



Universidad
de Alcalá

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL DERECHO URBANÍSTICO ESPAÑOL

*THE GENDER PERSPECTIVE ON
SPANISH URBAN LAW*

**Máster Universitario en
Acceso a la Profesión de Abogado**

Presentado por:

D. Jaime Suárez-Quñones Rivas

Dirigido por:

Dra. Eva Desdentado Daroca

INDICE

ABREVIATURAS	1
RESUMEN	2
ABSTRACT	3
OBJETO	4
METODOLOGÍA.....	5
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I. REGULACIÓN Y CONFIGURACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.	10
I. BREVE RESEÑA HISTÓRICA.	10
II. LA REGULACIÓN ESPAÑOLA DEL DERECHO URBANÍSTICO.....	11
1. URBANISMO Y CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA	11
2. URBANISMO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS	12
3. REGULACIÓN DEL URBANISMO EN LA ACTUALIDAD.....	14
III. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y SU CONFIGURACIÓN.	14
1. CONCEPTO	14
2. TIPOLOGÍA	15
A) Planes de contenido regulador.....	15
a) Instrumentos de ordenación general.....	15
b) Instrumentos de ordenación detallada	17
B) Planes de contenido ejecutivo.	19
a) Contenido	19
b) Tipología.....	19
IV. EL NUEVO PLANEAMIENTO URBANÍSTICO, LA CONFIGURACIÓN DE LA CIUDAD Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO.	19
CAPÍTULO II. LA INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL DERECHO URBANÍSTICO.	23
I. LA PROBLEMÁTICA RELACIÓN ENTRE LAS MUJERES Y EL URBANISMO.	23
II. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL DERECHO URBANÍSTICO.....	26
1. CONCEPTO	26
2. OBJETIVOS	27
3. DESTINATARIOS	29
III. INSTRUMENTOS QUE CONTEMPLA EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PARA EXIGIR SU INCORPORACIÓN	30

1. ÁMBITO INTERNACIONAL Y EUROPEO.....	30
2. ÁMBITO ESTATAL.....	32
3. ÁMBITO AUTONÓMICO	34
CAPÍTULO III: JURISPRUDENCIA ACERCA DE LA EXIGIBILIDAD ESTUDIO DE IMPACTO DE GÉNERO EN LOS PLANES URBANÍSTICOS. CLÁUSULA DE SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL.....	42
I. STSJ DE MADRID, SALA DE LO CONTENCIOSO, DE 19 DE ABRIL DE 2017.....	42
1. PLANTEAMIENTO DE LA LITIS.	42
2. ARGUMENTACIÓN JURÍDICA DEL TSJ DE MADRID.	43
3. RESOLUCIÓN AL CASO CONCRETO.....	45
II. EL VOTO PARTICULAR FRENTE A LA SENTENCIA DE 6 DE OCTUBRE DE 2015 DEL TRIBUNAL SUPREMO, DE FECHA 6 DE OCTUBRE DE 2015. .	47
III. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO (SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA) NÚM. 1750/2018 DE 10 DE DICIEMBRE DE 2018.....	48
1. PLANTEAMIENTO DE LA LITIS.	48
2. DESARROLLO DE LA ARGUMENTACIÓN.....	50
3. RESOLUCIÓN AL CASO CONCRETO.....	52
IV. REFLEJO DE ESTA DOCTRINA EN LA ÚLTIMA JURISPRUDENCIA..	53
CONCLUSIONES.....	56
BIBLIOGRAFÍA.....	58
ANEXO LEGISLATIVO.....	60
ANEXO JURISPRUDENCIAL.....	63

ABREVIATURAS

AP	Administración Pública.
AA.PP.	Administraciones Públicas
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC.AA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
Coord.	Coordinador
Núm.	Número.
p.	Página.
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana.
pp.	Páginas.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional.
TR76	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, que aprobaba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
TR92	Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.
UE	Unión Europea.
Vid.	Véase.
Vol.	Volumen.

RESUMEN

La sociedad actual es consciente más que nunca de los problemas que han sufrido las mujeres a lo largo de los años por su sumisión a la figura del hombre en los diversos aspectos de la vida. La madurez del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la CE ha obligado al legislador a establecer un mandato a los Poderes Públicos en virtud del cual toda su actuación debe basarse en el principio de transversalidad de género, de manera que toda su actividad, sea en el ámbito que sea, debe estar guiada a hacer material el principio de igualdad entre hombres y mujeres. Y uno de estos grandes ámbitos es el relativo al urbanismo, pues mucha incidencia tiene la configuración de los pueblos y las ciudades a la hora de hacer patente la igualdad de oportunidades entre géneros. Y así ha reaccionado el legislador estatal en cuanto ha venido a recoger, amparado en su competencia exclusiva de gestión de la propiedad privada, la exigencia general de que todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística cuenten en su haber procedimental con un estudio o Informe de impacto de género. Exigencia general que tiene que ser acogida por las CC.AA. para hacer real la observancia de esta dimensión, al ser ellas las competentes de forma exclusiva de su configuración urbanística como así ha reconocido la jurisprudencia del TS.

PALABRAS CLAVE: Principio de transversalidad, Perspectiva de género, Mujeres, igualdad de oportunidades, Derecho urbanístico, Planes de ordenación territorial, Comunidades Autónomas, Estudio de impacto de género.

ABSTRACT

Actual society is consciencious more than ever about women's problems over the years by his submission to the figure of man in the various aspects of life. The maturity of the principle of equality enshrined in article 14 of the EC forced the legislator to establish a mandate for the Public Authorities under which all its action must be based on the principle of gender mainstreaming, so that all its activity, whatever it is, must be guided to make the principle of equality between men and women material. And one of these great areas is that of urban planning, because a lot of incidence has the configuration of towns and cities when it comes to making clear the equal opportunities between genders. And so the State legislature has reacted as soon as it has come to collect, covered by its exclusive competence to manage private property, the general requirement that all instruments of territorial and urban planning have a procedural study or gender impact report. General demand that has to be accepted by the Autonomous Communities to make real the observance of this dimension, being them the sole competent of their urban configuration as well as recognizing the jurisprudence of the Supreme Court.

KEY WORDS: Principle of transversality, Gender perspective, women, equal opportunities, Urban planning law, Territorial Planning Plans, Autonomous Communities, Gender Impact Study.

OBJETO

El planeamiento urbanístico, como acervo normativo, es un instrumento jurídico que modela los espacios públicos y los privados; que determina cómo son las infraestructuras y la configuración de nuestras ciudades. Una ordenación urbanística que ha sufrido muchos cambios en los últimos años, la cual ha abandonado su carácter económico-patrimonialista en orden a atender en mayor medida a un principio de sostenibilidad, el cual puede entenderse como la búsqueda de equilibrio entre objetivos de eficiencia económica, equidad o justicia social, y conservación o protección del medio ambiente. Se deja atrás, por tanto, la planificación urbana basada en el desarrollo económico para tomar como referencia criterios sociointegradores y de respeto al medioambiente. Por ende, la vertiente social del principio de sostenibilidad se configura como la que se debe tener en cuenta para integrar la perspectiva de género en el urbanismo. La ordenación urbana no solo ha de ser coherente con las necesidades de la protección medioambiental, sino que también debe guiarse por principios generales y objetivos como el principio de igualdad y cohesión e integración social¹.

Por ende, mucho tiene que decir el planeamiento urbanístico en aspectos de igualdad entre el hombre y la mujer, y esto es precisamente el objeto del trabajo, el cual pretende arrojar claridad jurídica a un tema que resulta ciertamente novedoso para el legislador y los tribunales de justicia, aunque la doctrina científica ya venía avisando desde hace tiempo de la nueva realidad a la que los sectores jurídicos reguladores tenían que hacerla frente.

A ello están destinados los tres capítulos que desarrollan el trabajo, los cuales están redactados después de hacer mención a efectos introductorios al concepto de perspectiva de género como emanante del principio de transversalidad que debe investir la actuación pública. Estos capítulos han permitido ofrecer una visión de los dos sectores que se tratan, y como se configura su estrecha relación para abordar normativamente y jurisprudencialmente una problemática que cada vez es más visible en nuestra sociedad, y a la cual el ordenamiento jurídico debe ofrecer solución.

¹ DESDENTADO DAROCA, E.: “Ordenación del suelo e igualdad de trato entre mujeres y hombres”, *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Vol. 3, 2018, pp. 2947-2971.

METODOLOGÍA

PRIMERA PARTE: ELECCIÓN DEL TEMA.

Se ha tenido en cuenta para la elección del tema la importancia de la enorme realidad que se pretende abordar, que no es otra que la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres. Una igualdad que debe ir más allá de meras declaraciones formales encontradas en los textos inspiradores de los diferentes ordenamientos jurídicos existentes. Por tanto, una igualdad material que tenga reflejo en el día a día de los ciudadanos y ciudadanas. Esta nueva realidad está empezando a tener calado más que nunca en la sociedad, pues las mentes avanzan y son más conscientes de que, atendiendo a razones ético-existenciales, las personas merecen mismos puntos de partida dejando atrás su condición sexual, étnica o social.

Que el derecho urbanístico incorpore esta nueva consciencia cada vez más asumida en su estructura normativa permitirá avanzar en esta igualdad material demandada, al tener esta una incidencia directa en la vida de las personas como bien se explicará en este trabajo de investigación.

La importancia e interés del tema radica igualmente en la escasa producción legislativa y jurisprudencial vertida, al ser un tema relativamente novedoso aunque cierta parte de la doctrina científica, como hemos expuesto, ya reflejaba esta nueva situación. Todas estas circunstancias han concurrido para ser el tema elegido el que se estudia en este trabajo de investigación, permitiendo así arrojar algo de claridad jurídica sobre este ámbito.

SEGUNDA PARTE: DESARROLLO DE LA EXPOSICIÓN.

Con el objeto de facilitar el estudio de las dos realidades que interaccionan en este trabajo: la vertiente social y la estrictamente jurídica, y poner de manifiesto la relevancia de su correlación, se ha considerado necesario la división del trabajo en tres grandes capítulos que estructuran lo que el autor considera necesario abordar para que este trabajo sea comprendido con facilidad. El primer capítulo aborda la rama jurídica en cuestión, el derecho urbanístico, y la relevancia que tiene el instrumento del planeamiento urbanístico como epicentro de aquel; a la vez que se desgana este último para que el lector pueda entender correctamente sus tipologías, pues será un concreto planeamiento el que deba tratar la realidad social de la igualdad de género a la hora de ordenar el suelo de un concreto territorio. La fusión del bloque jurídico con el social se hace palpable en el

segundo capítulo, donde se tiene la oportunidad de apreciar la importancia del tema tratado y su correcto engranaje en la norma jurídica, haciendo una exposición de la integración técnica de la perspectiva tratada dentro de la normativa que deben seguir los técnicos encargados de la elaboración del planeamiento. Por último, el capítulo tercero analiza la jurisprudencia más relevante sobre el tema, y su influencia en los posteriores pronunciamientos judiciales.

TERCERA PARTE: FUENTES UTILIZADAS.

El desarrollo del trabajo ha precisado la recopilación de diversa información emanada de manuales teóricos, capítulos de libros, monografías, informes y seminarios realizados y organizados por las AA.PP. y artículos de revistas especializadas en el ámbito jurídico que tienen como autores grandes especialistas y estudiosos en la materia. A su vez, ha sido abundante la legislación estatal y autonómica consultada, así como la numerosa jurisprudencia analizada, especialmente la creada por el TS. En último lugar, de gran ayuda han resultado las aportaciones y aclaraciones efectuadas por el tutor, al igual que la de los demás profesores de los diferentes departamentos de la facultad de Derecho en todo lo que haya sido necesario consultarles. Todas estas fuentes han permitido poder profundizar en un conocimiento detallado del asunto tratado, lo que ha conseguido alcanzar las conclusiones obtenidas en la presente investigación.

