

**Sentencia de la sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2023 (rec.4035/2021)**

**Encabezamiento**

**T R I B U N A L S U P R E M O**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 712/2023**

Fecha de sentencia: 26/05/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 4035/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 16/05/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano

Procedencia: T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez  
Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 4035/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez  
Herrero

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 712/2023**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Fernando Román García

D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 26 de mayo de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación 4035/2021 interpuesto por el Abogado de la Generalidad Valenciana en la representación que ostenta de la Generalidad de Valencia, y designando a los solos efectos de notificaciones, el domicilio en Madrid de la procuradora doña Rosa Sorribes Calle, contra la *sentencia de 24 de marzo de 2021, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el Procedimiento Ordinario 172/2018*, interpuesto contra el Decreto del Consell, 58/2018, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunidad Valenciana (PATIVEL).

Ha comparecido como parte recurrida la Procuradora doña Verónica Pérez Navarro en nombre y representación de la mercantil Mecho Ginés S.A., asistida del letrado don Pablo Gallardo Doménech.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sección Primera)*, se tramitó el *Procedimiento Ordinario 172/2018*, promovido por la representación procesal de Mecho Ginés, S.A., contra el Decreto del Consell 58/2018, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunidad valenciana (PATIVEL).

En dicho procedimiento se dictó *sentencia estimatoria en fecha 24 de marzo de 2021*, junto con el voto particular que le acompaña, y cuyo fallo literalmente establecía:

"1.- Estimar el recurso contencioso-administrativo número 172/2018, deducido por Mecho Gines S.A frente al Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana, y el Catálogo de Playas de la Comunitat Valenciana (DOGV nº 8293, de 11 de mayo de 2018).

2.- *Declarar nulo el mencionado decreto autonómico, por ser contrario a derecho.*

3.- No hacer expresa imposición de costas procesales".

**SEGUNDO** .- Notificada a las partes dicha sentencia, la representación procesal de la Generalidad Valenciana, preparó recurso de casación ante la Sala de lo

Contencioso-Administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana*, quien tuvo por preparado dicho recurso mediante auto de 1 de junio de 2021 y emplazó a las partes ante este Tribunal Supremo con remisión de las actuaciones.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la *Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo*, por auto de fecha 13 de julio de 2022 acordó que la cuestión planteada en el recurso, presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los siguientes términos:

" **PRIMERO.-** Admitir a trámite el recurso de casación nº 4035/21, preparado por la letrada de la Generalitat Valenciana, en la representación que legalmente ostenta, contra la *sentencia -nº 123/21, de 24 de marzo- de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana (P.O. nº 172/18 )*.

**SEGUNDO.-** Precisar que las cuestiones que, entendemos, tienen interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consisten en determinar:

**A) Si la exigibilidad de estudio económico financiero establecida por la jurisprudencia (entre otras, *STS de 31 de marzo de 2016, RC 3376/14* ) en todo tipo de instrumentos de ordenación urbanística es trasladable a instrumentos de ordenación territorial como el concernido (donde se protege el suelo, pero no se transforma).**

**B) Si los informes de impacto de género, familia e infancia y adolescencia "neutros" (en los que se indica la no afectación a tales cuestiones) equivalen a su inexistencia.**

**C) Qué alcance puede exigirse al estudio de alternativas que debe contener una evaluación ambiental estratégica.**

**TERCERO.-** Identificar como normas jurídicas que, en principio, deben ser objeto de interpretación en sentencia: el *artículo 37.5 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio* , por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, la *D.A. 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas* , el *artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor* , de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, los *artículos 1.1.b )*, *5.2. c )*, *18.1. b )* y *26 de la Ley 21/2013* , de evaluación ambiental, y los *artículos 47 a 52 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* , ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso...".

**CUARTO.-** La parte recurrente formalizó la interposición del recurso de casación mediante escrito presentado el 27 de septiembre de 2022, en el que suplicaba a la Sala dicte sentencia:

"Que estime el recurso de casación, que case y anule la *Sentencia 123/2021, de 24 de marzo, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Primera*.

*Que declare la procedencia de desestimar el recurso contencioso-administrativo nº 01/172/2018, interpuesto contra el Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan de acción Territorial de la Infraestructura Vede del Litoral de la Comunidad Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunidad Valenciana.*

*Que confirme y declare ajustada a derecho la regulación contenida en el citado Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell.*

*Que fije doctrina declarando:*

*Que el estudio económico financiero regulado por el artículo 22.4 del TRLS y que la jurisprudencia (entre otras, STS 31 de marzo de 2016, RC 3376/14 ) exige para los instrumentos de ordenación urbanística no es exigible a los instrumentos de ordenación territorial como el PATIVEL, instrumentos que se caracterizan por proteger el suelo pero no se transformarlo.*

*Que la Administración pública puede emitir informes de género, infancia, familia y adolescencia "neutros" en cuanto a sus efectos en la tramitación de sus proyectos normativos. Es decir, puede emitir informes que indiquen que el proyecto normativo que se está desarrollando no afecta (ni positiva ni negativamente) en relación a la materia sobre la que se informa. Siendo estos informes "neutros" ajustados a Derecho.*

Que la evaluación ambiental estratégica es ajustada a Derecho siempre y cuando se cumplan los objetivos señalados por la Ley 21/2013. Es decir, se contemplen la identificación y evaluación de alternativas en relación con los objetivos y ámbito del plan que se trate de aprobar. Sin que se exija por la normativa estatal un contenido y alcance concreto siendo correcto que el promotor del plan (dentro del ejercicio discrecional de la potestad de planeamiento) elija entre las alternativas ambientalmente viables la más conveniente desde el punto de vista técnico"

**QUINTO.-** Por providencia de 29 de septiembre de 2022 se acordó dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida para que pudiera oponerse, habiendo presentado la procuradora doña Verónica Pérez Navarro en fecha 5 de diciembre de 2022, escrito de oposición al recurso, suplicando a la Sala dicte sentencia desestimatoria del recurso interpuesto.

**SEXTO.-** No habiendo solicitado ninguna de las partes la celebración de vista pública y, al considerarla innecesaria atendiendo la índole del asunto, quedó concluso el recurso y por providencia de fecha 1 de marzo de 2023, se señaló para deliberación, votación y fallo el 16 de mayo de 2023, fecha en la que tuvo lugar el acto.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO.-Objeto del presente recurso.**

El Abogado de la Generalitat de Valencia, en la representación que legalmente ostenta, impugna en este recurso la *sentencia nº 123/2021, de 24 de marzo, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Primera, en el Procedimiento Ordinario nº 01/172/2018 .*

Recursos sustancialmente iguales a este han sido resueltos por *esta Sala en las sentencias núm. 490/2022 y 491/2022, ambas de 27 de abril de 2022* . En esos recursos se impugnaban también sentencias de la Sala de Valencia por el Abogado de la Generalitat en las que se recogían iguales argumentos a los que se exponen en la aquí recurrida y con igual resultado estimatorio.

Los razonamientos de nuestras anteriores sentencias se reproducen a continuación.

## **SEGUNDO.- La sentencia impugnada.**

En la mencionada sentencia, la Sala de instancia estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por MECHO GINES, S.A. contra el Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana, y el Catálogo de Playas de la Comunitat Valenciana (DOGV nº 8293, de 11 de mayo de 2018).

En la sentencia se da respuesta a las alegaciones aducidas por la parte demandante y, de entre ellas, interesa destacar ahora -a los efectos del presente recurso de casación- las siguientes:

**(i)** Omisión por la Administración de su obligación de incorporar en la tramitación del PATIVEL la preceptiva memoria económica .

Al respecto, la sentencia señala en su Fundamento Sexto:

"En el caso de autos es cierto, como pone de relieve la Administración demandada, que el PATIVEL no es un instrumento de ordenación de actuaciones de transformación urbanística, por lo que queda descartada la necesidad de que incorpore la memoria de sostenibilidad económica exigida en el *art. 22 del RDL 7/2015* . Pero el estudio económico-financiero se exige por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en todo tipo de instrumentos de ordenación urbanística, incluso cuando el ordenamiento urbanístico aplicable no lo exija expresamente. En este sentido se pronuncia la *STS, 3ª, Sección 5ª, de 31 de marzo de 2016 -recurso de casación número 3376/2014 -*, referida a la aprobación definitiva del PGOU de El Campello, (...).

*En el supuesto ahora enjuiciado, no existe en el expediente administrativo un estudio económico-financiero que refleje los costes de implementación del PATIVEL y la repercusión económica que comporta para las propiedades afectadas y para los municipios que deberán desarrollarlo, ni que prevea tampoco las posibles responsabilidades patrimoniales que para la administración autonómica puede conllevar la desclasificación de suelo que lleva a cabo. Únicamente consta en el expediente un documento elaborado en mayo de 2017 denominado "Memoria de sostenibilidad económica del PATIVEL", en el que su redactor comienza señalando que no resulta necesaria la elaboración de una memoria de esa naturaleza porque el art. 22 del RDL 7/2015 sólo la exige para los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística -lo que no es el caso- y porque el art. 16 de la LOTUP no establece la obligatoriedad de ningún tipo de memoria económica en el contenido documental de los planes de acción territorial. No obstante, continúa razonando aquel documento, se elabora la memoria a la vista de que su omisión había sido una de las cuestiones más invocadas en las alegaciones formuladas en el trámite de información pública de la primera versión preliminar del plan. Y entrando a analizar*

lo que denomina "alcance de las determinaciones del PATIVEL desde el punto de vista económico", el citado documento afirma que del carácter exclusivamente normativo de las determinaciones del PATIVEL se deriva que no proponga ninguna actuación que genere un coste económico, ni su implantación y gestión necesite la creación de estructuras administrativas nuevas que supongan una repercusión económica nueva en los presupuestos de la Generalitat Valenciana, a pesar de lo cual el redactor del documento entra a analizar las distintas categorías de suelo que contempla el PATIVEL y concluye que, puesto que ese plan siempre actúa sobre suelos en situación básica de suelo rural, su aprobación no genera ningún tipo de responsabilidad patrimonial administrativa.

El documento transcrito no tiene el contenido exigido por la Jurisprudencia expuesta en la antecitada STS, 3ª, Sección 5ª, de 14 de febrero de 2020 para ser considerado estudio económico-financiero: prever el coste de ejecución de la actuación y las fuentes de financiación de la misma y demostrar la viabilidad económica de la intervención de la ordenación en un ámbito concreto; y también, como señala la STS, 3ª, Sección 5ª, de 30 de diciembre de 2009 -recurso de casación número 4757/2005 -, debe contener "las bases de carácter económico sobre las indemnizaciones que la ejecución del Plan exige", previsión esencial en el caso del PATIVEL, ya que, como expresamente se indica en el mismo, se trata de un plan de acción territorial que reclasifica suelo.

Todo lo fundamentado determina la declaración de nulidad del PATIVEL por no contener un estudio económico-financiero, preceptivo según la Jurisprudencia transcrita. Como razona la antecitada STS de 14 de febrero de 2020, ["es lo cierto que la Jurisprudencia constante de este Tribunal ha venido considerando que la omisión de informes como el que ahora nos ocupa, comporta dicho vicio (nulidad radical del plan), en la medida que, a la vista de la omisión de la información que dicho informe o memoria hubiera facilitado, las opciones discrecionales del planificador podrían haber sido diferentes o, en todo caso, esa omisión permite constatar que se han excluidos datos de hecho relevantes para las determinaciones del planeamiento, dejando si suficiente justificación y motivación las opciones acogidas en una decisión, siempre discrecional pero excluidas de la arbitrariedad cuando no encuentran suficiente motivación o se omite dicha motivación"].

De conformidad con todo lo dicho, la alegación formulada por la demandante ha de ser estimada".

**(ii) Omisión en el expediente del PATIVEL de los preceptivos informes en materia de género, familia e infancia.**

Al respecto, en el Fundamento Séptimo de la sentencia se dice:

"Obra en el expediente administrativo (documento nº 35) un informe emitido por el Director General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, en el que éste manifiesta que "cabe afirmar que (el PATIVEL) no tiene ninguna incidencia, directa ni indirecta, sobre las familias numerosas", y que "cabe afirmar que no se considera que el Proyecto de Decreto para la aprobación del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana vaya a tener ninguna incidencia sobre los derechos de la infancia", y finalmente que "no hay una afectación que pueda Justificar el análisis desde la perspectiva de género".

El informe de impacto de género se encuentra regulado, en la legislación

estatal, en el *art. 19 de la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres*, y en 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*, así como en el *art. 26.3.f) de la Ley 50/2007, del Gobierno* -en la redacción dada a dicho precepto por la *Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público*-. En la legislación autonómica valenciana, la exigencia de la incorporación de un informe de impacto por razón de género en los proyectos normativos, planes o programas está actualmente contemplada en el *art. 4.bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril de la Generalitat Valenciana*, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, incorporado por la *Ley 13/2016, de 20 de diciembre*.