INTRODUCCIÓN

Para abordar el tema que va a ser objeto de análisis en el presente trabajo es necesario realizar una aproximación conceptual de este. Resultaría del todo inoperante abordar el tema de la perspectiva de género en el derecho urbanístico sin saber qué es precisamente o qué se entiende en los estudios doctrinales por la llamada perspectiva de género. Más concretamente, y desde un punto de vista más inicial y en aras a un mejor entendimiento del concepto, debería precisarse el término género, incluyéndose en esta labor de concreción su íntima relación y diferencia con el sexo.

En un origen, esta palabra poseía una acepción únicamente gramatical que distinguía palabras masculinas, femeninas o neutras². Junto a esta acepción gramatical, el concepto de género se empezó a unir con el de sexo, haciendo referencia al género como biología, pues se relaciona el sexo femenino o masculino como género.

Fue con las teorías feministas de los años 70 cuando comenzó una diferenciación entre sexo y género ya que se impulsó la existencia de una categoría de género en las investigaciones científicas con la idea de poder hacer una diferencia social además de biológica. Se pretendía demostrar que las categorías femeninas que hasta el momento se pretendían intrínsecas, eran adquiridas de forma cultural, tanto individual como globalmente. Se quería poner de manifiesto que el concepto de género y la diferenciación entre sexos era una cuestión cultural y no biológica. Con todo ello se intentaba consolidar la idea de que los hombres y mujeres son iguales y que son los procesos y construcciones culturales los que los hacen diferentes. Por lo tanto, el género era una categoría que ayuda a decodificar las características que se les atribuyen a las personas por cuestión de sexo³.

A partir de la segunda mitad del siglo XX empieza a considerarse, cada vez con más fuerza, que los rasgos propios de la feminidad y la masculinidad obedecen a la asignación de roles o funciones a cada uno de los sexos por parte de la sociedad. De esta manera, la expresión género, que en un principio tenía un uso meramente gramatical, pasó

² La Real Academia Española de la Lengua define el género como elemento gramatical de la siguiente manera: "Categoría gramatical inherente en sustantivos y pronombres, codificada a través de la concordancia en otras clases de palabras y que en pronombres y sustantivos animados puede expresar sexo".

³ RAMÍREZ BELMONTE, C.: "Concepto de género: Reflexiones", *Ensayos*, núm. 8, 2008, pp. 307-314; MCDOWEL, L.: *Género, Identidad y Lugar*, Ediciones Cátedra, Madrid, 2000, pp. 29-31.

a convertirse en una categoría utilizada por las ciencias sociales para el estudio de las diferencias entre hombre y mujer.

Por todo esto, se ha producido una total absorción del sexo por el género. Los roles sociales que ocupan las mujeres y los hombres están determinados por su aspecto biológico. Aspectos de naturaleza biológica han provocado que las funciones sociales estén totalmente divididas en dos ámbitos de actuación: el ámbito público y el privado. El ámbito formado por las actividades que están consideradas socialmente más relevantes como pueden ser la economía, el trabajo, la política han estado reservadas en exclusiva para el hombre. De contrario, la educación, cuidado de los hijos, labores domésticas y actividades socialmente menos valoradas quedaban para las mujeres⁴.

Conocida la unión socialmente admitida entre sexo y género, la perspectiva de género se define como un instrumento cuya finalidad es impregnar de manera transversal las leyes, instituciones y sistemas organizativos de la sociedad del ideal de igualdad entre hombre y mujer, sin homogeneizarlos. Esta perspectiva implica una contribución a la creación subjetiva y social de una nueva configuración a partir de la resignificación de la historia, la sociedad, la cultura y la política desde las mujeres y con las mujeres⁵

En conclusión, examinar cada ámbito social y político desde una perspectiva de género permitirá comprender más profundamente tanto la vida de las mujeres como la de los hombres y las relaciones que se dan entre ambos. Este enfoque cuestiona los estereotipos con que somos educados y abre la posibilidad de elaborar nuevos contenidos de socialización y relación entre los seres humanos. El empleo de esta perspectiva plantea la necesidad de solucionar los desequilibrios que existen entre mujeres y hombres⁶.

Es en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres⁷ donde por primera vez se recoge normativamente el principio de transversalidad, más concretamente en su artículo 15, al establecer que el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter

⁴ BRUNET ICART, I.: “La perspectiva de género”, *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm.9, 2008, pp. 15-36.

⁵ MIRANDA-NOVOA, M.: “Diferencia entre la perspectiva de género y la ideología de género”, *Díkaion*, núm. 2, 2012, pp. 337-356.

⁶ GRISELDA, F. / DURÁN, V. / GUGLIOTTELLA, G.: “Inclusión de la perspectiva de género en el campo proyectual”, *Ciencia, Tecnología y Mainstreaming Social*, núm 2., 2018, pp. 43-51.

⁷ BOE núm. 71, 23-III-2007.

transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos; emitiendo un mandato a las AA.PP., las cuales lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades.

Este se posiciona como uno de los mayores problemas de la mujer en relación con el urbanismo en la actualidad, pero no es el único ni mucho menos. Todos ellos serán expuestos en este trabajo junto a las soluciones que de manera parca se están empezando a recoger en nuestro ordenamiento. Pero, previamente, en el Capítulo siguiente, hemos de detenernos, aunque sea de forma somera, en qué es el Planeamiento Urbanístico, cuál es su concepto, su contenido y su configuración

CAPÍTULO I. REGULACIÓN Y CONFIGURACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.

I. BREVE RESEÑA HISTÓRICA.

La preocupación por planificar el espacio físico en el que se desarrolla la edificación, los equipamientos y espacios urbanos tiene antecedentes remotos que algunos autores⁸ sitúan a tres mil años antes del nacimiento de Jesucristo, en las ciudades-reinos en Sumeria, y de ahí a la época romana, el nacimiento de las colonias americanas, etc. Posteriormente, en el entorno de la Edad Moderna, la preocupación de los gobernantes se situaba en aspectos meramente estéticos a fin de que las ciudades tuviesen el impacto de ornato y belleza propio de ostentación de poder o capitalidad.

Pero es la superpoblación de las ciudades vinculada al éxodo de la población procedente del medio rural, en la primera revolución industrial, la que planteó especialmente la urgencia de la planificación urbanística⁹.

En nuestro ámbito jurídico continental, la planificación urbanística no se vislumbra de forma estable y ordenada hasta mediados del siglo XIX, y aparece ligada a la acción legislativa de fomento en materia de obras públicas¹⁰, como fue la Real Orden de 25 de julio de 1846¹¹ que exigió levantar a los Ayuntamientos de los pueblos de "crecido vecindario" los llamados "planos geométricos de la población" o "planes municipales de alineaciones".

Pero al margen de estos, y otros precedentes, no es hasta la Ley reguladora del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956¹², cuando la planificación urbanística adquirió una posición de relevancia como sistema de regulación

⁸ JARDI CASANY, E.: *El planeamiento urbanístico*, Bosch, Barcelona, 1966, pp. 5 y ss.

⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. / PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981, pp. 42 y ss.

¹⁰ MARTÍN-RETORTILLO, S.: "Derecho Administrativo Económico, I", *La Ley*, Madrid, 1988, pp. 334-339.

¹¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. / PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981, pp. 73.

¹² BOE núm. 135, 14-V-1956.

del uso del territorio. En palabras de la Ley de 1965 es “la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana”¹³.

De aquellos inicios a la actualidad, la proliferación de figuras de planificación territorial y la aparición del reparto de competencias en urbanismo de la CE y las CC.AA., ha dado lugar a un panorama normativo y de planificación complejo de figuras que hemos de analizar, aunque sea esquemáticamente.

II. LA REGULACIÓN ESPAÑOLA DEL DERECHO URBANÍSTICO.

1. URBANISMO Y CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La regulación constitucional del uso del suelo aparece recogida en el artículo 47 de la CE de 1978¹⁴ cuando, al regular el derecho a una vivienda digna y adecuada, prevé que los Poderes públicos podrán regular el uso del suelo. Un precepto que se sitúa dentro de los “principios rectores de la política social y económica”, donde se trazan también los objetivos que debe alcanzar la regulación¹⁵, como es impedir la especulación; facilitar el acceso a la vivienda, proteger el medioambiente, el patrimonio cultural y artístico; proteger y mejorar la calidad de la vida; y garantizar un reparto equitativo de beneficios y cargas.

La CE está situada así de forma perfecta en el camino de la evolución de la cultura urbanística. Una Carta Magna que, desde la nueva configuración territorial del Poder Público¹⁶, la plasmación de la autonomía local¹⁷, la garantía de la dignidad y la libertad individual como fundamento del orden político¹⁸, el establecimiento de garantías constitucionales de los derechos y libertades fundamentales¹⁹, pone la base de un nuevo urbanismo en el que el componente social adquiere, junto con la economía, un papel esencial. No en vano tras reconocer el derecho a la propiedad privada en el artículo 33, la somete en su apartado 2º a una función social que las leyes determinarán.

¹³ Exposición de Motivos de la Ley, apartado II, párrafo primero.

¹⁴ BOE núm. 311, 29-XII-1978.

¹⁵ Véase también los artículos 45 y 46 CE.

¹⁶ Título VIII.

¹⁷ Artículos 140 y 147 CE.

¹⁸ Artículo 10 CE.

¹⁹ Capítulo IV del Título I

Un papel dentro del cual los derechos fundamentales, y entre ellos el derecho a la igualdad sin discriminación por razón del sexo recogido en su artículo 14, van a imponer con el tiempo nuevas exigencias para ser un ámbito de actividad social y económica en la que la mujer tenga la consideración que le corresponde en justicia, y en legalidad constitucional. El tema de este trabajo es un buen ejemplo de esas justas exigencias.

El conjunto de preceptos fija un nuevo marco para la política urbanística entre el límite mínimo del obligado respeto al contenido esencial del derecho a la propiedad y el máximo de la participación en las plusvalías que generan las decisiones urbanísticas.

2. URBANISMO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La CE optó por atribuir a las CC.AA. la competencia legislativa exclusiva en materia urbanística²⁰ en el artículo 148.1.3, no formando parte de las competencias exclusivas del Estado ninguna de estas materias.

Pero hay una competencia exclusiva del Estado al respecto que ha condicionado esa competencia autonómica, y es la prevista en el artículo 149.1.1 de la Carta Magna, cuando atribuye al Estado competencia exclusiva sobre “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”, lo que ha sido interpretado por la doctrina²¹ y por el TC²² como título habilitante suficiente para que el Estado garantice la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a su función social. Esta ha sido la puerta a través de la cual el Estado puede legislar, y ha legislado, sobre régimen urbanístico del suelo.

Esta doble configuración competencial no ha sido pacífica, pues se han planteado no pocas colisiones entre las competencias urbanísticas, asumidas por todas las CC.AA., y otras competencias exclusivas del Estado. Ha tenido que ser el TC quien ha puesto orden en ese reparto.

²⁰ Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda exactamente.

²¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. / PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981, pp. 119-120.

²² STC número 61/1997, de 20 de marzo de 1997, fj 9º b). *BOE* núm. 99, 25-IV-1997.

Y lo hizo al socaire de la apresurada Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo²³ y su posterior Texto Refundido 1/1992, de 26 de junio²⁴, normas legales que fueron llevadas al TC, y dio lugar a la contundente STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997,²⁵ que anuló más de 200 artículos del citado Texto Refundido, y entre ellos la disposición derogatoria única del mismo que derogaba el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, que aprobaba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana²⁶ que, por tanto, recuperó su vigencia, y aún lo está en la actualidad, salvo en lo que se opongan a lo establecido en el TR92.