Sobre el informe de impacto de género se ha pronunciado en diversas ocasiones el Tribunal Supremo, citándose aquí, entre otras, la *STS 3ª, Sección 5ª, de 18 de mayo de 2020 -recurso de casación número 5919/2017-*, que razona que [ "*El impacto de género se considera cuando, no existiendo desigualdades de partida en relación a la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, no se prevea modificación alguna de esta situación*" ], y añade que [ "*la normativa de referencia impone la necesidad de atender al impacto que las principales disposiciones generales emanadas de los poderes públicos tienen en la igualdad entre mujeres y hombres, atendiendo al principio de transversalidad de género, que constituye un principio dirigido a integrar la perspectiva de género en todas las políticas y programas generales de las Administraciones públicas, tratándose de una actuación a implementar por los Estados Miembros de la Unión Europea, dirigida a integrar las perspectivas de género en todas las políticas y programas generales a partir de la entrada en vigor, el 1 de mayo de 1999, del Tratado de Ámsterdam, que formaliza el objetivo explícito de que todas las actividades de la Unión Europea deben dirigirse a eliminar las desigualdades y a promover la igualdad entre hombres y mujeres*" ].

Los preceptos estatales antecitados constriñen su ámbito de aplicación a la potestad normativa y reglamentaria del Estado, no pudiendo, como tiene declarado la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ( *STS 3ª de 18 de mayo de 2020*, ya mencionada), reputarse como procedimiento administrativo común a efectos del *art. 149.1.18 de la CE*, por lo que no pueden constituir derecho supletorio de acuerdo con lo dispuesto en el *art. 149.3*.

No obstante, tal como ha sido apuntado, en la normativa valenciana el *art. 4.bis de la Ley 9/2003, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, incorporado en la reforma de esa Ley operada por *Ley 13/2016, de 20 de diciembre*, dispone que "*Los proyectos normativos incorporarán un informe de impacto por razón de género que se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación*". En consecuencia, a tenor del referido precepto del derecho autonómico valenciano - aplicable, por razones temporales, al caso de autos-, que contempla expresamente la incorporación del informe de impacto de género en la tramitación de los planes (han de entenderse incluidos todos los instrumentos de ordenación urbanística) resultaba exigible en la tramitación del PATIVEL la emisión de un informe de evaluación de impacto por razón de género.

Pues bien, no consta en el expediente la emisión de un informe de esa naturaleza. El aludido documento nº 35 del expediente administrativo no puede considerarse informe de impacto por razón de género, por cuanto en dicho documento el Director General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje se limita a

afirmar, sin más, que *"no hay una afectación que pueda justificar el análisis desde la perspectiva de género"* . Y como tiene manifestado la más arriba citada *STS, 3ª, Sección 5ª, de 6 de octubre de 2015 -recurso de casación número 2676/2012 -*, en un supuesto precisamente, como ya ha quedado antes dicho, de aprobación de un plan de ordenación territorial, [*"esta Sala no comparte la tesis de la Administración autonómica demandada relativa a que, como no existen en dicho Plan determinaciones con incidencia en materia de género, resultaba innecesario el informe de evaluación de impacto de género, ya que sería en el informe a emitir donde se debería explicar tal circunstancia, lo que, además, podría ser objeto de controversia, que no se ha podido suscitar al faltar el preceptivo informe atendido el carácter reglamentario o de disposición de carácter general del Plan de Ordenación impugnado, lo que implica, por las razones ya expresadas al examinar el otro vicio procedimental denunciado, la nulidad radical de la norma recurrida conforme a lo dispuesto concordadamente en los artículos 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , 68.1.b ), 70.2 , 71.1.a ) y 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , como, además, ha venido a declarar esta Sala del Tribunal Supremo en supuestos de falta del indicado informe (Sentencias de fechas 16 de abril de 2013 -recurso de casación 6470/2011 -y 8 de enero de 2014 -recurso de casación 2651/2012 -)*"]. Dicha *STS de 6 de octubre de 2015* señala asimismo que no es necesario que la parte recurrente en el proceso argumente la incidencia que las determinaciones del plan puedan tener para la igualdad propugnada entre hombres y mujeres, sino que [*"el informe a emitir así lo debería haber expresado, lo que se ignora al no haberse cumplido ese trámite"* ] .

La mencionada *STS 3ª, Sección 5ª, de 18 de mayo de 2020 -recurso de casación número 5919/2017 -* agrega que, siendo que el principio de igualdad de trato es un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que requiere una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres ( *art. 3.2, Real Decreto Legislativo 7/2015* , en la actualidad), en los casos en que no resulte exigible por la normativa aplicable la incorporación de un específico informe de impacto de género ello no es óbice para que esa perspectiva sea tenida en cuenta en un proceso interpuesto contra un plan urbanístico, y puedan discutirse en el mismo los concretos y específicos aspectos que pueden incidir en una ordenación de naturaleza discriminatoria, alcanzando el control Judicial a dichos extremos.

Todas las argumentaciones expuestas resultan extrapolables a la ausencia en el expediente de tramitación y aprobación del PATIVEL de los informes sobre familia e infancia, exigibles, respectivamente, en virtud de lo dispuesto en la *Disposición Adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas* , y en el *art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor* , en la redacción dada a ambas leyes por *Ley 26/2015 - "Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia"* ( *Disposición Adicional 10ª de la Ley 40/2003* ) y *"Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia"* ( *art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996* ). No cabe olvidar en este punto el carácter normativo o de disposición de carácter general que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo reconoce a los instrumentos de ordenación urbanística (en este sentido, *STS, 3ª, Sección 5ª, de 6 de octubre de 2015* , antes mencionada); carácter normativo de los instrumentos de planeamiento urbanístico que figura expresamente reconocido, por otra parte, en el *art. 42 de la Ley 29/1998,*



*Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* . Y como destaca la *STS 6 de octubre de 2015* antes citada, no cabe interpretar que tales informes se refieran exclusivamente a los proyectos de ley y reglamentos, interpretación que [ *"desde un sistema de principios, no podemos aceptar dada la naturaleza de disposiciones reglamentarias o de carácter general que tienen éstos, según hemos expuesto también anteriormente"* ] .

La propia Abogacía de la Generalitat Valenciana puso de relieve en el expediente del PATIVEL la necesidad de la incorporación en su tramitación de los referidos informes sobre impacto por razón de género y sobre impacto del plan en la infancia y la adolescencia y en la familia (documento nº 40 del expediente).

La omisión de tales informes comporta la nulidad del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunidad Valenciana (procede la cita en este punto, de nuevo, de la *STS, 3ª, Sección 5ª, de 6 de octubre de 2015* )".

**(iii)** Que el PATIVEL no se ha sometido a una verdadera evaluación ambiental y territorial estratégica, habiéndose omitido la evaluación de las distintas alternativas posibles .

En su Fundamento Noveno, la sentencia alude a los *artículos 22 del RDL 7/2015, 47 LOTUP y 5 de la Ley 21/2013* , así como a la STSJ de Andalucía de 20 de octubre de 2011(recurso contencioso-administrativo nº 507/2009) y a la *STS de 27 de septiembre de 2018 (RC 2339/2017 )* y, con relación al caso, concluye:

"En el PATIVEL, el análisis de las alternativas se basa, principalmente, en criterios económicos. No se produce un análisis profundo y con rigor desde el punto de vista ambiental de las distintas propuestas o alternativas presentadas, y así, descartada la primera opción (no actuación), a la hora de elegir entre las siguientes se opta por elegir la tercera atendiendo a los posibles costes económicos.

*En efecto, la alternativa 1 se rechaza, y respecto de las otras dos, se escoge de manera puramente formal la Alternativa 3, desarrollada por el PATIVEL, y se rechaza la Alternativa 2, que se caracterizaría por una desclasificación generalizada de los suelos, principalmente urbanizables, del litoral en situación básica rural, con independencia de su estado Jurídico-administrativo, sin analizarse desde el punto de vista ambiental. Ambas alternativas, se dice, podrían ser válidas. Así, se indica que la principal dificultad para realizar la selección de alternativas se centra en la valoración de los posibles costes por responsabilidad patrimonial de la administración provocados por las distintas alternativas, ya que desde el punto de vista medioambiental, tanto la Alternativa 2 como la 3 cumplen los objetivos de este Plan de Acción Territorial. Es decir, que la diferencia entre las dos es puramente económica.*

*Nos encontramos, en realidad, con argumentos retóricos sin tener en cuenta la realidad material del suelo afectado, sino solo aspectos económicos, sin atender a aspectos ambientales, paisajísticos o territoriales, optando por la alternativa que menos indemnizaciones genere. Es decir, el PATIVEL no contiene un análisis técnico riguroso sobre la base de los aspectos medioambientales, paisajísticos o territoriales.*

*En efecto, no se analizan las consecuencias que el PATIVEL puede tener para con la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, y demás factores mencionados.*

El motivo, en consecuencia, debe ser acogido".

Y, con base en lo expuesto, en el Fundamento Décimo la sentencia establece:

"A resultas de lo razonado por la Sala en los fundamentos Jurídicos sexto, séptimo, octavo y noveno, procede, a tenor de los arts. 47.2 de la Ley 39/2015 y 71.1.a) de la Ley 29/1998 , declarar la nulidad de pleno derecho del Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell, tanto en lo relativo a la aprobación del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana, como en lo que se refiere al Catálogo de Playas de la Comunitat Valenciana, que, según el art. 1 del decreto, forma parte del mismo plan.

Lo anterior hace innecesario el examen por la Sala de las alegaciones impugnatorias formuladas por la parte recurrente acerca del contenido material del PATIVEL".

### **TERCERO.- El escrito de interposición.**

En su escrito, la parte actora efectúa las siguientes alegaciones:

(A) La sentencia impugnada infringe lo dispuesto en el artículo 22.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015 por aplicar erróneamente sus previsiones en relación con el Reglamento de Planeamiento de 1978, en concreto su artículo 37.5 , así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como la STS 12 de febrero de 2016 , referida al Plan de Ordenación del Litoral de Galicia .

Y señala -en síntesis- lo siguiente:

(i) Que la sentencia impugnada ha reconocido expresamente que no es preceptivo el estudio de sostenibilidad económica, pero entiende que lo exige por ser, a su juicio, un requisito jurisprudencial basándose en una jurisprudencia que analiza si, al amparo del Reglamento de planeamiento de 1978, los planes de ordenación urbana deben contar con estudio económico financiero.

Y ello, sin perjuicio de considerar que el Tribunal debería haber aplicado la norma autonómica, ya que el artículo 117.1 CE impone el sometimiento de los jueces y tribunales al "imperio de la ley", sin poder desplazar la aplicación de la norma autonómica para aplicar la jurisprudencia sobre una norma estatal para cubrir una posible laguna de la norma autonómica. Además, los jueces y tribunales únicamente pueden dejar de aplicar una norma contraria a la Constitución, la Ley o el principio de jerarquía normativa, cuando se trate de normas reglamentarias ( art. 6 LOPJ ), pero no si se trata de normas con rango de Ley pues, en este caso, si estimase que la ley aplicable es contraria a la Constitución, estaría obligado a presentar una cuestión de inconstitucionalidad. Esta doctrina viene reconocida por el TC, en sentencias 173/2002 , SSTC 195/2015 , 187/2012 , 73/2000 , 104/2000 , 120/2000 , 173/2002 y 66/2011 .

(ii) Que, en relación con la aplicación del Reglamento de Planeamiento de 1978, debemos recordar que este reglamento modula el contenido del estudio económico financiero en función de la tipología y alcance de los instrumentos de planeamiento. Y respecto de los planes de acción territorial no se exigía formalmente el

estudio económico-financiero, que sí se exigía a los planes generales conforme al artículo 37.5 citado anteriormente. Pero el artículo 12 (artículo en que se regulan los planes directores territoriales que son el antecedente de los planes de acción territorial) no exigía formalmente un estudio económico-financiero, sino "un examen y análisis ponderado de las diferentes alternativas posibles con base en los criterios y objetivos propuestos"

(iii) Que la doctrina del TS invocada por la STSJV es claramente inaplicable, toda vez que está referida exclusivamente a "toda clase de instrumentos de ordenación urbanística", siendo así que -desde el propio *artículo 148.1.3 de la Constitución* - la ordenación del territorio y el urbanismo son dos materias distintas, como confirma el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana de 2015, al prescribir en su artículo 4.1 (bajo el rótulo ya de por sí expresivo "ordenación del territorio y ordenación urbanística") que: " *La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción...* " (es decir se trata -nótese el plural- de dos funciones públicas distintas). Y la diferenciación entre ambas deriva del carácter supralocal y estratégico de la primera y el carácter local y operativo de la segunda, de suerte que lo dispuesto para esa última no es trasladable sin más a aquella.

La sentencia infringe la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por cuanto el mismo TS ha considerado que no todos los Planes de Ordenación Territorial necesitan en todo caso de dicho informe o memoria, citando como ejemplo la *STS de 12 de febrero de 2016* , en la que se enjuiciaba la legalidad del acuerdo de aprobación de un Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, de características muy similares a las del PATIVEL, en la que se mantiene que "no es necesario un estudio económico financiero en detalle, dado que al ser un instrumento de ordenación territorial estratégico, y puesto que sus determinaciones se desarrollan a través de otras figuras de planeamiento, planes y proyectos, el coste no está directamente relacionado con el POL, exponiendo los criterios para dotar al litoral de una estructura territorial más coherente, pero no planifica, que es lo que supone una inversión económica".

(iv) La sentencia impugnada tampoco cumple la doctrina establecida en la *STS de 14 de febrero de 2020 (RC 7649/2018)* , pues nada se acredita o constata sobre la relevancia de la omisión de la información que dicho informe o memoria hubiera facilitado para las opciones discrecionales del planificador o, en todo caso, si "esa omisión permite constatar que se han excluidos datos de hecho relevantes para las determinaciones del planeamiento, dejando sin suficiente justificación y motivación las opciones acogidas en una decisión, siempre discrecional pero excluidas de la arbitrariedad cuando no encuentran suficiente motivación o se omite dicha motivación".

(v) El PATIVEL sí contiene una memoria económica (redactada, no por imperativo legal, sino por haberse alegado en información pública su ausencia), aunque la STSJV rechaza que tal documento cumpla la exigencia del estudio económico-financiero exclusivamente porque no tiene el contenido exigido por la doctrina legal del TS que invoca.

Y señala que es evidente que el PATIVEL sí ha tomado en consideración la variable económica en la toma de decisiones y dicha ponderación ha sido determinante de la elección final de la alternativa aprobada. Ni la normativa ni la jurisprudencia aquí examinada exigen que exista este estudio económico financiero en los planes de acción territorial, ni se exige tampoco que estos estudios prevean indemnizaciones derivadas de posibles "responsabilidades patrimoniales", sino que se exige una previsión de

costes y recursos para la futura ejecución de sus determinaciones.

(B) La sentencia recurrida infringe la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el posible carácter neutro de los informes de impacto, plasmada en la *STS nº 1375/2020, de 21 de octubre, (RC 6895/2018)*, que reitera la *STS de 27 de octubre de 2016 (recurso nº 929/2014)*.

Y señala que la sentencia objeto del presente recurso infringe la jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha venido a establecer que, sin perjuicio del principio de transversalidad de género, los proyectos normativos pueden ser "neutros" o "nulos" en cuanto a sus efectos en la igualdad de género, de forma que los informes incorporados al expediente pueden limitarse a constatar dicha circunstancia.

Esa posibilidad de efectos neutrales de impacto normativo, también en el ámbito de la planificación territorial, había sido apreciada anteriormente por el Tribunal Supremo en la *STS de 6 de octubre de 2015 (RC 2676/2012)* y en la *STS nº 1903/2017, de 4 de diciembre (RC 3812/2015)*.

Y ello sin perjuicio de que, incluso cuando no sea preceptivo ese informe, quepa impugnar y someter a ese control un instrumento de planeamiento por contravenir el principio de igualdad entre mujeres y hombres, por su carácter transversal, y atendiendo específicamente a lo dispuesto en la normativa del suelo en relación con ese principio. Esa exigencia de introducir la perspectiva de género en las políticas de las Administraciones Públicas, ha sido tratada en distintas ocasiones por nuestra jurisprudencia, pudiéndose citar nuevamente la *STS de 18 de mayo de 2020*, referida específicamente a la igualdad de género en el ámbito urbanístico, y que recuerda la doctrina que ya fue fijada por la *misma Sala del Tribunal Supremo en su STS nº 1750/2018, de 10 de diciembre (RC 3781/2017)*.

En el caso del Decreto por el que se aprueba el PATIVEL, la Administración de la Generalitat se ha pronunciado sobre el impacto de género del proyecto normativo, que en este caso es un impacto neutro, a tenor del documento nº 35 del expediente administrativo, aunque dicho informe no resultaba preceptivo en el presente supuesto, dado que la iniciación del procedimiento para la aprobación del PATIVEL se efectuó mediante resolución de 11 de noviembre de 2015 y que la exigencia de incluir un informe de impacto de género, desde su inicio, en los procedimientos de elaboración de reglamentos, no fue introducida hasta la entrada en vigor de la Ley 13/2016, de 29 de diciembre.

Confunde la sentencia impugnada, con ello, la necesidad incuestionable de que todas las políticas públicas, incluida la política territorial, tengan en cuenta la transversalidad de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, con la necesidad de que todos y cada uno de los proyectos normativos que formule la Administración tengan un impacto concreto en ese ámbito, negando, en definitiva, la posibilidad de que existan proyectos normativos concretos que, por su propia esencia y finalidad, carezcan de dicha afectación y que deban reputarse conformes a Derecho, por no haberse explicitado motivo alguno que evidencie la necesidad de incorporar esa visión de género.

En el presente supuesto, el órgano competente ha manifestado en su informe que el PATIVEL es neutral en cuanto a la igualdad de mujeres y hombres, atendiendo al contenido de dicho plan y a la escala del territorio afectada por el mismo, debiendo tenerse en cuenta que un cambio de escala no supone ampliar una imagen como si se

tratara de una fotografía, sino que supone un cambio en la metodología de estudio y de sus efectos. No es lo mismo la escala territorial (un plan de acción territorial) que la escala local (plan general estructural) o la escala de barrio (plan parcial). Cada instrumento de ordenación tiene una diferente intensidad en cuanto a su impacto en la ciudadanía, lo que no significa en modo alguno que la política territorial de la Generalitat, en su conjunto, no atienda a la necesaria perspectiva de género.

Asimismo, señala la parte actora que la jurisprudencia anteriormente expuesta resulta plenamente aplicable en el caso del impacto de la norma con respecto a la familia e infancia y adolescencia, habida cuenta de que, existiendo una previsión legal análoga sobre la exigencia de incluir esta cuestión en la memoria de análisis de impacto normativo, durante la tramitación de las disposiciones de carácter general, debería admitirse, por los mismos motivos, que dichas memorias puedan constatar un impacto inexistente en los dos ámbitos de protección.

En este caso se trata de dos trámites que eran preceptivos en la tramitación del Decreto de aprobación del PATIVEL y han sido plenamente cumplidos, ya que obra en el expediente la memoria correspondiente, en la que se pone de manifiesto que el PATIVEL no produce efectos, ni positivos ni negativos, sobre los menores y adolescentes y sobre las familias de la Comunidad Valenciana, sin que se haya puesto de manifiesto en la sentencia impugnada ningún motivo por el que pueda considerarse que el plan produce un impacto indeseado en los citados ámbitos, y no concurriendo, por ende, causa de nulidad en el Decreto.

(C) La sentencia impugnada infringe la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y, en concreto, sus artículos 1.1. b ), 5.2 c ), 18.1.b ) y 26 .

La sentencia impugnada considera que la evaluación ambiental no tiene el contenido exigido por la normativa aplicable al caso y le achaca que el análisis de las alternativas de la evaluación se basa en criterios económicos adoleciendo la misma de un análisis profundo desde el punto de vista ambiental de las distintas alternativas.

Pero, alega la parte actora, no existe en la normativa estatal o europea una norma o regla que determine qué profundidad y rigor debe contener la evaluación ambiental y la sentencia impugnada tampoco especifica cómo debería haberse realizado ese análisis profundo y riguroso.

La actuación de la Administración autonómica de optar por una alternativa (la 3) que, dentro de las ofrecidas por el órgano ambiental correspondiente y siendo todas ellas ambientalmente viables, es la que menos incidencia tiene en las situaciones jurídicas individuales, no solo no contraviene la normativa ambiental, sino que es ajustada al principio de proporcionalidad y persecución del interés general que debe regir toda actuación de la Administración Pública.

Por ello, concluye, la sentencia impugnada infringe la normativa recogida en la Ley 21/2013 por exigir a la Administración autonómica un contenido a su evaluación ambiental no impuesto por la propia ley, además de violar la naturaleza discrecional del ejercicio de la potestad normativa y de la ordenación territorial y urbanística.

Por último, al igual que en los anteriores motivos, la Sala de instancia, no ha indicado ningún posible defecto -por la supuesta carencia de información de la evaluación ambiental realizada- que dé como resultado que el contenido del PATIVEL

sea un ejercicio arbitrario de dicha potestad o que, en su caso, hubiera dado lugar a la adopción de una decisión distinta a la adoptada.

Por todo ello, finaliza su escrito de interposición del recurso la parte actora solicitando la estimación del recurso (en los términos que hemos reproducido en el Antecedente de Hecho Quinto de esta sentencia).

#### **CUARTO.- El escrito de oposición al recurso.**

La parte recurrida se opone al recurso, articulando su oposición en correspondencia con las alegaciones de la actora, en los siguientes términos:

(A) Inexistencia de infracción por la sentencia impugnada de la normativa y jurisprudencia alegada de contrario en relación al estudio económico-financiero.

En cuanto al primer punto del recurso, se alega que el PATIVEL sí ha tomado en consideración la variable económica en la toma de decisiones y dicha ponderación ha sido determinante de la elección final de la alternativa aprobada. Según la administración recurrente, ni la normativa ni la jurisprudencia aquí examinada exigen que exista este estudio económico financiero en los planes de acción territorial, ni se exige tampoco que estos estudios prevean indemnizaciones derivadas de posibles "responsabilidades patrimoniales" sino que se exige una previsión de costes y recursos para la futura ejecución de sus determinaciones.

Sin embargo, la Sentencia dictada por el TSJ de la Comunidad Valenciana, concluyó al respecto de la memoria económica incluida en el PATIVEL, que:

" *El documento transcrito no tiene el contenido exigido por la jurisprudencia expuesta en la antecitada STS, 3ª, Sección 5ª, de 14 de febrero de 2020 para ser considerado estudio económico-financiero: prever el coste de ejecución de la actuación y las fuentes de financiación de la misma y demostrar la viabilidad económica de la intervención de la ordenación en un ámbito concreto; y también, como señala la STS, 3ª, Sección 5ª, de 30 de diciembre de 2009 -recurso de casación número 4757/2005 -, debe contener "las bases de carácter económico sobre las indemnizaciones que la ejecución del Plan exige", previsión esencial en el caso del PATIVEL, ya que, como expresamente se indica en el mismo, se trata de un plan de acción territorial que reclasifica suelo.*

Todo lo fundamentado determina la declaración de nulidad del PATIVEL por no contener un estudio económico-financiero, preceptivo según la jurisprudencia transcrita. Como razona la antecitada *STS de 14 de febrero de 2020*, ["es lo cierto que la jurisprudencia constante de este Tribunal ha venido considerando que la omisión de informes como el que ahora nos ocupa, comporta dicho vicio (nulidad radical del plan), en la medida que, a la vista de la omisión de la información que dicho informe o memoria hubiera facilitado, las opciones discrecionales del planificador podrían haber sido diferentes o, en todo caso, esa omisión permite constatar que se han excluidos datos de hecho relevantes para las determinaciones del planeamiento, dejando si suficiente justificación y motivación las opciones acogidas en una decisión, siempre discrecional pero excluidas de la arbitrariedad cuando no encuentran suficiente motivación o se omite dicha motivación"].

Por tanto, a su juicio, la Sentencia dictada resuelve correctamente sobre la memoria económica presentada en el PATIVEL, por lo que debe desestimarse este

primer punto.

(B) Inexistencia de infracción por la sentencia impugnada de la normativa y jurisprudencia alegada de contrario en relación a los informes en materia de género, familia e infancia .

Según su alegato, la Administración recurrente pone de manifiesto que el PATIVEL no produce efectos, ni positivos ni negativos, sobre los menores y adolescentes y sobre las familias de la Comunidad Valenciana, sin que se haya puesto de manifiesto en la Sentencia impugnada ningún motivo por el que pueda considerarse que el plan produce un impacto indeseado en los citados ámbitos, y que, por tanto, no concurre, por ende, causa de nulidad en el Decreto.

Sin embargo, a su juicio, la Sentencia consideró lo contrario, ya que en la legislación autonómica valenciana, la exigencia de la incorporación de un informe de impacto por razón de género en los proyectos normativos, planes o programas está actualmente contemplada en el *art. 4.bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril de la Generalitat Valenciana* , para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, incorporado por la Ley 13/2016, de 20 de diciembre.

Así, la omisión de tales informes comporta la nulidad del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunidad Valenciana, por lo que debe desestimarse el segundo punto del recurso.

(C) Inexistencia de infracción por la sentencia impugnada de la normativa y jurisprudencia alegada de contrario en relación a la evaluación ambiental estratégica.

Según se indica por la parte recurrente en este tercero punto del recurso, en la Sentencia no se ha indicado ningún posible defecto que la supuesta carencia de información de la evaluación ambiental realizada dé como resultado que el contenido del PATIVEL sea un ejercicio arbitrario de dicha potestad o que, en su caso, hubiera dado lugar a la adopción de una decisión distinta a la adoptada.

Sin embargo, sostiene esta parte, nos encontramos normativa diversa que trata la necesidad de contar con la evaluación ambiental en los instrumentos de ordenación territorial. Así, según el *art. 22 del RDL 7/2015* :

*" 1. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso. 2. El informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación "*

Por su parte, el art. 47 LOTUP establece lo siguiente:

"Objetivos de la evaluación ambiental y territorial estratégica. La evaluación ambiental y territorial estratégica de los planes y programas persigue los siguientes objetivos: a) Integrar los criterios y condicionantes ambientales, junto a los funcionales y territoriales, a lo largo de todo el proceso de elaboración del plan o programa, desde el inicio de los trabajos preparatorios hasta su aprobación. b)

Asegurar la efectiva participación del público, y de las instituciones y organismos afectados por el plan o programa, en su elaboración, así como la transparencia en la toma de decisiones de planificación. c) Conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y promover el desarrollo sostenible, en sus dimensiones económica, social y ambiental".