El TC dejó claro que el legislador estatal carece de toda competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ni siquiera de forma supletoria, limitando la capacidad legislativa de las Cortes Nacionales a las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad, las garantías de la expropiación forzosa, la valoración del suelo, la responsabilidad patrimonial de la AP y los aspectos registrales en cuanto son parte de la legislación civil así como alguna otra cuestión puntual²⁷. De modo que ambas competencias. Estatal y de las CCAA, deben integrarse, pero de forma tal que las competencias estatales no den lugar a la creación de ciudad, que corresponde a las Autonomías y entidades locales²⁸.

²³ *BOE* núm. 17, 27-VII-1990.

²⁴ *BOE* núm. 156, 30-VI-1992. En adelante, TR92

²⁵ Recursos de inconstitucionalidad 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990, 2.487/1990 y 2.488/1990 (acumulados). *BOE* núm. 99, 25-IV-1997.

²⁶ *BOE* núm. 144, 16-VI-1976. En adelante, TR76.

²⁷ Vid. también la STC 141/2014, de 11 de septiembre de 2014 en cuanto a las competencias para la protección medioambiental y la planificación de la economía (*BOE* núm. 243, 7-X-2014).

²⁸ La propia exposición de motivos de la Ley del Suelo 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, dejaba un claro mensaje al respecto cuando mantenía que “La delimitación constitucional de competencias parece impedir que el Estado apruebe una nueva Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana [...], con pretensión de aplicación plena, ya que su regulación supondría una manifiesta invasión de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Pero, tampoco las Comunidades Autónomas están facultadas para establecer una normativa urbanística de alcance y contenido tan amplio como el de la Ley vigente, porque ello chocaría con las competencias que al Estado atribuye el propio texto constitucional”.

3. REGULACIÓN DEL URBANISMO EN LA ACTUALIDAD.

Esta clara distribución de competencias se puso de manifiesto en las sucesivas Leyes del Suelo hasta llegar a la vigente representada por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre²⁹, que constituye, junto con el TR76, en la parte vigente, las normas de rango legal a nivel Estatal en materia de Urbanismo. Claro está, teniendo en cuenta la doctrina emanada del TC, especialmente de las importantes STC 61/1997, de 20 de marzo y STC 159/2001, de 5 de julio³⁰.

A lo que hay que añadir un importante y abultado cuerpo de Leyes Autonómicas reguladoras del Urbanismo en todas las Comunidades Autónomas y un catálogo de normas reglamentarias de desarrollo en la práctica totalidad de las CC.AA., sin perjuicio de la vigencia de los importantes reglamentos de desarrollo del TR76, que siguen vigentes en tanto no haya normativa reglamentaria de aquella³¹.

III. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y SU CONFIGURACIÓN.

1. CONCEPTO

Los Planes Urbanísticos son instrumentos jurídicos por los que la AP competente, a fin de obtener unos objetivos y de forma anticipada, determina los diversos usos del suelo. Con ello someten y encauzan la actuación urbanizadora y de edificación a la consecución de los intereses generales que persigue, bien prohibiendo el desarrollo urbanístico, bien determinando cómo efectuarlo.

Estos instrumentos, que son los Planes, diseñan el modelo territorial de ciudad: clasifican el suelo, lo califican o zonifican, le atribuyen usos y destinos, fijan

²⁹ BOE núm. 261, 31-X-2015.

³⁰ BOE núm. 178, 26-VII-2001.

³¹ 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 (BOE 15/09/1978 y 16/09/1978), Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE 18/09/1978) y el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE 31/01/1979 y 1/02/1979).

emplazamientos, viales, zonas verdes, equipamientos y servicios, concretan las características incluso estéticas que se pretenden lograr y prevén el modo de ejecución.

2. TIPOLOGÍA

De las diversas clasificaciones de los instrumentos de planeamiento, entendemos que aquella que distingue entre planes de contenido regulador y planes de contenido ejecutivo es la más adecuada.

A) Planes de contenido regulador.

Podemos distinguir, siguiendo la normativa urbanística nacional, y sin perjuicio de variaciones conforme a la normativa de las CC.AA., fundamentalmente competentes en la materia, de un lado el planeamiento de ordenación general, que serían los Planes Generales de Ordenación Urbana, las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, fundamentalmente, y también los Programas de Actuación Urbanística, y de otro lado agruparíamos el planeamiento de desarrollo, integrado por los Planes Parciales, los Estudios de Detalle y los Proyectos de Urbanización.

a) Instrumentos de ordenación general.

Con carácter general, insistimos que sin tener en cuenta las particularidades autonómicas, la ordenación general que deben contener estos instrumentos tiene que contemplar la fijación de los sistemas generales, infraestructuras en general, vías de comunicación, espacios públicos libres o equipamientos de servicio público. Lo que viene a ser la estructura general del término municipal. También, la clasificación del suelo conforme a las categorías definidas en la legislación urbanística y la programación y calendarización temporal para la ejecución de dichas determinaciones. Asimismo, se deben contemplar las previsiones de protección del medio ambiente, del patrimonio natural, histórico, así como del paisaje y el urbano en general, incluidos los requisitos y el proceso de revisión del propio instrumento de ordenación general.

Estas previsiones sólo están en los instrumentos urbanísticos de planeamiento general, no en los de desarrollo, pues sólo los primeros son aprobados definitivamente por la Administración General de la Comunidad, al superar dichos instrumentos el interés meramente local. Eso no ocurre con los planes de desarrollo.

Puede ser problemático que, como a veces ocurre, en los instrumentos de ordenación del territorio de las CC.AA., se prevean determinaciones de ordenación

general, lo que podría comprometer la autonomía local³², un aspecto que únicamente enunciamos pues excedería su desarrollo de la finalidad de este trabajo.

En cuanto a la tipología dentro de esta categoría, los Planes Generales Municipales de Ordenación³³ conformarían la cúspide de la estructura piramidal de estos instrumentos. Estos planes establecen la ordenación integral básica del territorio del término municipal, programando su desarrollo urbanístico. Son planes de primer grado pues no tiene encima ningún otro instrumento de planeamiento. Son imprescindibles para que en ellos se apoye el planeamiento directivo, y desde luego es presupuesto del planeamiento ejecutivo.

Seguidamente habría que analizar lo que se denominan Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento³⁴, cuya necesidad viene dada por una doble tarea alternativa, bien completan las determinaciones de los normalmente complejos PGOU, en los que puede haber aspectos no previstos o desarrollados de forma insuficiente. Por tanto, pueden tener determinaciones de ordenación general³⁵, o bien vienen a suplir la ausencia de un PGOU, siendo de ámbito provincial o municipal, proporcionando una ordenación mínima en el municipio o para los municipios de la provincia³⁶.

En la legislación de las CC.AA. suelen utilizar otras terminologías para estos instrumentos y tener otros contenidos además de los descritos. Sí la mantiene la Comunidad de Murcia, pero no La Rioja con el nombre de Normas Urbanísticas

³² Como es el caso de la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León, 10/1998, de 5 de diciembre, con las llamadas Directrices de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional, a las que se atribuye la función de (sic) “concretar la ordenación urbanística de los Municipios sin plan de ordenación propio, clasificando el suelo según lo previsto en la legislación urbanística, y estableciendo cuando sea necesario la normativa sobre uso del suelo”.

³³ Previstos en los arts. 10 del TR76 y 72 del TR92, en las leyes autonómicas utilizan otras denominaciones como Planes Generales Municipales de Ordenación, Planes de Ordenación Urbanística Municipal, Planes Generales de Ordenación Municipal, Planes de Ordenación Municipal, Planes Municipales o Planes Generales.

³⁴ Reguladas en los artículo 70 y 71 del TR76.

³⁵ GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.: *Las normas subsidiarias de planeamiento municipal: regulación, problemática y régimen jurídico*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pp. 55 y ss.

³⁶ Como mínimo una clasificación y uso del suelo.

Regionales de La Rioja, y tampoco Cantabria con el mismo nombre que las de La Rioja, o las llamadas Normas de Planeamiento Urbanístico de Cataluña³⁷.

El tercer escalón vendría dado por los Programas de Actuación Urbanística³⁸. Su naturaleza originaria fue discutida, pues para el artículo 6.3 del TR76 eran instrumentos de desarrollo³⁹, pero la doctrina los consideraba como instrumentos de Ordenación General⁴⁰ que precisaban un posterior desarrollo con un Plan Parcial o un Proyecto de Urbanización. Unos instrumentos que eran al suelo urbanizable no programado lo que el Plan General era para el programado, que se traducían en que el procedimiento y requisitos para su aprobación fueran similares. Desaparecida la distinción suelo programado-no programado⁴¹, pasaron a ser imprescindibles respecto al suelo anteriormente no programado, dado que carecía éste de ordenación en el Plan General.

b) Instrumentos de ordenación detallada

Entendemos por ordenación detallada el grupo de instrumentos que contiene previsiones que descienden a la pormenorización del uso del suelo. Es decir, la ordenación general programa y prevé el modelo de ciudad, y la ordenación detallada asigna de forma singular y concreta para cada parcela de terreno un concreto uso bajo unas concretas limitaciones.

Esta ordenación detallada debe contener la calificación del suelo, la asignación y reglamentación detallada de volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones, las características estéticas de la ordenación, de la edificación y de su entorno, la delimitación de los espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos y zonas de recreo y expansión, determinación de los terrenos reservados

³⁷ Sobre esta cuestión Vid. el amplio estudio de GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.: *Las normas subsidiarias de planeamiento municipal: regulación, problemática y régimen jurídico*. Marcial Pons, Madrid, 2001, pp. 205 y ss.

³⁸ Art. 16 y concordantes del TR76.

³⁹ Los cuales se encontraban regulados junto con los Planes Parciales y los Estudios de Detalle.

⁴⁰ PAREJO ALFONSO, L. / JIMÉNEZ BLANCO, A. / ORTEGA ÁLVAREZ, L.: *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel derecho, Barcelona, 1996, p. 511.

⁴¹ Por el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio (convalidado por la Ley 7/1997, de 14 de abril), con la finalidad de ampliar la oferta de suelo.

para equipamientos colectivos⁴², el trazado y características de la red viaria y previsión de aparcamientos, el trazado y características del abastecimiento de agua potable, del saneamiento urbano, del suministro de energía eléctrica, de telecomunicaciones, entre otras previsiones.

En cuanto a su tipología, en primer lugar, están los *Planes Parciales*⁴³, que operan en el suelo urbanizable estableciendo la ordenación detallada de una parte de dicho suelo, normalmente, de sectores o ámbito interiores a éstos (unidades de actuación o ejecución, o polígonos). Su contenido resulta altamente regulador en tanto que a ellos correspondería el establecimiento de las previsiones de ordenación detallada que antes hemos reseñado.

En segundo lugar, los *Estudios de Detalle*⁴⁴, que nacen con la finalidad de resolver los problemas técnicos que son propios a la complejidad del planeamiento en las grandes ciudades, como establecer, adaptar o reajustar alineaciones y rasantes señaladas en los PGOU o Parciales, reordenan volúmenes, completan la red de comunicaciones definidas en los Planes con las vías interiores precisas, etc. Por su propia naturaleza no pueden corregir o modificar el Planeamiento que desarrolla, ni afectar a sus determinaciones como alturas, volúmenes, índices de ocupación del suelo, densidades o usos⁴⁵.