Y el *art. 5 de la Ley 21/2013*, como legislación básica, señala lo siguiente:

"1. A los efectos de esta ley se entenderá por: a) "Evaluación ambiental": proceso a través del cual se analizan los efectos significativos que tienen o pueden tener los planes, programas y proyectos, antes de su adopción, aprobación o autorización sobre el medio ambiente, incluyendo en dicho análisis los efectos de aquellos sobre los siguientes factores: la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, la tierra, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados. La evaluación ambiental incluye tanto la evaluación ambiental estratégica, que procede respecto de los planes o programas, como la evaluación de impacto ambiental, que procede respecto de los proyectos. En ambos casos la evaluación ambiental podrá ser ordinaria o simplificada y tendrá carácter instrumental respecto del procedimiento administrativo de aprobación o de adopción de planes y programas, así como respecto del de autorización de proyectos o, en su caso, respecto de la actividad administrativa de control de los proyectos sometidos a declaración responsable o comunicación previa".

Por tanto, a su entender, la Sentencia concluye con buen acierto, que el PATIVEL no contiene un análisis técnico riguroso sobre la base de los aspectos medioambientales, paisajísticos o territoriales. En efecto, no se analizan las consecuencias que el PATIVEL puede tener para con la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, y demás factores mencionados; por tanto, el tercer motivo del recurso debe ser desestimado.

#### **QUINTO.- Consideraciones previas.**

Antes de abordar el análisis de las cuestiones indicadas en el auto de admisión, conviene efectuar las siguientes consideraciones previas:

(i) En primer lugar, que ordenación territorial y urbanismo son conceptos próximos y relacionados, pero diferenciables (tal y como se deduce, sin dificultad, del tenor de los *artículos 148.1.3ª de la Constitución* y 4.1 del TRLS de 2015, entre otros).

En este sentido, el Diccionario panhispánico del español jurídico se refiere a la "ordenación del territorio" como la ordenación de los usos del suelo o del subsuelo y programación de las grandes actuaciones públicas vertebradoras del mismo, mientras que la RAE define el "urbanismo" -en la segunda de sus acepciones- como la organización u ordenación de los edificios y espacios de una ciudad.

De esta primera aproximación se infiere ya que el concepto de ordenación del territorio es más amplio que el de urbanismo. De aquí que la doctrina especializada haya destacado que las normas urbanísticas, por más que intervengan en ellas las Comunidades Autónomas, poseen un carácter local-municipal o, lo que es lo mismo, referido al espacio de convivencia urbana, frente al carácter supralocal y autonómico de las normas de ordenación del territorio. Señalando en este sentido que la



ordenación del territorio hace referencia a las grandes magnitudes, a las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio, dirigida a evaluar las características de un determinado territorio, así como su posición y función en la economía del conjunto; mientras que el urbanismo tiene, por el contrario, una magnitud local, referida al espacio de convivencia humana y, por tanto, a una acción pública de regulación directa y precisa del uso del suelo.

En definitiva, los planes de ordenación territorial establecen las directrices generales, el marco de referencia en el ámbito supralocal para que, posteriormente, puedan aprobarse de manera coherente y con la debida coordinación los planes urbanísticos en ámbitos territoriales más reducidos. Pero, es importante precisar a este respecto que los planes de acción territorial se limitan a establecer criterios generales de ordenación, sin que ello comporte de modo directo e inmediato la transformación del suelo, pues la transformación urbanística se producirá después, al tiempo de desarrollarse y concretarse esa planificación general mediante la aprobación de los correspondientes instrumentos urbanísticos de ámbito local o municipal.

Esta distinción conceptual resulta fundamental para comprender que, desde una perspectiva estrictamente jurídica, está justificado que el régimen jurídico aplicable a los planes de ordenación territorial (de ámbito autonómico o, en todo caso, supralocal) no sea exactamente coincidente con el de los planes urbanísticos (de ámbito local o municipal) o que, incluso, el cumplimiento de un mismo requisito pueda ser exigido en ambos casos con diferentes niveles de intensidad.

ii) Que la aplicación del régimen jurídico que corresponda no puede efectuarse atendiendo, simplemente, a la denominación formal que se asigne a los planes como de ordenación territorial o urbanísticos, sino que debe tener en cuenta el contenido material de dichos planes.

(iii) Que, en todo caso, en la exigencia de los requisitos formales que deban observarse en la tramitación de los planes -sean éstos de ordenación territorial o urbanísticos- y, por ende, en la concreción de las consecuencias que quepa deducir de su incumplimiento, debe procederse siempre con absoluto respeto al principio de proporcionalidad, valorando el carácter esencial o sustancial que en el caso examinado pudiera tener el requisito incumplido y huyendo de rigorismos formales excesivos.

**SEXTO.- Doctrina jurisprudencial sobre la primera de las cuestiones de interés casacional suscitadas: si la exigibilidad de estudio económico financiero establecida por la jurisprudencia (entre otras, STS de 31 de marzo de 2016, RC 3376/14 ) en todo tipo de instrumentos de ordenación urbanística es trasladable a instrumentos de ordenación territorial como el concernido (donde se protege el suelo, pero no se transforma).**

**I.** La respuesta a tal cuestión viene condicionada tanto por lo que acabamos de exponer en el Fundamento anterior como por el propio enunciado expresado en el auto de admisión, que parte de la premisa de que nos encontramos ante un instrumento de ordenación territorial donde se protege el suelo, pero no se transforma. Y ello porque, como recordábamos en *nuestra reciente sentencia nº 176/2022, de 11 de febrero (RC 1070/2020 )*, con cita de otras anteriores en el mismo sentido, la labor hermenéutica que nos requiere el auto de admisión (ex artículo 93.1) no puede hacerse "en abstracto", prescindiendo del concreto objeto del litigio que estamos examinando.

**II.** En reiteradas ocasiones hemos diferenciado conceptualmente el estudio económico-financiero y el informe de sostenibilidad económica. En este sentido podemos recordar -por todas- lo que dijimos en nuestra *STS nº 296/2016, de 12 de febrero (RC 3054/2014 )*, con cita de la *STS de 30 de marzo de 2015 (RC 1587/2013 )*:

"Conviene aclarar que el concepto de sostenibilidad económica a que se refiere el legislador estatal en el *artículo 15.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo* no debe confundirse con el de viabilidad económica, más ligado al sentido y finalidad del estudio económico-financiero, sino que va relacionado con dos aspectos distintos como son, por un lado, la justificación de la suficiencia del suelo productivo previsto y, por otro, el análisis del impacto de las actuaciones previstas en las Haciendas de las Administraciones Públicas intervinientes y receptoras de las nuevas infraestructuras y responsables de los servicios resultantes.

Por otra parte, desde una perspectiva temporal el informe de sostenibilidad económica ha de considerar el coste público del mantenimiento y conservación de los nuevos ámbitos resultantes en función de los ingresos que la puesta en carga de la actuación vaya a generar para las arcas de la Administración de que se trate. Es decir, mientras el estudio económico-financiero preverá el coste de ejecución de la actuación y las fuentes de financiación de la misma, el análisis de sostenibilidad económica no se ha de limitar a un momento o período temporal limitado, sino que ha de justificar la sostenibilidad de la actuación para las arcas públicas desde el momento de su puesta en marcha y en tanto siga generando responsabilidad para la Administración competente respecto de las nuevas infraestructuras y servicios necesarios.

En definitiva, el Estudio Económico debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en un Sector o ámbito concreto y el informe o memoria de sostenibilidad económica debe garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en ése Sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística".

Y en esa misma sentencia recordábamos que, conforme al artículo 15.4 del TRLS de 2008, la exigibilidad del informe de sostenibilidad económica contrae su ámbito de aplicación a las denominadas "actuaciones de urbanización" que, a tenor del artículo 14 del mismo texto legal constituyen "actuaciones de transformación urbanística". Por ello, señalábamos que "la falta del expresado carácter en las actuaciones previstas por el POL es lo que excluye en última instancia la exigibilidad del estudio de sostenibilidad económica en el supuesto de autos". Y a tal efecto se indicaba que "con el POL de Galicia no estamos ante un instrumento de ordenación de actuaciones de urbanización" sino ante "un instrumento de ordenación de carácter estratégico cuyas determinaciones habrán de desarrollarse después por medio de las distintas figuras de planeamiento previstas en la correspondiente normativa (gallega) de aplicación". Y concluíamos:

"Al amparo de la indicada interpretación, el POL carece, pese a sus afecciones sobre el suelo, de efectos inmediatos de carácter económico y no supone expropiación ni proyecto de urbanización u obra alguna.

Y a falta del carácter directamente transformador de las determinaciones previstas en el mismo, podemos venir a concluir ya en esta sede que no le resulta exigible el estudio de sostenibilidad económica, que el recurso echa en falta".

La doctrina expuesta en esa sentencia, sentada al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del TRLS de 2008, debe considerarse vigente en la actualidad, dado que también el artículo 22.4 del TRLS de 2015 condiciona la exigibilidad de la inclusión de un informe o memoria de sostenibilidad económica a que se trate de "instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística".

Por tanto, dado que en este caso -como bien indica el auto de admisión- no estamos ante un instrumento de transformación directa e inmediata, sino ante un instrumento de ordenación de carácter estratégico, cuyas determinaciones habrán de desarrollarse después por medio de las distintas figuras de planeamiento previstas en la correspondiente normativa de aplicación, no cabría exigir en el supuesto enjuiciado el referido informe de sostenibilidad económica, conclusión que también alcanza la Sala de instancia en la sentencia impugnada con cita de la *STS nº 197/2020, de 14 de febrero (RC 7649/2018)* .

**III.** En cuanto a la exigibilidad del estudio económico-financiero, es cierto que encontramos en nuestra jurisprudencia pronunciamientos que apuntan a la "exigibilidad del estudio económico financiero en toda clase de instrumentos de ordenación urbanística" [véase, por todas, la *STS nº 725/2016, de 31 de marzo (RC 3376/2014)* ], citada en el auto de admisión].

Pero, para apreciar en su justa medida la proyección y trascendencia de esa doctrina en el caso que ahora examinamos debemos tener presente a este respecto lo dicho en el Fundamento anterior: (i) los conceptos de ordenación territorial y de ordenación urbanística, aunque próximos, son perfectamente diferenciables; (ii) para determinar el régimen jurídico de aplicación que corresponda habrá de atenderse al contenido material del plan y no solo a su denominación formal (como plan de ordenación territorial o plan urbanístico); (iii) y, en todo caso, en la exigencia de los requisitos formales que deban observarse en la tramitación de los planes -sean éstos de ordenación territorial o urbanísticos- y, por ende, en la concreción de las consecuencias que quepa deducir de su incumplimiento, debe procederse siempre con absoluto respeto al principio de proporcionalidad, valorando el carácter esencial o sustancial que en el caso examinado pudiera tener el requisito incumplido y huyendo de rigorismos formales excesivos.

Atendiendo a estas consideraciones, estamos en condiciones de afirmar que la doctrina sentada en la referida *sentencia nº 725/2016* no es aplicable a supuestos como el ahora enjuiciado, precisamente porque no estamos ante un instrumento de ordenación urbanística, categoría a la que se refiere dicha sentencia, sino ante un instrumento de ordenación territorial, conceptualmente diferenciable de aquél.

**IV.** Empero, ello no significa que pueda prescindirse absolutamente de toda previsión referida al coste económico que pudiera comportar la aprobación de un instrumento de ordenación territorial, pues, en definitiva, en último término la naturaleza reglamentaria de éste exigiría tal previsión, como recuerda la *STS nº 886/2020, de 29 de junio (RC 113/2019)* que, tras reproducir el *artículo 26.3 de la Ley 50/1997* (en su redacción actualizada), señala al efecto:

"La propia redacción del precepto, que completa y amplía de manera significativa la previsión inicial del *art. 24.1.a)*, pone de manifiesto el carácter sustancial de este trámite del procedimiento, que refleja los principios de la buena regulación reglamentaria a que se refiere el *art. 129 de la Ley 39/2015 de 1 de*

octubre de Procedimiento Administrativo Común, de ahí que ya en relación con la redacción originaria la jurisprudencia viniera considerando la omisión de dicho trámite como vicio determinante de la nulidad de la disposición general correspondiente.

Sin embargo, la respuesta no es la misma cuando el trámite ha sido cumplido y lo que se cuestiona es, como en este caso, la suficiencia de la Memoria para el cumplimiento de los fines y objetivos a que responde y que ahora pueden deducirse del enunciado de los principios de la buena regulación referidos de: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, cuyo alcance respecto a la plasmación de cada uno se establece el citado *art. 129 de la Ley 30/2015*.

En tal caso, la valoración sobre el cumplimiento y suficiencia del trámite ha de ponerse en relación con el contenido y alcance de la norma reglamentaria de que se trate, en la medida que la Memoria contenga aquellas valoraciones necesarias de los distintos elementos que la conforman, a que se refiere el *art. 26.3 de la Ley 50/1997*, sobre los que incide sustancialmente la disposición general.