Y, finalmente, están los *Planes Especiales*⁴⁶ cuyo objeto es la ordenación integral de un ámbito espacial en alguno de sus aspectos. Se contraponen, pues, con los planes territoriales hasta ahora vistos, que tienen esa vocación de ordenación general o integral. Por ello, en ningún momento pueden sustituir a los planes territoriales de los que son desarrollo de algún objetivo concreto. Las *Ordenanzas de Edificación y Uso del Suelo*⁴⁷ podrían considerarse un cuarto instrumento de gran tradición y trascendencia hasta la aparición, con la Ley del Suelo de 1956, de los Planes de Ordenación, ya Generales ya Parciales, o incluso las Normas Subsidiarias, que incorporaron la parte más sustancial del contenido de dichas Ordenanzas.

⁴² Como centros docentes ya sean públicos o privados, centros asistenciales y sanitarios, y demás servicios de interés público y social.

⁴³ Artículo 13 y concordantes del TR76.

⁴⁴ Artículo 14 y concordantes del TR76.

⁴⁵ Así lo deja claro el artículo 65 del RP.

⁴⁶ Artículo 17 y concordantes del TR76

⁴⁷ Artículos 13.3, 14 y concordantes del TR76.

B) Planes de contenido ejecutivo.

a) Contenido

Estas figuras tienen una funcionalidad auxiliar y se caracterizan porque no tienen naturaleza normativa pues no tienen una finalidad ordenatoria. Son ejecución de los instrumentos de ordenación, y por tanto no pueden contradecir ni complementar los instrumentos que ejecutan.

b) Tipología

Podemos agrupar en torno a este tipo de Planes los Proyectos de Urbanización y los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano.

Los *Proyectos de Urbanización*⁴⁸ son meros proyectos de obras que tiene como finalidad llevar a la práctica en suelo urbano las determinaciones correspondientes a los Planes Generales y a las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, y en suelo urbanizable la realización material de las determinaciones de los Planes Parciales⁴⁹.

Los *Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano*⁵⁰, a diferencia del instrumento anterior, tienen como misión exclusiva deslindar formalmente el suelo urbano ante la falta de un Plan General de Ordenación, es decir, concretar cuál es el perímetro urbano en base a los criterios prefijados legalmente, evitando así las indefiniciones que conllevaba utilizar criterios exclusivamente materiales.

Esta característica no les da carácter normativo, no son actos de *imperium*, ni otorgan derechos al administrado. No es una figura de ordenación territorial.

IV. EL NUEVO PLANEAMIENTO URBANÍSTICO, LA CONFIGURACIÓN DE LA CIUDAD Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO.

No cabe ninguna duda que el progreso social, los nuevos valores, la articulación de nuevas estructuras de expresión de la ciudadanía y la crisis o puesta en tela de juicio de las instituciones políticas, normativas y de poder, ponen en tela de juicio crítico

⁴⁸ Artículo 15 y concordantes del TR76.

⁴⁹ Así los define el artículo 67.1 RP.

⁵⁰ Artículos 7 y 101 y siguientes del RP.

instituciones, figuras y estructuras que han venido conformando y modelando, de forma no discutida, la realidad en la que vivimos.

Y el urbanismo no está exento de este cambio, especialmente, en lo que nos interesa, en cuanto a la naturaleza del planeamiento como concepción holística y como único intérprete del interés público en el diseño y configuración de la ciudad.

Porque el concepto de ciudad también está sometido a evolución y revolución. Y por tanto también, y especialmente, las bases de su diseño. Nuevos hechos urbanos, y nueva relación entre ciudad, territorio y sociedad. Nuevos hechos urbanos como la conciencia en la sostenibilidad, la visibilidad de nuevos actores e intereses antes difusos, como los intereses y necesidades de capas y segmentos de población hasta ahora invisibles, como la infancia, la discapacidad, la tercera edad. O el propio papel de la mujer, que es necesario separar del anterior listado por su trascendencia general ajena a cualquier criterio de limitación o fragilidad. El espacio público les da voz, y alzan la voz en la determinación del espacio público.

Por tanto, la realidad urbanística, su técnica, debe refundarse sobre la base de la nueva pluralidad de intereses, nuevos valores y nuevo contexto social.

Hasta el punto de estar en crisis y cuestionado el propio papel omnicompreensivo del concepto “planificación o plan” como rector o único rector de la construcción de nuestras ciudades, sobre la base de teñir la planificación de más política y menos técnica, más voces y pluralidad en el proceso de intervención pública en la formación de la ciudad. Más escalabilidad. Crisis de la técnica del planeamiento como intérprete y formador del interés público conformador de la ciudad.

En estas dudas y análisis crítico del papel del urbanismo se asientan las teorías incrementalistas del urbanismo, que tienden a considerar insuficiente el papel del planificador y su capacidad de prever todas las consecuencias de su intervención e incluso el por qué esas consecuencias son las que representan el interés público, cuando en el planificador tradicional, que podemos llamar comprensivo, hay sin duda una posición cultural, e incluso política. En ese sentido, el incrementalismo pretende sustituir el papel súper coordinador del plan de una concepción comprensiva, por un sistema de aproximaciones sucesivas que vienen impuestas por el dinamismo social, con una

identificación de metas y fines limitados, que permitan reaccionar frente al error, configurándose como ensayo y análisis de experiencias.

Esta nueva concepción, más respetuosa con la participación ciudadana en la elección del modelo de ciudad, no es tan nueva, cuando ya Davidoff en 1965 defendía tesis incrementalistas en plena explosión de planeamiento comprensivo⁵¹.

La importancia del incrementalismo, más allá de haber introducido en la planificación urbanística tradicional criterios de mayor planificación estratégica, flexibilidad y cauces de participación ciudadana, ha dado también entrada a doctrinas como la de la planificación defensiva⁵² que preconiza dar voz a colectivos o perspectivas normalmente excluidas. Es paradigmática la reflexión de Jane Jacobs⁵³, que resume bien qué de qué hablamos cuando estamos ante la planificación defensiva:

«Escribiré principalmente sobre cosas comunes y ordinarias: por ejemplo, qué tipos de calles son seguras y cuáles no; por qué algunos parques son maravillosos y otros son cuasi trampas o trampas mortales; por qué algunos barrios marginales permanecen en su situación y otros, en cambio, se regeneran, incluso contra la oposición oficial y financiera; por qué se desplazan los centros urbanos; qué es (si es que el concepto tiene algún significado) un barrio y qué generan los barrios en las grandes ciudades. En resumen, escribiré sobre cómo son las ciudades en la vida real porque es la única forma de conocer qué principios de planeamiento y qué acciones de reconstrucción pueden promover la vitalidad económica y social de la ciudad y que acciones y principios afectarán negativamente a estos atributos».

Incrementalismo y planificación defensiva que han sido cauce, precisamente, de la revisión del urbanismo desde perspectivas como la de género, que está ya inmersa en la legislación, la jurisprudencia y la conciencia ciudadana. Una concepción que revisa el

⁵¹ DAVIDOFF, P.: "Advocacy and pluralism in planning", Journal of the American Institute of Planners, vol. 31, pp. 331-338.

⁵² Bajo la denominación anglosajona de "advocacy planning" reflexiona sobre esta doctrina EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J.M.: "¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano. Bases para el debate sobre la reforma de la legislación urbanística en España", *Urban*, núm. 2, 1998, pp. 20.

⁵³ JACOBS, J.: "Muerte y vida de las grandes ciudades", Ediciones Península, Madrid, 1967, pp. 423.

contenido del interés público, amplía el campo de la diversidad cultural y, desde luego, el lenguaje y los conceptos convencionales. También en el urbanismo planificador del lugar donde vivimos. Hombres y mujeres.

Un buen ejemplo lo refleja José María Ezquiaga⁵⁴ cuando señala “*Sirva como ejemplo la crítica a la expresión ciudades o suburbios dormitorio, comúnmente utilizada para referirse a las extensiones residenciales dependientes de un centro metropolitano que concentra los servicios y el empleo. Tal concepto es sesgado en la medida en que la ciudad es sólo dormitorio para los adultos trabajadores, pero en ningún caso para los niños, los ancianos y los adultos que trabajan en el hogar (principalmente mujeres)*”.

Pero, ¿esta perspectiva de género está realmente presente en el actual urbanismo español que diseña nuestras ciudades?.

⁵⁴ EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J.M.: “¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano. Bases para el debate sobre la reforma de la legislación urbanística en España”, *Urban*, núm. 2, 1998, pp. 22.

CAPÍTULO II. LA INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL DERECHO URBANÍSTICO.

I. LA PROBLEMÁTICA RELACIÓN ENTRE LAS MUJERES Y EL URBANISMO.

“Las burgalesas van con temor por más de una treintena de zonas de la ciudad” es el titular que encabeza una de las páginas del Diario de Burgos, por poner un ejemplo significativo acerca de esta realidad, pues Burgos es llamada por los mandos de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado que allí operan como la ciudad ‘balneario’ por el bajo número de delitos en comparación con otros puntos del país⁵⁵, los cuales han experimentado un gran incremento en el apartado de los delitos de carácter sexual de los que son víctimas mayoritariamente mujeres.

La noticia desglosa los 30 lugares de baja iluminación, escasa vigilancia y falta de comercios o casas habitadas que provocan que las calles se vuelvan inseguras para las mujeres, provocando todo tipo de actuaciones como rodeos para evitar zonas conflictivas, realizar un aviso cuando se llega a casa, desistir de ir a pie y tener que tomar un taxi y pedir al conductor que espere mientras se sube a casa o llevar las llaves en la mano para abrir rápidamente el portal o, dado el caso, para tener un elemento con el que defenderse de algún ataque⁵⁶.

El espacio de la ciudad es el espacio activo por excelencia, donde todo sucede, donde se da la vida, las audacias pero también los conflictos y las tensiones. Es importante tomar conciencia de esa alteridad como material para la comprensión y la intervención de la ciudad. Sus ciudadanos y sus practicantes no son una masa homogénea sino que presentan distintas necesidades urbanas según su edad, estatus social su condición económica e inclusive su género⁵⁷. Se configura así como lo que se conoce como

⁵⁵ lo que deja en evidencia la extensión de los “mapas de miedo” de ciudades más conflictivas y extensas, mostrando la cantidad de zonas inseguras por las que tienen que transitar los peatones, en especial atención a las mujeres, quienes son la mayoría de las víctimas de agresiones sexuales.

⁵⁶ Así lo relata en concreto las páginas 11-14 del Diario de Burgos de 9 de junio de 2019.

⁵⁷ AGUILAR ALEJANDRE, M.: “Arquitectura y urbanismo con perspectiva de género”, *Universidad de Sevilla. Departamento Historia, Teoría y Composición Arquitectónicas Publicado en Investigación y género: avances en las distintas áreas de conocimiento: [ponencias del Iº Congreso Universitario Andaluz "Investigación y Género"]*. Departamento de Ingeniería del Diseño de la Universidad de Sevilla.

“espacio público”, el cual nunca puede caer en la patológica situación de ser excluyente, inhóspito y ni tampoco privatizado.

Hasta una época reciente, los estudios sobre la ciudad y las políticas urbanas han mantenido como eje central a un tipo de sujeto individual que representa únicamente un pequeño grupo del total de la población, refiriéndonos al adulto masculino, heterosexual, activo y cabeza de familia, dejándose a un lado las necesidades de las mujeres, menores y personas mayores; al igual que las minorías culturales o sexuales⁵⁸. Las personas, dependiendo de su género⁵⁹, se identifican con los espacios públicos de forma diferente. Hombres y mujeres viven y experimentan la ciudad dependiendo de sus distintos intereses, necesidades y deseos.

En relación con los espacios, el doméstico se ha identificado socialmente con el ámbito reproductivo donde tiene lugar la crianza de los hijos, los cuidados a las personas mayores y dependientes, tareas y ámbito que se han asociado tradicionalmente a las mujeres, suponiendo un refugio y una posibilidad de ocio y creación para él hombre; mientras que el espacio público, que se identifica con el ámbito productivo, se ha seleccionado como el espacio de la actividad, dónde tiene lugar la vida laboral, social, política, económica; es el lugar de participación en la sociedad y del reconocimiento. En éste espacio es donde se han colocado a los hombres, pudiendo así lograr su proyección al mundo a costa de la abnegación femenina⁶⁰.

Lo dicho hasta aquí supone, en atención al tema sometido a este estudio, el hecho de que las mujeres hayan de realizar tareas diarias en distintos puntos de la ciudad, en cortos períodos de tiempo y en compañía de personas dependientes debido a su papel socialmente asumido como garante de la reproducción social. El hombre basa su transporte en motivos laborales y de ocio mientras que la mujer lo hace por motivos,

⁵⁸ GARCÍA RAMON, M.D.: *Espacios Públicos, Género y Diversidad*, Icaria, Barcelona, 2014, pp. 12-13.

⁵⁹ Al igual que por su edad, cultura, etnia, estrato social, religión y capacidades o discapacidades físicas.

⁶⁰ PLAZA MOHAND, M.G. / MALDONADO MUÑOZ, M.I.: “El Urbanismo como instrumento de Transformación Social “Área de Santa Adela”. Metodología de Intervención”, *Documentos de Trabajo Social*, núm. 47, 2010, pp. 9-30.

añadidos a los anteriores y como hemos mencionado, de dependencia familiar, labores de cuidado de los hijos y del hogar⁶¹.

Es por ello que la elaboración de un nuevo concepto de ciudad desde la mirada sociocultural es más importante que nunca. Desde el urbanismo se ha creado una fijación de espacios de los que están excluidos las mujeres y, por el otro lado, una asignación de lugares específicos, desde una visión concreta del mundo que adscribe roles fijos. Se debe exigir un nuevo paradigma de la casa, el barrio, el vecindario, la ciudad, que asuma a las mujeres en las políticas urbanísticas, como ciudadanas con derecho a acceder a los espacios diversos de la urbe⁶².

Igual importancia contiene también la toma en consideración del concepto conocido como “Derecho a la Ciudad”⁶³, el cual pretende garantizar a las mujeres derechos que, influyendo directamente en su vida, no lo están en la actualidad. Derechos y oportunidades como las posibilidades para el acceso al empleo, la proximidad y calidad de los servicios comunitarios que les facilite las actividades de la economía del cuidado; el acceso y participación en los centros de decisiones, la cultura y las actividades de ocio; la seguridad y las medidas contra todos los factores de inseguridad en las ciudades; la falta de equilibrio en el transporte individual y colectivo y la calidad y conservación del medioambiente, entre otros⁶⁴. En síntesis, hay que ahondar con más fuerza en el objetivo de hacer realidad el principio de igualdad de todos los ciudadanos a usar y disfrutar la ciudad, de manera que se deba prestar especial atención a todos aquellos ciudadanos que por diferentes circunstancias, como lo puede ser la condición de género, puedan presentar mayor dificultad a la hora de desenvolverse en la ciudad en condiciones de igualdad⁶⁵.

⁶¹ SÁNCHEZ DE MADRIAGA, I.: *Urbanismo con perspectiva de género*, Instituto Andaluz de la Mujer, D.I., Sevilla. El desplazamiento del hombre se configura como de tipo pendular de ida y vuelta al trabajo en tanto que el de la mujer es de tipo poligonal, encontrando diversas tareas en los puntos a los que acude.

⁶² MILENA MONTOYA, A.: “Mujeres, derechos y ciudad: apuntes para la construcción de un estado del arte desde el pensamiento y la teoría feminista”, *Territorios* 27, 2012, pp. 105-143.

⁶³ La Carta Europea de la Mujer en la Ciudad (Bruselas, 1995), documento de Buenas Prácticas de la Organización de las Naciones Unidas, recoge por primera vez este concepto, el cual fue concretado y perfeccionado en la Carta internacional por el derecho a la ciudad de las mujeres (2004).

⁶⁵ RANDO BURGOS, E.: “Urbanismo y género: del informe de impacto de género al principio de igualdad de trato como inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano”, *REALA*, núm. 12, 2019, pp. 52-71.

En cuanto a la vivienda, y a pesar de que las mujeres, por el hecho de su condición, han tenido históricamente como destino el espacio doméstico y actualmente siguen siendo las principales gestoras de este ámbito, su intervención en el diseño y la construcción ha sido muy escasa. Por lo tanto, hay muchos motivos que apoyan la necesidad de analizar la vivienda desde su perspectiva: por una parte, porque las mujeres son habitantes y dueñas de este entorno privado; por otra, porque es imprescindible corresponsabilizar a los hombres en el mantenimiento y cuidado del hogar y de las personas. Pero también, porque las tareas que se realizan en las viviendas, siempre infravaloradas y sin prestigio, son básicas para mantener la calidad de vida, el bienestar privado y la cohesión social⁶⁶.

Por ende, es necesario introducir instrumentos de actuación encaminados a erradicar estos problemas que no deberían de existir en una sociedad del Siglo XXI. La morfología de las ciudades es en su mayor parte, por razones atinentes a la economía de mercado puesto que determinan la estructuración de las poblaciones, resultado de las acciones públicas, concretamente las relacionadas con el urbanismo y la posterior inversión de los poderes públicos en infraestructuras. Es por esto que los Planeamientos urbanísticos tienen que atender e incorporar un estudio detallado de impacto de género⁶⁷ en su procedimiento de desarrollo para promover una ciudad sensible al género pues estos son los medios encargados de estructurar normativamente el diseño y construcción de la ciudad, estipulando la manera en que se produce el acceso de individuos y grupos sociales a lugares de empleo, equipamientos y servicios y su mayor o menor comodidad de uso.

II. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL DERECHO URBANÍSTICO

1. CONCEPTO

En una primera aproximación sobre lo que se considera la incorporación de la perspectiva de género en el derecho urbanístico es necesario entender que la integración de la perspectiva de género en cualquier ámbito social, político o jurídico requiere del estudio sistemático de las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres, incorporando objetivos y actuaciones específicas dirigidas a

⁶⁶ Así lo relata el texto elaborado por el Ayuntamiento de Fuenlabrada llamado “La perspectiva de género aplicada a las viviendas de nueva construcción”, editado por la Concejalía de Igualdad y Empleo en Diciembre de 2007.

⁶⁷ La STS de 27 de octubre de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:2313) expone que “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.

eliminar las desigualdades y promover la igualdad en todas las políticas y acciones, a todos los niveles y en todos sus fases de planificación, ejecución y evaluación.

En consecuencia, la incorporación de la perspectiva de género en el derecho urbanístico se produce a través de la exigencia de un Informe, Estudio, Memoria de análisis de impacto de género, el cual constituye un instrumentos que pretende la creación de unos espacios y una ordenación urbana que resulten convenientes para hacer más comfortable aquellas tareas relacionadas con el aspecto reproductivo, labores de educación, de cuidado y la vida cotidiana, a las que se sigue dedicando la mujer por el papel que le ha sido asignado social e históricamente. Con este estudio se pretende también crear unos espacios más seguros y unos entornos más agradables y reconfortables para el encuentro. Un urbanismo creado con perspectiva de género no es un urbanismo que tenga como único destinatario a las mujeres, sino que propone también un diseño y una ordenación que tiene en cuenta los roles que se le han asignado a la mujer tradicionalmente, los cuales actualmente también son desempeñados por los hombres⁶⁸.

En conclusión, podemos entender por “integración de la perspectiva de género” la consideración sistemática de las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres, incorporando objetivos y actuaciones específicas dirigidas a eliminar las desigualdades y promover la igualdad en todas las políticas y acciones, a todos los niveles y en todos sus fases de planificación, ejecución y evaluación⁶⁹.

2. OBJETIVOS

Si partimos de la base de que la ciudad es sexuada y sexista y que, por tanto, el espacio público no es neutro, crea jerarquías y provoca desigualdades, toda política urbanística debería aplicar criterios de género en el planeamiento y el diseño del paisaje urbano. A la hora de modelar la organización urbana se tienen que tener en cuenta tanto

⁶⁸ Así es como define la perspectiva de género el Set Para Introducir La Perspectiva De Género En El Proceso Urbano elaborado por el Servicio de Planificación Económica y Regeneración Urbana y por la Dirección General de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana Generalitat de la Comunidad Valenciana en Marzo de 2017 (autoras Sira Azara Escrivá y María Vicenta Gil Vila); al igual que el Documento justificativo de la incorporación del Informe de impacto de género del Plan General Estructural del Ayuntamiento de Melania (Valencia).

⁶⁹ Libro recopilatorio sobre el Seminario de “Urbanismo inclusivo. Las calles tienen género”, celebrado del 9 al 11 de noviembre de 2011, en Vitoria-Gasteiz, País Vasco.

los espacios domésticos como los públicos; al igual que tanto los aspectos de la inseguridad y el miedo como los relacionados con la movilidad de las personas.

Un urbanismo construido con género busca hacer realidad la existencia de calles, plazas, viviendas y espacios que no produzcan discriminación dónde las mujeres se puedan sentir seguras, visibles y protagonistas de las audacias diarias y del desarrollo de sus ciudades. Todas estas pretensiones no requieren de ímprobos dotaciones presupuestarias e inversiones, sino que necesitan estar investidas de conciencia y determinación para llevar a término decisiones y gestiones tan sencillas como diseños de anchas aceras, correcta iluminación de calles, configuración de espacios diáfanos, seguros y accesibles y concebir los itinerarios y horarios de los transportes públicos en función de las necesidades de las mujeres, pues son ellas sus usuarios más frecuentes al realizar más viajes que los usuarios masculinos⁷⁰. Se trata de crear ciudades más humanas y con movimiento en las que existan núcleos concentrados con oficinas, centros de salud, comercios, escuelas, bibliotecas, parques, etc. Ciudades que respondan a las necesidades de sus habitantes y que favorezcan la conciliación de la vida familiar y la laboral.

Un diseño de la ciudad que tenga en cuenta también el tiempo. Es decir, la búsqueda de una forma de ordenación de la ciudad que implique menos consumo de tiempo⁷¹. Una urbe basada en una estructuración más vertical que horizontal puede ayudar a conseguir este objetivo, la cual puede lograr no sólo una reducción de los tiempos invertidos en los desplazamientos a través de opciones de transporte alternativas sino también una mejora en los usos de los recursos, una optimización en el uso del suelo y una mayor integración social.

El objetivo no es únicamente diseñar ciudades, un urbanismo con perspectiva de género también busca la construcción de vivienda conciliadora, analizando qué tipo de espacios o servicios privados y comunes ayudan a las tareas relacionadas con el cuidado familiar y del hogar; qué aspectos pueden favorecer la atención a las personas dependientes y su autonomía e inclusive qué elementos pueden facilitar nuevas formas

⁷⁰ Debido a que son estas las que por asignación histórica y social todavía se dedican a las labores de cuidados de personas menores y dependientes, como ya se ha hecho referencia.