Así se deduce del criterio jurisprudencial sobre el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, plasmado en numerosas *sentencias, como la 15 de marzo de 2019 (rec. 618/17)* que se refiere a la de 13 de noviembre de 2000, en el sentido de que su observancia "tiene un carácter "ad solemnitatem" de modo que la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte". De manera que en los supuestos de deficiente cumplimiento del trámite, como es el caso de autos, habrá de valorarse la trascendencia de la inobservancia denunciada, que, como señala la citada *sentencia de 15 de marzo de 2019*, "hace referencia a una interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales establecidas para la elaboración de disposiciones generales, que se justifican no por el puro formalismo de su realización sino por la finalidad a que responden, como señala la *sentencia de 15 de diciembre de 1997*".

Y a continuación, precisa en relación con la exigencia de la memoria económica lo siguiente:

"En el mismo sentido y sobre el alcance de tal exigencia procedimental, referida a la redacción inicial del *art. 24.1.a) de la Ley 50/1997*, señala la *sentencia de 12 de diciembre de 2016 (rec. 902/14)*, por referencia a la del Pleno de esta Sala de 27 de noviembre de 2006 (*dictada en el recurso núm. 51/2005*) que: "En cuanto a la memoria económica, es cierto que no cabe exigir una ponderación detallada y exacta de todos los costes que pueda suponer el reglamento, pues se trata de datos cuya completa determinación puede resultar imposible en el momento de aprobarse aquél, pero al menos es preciso la elaboración de una estimación aproximada que tenga en cuenta las variables que puedan producirse. Esta Sala ha considerado aceptables memorias económicas en las que se afirma que el reglamento en cuestión no tendría incidencia en el gasto público (...) si la parte recurrente no ha acreditado que aquella apreciación era incorrecta (...), de donde resultaría la nulidad de la disposición si habiendo afirmado la memoria que el proyecto no tiene incidencia sobre el gasto público el recurrente hubiera probado lo contrario o cuando no existe memoria económica".

Igualmente la *sentencia de 29 de febrero de 2012 (rec. 234/2010)*, en un supuesto en el que la memoria económica se limita a afirmar que la aprobación del

proyecto elaborado no tendrá repercusión sobre el gasto público, señala que: " *Esta Sala ha declarado repetidamente (sentencia de 27 de noviembre de 2006 , y las que en ella se citan) que esa fórmula, u otras semejantes, es aceptable si la parte recurrente no ha acreditado que aquella apreciación era incorrecta ( STS de 10 de marzo de 2003 ), de donde resultaría la nulidad de la disposición si habiendo afirmado la memoria que el proyecto no tiene incidencia sobre el gasto público el recurrente hubiera probado lo contrario, o, como en el caso contemplado por la sentencia de esta Sala de 16 de abril de 2005 , cuando no existe referencia alguna a los efectos que sobre el gasto pudiera tener la norma aprobada. En el mismo sentido, la sentencia de esta Sala de 16 de diciembre de 2011 , en el que se constató la incidencia de la disposición cuestionada sobre el gasto público pero, en lugar de elaborar la correspondiente memoria económica, remitió su estimación a las dotaciones que se establecieran en unos futuros presupuestos generales del Estado" .*

Pues bien, atendiendo a tales consideraciones y en relación con el caso, se observa que la parte se limita a denunciar genéricamente las inobservancias antes descritas -referir únicamente que la norma no presenta impacto económico, no realizar evaluación alguna sobre las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, competencia, unidad de mercado, competitividad y encaje en la legislación vigente en cada momento, no realizar el test Pyme y no identificar las cargas administrativas ni cuantificar el coste de su cumplimiento para la Administración y los obligados a soportarlas- sin analizar las referencias y afirmaciones que al respecto se contienen en la Memoria -que la norma proyectada no presenta impacto económico significativo, por cuanto las limitaciones y prohibiciones orientadas a la protección del atún rojo y la gestión de los caladeros derivan de la normativa internacional y comunitaria antes citada, que ya está en vigor en nuestro país; tampoco se imponen cargas administrativas adicionales; la aprobación del proyecto no supone ningún requerimiento presupuestario adicional, incluidos costes de personal; no supone ningún impacto presupuestario en las Comunidades Autónomas o Entidades Locales; no tiene efectos significativos sobre la competencia- y menos aún justificar que no responden a la realidad, todo ello con una absoluta ausencia de análisis de la Memoria en su contenido total, que en ningún momento valora en sus apreciaciones sustanciales en relación con el objeto y fines que se persiguen con la elaboración de la norma reglamentaria impugnada, limitándose la parte a invocar deficiencias formales en una muy pequeña parte de la Memoria sin que ni siquiera se razone sobre la trascendencia de tales deficiencias para el cumplimiento de la finalidad que se persigue con dicho trámite del procedimiento.

En consecuencia, el motivo de impugnación debe desestimarse".

Por tanto, con independencia de la denominación formal que se asigne a esa previsión del impacto económico de la norma reglamentaria (sea memoria económica o, en su caso, estudio económico-financiero, o cualquier otro), de la doctrina expuesta en la citada sentencia se deduce con nitidez que lo verdaderamente relevante es que se incorporen a su contenido los datos y elementos suficientes en relación con las determinaciones de dicha norma para poder efectuar, razonablemente, una estimación aproximada del impacto económico que, en su caso, podría tener la aprobación de la citada norma reglamentaria.

Y esta conclusión no resulta alterada por el hecho de que el *artículo 16 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell* de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, no incluya expresamente una memoria económica entre la documentación

que necesariamente debe incorporarse a la tramitación de los planes de acción territorial.

**V.** Por tanto, podemos dar respuesta a la primera de las cuestiones planteadas en el auto de admisión en los siguientes términos:

*La doctrina sentada en la sentencia nº. 725/2016, de 31 de marzo, no es aplicable a supuestos como el que ahora examinamos, precisamente porque no estamos ante un instrumento de ordenación urbanística, categoría a la que se refiere dicha sentencia, sino ante un instrumento de ordenación territorial, conceptualmente diferenciable de aquél.*

*Sin perjuicio de lo anterior, dada la naturaleza reglamentaria de los planes de ordenación territorial, como el PATIVEL, en su tramitación deberá incorporarse una previsión suficiente del impacto económico que, en su caso, pudiera derivarse directamente de la aprobación de la norma reglamentaria, atendiendo al contenido material de sus determinaciones.*

**SÉPTIMO.- Aplicación al caso enjuiciado de la doctrina jurisprudencial establecida respecto de la primera cuestión de interés casacional.**

La aplicación al supuesto examinado de la doctrina jurisprudencial que acabamos de establecer en respuesta a la primera cuestión planteada en el auto de admisión conduce directamente a rechazar la fundamentación y conclusión alcanzadas a ese respecto por la Sala de instancia en la sentencia impugnada.

Y ello, por cuanto que en esa sentencia no se ha tenido en cuenta la diferencia conceptual, importante, que existe entre ordenación territorial y ordenación urbanística y, como consecuencia de ello, se ha aplicado a un plan de ordenación territorial como el PATIVEL un régimen jurídico propio de un plan urbanístico, sin atender al verdadero contenido material de sus determinaciones que, lejos de comportar una transformación urbanística directa e inmediata, se limitan a establecer unas líneas directrices generales a modo de marco de referencia al que deberán ajustarse después los instrumentos de planificación urbanística de ámbito territorial inferior.

Además, consideramos que la "memoria económica" incorporada durante la tramitación del PATIVEL debe estimarse suficiente en función del contenido material de las determinaciones del Plan, dado que "del carácter exclusivamente normativo de sus determinaciones se deriva que el PATIVEL no propone ninguna actuación que genere un coste económico, ni su implantación y gestión necesita de la creación de estructuras administrativas nuevas que supongan una repercusión económica nueva en los presupuestos de la Generalitat".

En este sentido, pese a todo y, aun considerando sus redactores que la citada memoria de sostenibilidad económica no era estrictamente exigible por no comportar el PATIVEL actuaciones de transformación urbanística ( ex artículo 22.4 LSRU), dadas las alegaciones realizadas en el trámite de consulta pública en relación con posibles responsabilidades para la Generalitat derivadas del proceso de desclasificación de suelos por el PATIVEL, estimaron conveniente clarificar dicha cuestión.

Así, se analizaron en el documento las distintas categorías de suelo que contempla el PATIVEL (Suelos litorales de protección ambiental, Suelos litorales

afectados por otros planes de acción territorial y Suelos comunes del PATIVEL) para concluir:

"En todos estos supuestos, no se han aprobado todos los instrumentos que permiten el inicio de las obras de urbanización, por lo que no existe el derecho a la indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización, por aplicación del artículo 38, en relación con el artículo 7.4, de la LSRU.

En conclusión, y a la vista de las consideraciones efectuadas en esta Memoria Económica, las posibles responsabilidades patrimoniales de la Administración por cambios en la clasificación de los suelos incluidos en el PATIVEL son nulas, tal y como se sustenta en el informe jurídico de la Abogacía de la Generalitat de fecha 18 de diciembre de 2015 que figura en el expediente administrativo".

Se incluye también en el documento un apartado que lleva por rúbrica "4. Otras repercusiones económicas derivadas de la elaboración y gestión del PATIVEL", en el que se hace una referencia al coste que ha conllevado hasta la fecha la elaboración de este plan de acción territorial para la Generalitat (remitiéndose a los diferentes contratos de asistencia técnica referidos al PATIVEL), señalando también que el PATIVEL propone un programa de actuaciones sobre el que se irá viendo en el futuro las posibilidades de incorporar distintos fondos europeos, municipales, estatales, etc., a la vista de los cuales se podrá determinar la participación de la Generalitat.

Asimismo, como Anexo a la Memoria de Sostenibilidad Económica del PATIVEL, se incluye un Informe sobre la posibilidad de desclasificar suelo urbanizable y urbano mediante planes de acción territorial y sus consecuencias jurídicas y económicas, elaborado por la Abogacía General de la Generalitat, cuyas Conclusiones son las siguientes:

"Primera. Los planes de acción territorial, como instrumentos de ordenación vinculados a la satisfacción de un fin de interés público, pueden llevar a cabo la desclasificación de suelo urbanizable, clasificando dicho suelo como suelo no urbanizable, si dicha operación jurídica se considera imprescindible para el logro de los objetivos de interés público a los que el planificador queda vinculado por ley.

*Segunda. Si la desclasificación se lleva a cabo mediante una disposición legal o, en su caso, a través de un instrumento de carácter territorial como un PAT, de forma motivada, justificando dicha desclasificación en la satisfacción de un interés público supramunicipal, ya sea medioambiental o de otro tipo, sí que se podría, a nuestro juicio, desclasificar suelo previamente clasificado como urbano para transformarlo en suelo no urbanizable o suelo en situación rural.*

*Tercera. Los PAT en tramitación pueden afectar a la ordenación de los terrenos comprendidos en un PAI reclasificador declarado nulo por sentencia firme de modo tal que, si lo considera oportuno, refuerce su condición de suelo no urbanizable. Entendemos que tal operación jurídico-urbanística no conllevaría ningún tipo de indemnización, dado que a nuestro juicio no se ha llegado a patrimonializar ningún derecho.*

Cuarta. En función de los diversos parámetros apuntados en la Consideración Jurídica Quinta del presente informe, y atendiendo a las circunstancias específicas de cada caso, podrán concurrir o no en las operaciones reclasificadoras los supuestos indemnizatorios previstos en los artículos 38 y 39 de la LSRU".

En consecuencia, a lo vista de lo expuesto, cabe afirmar que la memoria económica incorporada durante la tramitación del PATIVEL debe estimarse suficiente en función del contenido material de las determinaciones del Plan y, por ello, el recurso de casación debe ser acogido en cuanto se refiere a este concreto motivo de impugnación.

**OCTAVO.- Doctrina jurisprudencial sobre la segunda de las cuestiones de interés casacional suscitadas: si los informes de impacto de género, familia e infancia y adolescencia "neutros" (en los que se indica la no afectación a tales cuestiones) equivalen a su inexistencia.**

**I.** La respuesta que demos a esta cuestión que se nos plantea en segundo lugar está condicionada -como en el caso de la primera- no solo por el enunciado expresado en el auto de admisión, sino también, necesariamente, por las consideraciones expuestas en el Fundamento Cuarto y por las circunstancias concurrentes en el supuesto ahora examinado, centrado en la impugnación de un plan de acción territorial, esto es, de un instrumento de ordenación territorial y no propiamente urbanístico. Y ello porque, como antes dijimos, la labor hermenéutica que nos requiere el auto de admisión (ex artículo 93.1) no puede hacerse "en abstracto", prescindiendo del concreto objeto del litigio que estamos examinando.

**II.** En nuestra reciente *STS nº. 176/2022, de 11 de febrero (RC 1070/2020)*, nos referíamos a la doctrina jurisprudencial sobre el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los planes urbanísticos y sobre la exigibilidad del informe de impacto de género en la tramitación de dichos planes en los siguientes términos:

"Esta doctrina aparece reflejada -entre otras- en la *STS nº. 1.750/2018, de 10 de diciembre (RCA 3781/2017)*, y ha sido posteriormente corroborada por la *STS nº 426/2020, de 18 de mayo*, que se remite a lo dispuesto en aquélla.

La primera de las sentencias citadas vino a establecer con meridiana claridad que el principio de igualdad de género no resulta una cuestión neutral en materia de urbanismo. Y, en este sentido, recordaba que la Ley Orgánica 3/2007 reconoce la transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres, recogándose este principio también en la Ley del suelo de 2007 ( *artículo 2.2*) y en *Leyes posteriores ( artículo 3.2 del Real Decreto Legislativo 7/2015 )*. Pese a ello, reconocía dicha sentencia que, a diferencia de otros principios asociados al desarrollo territorial y urbano sostenible, en el caso del principio de igualdad de trato, la legislación estatal no ha incorporado ningún trámite específico para su concreción en el planeamiento urbanístico.

Aun así, señalaba, con independencia de los procedimientos específicos de elaboración de los planes de urbanismo en cada una de las Leyes autonómicas, las cuales pueden o no incorporar tramites específicos en materia de género, es lo cierto que 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, por lo que 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 pueda alcanzar a dichos extremos.



Y, consecuente con dichos razonamientos, la citada sentencia vino a declarar 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".

**III.** La doctrina expresada está referida a los planes urbanísticos, pero ello no quiere decir que no pueda considerarse de aplicación, conceptualmente, a los planes de ordenación territorial; esto es, también en estos planes, y por las mismas razones, el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres debe considerarse un principio inspirador de la ordenación territorial.

Ello no obstante, las características derivadas de la naturaleza de estos planes de ordenación territorial -que están dotados necesariamente de una mayor generalidad en sus determinaciones, en cuanto que se limitan a establecer un marco de referencia, unas líneas maestras o directrices generales a las que se deberán ajustar en el futuro los planes urbanísticos de inferior ámbito territorial- hacen que el contenido del informe de impacto de género deba ser necesariamente más detallado en estos últimos que en aquéllos.

**IV.** La exigibilidad de los informes de impacto de género en los proyectos normativos en el ámbito de la Comunidad Valenciana está fuera de toda duda, conforme a lo establecido en el *artículo 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril*, para la igualdad de hombres y mujeres, introducido en ésta en virtud de lo previsto en el *artículo 45 de la Ley 13/2016, de 29 de diciembre*, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, que entró en vigor el 1 de enero de 2017 y que, por tanto, estaba vigente en la fecha en que se aprobó el PATIVEL).

Y, respecto de la exigibilidad en los proyectos reglamentarios de los informes de impacto en la familia, infancia y adolescencia tampoco cabe albergar duda alguna conforme a lo dispuesto en la *Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas* y en el *artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor*, en la redacción dada a ambas por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia.

**V.** Lo que nos requiere el auto de admisión en relación con estos informes de impacto de género, de familia, infancia y adolescencia es que precisemos si los informes "neutros", en los que se indica la no afectación a tales materias, equivalen a su inexistencia.

Pues bien, la respuesta a tal cuestión dependerá del verdadero contenido de tales informes en cada caso concreto que se examine. En consecuencia, podemos establecer la siguiente doctrina jurisprudencial:

Si en el caso enjuiciado cabe deducir que realmente se llevó a cabo el análisis

del impacto que las determinaciones del plan de ordenación territorial podrían tener sobre el género, familia, infancia y adolescencia, los informes "neutros" no serán equivalentes a inexistentes; por el contrario, cuando pueda inferirse que se ha utilizado una fórmula rituarial para afirmar la neutralidad de la norma a esos efectos, pero que no ha existido realmente un análisis sobre el particular, esos informes deben reputarse inexistentes.

**NOVENO.- Aplicación al caso enjuiciado de la doctrina jurisprudencial referida a la segunda de las cuestiones de interés casacional suscitadas.**

En el caso enjuiciado, consta en el documento nº 35 -entre otros- un informe emitido por el Director General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje sobre la protección de las familias numerosas, en el que, a modo de conclusión, éste manifiesta que "cabe afirmar que (el PATIVEL) no tiene ninguna incidencia, directa ni indirecta, sobre las familias numerosas".

Asimismo, figura en dicho documento un informe emitido por la misma autoridad en relación con el impacto sobre la infancia y adolescencia, en el que, entre otros extremos, se establece que "cabe afirmar que no se considera que el Proyecto de Decreto para la aprobación del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana vaya a tener ninguna incidencia sobre los derechos de la infancia".

Y, finalmente, también aparece incorporado a dicho documento el informe de impacto de género. En éste, tras la referencia a la descripción general de la norma y concretarse los objetivos generales del proyecto, se afirma que no se prevén efectos sobre la igualdad; asimismo, se establece una valoración positiva -respecto del impacto de género- al señalar que " *como el objetivo es la mejora de las condiciones ambientales y racionalizar el uso del suelo, se considera que tendrá efectos positivos sobre la vida de las personas, sin que pueda distinguirse un efecto diferencial* " y, se afirma que "no hay una afectación que pueda justificar el análisis desde la perspectiva de género".

Pues bien, el análisis de este documento nº 35 -en los extremos indicados- nos conduce a la conclusión contraria a la alcanzada por la Sala de instancia pues, a nuestro juicio, no puede afirmarse en este caso que los informes sobre impacto de género, familia, infancia y adolescencia puedan calificarse de rituarios y, por tanto, deban considerarse como inexistentes.

Lo que ocurre es que ese documento debe ser analizado desde la perspectiva adecuada, que no es otra que la derivada de las propias características de un plan de ordenación territorial en el que se trazan las grandes líneas maestras, el marco general de referencia al que -como hemos dicho reiteradamente- habrán de ajustarse en el futuro los planes urbanísticos de ámbito territorial inferior.

Y, desde esa perspectiva, no cabe duda de que -por pura lógica- la eventualidad de que pudiera producirse un impacto desfavorable en el género, familia, infancia o adolescencia como consecuencia de la aprobación de un plan de ordenación territorial aparece, en teoría, como una posibilidad más remota -menos probable- que si de la aprobación de un plan urbanístico de ámbito territorial inferior se tratara.

Pese a ello, esa posibilidad teórica no debe ser descartada. Pero, a la vista del

documento nº 35, la mera afirmación de la parte recurrida sobre la inexistencia real de los preceptivos informes -que hemos rechazado- no puede considerarse suficiente para anular el PATIVEL porque, en tal caso, la estimación de esa pretensión comportaría consecuencias realmente desproporcionadas a la vista de las circunstancias concurrentes.

Por ello, de modo análogo a como razonamos en nuestra *STS nº. 176/2022*, consideramos -en virtud del principio de proporcionalidad- que para poder declarar fundadamente la nulidad del PATIVEL por este motivo, deberían haberse precisado suficientemente cuáles eran las concretas determinaciones incluidas en el plan aprobado que incurrían en contravención del principio de igualdad o que podían afectar desfavorablemente a la familia, infancia o adolescencia; o, de otro modo, debería haberse indicado el motivo por el que se apreciaba que una específica omisión en las determinaciones del plan comportaba una quiebra de aquel principio o de la necesaria protección de la familia, infancia o adolescencia.

Y, en su caso, también debería haberse justificado que esa eventual afectación desfavorable para la igualdad de género, familia, infancia o adolescencia se proyectaba sobre la totalidad del plan y que no bastaba para remediarla con la anulación parcial del mismo, esto es, de alguna o algunas de sus determinaciones.

Nada de esto aparece en la sentencia impugnada ni se precisa en las alegaciones de la parte recurrida en casación y ello nos lleva a la conclusión de que el recurso de casación debe ser acogido en este extremo.

**DÉCIMO.- Doctrina jurisprudencial sobre la tercera de las cuestiones suscitadas en el auto de admisión: qué alcance puede exigirse al estudio de alternativas que debe contener una evaluación ambiental estratégica.**

La tercera de las cuestiones de interés casacional que suscita el auto de admisión se refiere al alcance que puede exigirse al estudio de alternativas que debe contener una evaluación ambiental estratégica.

Y, una vez más, debemos recordar que esta cuestión debe ser puesta en relación con las circunstancias del caso enjuiciado, dado que la labor hermenéutica que nos requiere el auto de admisión (ex artículo 93.1) no puede hacerse "en abstracto", prescindiendo del concreto objeto del litigio que estamos examinando. En consecuencia, debemos tener presente que el alcance del estudio de alternativas al que se alude en el auto de admisión debe venir referido a un plan de ordenación territorial como el PATIVEL.

Pues bien, para dar respuesta a la cuestión suscitada debemos tener presente la *Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuyo objeto era, según su artículo 1*, "conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización, de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva, de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente".

En su artículo 5.1 la mencionada Directiva se refería al Informe

medioambiental, señalando que cuando se requiera una evaluación medioambiental "se elaborará un informe medioambiental en el que se identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa" añadiendo que "La información que se habrá de facilitar al respecto se menciona en el anexo I"

En ese Anexo I -en cuanto ahora interesa- se aludía a la información referida en el artículo 5.1, incluyendo en su apartado h) "un resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas y una descripción de la manera en que se realizó la evaluación, incluidas las dificultades (como deficiencias técnicas o falta de conocimientos y experiencia) que pudieran haberse encontrado a la hora de recabar la información requerida".

Por su parte, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, transpone al ordenamiento interno la *Directiva 2011/92/UE*, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en sintonía con los principios que animan la revisión de la normativa comunitaria sobre la evaluación ambiental de proyectos.

En su preámbulo, esta ley establece que "los pronunciamientos ambientales tienen la naturaleza jurídica de un informe preceptivo y determinante. El carácter determinante de los pronunciamientos ambientales se manifiesta en una doble vertiente, formal y material. Desde el punto de vista formal o procedimental, el carácter determinante de los pronunciamientos ambientales implica que no es posible continuar con la tramitación del procedimiento sustantivo en tanto éste no se evacue.

Desde el punto de vista material, esto es, en cuanto a la vinculación de su contenido para el órgano que resuelve, el carácter determinante de un informe supone, conforme a la reciente jurisprudencia, que el informe resulta necesario para que el órgano competente para resolver pueda formarse criterio sobre las cuestiones a las que el propio informe se refiere".

En su artículo 1.1.b) dicha ley establece las bases que deben regir la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, garantizando en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental, con el fin de promover un desarrollo sostenible, mediante distintas acciones, entre las que cita "el análisis y la selección de las alternativas que resulten ambientalmente viables".

En el artículo 5.1.a) se dispone que a los efectos de esta ley se entenderá por "evaluación ambiental" el "proceso a través del cual se analizan los efectos significativos que tienen o pueden tener los planes, programas y proyectos, antes de su adopción, aprobación o autorización sobre el medio ambiente, incluyendo en dicho análisis los efectos de aquellos sobre los siguientes factores: la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, la tierra, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados", precisando que "La evaluación ambiental incluye tanto la evaluación ambiental estratégica, que procede respecto de los planes o programas, como la evaluación de impacto ambiental, que procede respecto de los proyectos (...)".

Por su parte, el artículo 5.1.c) define como " *Documento de alcance* " el

"pronunciamiento del órgano ambiental dirigido al promotor que tiene por objeto delimitar sobre el contenido, la amplitud, nivel de detalle y grado de especificación que debe tener el estudio ambiental estratégico y el estudio de impacto ambiental", mientras que el artículo 5.2.c) establece que a los efectos de la evaluación ambiental estratégica regulada en esta ley se entenderá por Estudio ambiental estratégico "el estudio elaborado por el promotor que, siendo parte integrante del plan o programa, identifica, describe y analiza los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente derivados o que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa, con el fin de prevenir o corregir los efectos adversos sobre el medio ambiente de la aplicación del plan o programa".

En coherencia con lo anterior, el artículo 18, referido a la solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria, dispone en su apartado 1.b):

"Dentro del procedimiento sustantivo de adopción o aprobación del plan o programa el promotor presentará ante el órgano sustantivo, junto con la documentación exigida por la legislación sectorial, una solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria, acompañada del borrador del plan o programa y de un documento inicial estratégico que contendrá, al menos, la siguiente información: (...) El alcance y contenido del plan o programa propuesto y de sus alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables".

Y el artículo 26, referido a la Publicidad de la adopción o aprobación del plan o programa, dispone en su apartado 2 que el órgano sustantivo remitirá para su publicación en el "Boletín Oficial del Estado" o diario oficial correspondiente la documentación que indica, señalando entre ésta un extracto que incluya "las razones de la elección de la alternativa seleccionada, en relación con las alternativas consideradas".