⁷¹ A este respecto, la Ley Orgánica de Igualdad de 2007 contempla en su artículo 22 como uno de los principios generales de las políticas públicas para la igualdad las acciones de planificación equitativa de los tiempos entre mujeres y hombres. Para ello las corporaciones locales podrán establecer Planes Municipales de organización del tiempo de la ciudad ayudados por las CC.AA.

de trabajo remunerado realizadas desde el hogar. De esta forma, se busca la incorporación de la mujer en el espacio público en aras a poder romper con la tradicional asociación de la misma al espacio doméstico. Una tradición que ha limitado a la mujer sus posibilidades de expansión, limitación que ha llegado hasta el punto de que las mujeres, aunque siempre hayan visto su vivienda como el espacio en el que se crece la familia y en el cual son dueñas, jamás han identificado a la vivienda como una propiedad puesto que el hombre, al ser el que desempeña el rol productivo en el hogar, es el autoproclamado propietario de la vivienda⁷².

Por todo lo expuesto, y para conseguir estos objetivos, los nuevos planeamientos deberán realizar análisis disgregados por género que permitan descubrir los problemas y necesidades de la vida cotidiana de las mujeres y de otros grupos poco presentes en los círculos técnicos y de poder como discapacitados, parados, ancianos, emigrantes, personas con movilidad reducida, etc. Determinar nuevos indicadores socioeconómicos, culturales y ambientales para medir la habitabilidad de los entornos desde el punto de vista de las necesidades de las mujeres⁷³, para iniciar procesos de sensibilización y para desarrollar métodos de intervención en las políticas de urbanismo, transporte, vivienda y medio ambiente. Reconvertir los diferentes instrumentos de planeamiento existentes de modo que reflejen procesos realmente abiertos y dinámicos de participación y de intervención, que permitan adaptar los métodos actualmente existentes hacia enfoques que incluyan las nuevas dinámicas sociales y, en especial, el papel y los nuevos modos de vida que las mujeres están desempeñando en el mundo de hoy⁷⁴.

3. DESTINATARIOS

Los destinatarios principales del documento son todos aquellos técnicos involucrados en los procesos de creación de nuevos ámbitos urbanos o regeneración de

⁷² PLAZA MOHAND, M.G. / MALDONADO MUÑOZ, M.I.: “El Urbanismo como instrumento de Transformación Social “Área de Santa Adela”. Metodología de Intervención”, *Documentos de Trabajo Social*, núm. 47, 2010, pp. 9-30.

⁷³ Por ejemplo, En rutas de autobús en horario nocturno es interesante introducir el servicio de parada a demanda. Los usuarios y usuarias del servicio solicitan a la persona que conduce que pare en aquellos puntos entre las paradas oficiales que quedan más cerca de su destino. Este tipo de servicios es especialmente empleado por las mujeres en las ciudades donde se ha implementado.

⁷⁴ Todas estas previsiones están contenidas en los textos-seminarios del Ayuntamiento de Fuenlabrada y del País Vasco. Objetivos recogidos también en las Jornadas de “Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente desde la perspectiva de género” organizadas por el Instituto Vasco de la Mujer en 2003.

los existentes, bien sean equipo de los Ayuntamientos, profesionales de la arquitectura, el urbanismo y la promoción inmobiliaria, o demás expertos y expertas en ámbitos urbanos. Estas líneas son de aplicación en las actuaciones de regeneración urbana y rehabilitación, así como en la creación y consolidación de nuevos modelo de ciudad en todos los aspectos que influyen en el ámbito urbano.

También, el libro elaborado por El instituto andaluz⁷⁵ de la mujer dependiente de la Junta de Andalucía llamado “Urbanismo con perspectiva de género”⁷⁶ deja patente en su Presentación que lo que en él está contenido es un material de apoyo dirigido a los equipos técnicos y que complementa a los ya editados por la Unidad de Igualdad y Género, el cual está enfocado a integrar la perspectiva de género en el planeamiento urbanístico en atención a un avance de una actuación de la AA.PP. más igualitaria.

III. INSTRUMENTOS QUE CONTEMPLA EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PARA EXIGIR SU INCORPORACIÓN

1. ÁMBITO INTERNACIONAL Y EUROPEO

Organismos internacionales como Naciones Unidas y la Comisión Europea han apuntado a los campos de ordenación territorial y urbanismo como aquellos sectores integrantes de la política pública claves para avanzar hacia la igualdad material entre mujeres y hombres. A nivel mundial, en la Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015 celebrada en Nueva York, la Organización de Naciones Unidas definió 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, siendo uno de ellos “*Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas*”. Por otra parte, en el objetivo de “*Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*”, se establece como meta “*proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad*”

La Nueva Agenda Urbana de la ONU aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible⁷⁷ que tuvo lugar en Quito, del 17 a 20 de octubre de 2016, menciona en gran parte de su texto la importancia de la

⁷⁵ Unidad de Igualdad y Género.

⁷⁶ SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I.: *Urbanismo con perspectiva de género*, Instituto Andaluz de la Mujer, Sevilla, 2018, pp. 9.

⁷⁷ Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016.

incorporación de la perspectiva de género en materia urbanística, señalando⁷⁸: *“Al reorientar la manera en que se planifican, se diseñan, se financian, se desarrollan, se administran y se gestionan las ciudades y los asentamientos humanos, la Nueva Agenda Urbana ayudará a reducir las desigualdades, promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a fin de aprovechar plenamente su contribución vital al desarrollo sostenible”*.

“Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos”. También se empieza a hacer referencia e hincapié en lo que se conoce como “derecho a la ciudad”: *“Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas”* poniendo de manifiesto el ideal de una ciudad sin violencia sobre las mujeres: *“Imaginamos ciudades y asentamientos humanos que logran la igualdad de género y empoderan a todas las mujeres y las niñas asegurando la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de derechos en todas las esferas y en los puestos de liderazgo en todos los niveles de adopción de decisiones, eliminando todas las formas de discriminación, violencia y acoso contra las mujeres y las niñas en espacios públicos y privados”*

A nivel europeo, La Agenda Urbana de la UE adopta el impacto de género para introducirla en el desarrollo urbano, tanto a nivel nacional y regional como en las propias ciudades como una de las cuestiones prioritarias a desarrollar. El Pacto de Amsterdam, de 30 de mayo de 2016, menciona la necesidad de un *“Impacto sobre el cambio social, incluido el cambio de comportamiento, promoviendo, entre otras cosas, igual acceso a la información, igualdad de género y empoderamiento de las mujeres”*

⁷⁸ En sus puntos 5, 11, 12, 13, 14, 20, 26 y 32, entre otros.

2. ÁMBITO ESTATAL

Como ya se mencionó en la Introducción de este trabajo, fue el texto de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres el que por primera vez recoge un mandato a los Poderes Públicos en la medida en que su actuación estará informada con carácter transversal por el principio de igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres; emitiendo un mandato específico a las AA.PP, cuya actuaciones de adopción y ejecución de las disposiciones normativas que establezcan deberán integrar este principio de forma activa, así como en el conjunto de toda actividad que desarrolle⁷⁹. De esta manera se consagra el principio de transversalidad o “mainstreaming”, conforme a los cuales la protección de ciertos derechos y valores, como es la igualdad de género, no debe realizarse únicamente a través de políticas sectoriales específicas, sino que debe impregnar y servir de criterio-guía a todas las políticas públicas⁸⁰. De una forma más concreta en materia urbanística, el artículo 31.3 dispone que las AA.PP. tendrán en cuenta en el diseño de la ciudad, en las políticas urbanas, en la definición y ejecución del planeamiento urbanístico, la perspectiva de género, utilizando para ello, especialmente, mecanismos e instrumentos que fomenten y favorezcan la participación ciudadana y la transparencia.

No obstante, la anterior Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno⁸¹ modificó el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno, de 27 de noviembre⁸², para incorporar en su número 1.b) la obligatoriedad de la incorporación, en todo caso, por parte de los reglamentos de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establezcan en este. Es así que, aunque ya existía normativa que incorporaba esta necesidad, no fue con la citada Ley de 2007 cuando se reconocía con carácter general la manera en que el principio de transversalidad debe guiar toda la actuación de la administración pública, y no solo un concreto sector como es el de la

⁷⁹ Así lo establece el artículo 15 de la meritada Ley.

⁸⁰ DESDENTADO DAROCA, E.: “Ordenación del suelo e igualdad de trato entre mujeres y hombres”, *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Vol. 3, 2018, pp. 2947-2971.

⁸¹ BOE núm. 246, 14-X-2003. Cuyo objetivo es la transposición de la normativa europea.

⁸² BOE núm. 285, 28-XI-1997.

producción normativa del ejecutivo. De esto se infiere que la perspectiva de género es una de las muchas previsiones que debe incorporar el principio de transversalidad.

Por el momento se aprecia como la normativa estatal únicamente viene a enunciar un principio, como si de una declaración de voluntad se tratase, sin preocuparse en elaborar un fondo sustantivo ni criterios técnicos a seguir. Sin embargo, se ha producido un desarrollo reglamentario de los citados preceptos de ambas leyes dado por el Real Decreto 1083/2009⁸³, el cual regula la denominada Memoria de Análisis de Impacto Normativo expresando cuál debe ser el contenido de ese informe y cuáles los objetivos del mismo. Ahora bien, la regulación actual de esta Memoria de Impacto Normativo que debe contemplar un análisis de Impacto de género se considera en el reciente Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo⁸⁴.

El presente Real Decreto tiene por objeto desarrollar las previsiones contenidas en la Ley del Gobierno, en lo que se refiere a la memoria del análisis de impacto normativo que debe acompañar a los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias. Esto es así debido a la Disposición Final Tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público⁸⁵, la cual introdujo el artículo 26 en la Ley del Gobierno, donde en su punto tercero, apartado f), establece que se elaborará, con carácter preceptivo, una Memoria de Análisis de Impacto normativo que deberá contener un Impacto por razón de género que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto⁸⁶.

⁸³ BOE núm. 173, 18-VII-2009.

⁸⁴ BOE núm. 276, 14-XI-2017. Su disposición derogatoria única deroga el anterior Real Decreto de 2009.

⁸⁵ BOE núm. 236, 02-X-2015.

⁸⁶ Asimismo, se realizará un análisis de los impactos en la infancia, adolescencia, y en la familia. También resulta de gran importancia un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública y una referencia a las consultas realizadas y observaciones recibidas en este trámite así como su resultado y su reflejo en el texto del proyecto, al igual que una evaluación ex post que analizará los resultados obtenidos con la aplicación de la norma.

No obstante es necesario recordar que esta normativa es de carácter estatal, la cual ya contempla esta nueva realidad, siendo la legislación autonómica la que tendrá reflejo material en sentido estricto en la creación urbanística de las Entidades Locales pues el Estado únicamente podrá establecer criterios generales a seguir según hemos expuesto anteriormente y, como venimos recordando, este nunca tendrá competencia en materia de creación de instrumentos de ordenación territorial⁸⁷. También podrá surgir la duda de la relación de lo que se está exponiendo con la elaboración de instrumentos de carácter urbanístico pues lo que se está analizando son normas referentes a la regulación de la producción normativa del Ejecutivo; duda que será resuelta cuando se examine, en el siguiente Capítulo, la jurisprudencia sobre la exigibilidad de estos estudios de impacto de género a los Planes por considerar los tribunales el carácter de disposición normativa de carácter general de estos, y como en muchas ocasiones se han apoyado en la supletoriedad del Derecho del Estado para justificar esta incorporación cuando la normativa autonómica no lo preveía específicamente.

Ya en materia urbanística, siguiendo la línea fijada por la Ley del Suelo de 2007 en su artículo 2, se establece en el artículo 3.2 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015 cuando las políticas urbanas deben propiciar la igualdad de trato entre mujeres y hombres; así como, en su artículo 20.1.c), se incorpora un mandato a las Administraciones Públicas competentes en materia de ordenación territorial para que atiendan a este principio a la hora de configurar la ordenación de los usos del suelo, configurándolo como criterio de la ordenación territorial y urbana. No obstante ni se concreta el alcance y significado de este principio, ni se encarga en traducir unos estándares mínimos a respetar por las diferentes CC.AA.⁸⁸.

3. ÁMBITO AUTONÓMICO

Es pues la normativa autonómica la que tendrá efectos materiales conforme a las disposiciones que establezcan. Son numerosas las CC.AA. que ya contemplan la

⁸⁷ Pues esta es la competencia de las Entidades locales, las cuales deben seguir las reglas fijadas por la CC.AA. pertinente, cuya competencia principal es la decisión de aprobación definitiva de los Planes de ordenación.

⁸⁸ DESDENTADO DAROCA, E.: “La ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (i): presupuestos, principios básicos, instrumentos y organización administrativa para la igualdad”, CARMONA CUENCA, E. / GARRIDO GÓMEZ, M^o I. (Coords.), *Diversidad de Género e Igualdad de Derechos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 110-111.

exigencia de un estudio de impacto de género en sus disposiciones normativas, especificando algunas este mandato en normativa autonómica concreta en materia urbanística y otras en materia de producción normativa del ejecutivo e incluso en materia de igualdad⁸⁹.

Un buen ejemplo de este último supuesto son las Leyes madrileñas 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid⁹⁰ que en su artículo 45 recoge la obligatoriedad de la incorporación en las normas y resoluciones de la Comunidad de Madrid la evaluación del impacto sobre identidad de género en el desarrollo de sus competencias en atención a garantizar la integración del principio de igualdad y no discriminación por razón de identidad de género o expresión de género, y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid⁹¹ cuyo artículo 21.2 reza que todas las disposiciones legales o reglamentarias de la Comunidad de Madrid, deberán contar con carácter preceptivo con un informe sobre su impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género por quién reglamentariamente se determine. Leyes, por tanto, en materia de igualdad que establecen esta exigibilidad.

De igual manera para Andalucía el artículo 6 de la Ley del Parlamento de Andalucía 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía⁹², dispone la obligatoriedad de que se incorpore de forma efectiva el objetivo de la igualdad por razón de género no solo en todos los proyectos de ley y reglamentos, sino también en los planes que apruebe el Consejo de Gobierno, y, a tal fin, establece que en el procedimiento para la aprobación de esas disposiciones deberá emitirse un informe de evaluación del impacto de género del contenido de las mismas. Además el artículo 50 concreta aún más esta voluntad al expresar que la administración andaluza integrará la perspectiva de género en el diseño de las políticas y los planes en materia de vivienda, desarrollando programas y actuaciones específicas para distintos grupos sociales y

⁸⁹ Las cuales se referirán a la obligatoriedad de su incorporación en el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley y reglamentos, categoría esta última en la que se integran los Planes de ordenación territorial según la jurisprudencia.

⁹⁰ *BOCM* núm. 98, 26-IV-2016.

⁹¹ *BOCM* núm. 190, 10-VIII-2016.

⁹² *BOE* núm. 38, 13-II-2008.

modelos de familia, al tiempo que deberá colaborar con las entidades locales de la comunidad para tener en cuenta la perspectiva en el diseño de las políticas urbanas y en la definición y ejecución de los planeamientos; incluyendo además mejoras en política de viviendas al configurarse un mandato de facilitación de acceso a las viviendas protegidas de las mujeres víctimas de violencia de género y en situación de riesgo de exclusión social.

Estas disposiciones son desarrolladas por el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 17/2012, de 7 de febrero⁹³, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación de Impacto de Género y cuya finalidad tiene incorporar de forma efectiva el objetivo de la igualdad por razón de género en los instrumentos de ordenación urbana, cuyo desarrollo es muy similar a lo que se contiene para Castilla y León la Ley 1/2011, de 1 de marzo, de evaluación del impacto de género en Castilla y León⁹⁴, ley específica para incorporar este Informe⁹⁵.

Ambos textos de escasas páginas recogen de forma sucinta la configuración de este Informe, definiéndolo como un documento que recoge una evaluación previa de los resultados y efectos que dichas disposiciones puedan tener sobre mujeres y hombres, así como la incidencia de sus resultados en relación con la igualdad de oportunidades entre ambos sexos y las propuestas de posibles medidas a tomar para subsanar las desigualdades de darse estas.

El momento en el que se tiene que incorporar este Informe es, como ya se ha mencionado, en el procedimiento de elaboración de todas las disposiciones de carácter reglamentario, incluidos los Planes, siendo responsable el centro directivo competente para la iniciación del procedimiento de elaboración de la disposición que se trate.

⁹³ *BOJA* núm. 36, 22-II-2012. Y en cumplimiento también con lo que se declara en el artículo 114 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Exposición de motivos).

⁹⁴ *BOCYL* núm. 49, 11-III-2011.

⁹⁵ Aunque la Ley, en su artículo 2 referente al ámbito de aplicación, circunscriba en lo que se refiere a los planes de ordenación la exigencia del informe únicamente a los que por su especial relevancia social y económica se sometan a Informe del Consejo Económico y Social y cuya aprobación corresponda a la Junta de Castilla y León, según la interpretación jurisprudencial en la cual todos los planes de ordenación son disposiciones de carácter general se debe entender exigible a todos ellos.

Como contenido mínimo que debe contener el Informe⁹⁶ se puede mencionar una enumeración de la legislación que en materia de igualdad pueda afectar la disposición, un análisis del contexto social de partida de mujeres y hombres que tenga relación con la disposición que se pretende elaborar, inclusión de indicadores de género que permitan conocer y medir si la situación de igualdad de oportunidades entre sexos será alcanzada a través de las medidas que se pretendan implantar, incorporación de datos desgregados por sexos en relación al objeto de la norma, análisis del impacto potencial que la aprobación de la medida pretendida producirá entre las posibles mujeres y hombres afectados e incorporación de medidas y mecanismos encaminados a neutralizar posibles resultados o impactos negativos que se puedan llegar a detectar sobre la igualdad de ambos sexos con misión a una reducción o eliminación de estos.

De manera específica el Decreto andaluz también prevé que, en el supuesto de que la disposición no produzca efectos, ni negativos ni positivos, se reflejará esta circunstancia, siendo siempre necesario revisar el lenguaje del proyecto para evitar sesgos sexistas. Y para un mayor control se mantendrá un seguimiento anual contenido en un Informe elaborado por el Instituto Andaluz de la Mujer para comprobar que esta incorporación de la perspectiva de igualdad es eficaz⁹⁷

De manera muy parecida, la Ley vasca 4/2005, de igualdad de hombres y mujeres⁹⁸ introduce el principio de integración de la perspectiva de género en todas las acciones y políticas del País Vasco, de forma que, tiene que regir en todas ellas el objetivo de eliminar las desigualdades y promover el principio de igualdad entre mujeres y hombres. Para ello, las Administraciones Forales y locales deben impulsar su incorporación en toda su actuación y a todos los niveles⁹⁹, debiendo garantizar unos medios necesarios para que sus políticas en materia de medio ambiente, vivienda, urbanismo y transporte estén investidas por este principio de igualdad¹⁰⁰.

⁹⁶ Artículo 5 del Decreto y artículo 3 de la Ley.

⁹⁷ Estas previsiones no se contienen en la Ley de Castilla y León a pesar de su extrema similitud, la cual no cuenta con desarrollo reglamentario aunque esté contemplada esta posibilidad en el texto de la ley.

⁹⁸ BOPV núm. 42, 2-III-2005.

⁹⁹ Artículo 10 de la Ley.

¹⁰⁰ Artículo 46 de la Ley.

La perspectiva de género también se regula en la Comunidad Foral de Navarra con la reciente Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre Hombres y Mujeres¹⁰¹ en su artículo 22.

Como último ejemplo¹⁰², y siendo necesaria su mención por su gran exactitud al ser normativa específica en materia urbanística, hay que mencionar la normativa que ha adoptado la Comunidad de Extremadura en este sector.

La Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura¹⁰³ recoge a lo largo de su articulado diversas previsiones con respecto a la inserción de la perspectiva de género. En el artículo 2 se proclama como uno de los fines y objetivos en que debe basarse la ordenación urbanística de su territorio la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. El artículo 10 del mismo texto legal desarrolla la perspectiva de género como uno de los criterios de Ordenación Sostenible, con miras a que los instrumentos de ordenación del territorio extremeño incorporen en su análisis la perspectiva de género. Para ello se incluirá, como así se pudo ver al inicio de este capítulo, lo que se conoce como mapa de riesgos para poder localizar puntos, itinerarios o zonas consideradas como “negros” para las mujeres y una propuesta de medidas para su corrección o eliminación; más aún, la ordenación deberá fomentar el libre movimiento de las personas a través de la configuración de zonas y conexiones seguras, incluyendo un detalle de las características del transporte público, incluidas frecuencias y horarios¹⁰⁴.

Mención especial merece en este trabajo la Orden de 17 de mayo de 2019 de las normas técnicas para la integración de la dimensión de género en la ordenación territorial y urbanística de Extremadura¹⁰⁵ que se dedica exclusivamente a desarrollar la incorporación de la perspectiva de género en la ordenación urbanística. Y mención

¹⁰¹ BOE núm. 110, 8-V-2019.

¹⁰² Como ya hemos hecho referencia y de modo reiterativo, son muchas CC.AA. las que ya incluyen esta realidad en su ordenamiento. Entre otras que no hemos mencionado la Ley 2/2014, de 24 de marzo, del Suelo o el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (Real Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio)

¹⁰³ BOE núm. 35, 9-II-2019.

¹⁰⁴ Otras previsiones se contienen en los artículos 21 referente al Plan Territorial, artículo 47 sobre el Plan General Estructural y en el artículo 56 regulador de los objetivos de las normas técnicas de planeamiento.

¹⁰⁵ DOE núm. 96, 21-V-2019.

especial se merece pues es el primer texto normativo que de verdad aborda de una manera seria esta nueva realidad, escapando de aquellas declaraciones de intenciones y sus escuetos textos de desarrollo, siendo muy útil para proceder a un estudio de cómo debe incorporarse correctamente esta perspectiva. Esta orden se configura como el desarrollo del mandato que establece la Ley de ordenación territorial y urbanística de 2018 estudiada en el párrafo anterior en su artículo 56, cuando establece que las normas técnicas de planeamiento tendrán por objeto la determinación de recomendaciones y criterios orientativos como lo es el de la perspectiva de género, las cuales se aprobarán por Orden del organismo competente. A su vez, constituye un cumplimiento de lo estipulado en el artículo 10 de la Ley de 2018 por comprender la perspectiva de género como un criterio de Ordenación Sostenible, constituyendo la piedra angular sobre la que se apoyan las bases de un verdadero planeamiento sostenible, donde se relacionan una serie de condiciones de carácter normativo y regulatorio sobre movilidad sostenible.

El texto se divide en dos partes; una relativa a la justificación de la propia existencia de la norma, la cual ahonda en conceptos y definiciones, y una segunda referente a las normas técnicas propiamente dichas que tienen como destino los equipos técnicos, con el fin de facilitarles la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración diaria de los planeamientos. Es por esto que esta Orden ya abandona los principios generales y se preocupa por crear una guía técnica para los que de verdad se encargan de desarrollar esta labor, en su día a día.