Pues bien, con base en lo expuesto podemos dar respuesta a la cuestión de interés casacional suscitada, referida al alcance que pueda exigirse al estudio de alternativas que debe contener una evaluación ambiental estratégica, referida a un plan de ordenación territorial, en los siguientes términos:

*El estudio de alternativas que debe contener una evaluación ambiental estratégica de un plan de ordenación territorial, debe incluir, además de la referencia al alcance y contenido del plan propuesto, aquellas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa, con el fin de prevenir o corregir los efectos adversos sobre el medio ambiente de la aplicación del plan o programa.*

**DECIMOPRIMERO.- Aplicación al caso enjuiciado de la doctrina jurisprudencial establecida sobre la tercera de las cuestiones de interés casacional suscitadas en el auto de admisión.**

La Sala de instancia considera en la sentencia impugnada que en el PATIVEL el análisis de las alternativas se basa, principalmente, en criterios económicos y que no se produce un análisis profundo y con rigor desde el punto de vista ambiental de las distintas propuestas o alternativas presentadas, y así, descartada la primera opción (no actuación), a la hora de elegir entre las siguientes se opta por elegir la tercera atendiendo a los posibles costes económicos. Y señala al respecto:

" En efecto, la alternativa 1 se rechaza, y respecto de las otras dos, se escoge de manera puramente formal la Alternativa 3, desarrollada por el PATIVEL, y se rechazada la Alternativa 2, que se caracterizaría por una desclasificación generalizada de los suelos, principalmente urbanizables, del litoral en situación básica rural, con independencia de su estado Jurídico-administrativo, sin analizarse desde el punto de vista ambiental. Ambas alternativas, se dice, podrían ser válidas. Así, se indica que la principal dificultad para realizar la selección de alternativas se centra en la valoración de los posibles costes por responsabilidad patrimonial de la administración provocados por las distintas alternativas, ya que desde el punto de vista medioambiental, tanto la Alternativa 2 como la 3 cumplen los objetivos de este Plan de Acción Territorial. Es decir, que la diferencia entre las dos es puramente económica.

Nos encontramos, en realidad, con argumentos retóricos sin tener en cuenta la realidad material del suelo afectado, sino solo aspectos económicos, sin atender a aspectos ambientales, paisajísticos o territoriales, optando por la alternativa que menos indemnizaciones genere. Es decir, el PATIVEL no contiene un análisis técnico riguroso sobre la base de los aspectos medioambientales, paisajísticos o territoriales.

En efecto, no se analizan las consecuencias que el PATIVEL puede tener para con la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, y demás factores mencionados.

El motivo, en consecuencia, debe ser acogido".

Sin embargo, no podemos aceptar esta conclusión alcanzada por la Sala de instancia. Veamos los motivos.

En los capítulos 10 a 13 del documento referido a la Evaluación ambiental y territorial estratégica, fechado en 2018, que obra en DVD nº 7 del expediente administrativo, se lleva a cabo un estudio que abarca -en esencia- los siguientes aspectos:

**A)** En el **capítulo 10** , la "SELECCIÓN DE ALTERNATIVAS Y DESCRIPCIÓN DE SU EVALUACIÓN".

En él se incluyen los siguientes epígrafes:

### **10.1 ALTERNATIVAS CONTEMPLADAS EN EL PATIVEL .**

Se describen en los siguientes términos:

"10.1.1 Alternativa 1: No actuación

*En este caso el planeamiento en el litoral se continuaría rigiendo por las propuestas de planeamiento municipal. Asumiendo que se desarrollan todos los sectores que están ahora en tramitación esto supondría que el 60% de suelo en los primeros 500 metros de costa quedaría sellado. No se gestiona en suelo no urbanizable de acuerdo a criterios comunes para todo el litoral.*

*La no realización del PATIVEL conduciría sin ninguna duda hacia el desarrollo urbanístico del suelo no urbanizable que no está zonificado como de protección. Con un ritmo de urbanización similar al de los últimos cinco-siete años (periodo de fuerte crisis*

inmobiliaria) estos suelos se sellarían totalmente en unos 20 años. Si, por el contrario, se produjera una revitalización de la construcción en el litoral, en menos de diez años se colmatarían estos tramos no construidos, aun sin alcanzar las grandes cifras de crecimiento del periodo de la burbuja inmobiliaria.

*10.1.2 Alternativa 2: Desclasificación generalizada de sectores urbanizables en estado básico rural.*

*En esta alternativa, se procedería a desclasificar todo el suelo en estado básico rural de la franja sin entrar en consideraciones del estado legal de cada suelo. Esta situación, aun siendo posible y viable desde el punto de vista ambiental, provocaría responsabilidades patrimoniales a la Generalitat, posiblemente de un coste muy elevado para las arcas públicas. Si la elegida fuera ésta, el PATIVEL debería incluir en su documentación una Memoria de Sostenibilidad Económica.*

*En este caso, no se priman los suelos abiertos al mar, ni los valores del territorio, ni se apoya en un análisis exhaustivo de la Infraestructura Verde desde el punto de vista cualitativo ni cuantitativo. Por otro lado, no se evalúan los diferentes estados de tramitación del planeamiento, ni se evalúan las responsabilidades patrimoniales, ni se asume las posibilidades de completar ciertos tejidos urbanos de acuerdo a un modelo de desarrollo urbano sostenible, situación que es habitual en zonas del trasdós litoral.*

*Esta Alternativa, mediante la desclasificación selectiva de sectores urbanizables en estado básico rural (los de mayor valor ambiental y territorial), pretende garantizar la sostenibilidad del espacio litoral sin incurrir en costosas indemnizaciones por las posibles responsabilidades patrimoniales de las administraciones.*

*10.1.3 Alternativa 3 (PATIVEL): Desclasificación selectiva de sectores urbanizables en estado básico rural.*

*Esta Alternativa, mediante la desclasificación selectiva de sectores urbanizables en estado básico rural (los de mayor valor ambiental y territorial), pretende garantizar la sostenibilidad del espacio litoral sin incurrir en costosas indemnizaciones por las posibles responsabilidades patrimoniales de las administraciones.*

*Así, se protegen los suelos abiertos al mar, se atiende a los valores del territorio, y el discurso de "rescate" de suelos se apoya en un análisis exhaustivo de la Infraestructura Verde desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo. Por otro lado, se evalúan los diferentes estados de tramitación del planeamiento, se evalúan las responsabilidades patrimoniales y se asume la posibilidad de completar ciertos tejidos urbanos.*

Con esta Alternativa, se desclasifican aproximadamente 1.346 hectáreas, pudiendo llegar a 1.888 hectáreas en caso de no desarrollarse los sectores afectados por la disposición transitoria recogida en la Normativa Urbanística del PATIVEL".

## **10.2 RESUMEN DE LA METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA SELECCIÓN DE LA ALTERNATIVA DESARROLLADA POR EL PATIVEL.**

Incluye el documento los siguientes subepígrafes:

*10.2.1 Diseño de la Infraestructura Verde en el espacio litoral de la Comunitat Valenciana (especificando los suelos que cumplen las condiciones descritas en las Memorias Informativa y Justificativa del PATIVEL para entrar dentro de la Infraestructura Verde del litoral).*

*10.2.2 Grado de transformación del suelo.*

*10.2.3 El estado del planeamiento vigente en los municipios.*

*10.2.4 El margen de maniobra.*

*10.2.5 Conflictos con la Infraestructura verde.*

*10.2.6 Vocación del sector. Selección de los sectores en los que se debe revertir el planeamiento vigente (desclasificación de suelos urbanizables).*

De entre los aspectos examinados en esos subepígrafes, interesa ahora destacar el tenor del apartado 10.2.5, referido a los Conflictos con la Infraestructura Verde, en el que se dice lo siguiente:

"El PATIVEL analiza los conflictos detectados entre los sectores urbanizables del planeamiento vigente y los elementos de la Infraestructura Verde. En función del valor cuantitativo y cualitativo que se le ha asignado a cada uno de los elementos integrantes de la red, se opta por distintas posibilidades.

*Así, se identifican aquellos sectores que provocan un alto grado de colisión con la Infraestructura Verde de corte cuantitativo y cualitativo, priorizando aquellos sectores urbanizables que ocupan espacios como suelos abiertos al mar ("ventanas" al mar) o espacios de especial atención como cabos y otros elementos geográficos significativos del litoral. Del mismo modo, se identifican otros espacios litorales que si bien no tienen conexión con el interior, se encuentran en la primera línea de costa y atesoran valores ambientales, culturales, visuales o sociales.*

En el PATIVEL se prioriza la identificación de aquellos sectores urbanizables que además de guardar altos valores cualitativos y cuantitativos respecto a la Infraestructura Verde, suman cualidades como las de ser un espacio relicto, ser suelos abiertos al mar o "ventanas" al mar, ser franjas de terreno de conexión costa-interior o ser un espacio de especial atención por su elevado valor ambiental o territorial".

### **10.3 JUSTIFICACIÓN DE LA SELECCIÓN DE LA ALTERNATIVA DESARROLLADA POR EL PATIVEL.**

Señala a este respecto el documento:

" *La evaluación y selección de alternativas se realiza en el marco del paradigma del desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible se basa en tres pilares que son: el ambiental, el social y el técnico-económico. Los planes no son han de ser soportables o viables, han de ser sostenibles.*

*La Alternativa 1 (no actuación) se descarta, al no resolver la problemática asociada al espacio litoral de la Comunitat Valenciana sobre todo en relación con los aspectos ambientales y el modelo territorial propuesto como objetivo. Como se*



*comprueba en la tabla siguiente esta alternativa ocasiona importantes impactos sobre los valores del medio biótico en la zona del litoral y favorece el impacto del cambio climático. Si bien esta actuación es técnica y económicamente viable y evita conflictos sociales, los beneficios de estos dos pilares no compensan los importes perjuicios que se causan sobre el pilar ecológico.*

*Así pues, la selección de alternativas se centra entre las Alternativas 2 y 3. Estas dos alternativas permiten alcanzar los objetivos previstos en el Plan y solucionar la problemática detectada en la zona litoral de la comunidad Valenciana.*

*Tanto la Alternativa 2 como la Alternativa 3 son sostenibles desde el punto de vista ambiental ya que no ocasionan impactos significativos negativos sobre el medio biótico y abiótico de la zona costera y permiten reducir el impacto sobre el cambio climático.*

*Ambas alternativas permiten disminuir los riesgos inducidos al evitar la urbanización de zonas inundables y evitar ocupara los terrenos por debajo de la cota +1 msnm por lo que se evitan los posibles problemas futuros relacionados con el ascenso del nivel del mar relacionado con el cambio climático.*

*Las principales diferencias entre las Alternativas 2 y 3 se centran en los aspectos sociales y técnicos económicos de las mismas.*

*La Alternativa 2 puede suponer un mayor conflicto social que la Alternativa 3, ya que se desclasifica una mayor superficie de terrenos. Los terrenos desclasificados en esta alternativa en ocasiones afectarían a las expectativas en pequeños propietarios que han actuado de buena fe al margen de los procesos especulativos que han afectado al litoral de la Comunidad Valenciana. Así pues la Alternativa 3 es previsible que tenga una mayor aceptación social que la Alternativa 2.*

*Desde el punto de vista técnico-económico la Alternativa 2 genera mayores problemas jurídicos de acuerdo con la legislación y la jurisprudencia actual lo cual podría traducirse en sentencias contrarias a la Administración pública que supondría o que el plan perdiera toda su vigencia con lo cual la problemática detectada quedaría sin resolver, o bien elevados costes económicos por indemnizaciones que sustraerían recursos económicos a la Administración, que no podría aplicar a otros problemas de la sociedad. La memoria económica que acompaña al plan justifica que la en la Alternativa 3 "las posibles responsabilidades patrimoniales de la Administración por cambios en la clasificación de los suelos incluidos en el PATIVEL son nulas, tal y como se sustenta en el Informe jurídico de la Abogacía de la Generalitat de fecha 18 de diciembre de 2015 que figura en el expediente administrativo". La rotunda afirmación anterior no puede realizarse de la Alternativa 2.*

*Las tablas siguientes sintetizan los posibles impactos negativos y positivos que pueden afectar a los factores del medio en las tres alternativas estudiadas.*

*Así pues se selecciona la Alternativa 3 la cual sin causar impactos significativos negativos desde el punto de vista ecológico es la que minimiza los posibles impactos sociales y técnicos-económicos resolviendo la problemática detectada en el litoral de la Comunidad Valenciana y cumpliendo con los objetivos previstos. Por lo cual dicha alternativa 3 es más sostenible que la alternativa 2.*

*La tabla siguiente sintetiza la justificación de la selección de alternativas*

desde el punto de vista del desarrollo sostenible

#### **10.4 DIFICULTADES ENCONTRADAS A LA HORA DE REALIZAR LA SELECCIÓN DE ALTERNATIVAS.**

Se señala a este respecto:

" La principal dificultad para realizar la selección de alternativas se centra en la valoración de los posibles costes por responsabilidad patrimonial de la administración provocados por las distintas alternativas, ya que desde el punto de vista medioambiental, tanto la Alternativa 2 como la 3 cumplen los objetivos de este Plan de Acción Territorial. Así se recogía en la primera versión del EATE correspondiente a la versión preliminar del Plan de Noviembre de 2016.

No obstante, tal como se ha realizado la definición de las distintas zonas de protección que recoge la Normativa Urbanística (suelos que no tengan un programa de actuación aprobado o, en caso de tenerlo, hayan transcurrido los plazos establecidos para su ejecución por causas no imputables a la administración), en estos casos no se incurriría en ninguna responsabilidad patrimonial por la desclasificación de sectores incluidos en estas categorías, tal como se afirma en el Informe jurídico de la Abogacía de la Generalitat citado en apartados anteriores".

**B)** En el **capítulo 11** se incluyen las "MEDIDAS PREVISTAS PARA EL SEGUIMIENTO DEL PATIVEL".

En la parte introductoria de este capítulo se establece la referencia a su contenido en los siguientes términos:

"En este capítulo se da respuesta al apartado j) del Anexo VII de la LOTUP, en el que se define el contenido del Estudio Ambiental y Territorial Estratégico. Dicho apartado determina que el EATE contendrá "una descripción de las medidas previstas para el seguimiento, de conformidad con el artículo 56 de esta ley".

A su vez el artículo 56 determina que "el órgano promotor, en colaboración con el órgano ambiental y territorial, deberá realizar un seguimiento de los efectos en el medio ambiente y el territorio derivados de la aplicación del plan o programa, para la pronta detección de efectos adversos no previstos en él. En el caso de los planes urbanísticos y territoriales, con ese fin el órgano promotor elevará al órgano ambiental y territorial informes de seguimiento con la periodicidad mínima prevista en la declaración ambiental y territorial estratégica".

*El presente capítulo se centra en el sistema de indicadores previsto para efectuar el seguimiento de la aplicación de las medidas del Plan y de sus efectos.*

*El carácter desigual de los efectos de las políticas de protección del territorio y la necesidad de nuevos instrumentos que permitan el control y seguimiento de la sostenibilidad de los procesos en las áreas objeto de las nuevas políticas, requieren la definición de un sistema de indicadores.*

Así, se pretende definir un sistema de seguimiento que permita la construcción de una serie de Indicadores de Sostenibilidad que evalúen de forma dinámica el estado del proceso en las áreas de aplicación".

### **C) Capítulo 12. "CONCLUSIONES ".**

Son del siguiente tenor literal:

"Desde la perspectiva del presente EATE, parte integrante del procedimiento de Evaluación Ambiental y Territorial Estratégica del PATIVEL, se considera que este Plan promueve el desarrollo sostenible, persigue un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuye de manera adecuada a la integración de los aspectos ambientales y territoriales en la planificación territorial del espacio litoral de la Comunitat Valenciana.

*El contenido y nivel de detalle del presente documento es acorde con la concreción del documento evaluado, y atiende a las observaciones realizadas en el Documento de Alcance emitido por el órgano ambiental.*

*El presente EATE se ha elaborado de forma interactiva con el PATIVEL, de modo que éste ha ido incorporando las sugerencias y recomendaciones que desde la perspectiva del EATE se consideraban necesarias para mejorar la integración ambiental del Plan.*

*Las modificaciones realizadas tras los dos procesos de participación pública llevados a cabo responden en líneas generales a las observaciones y alegaciones efectuadas durante los mismos, bien sea por el público interesado, bien por las administraciones competentes, y dan lugar a la última versión del Plan (Propuesta de Plan), como compendio de las diferentes aportaciones realizadas al procedimiento evaluativo y participativo.*

**Por todo lo anterior, se concluye la viabilidad ambiental del documento evaluado ".**

### **D)Capítulo 13. " RESUMEN NO TÉCNICO".**

Establece literalmente lo siguiente:

"El litoral de la Comunitat Valenciana es uno de los grandes activos de la Comunitat, desde el punto de vista social, económico y ambiental. Este espacio posee atributos medioambientales y territoriales de elevada relevancia, destacando un gran número de elementos de interés cultural y natural. Los espacios naturales protegidos ocupan más de 115.000 hectáreas y entre ellos cabe destacar: 10 Parques Naturales, el 90% de la superficie de los humedales catalogados, 23 Lugares de Interés Comunitario-Zonas Especiales de Conservación y una gran superficie de espacios agrícolas de alta capacidad productiva. Además destaca la importancia de las playas, con una longitud aproximada de 265 km y con una elevada calidad de las mismas y de sus aguas de baño, así como cordones dunares.

*Tradicionalmente, el desarrollo de la Comunitat Valenciana, ante la ausencia de planes territoriales aprobados, tan sólo ha sido condicionado por la existencia de determinados planes de carácter sectorial. En este escenario, el urbanismo ha desempeñado un papel fundamental en la ordenación del espacio.*

*Se ha producido un modelo de crecimiento aditivo por superposición de las previsiones de los diferentes planes municipales que ha conducido a un modelo carente de una visión integrada. Se han colmatado espacios vacantes entre los núcleos*

*urbanos, generando continuos urbanizados de desarrollo no coordinado. Como consecuencia, uno de los principales problemas que sufre el litoral de la Comunitat Valenciana es el alto porcentaje de sellado de suelo y la configuración de las tramas urbanas, cuya ocupación ha sido en muchos casos desordenada o inadecuada, generando graves impactos en el territorio litoral y dejando poco espacio libre abierto al mar.*

*Todo ello hace que más del 35% del suelo de la franja de los 500 metros desde la línea de costa se encuentre sellado y casi un 20% adicional en proceso de desarrollo urbanístico. Estos porcentajes se traducen en una gran presión sobre el aprovechamiento de los recursos naturales, especialmente el agua y el suelo.*

*Las ventanas al mar son ya escasas en el litoral y están en riesgo de desaparición. El suelo no urbanizable común existente es una gran oportunidad para cualificar el territorio y constituye un activo muy valioso que los municipios deben preservar como reserva estratégica de futuro por sus importantes valores agrícolas, ambientales y paisajísticos.*

*Los objetivos del PATIVEL son:*

*"Para cumplir con estos objetivos y hacer frente a la problemática detectada, el PATIVEL propone tres alternativas: el futuro tendencial en caso de no aplicación del Plan (alternativa 1), la desclasificación de todos los sectores pendientes de desarrollo en la franja litoral (alternativa 2) y la selección de los sectores que deben desclasificarse para no entrar en conflicto con la Infraestructura Verde (alternativa 3).*

*En la alternativa 1, asumiendo que se desarrollan todos los sectores que están ahora en tramitación supondría que el 60% del suelo en los primeros 500 metros de costa quedaría sellado, teniendo consecuencias medioambientales muy importantes como pérdida de biodiversidad, fragmentación de espacios, pérdida de conectividad así como un incremento del riesgo de inundación.*

*En la alternativa 2, no se tiene en cuenta los diferentes estados de tramitación del planeamiento, ni se evalúan las responsabilidades patrimoniales, ni se asume las posibilidades de completar ciertos tejidos urbanos de acuerdo a un modelo de desarrollo urbano sostenible, situación que es habitual en zonas de trasdós.*

*En la alternativa 3, que es la desarrollada por el PATIVEL, se protegen los suelos abiertos al mar, se atienden a los valores del territorio y el discurso de "rescate" de suelos se apoya en un análisis exhaustivo de la Infraestructura Verde. Además se evalúan los diferentes estados de tramitación del planeamiento, se evalúan las responsabilidades patrimoniales y se asume la posibilidad de completar ciertos tejidos urbanos de acuerdo a un modelo de desarrollo urbano sostenible.*

*Tras un análisis ambiental, social y económico la alternativa seleccionada es la alternativa 3: aplicación del PATIVEL.*

*La aplicación del PATIVEL tiene un efecto positivo en el medio ambiente ya que identifica y articula mecanismos administrativos y técnicos para preservar los escasos y amenazados espacios en primera línea de costa conectándolos con el interior a través de la Infraestructura Verde. Además define las directrices para tejidos urbanos existentes y para futuros crecimientos de manera que cuenten con un modelo de desarrollo urbano sostenible. Este modelo de desarrollo incluye criterios de*

*integración paisajística entre los que destacan; definir adecuadamente los bordes urbanos y espacios de transición, respeto a la topografía y la vegetación del lugar y preservar las vistas hacia los paisajes de mayor valor. Además los nuevos modelos propuestos trabajan por la integración con los corredores ecológicos así como con la integración con la costa, creando espacios verdes que puedan sumarse a la red de parques litorales. Con la puesta en marcha del PATIVEL se protegen los valores ambientales, territoriales, paisajísticos, culturales, educativos y de protección frente a riesgos naturales e inducidos.*

*Por otro lado el PATIVEL genera una red de uso pública fomentando la movilidad sostenible y las conexiones de norte a sur de la Comunitat así como con el interior. Dentro de esta red destaca la Vía Litoral, que une el norte con el sur de la Comunitat para usos no motorizados. La Vía permitirá conocer mejor la costa valenciana y hacerla más accesible, permitiendo la puesta en valor de espacios hoy en día olvidados.*

*El PATIVEL analiza el impacto del cambio climático en el litoral de la Comunitat Valenciana, en particular las posibles consecuencias del aumento del nivel del mar, además de la intensificación de los temporales, acelerando la destrucción de determinados ecosistemas y aumento de la erosión costera, lo que se traduce en pérdida y fragmentación de hábitats, fundamentalmente en las zonas sometidas a desarrollos urbanos que impiden la adaptación de la playa. La aplicación del PATIVEL es en sí misma una medida de adaptación al cambio climático.*

*El desarrollo del PATIVEL se centra en 20 áreas prioritarias que se caracterizan por ser tramos del litoral en los que existen conflictos entre la Infraestructura Verde y los crecimientos urbanos. Dentro de esas áreas, el PATIVEL se centra en los suelos abiertos al mar o "ventanas" al mar y espacios de especial atención dentro de esas áreas prioritarias. Los sectores que no colisionen con estos espacios, deberán atender a las directrices de uso racional del suelo de la ETCV o bien a las determinaciones de los futuros PAT integrales de las correspondientes áreas funcionales. Para ellos el PATIVEL define las directrices de un modelo de desarrollo urbano sostenible.*

El presente Estudio de Evaluación Ambiental y Territorial Estratégico (EATE) se ha elaborado de forma paralela con el PATIVEL, de modo que se ha ido incorporando las sugerencias y recomendaciones desde la perspectiva del EATE y que se consideraban necesarias para la mejor integración ambiental del mismo".

Por todo lo anterior, se concluye la viabilidad ambiental del documento evaluado".

Pues bien, una vez expuestos -en lo que ahora interesa- los aspectos tratados en el documento de evaluación ambiental y territorial estratégica y los términos en que ese examen medioambiental se ha realizado, la Sala no alberga duda alguna de que su contenido es suficiente y adecuado en función de los objetivos, el ámbito geográfico y territorial, y las determinaciones del PATIVEL.

Como antes dijimos, la Sala de instancia estimó que no se había tenido en cuenta la realidad material del suelo afectado, sino solo aspectos económicos, sin atender a aspectos ambientales, paisajísticos o territoriales, optando por la alternativa que menos indemnizaciones generaba.

Sin embargo, el examen de los capítulos 10 a 13 del documento de evaluación, parcialmente transcritos y, singularmente, de los cuadros incluidos en el capítulo 10, evidencia que sí se ha llevado a cabo -en lo sustancial- el análisis de los efectos que el PATIVEL pudiera tener sobre los factores indicados en el *artículo 5.1.a) de la Ley 21/2013* y, del mismo modo, que la selección y análisis de las alternativas se ha ajustado a los requisitos legales y a la doctrina jurisprudencial que hemos sentado en el Fundamento anterior.

En consecuencia, también en lo relativo a este motivo de impugnación el recurso de casación debe ser estimado.

### **DECIMOSEGUNDO.- Conclusiones y costas.**

A tenor de lo razonado en los Fundamentos precedentes, procede declarar haber lugar y estimar el presente recurso de casación y, en consecuencia, debemos casar y anular la sentencia impugnada.

Y, una vez anulada la sentencia impugnada, dado que para resolver el recurso contencioso-administrativo del que trae causa este recurso de casación es preciso el examen e interpretación de la normativa autonómica, que es competencia de la Sala de instancia, debemos retrotraer las actuaciones a fin de que sea dicha Sala la que, con observancia de lo razonado y decidido en esta sentencia, dicte nueva sentencia resolviendo las "alegaciones impugnatorias formuladas por la parte recurrente acerca del contenido material del PATIVEL" a las que aludió en el último párrafo del Fundamento Décimo la sentencia ahora anulada.

En cuanto a las costas, en virtud de lo previsto en los *artículos 93 y 139 LJCA*, disponemos que respecto de las de casación cada una de las partes abone las causadas a su instancia y la mitad de las comunes, al no apreciarse temeridad ni mala fe en ninguna de ellas.

### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

**Primero.-** Establecer la doctrina indicada en los Fundamentos de Derecho Sexto, apartado V; Octavo, apartado V; y Décimo de esta sentencia.

**Segundo.-** Declarar haber lugar y estimar el recurso de casación nº 4035/2021, interpuesto por la Generalitat Valenciana contra la *sentencia nº 123/2021, de 24 de marzo, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana* y, en consecuencia, casar y anular la sentencia impugnada por no ser conforme a Derecho.

**Tercero.-** Retrotraer las actuaciones a fin de que la Sala de instancia, con observancia de lo razonado y decidido en esta sentencia, dicte nueva sentencia resolviendo las "alegaciones impugnatorias formuladas por la parte recurrente acerca del contenido material del PATIVEL" a las que aludió en el último párrafo del Fundamento Décimo la sentencia ahora anulada.

**Cuarto.-** Imponer las costas conforme a lo establecido en el último

Fundamento de esta sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.