Aquí nos centraremos en exponer de manera sucinta el Título III que contempla la Guía de Aplicación para la correcta integración de la Perspectiva de Género en los Instrumentos de Ordenación territorial y Urbanística, donde se incluyen las normas técnicas para la integración de la dimensión de género. El texto se encarga de estructurar unas normas para cada tipo de plan que se pueda adoptar conforme a lo establecido en la Ley autonómica. No obstante, se contemplan unas directrices de ordenación territorial que será a lo que se haga referencia a continuación

La guía comienza con unas indicaciones específicas para incorporar la perspectiva de género en los instrumentos de planeamiento. En primer lugar, en el procedimiento de elaboración del plan, se tiene que contemplar un diagnóstico del territorio; para ello se deben utilizar datos estadísticos divididos en sexos y con indicadores de género ya sea en el ámbito municipal o supramunicipal, datos relativos a aspectos sociodemográficos, composición de hogares y familias, vivienda, movilidad y transporte público y uso de

dotaciones públicas y servicios supramunicipales; así como datos que se consigan obtener en procesos de participación ciudadana¹⁰⁶, los cuales deben contar con reuniones y trabajos con grupos representativos de mujeres. Resulta importante también estudiar cuál es la situación actual de los equipamientos públicos, vigilando que estos presten especial atención con personas de especiales necesidades y mujeres en situación de vulnerabilidad como lo pueden ser las víctimas de violencia machista. Por otro lado, se da gran relevancia la relación entre sistemas de transporte y equipamientos, pues como ya hemos hecho mención la mujer sigue siendo la persona socialmente encargada de los cuidados de los familiares más mayores y de los hijos

A continuación, se determinan unos criterios de ordenación territorial y urbanística con perspectiva de género para incorporar las indicaciones expuestas. En cumplimiento de tal fin, se deberán definir con claridad la interdependencia de los municipios, los cuales deberán tener en cuenta la correcta accesibilidad de toda la población a los servicios públicos y al empleo; el aseguramiento de una movilidad sostenible a través de un eficiente sistema de infraestructuras de transporte y comunicación; se definirá un sistema de servicios y equipamientos de escala supramunicipal, especialmente los asociados a los cuidados, que deberá incluir tanto la localización y distribución de los equipamientos como otros servicios complementarios, en su caso, para favorecer su accesibilidad a toda la población; el sistema productivo y la explotación de los recursos y el acceso al mercado de trabajo, que tendrá en cuenta la realidad específica de las mujeres, especialmente las residentes en entornos naturales.

Para estructurar todas estas previsiones, la Orden asume como necesario la estructuración del estudio de impacto de género en diversas Memorias¹⁰⁷. Memoria informativa, de análisis y diagnóstico del territorio a ordenar, donde se deben incorporar las conclusiones extraídas en los procesos de diagnóstico de género, insertándose gráficas que expongan los datos estadísticos recopilados y la planimetría en que se apoye el texto¹⁰⁸; Memoria de participación que debe indicar como se ha incorporado la

¹⁰⁶ El proceso de participación en el planeamiento es un acto reglado, el cual ser rutinario y pobre en la mayoría de los supuestos, dónde las mujeres no son escuchadas como tendrían que serlo

¹⁰⁷ A las cuales se hacen referencia como “Documentación”.

¹⁰⁸ Dónde se debe graficar la localización y distribución de los equipamientos y su relación con las áreas de influencia y relaciones de dependencia, así como las áreas de inseguridad real o percibida por la ciudadanía, especialmente por las mujeres.

perspectiva estudiada en los procedimientos de participación ciudadana, datos de participación por sexo y las principales conclusiones de interés y Memoria de ordenación, con la definición y justificación de la propuesta, objetivos y determinaciones. En cuanto a esta última Memoria, sobre la ordenación territorial se deberá incluir el sistema y jerarquía de los municipios del ámbito, el cual reflejará las interrelaciones en cuanto a los servicios de escala supramunicipal y el modelo de infraestructuras y transporte que lo soporta. Y en cuanto a la ordenación urbanística, se reflejará la manera en que esta responde a las necesidades relacionadas con el trabajo productivo y el reproductivo, al menos en cuanto a movilidad, equipamientos, servicios y zonas verdes; la estrategia de movilidad indicando cómo se fomenta las rutas peatonales, la localización y área de influencia de las paradas de transporte público; y la distribución de los usos, indicando la localización de los equipamientos, su accesibilidad a pie y en transporte público.

CAPÍTULO III: JURISPRUDENCIA ACERCA DE LA EXIGIBILIDAD ESTUDIO DE IMPACTO DE GÉNERO EN LOS PLANES URBANÍSTICOS. CLÁUSULA DE SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL.

I. STSJ DE MADRID, SALA DE LO CONTENCIOSO, DE 19 DE ABRIL DE 2017¹⁰⁹.

1. PLANTEAMIENTO DE LA LITIS.

La representación procesal de D. Florentino Martínez Ortega, que ostenta la condición de interesado en el procedimiento, interpone recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo de 20 de octubre de 2015, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba definitivamente el PGOU de Boadilla del Monte, siendo parte demandada y codemandada la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Boadilla del Monte¹¹⁰; instando el administrado se dicte una Sentencia estimatoria con la declaración de no ser conforme a Derecho la actuación administrativa impugnada, al tiempo que ejercita una pretensión anulatoria de aquélla.

Articula el demandante tres motivos de impugnación¹¹¹ en su demanda, siendo el que nos viene al caso - excluyéndose el motivo referente a su interés patrimonial legítimo - el que propugna al igual que los demás la nulidad del PGOU de Boadilla del Monte pero por cuanto se habría aprobado sin la previa emisión de informe alguno sobre impacto de género, siendo el mismo preceptivo al tratarse, la aprobada, de una disposición de carácter general.

La Administración autonómica demandada, oponiéndose a la demanda, solicita la desestimación del recurso interpuesto por entender que la actuación impugnada es plenamente ajustada a Derecho. La principal línea de defensa atinente al asunto que nos

¹⁰⁹ (ECLI: ES:TSJM:2017:3416)

¹¹⁰ Es necesario recordar que la competencia de la aprobación inicial y provisional de los Planes Urbanísticos es a cargo del Pleno del Ayuntamiento [artículos 22.2.c), 47.2.11) y 123.1.i) de la Ley de Bases de Régimen Local], y la aprobación definitiva corresponde al órgano que determine la normativa de gobierno y administración autonómica.

¹¹¹ Los otros dos motivos impugnatorios radican en: 1) la toma como presupuesto jurídico inmediato un Plan anterior que fue declarado nulo de pleno Derecho por resoluciones judiciales que devinieron firmes antes de la aprobación del nuevo planeamiento. 2) las determinaciones que le afectan son nulas, representando una privación de derechos de compensación.

conviene, la ausencia de informe de impacto de género, por parte de las dos AA.PP. codemandadas es la negación de que el mismo sea un documento necesario en la tramitación de un instrumento de planeamiento pues se trata de una disposición general pero no de un reglamento propiamente dicho.

2. ARGUMENTACIÓN JURÍDICA DEL TSJ DE MADRID.

Es en el fundamento de derecho quinto donde el tribunal trata la necesidad o no de que la elaboración del PGOU cuente con un estudio sobre impacto de género, dejando claro el órgano jurisdiccional su labor de investigación al momento de dictar sentencia por lo novedoso del asunto que se plantea.

Después de hacer un recorrido histórico doctrinal sobre el tema, en el cual pone de manifiesto un avance mucho más lento en la creación normativa y jurisprudencial, el tribunal esgrime su argumentación dejando claro el error en el que indirectamente incurren las administraciones demandadas al argüir que el estudio de impacto de género no es necesario pues en el caso que ocupa se está ante **unas** disposiciones de carácter general y no un reglamento, aun cuando se está hablando de lo mismo pues, basándose el TSJ en jurisprudencia del Alto Tribunal, la referencia que se hacen a los reglamentos lo es en el sentido amplio de disposiciones administrativas¹¹².

En cuanto al juicio sobre la exigibilidad del estudio de impacto de género en la elaboración de cualquier instrumento de ordenación territorial, el TSJ de Madrid menciona la STS de 4 de julio de 2016 en la que el Alto Tribunal estima un recurso de casación interpuesto contra la sentencia de instancia que desestimó, a su vez, el recurso contencioso administrativo interpuesto contra un Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía que aprobó definitivamente un Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol. Lo hizo basándose en que en su anterior STS de 6 de octubre de 2015¹¹³

¹¹² En el sentido que marca la STS de 4 de julio de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:1625) al expresar: “según se han definido los reglamentos por la doctrina jurisprudencial al diferenciarlo de los actos administrativos” de modo que a lo largo de toda la jurisprudencia de este Tribunal se declaró que “el procedimiento es pues un importante límite al ejercicio de la potestad reglamentaria -de planeamiento, en lo que ahora importa establecido precisamente para asegurar “la legalidad, acierto y oportunidad” de las disposiciones generales. Esta intensificación de la importancia del requisito procedimental se justifica porque los Reglamentos -aquí los Planes- se integran en el Ordenamiento jurídico, con virtualidad por tanto para determinar una conformación general de la convivencia mediante la pluralidad de sus aplicaciones”

¹¹³ STS de 6 de octubre de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:4382).

ya se había declarado la nulidad del citado instrumento al no contar el mismo con un informe sobre impacto de género.

La cuestión principal a resolver es si la legislación autonómica, en el momento de dictarse el Decreto de Gobierno que aprueba definitivamente el PGOU, exigía o no el estudio de impacto de género en el procedimiento de elaboración de estos. En efecto, su aprobación por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en julio de 2006 tuvo lugar cuando resultaba aplicable la Ley del Parlamento de Andalucía 18/2003, de 29 de diciembre, había establecido, en su artículo 139.1¹¹⁴, que todos los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno deberán tener en cuenta de forma efectiva el objeto de igualdad por razón de género, y, a tal fin, en la tramitación de las citadas disposiciones, deberá emitirse un informe de evaluación del impacto por razón de género del contenido de las mismas¹¹⁵.

No obstante, el Tribunal Supremo introduce otro criterio jurídico normativo más para apoyar su decisión en aquel procedimiento – el cual será objeto de controversia en posterior recurso de casación- , y este es que la nueva redacción de la Ley 50/1997 del Gobierno dada por 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 asienta esta exigencia a nivel Estatal, sosteniendo entonces la Disposición Transitoria segunda de la aplicable al caso Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía¹¹⁶ que es de aplicación la legislación del Estado, supletoria o analógicamente, para el régimen jurídico procesal. De manera que tanto por propia exigencia legal y reglamentaria autonómica cuanto por remisión del ordenamiento jurídico autonómico al Estatal el citado PGOU debía contener en su procedimiento de elaboración un estudio de impacto de género.

Por tanto hasta aquí cabría concluir que aunque en la citada disposición autonómica que exige ese estudio menciona todos los proyectos de Ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno y no planes urbanísticos como tal, como si hace la nueva legislación

¹¹⁴ *BOJA* núm. 251, 31-XII-2003.

¹¹⁵ Precepto desarrollado por Decreto de Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 93/2004, de 9 de marzo

¹¹⁶ *BOJA* núm. 60, 29-VII-1983.

autonómica andaluza¹¹⁷, se entiende según lo dicho por el TS que un PGOU forma parte de esa misma categoría normativa y, por tanto, exigible el estudio de impacto de género¹¹⁸.

3. RESOLUCIÓN AL CASO CONCRETO.

Vista la línea de argumentación del TSJ basada en la jurisprudencia del TS, lo que atañe al tribunal ahora es dilucidar la existencia o no de esta exigibilidad en el ordenamiento jurídico de la Comunidad de Madrid. La exigencia del estudio de impacto de género en la elaboración de los PGOU (normas y resoluciones, dice la ley) vienen establecidas tanto en la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y No Discriminación de la Comunidad de Madrid como en la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid; si bien es cierto que cuando el instrumento de ordenación urbanística que se recurre se aprobó definitivamente, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de octubre de 2015, aún no estaban en vigor los preceptos legales citados. Disposiciones estas emanadas de las exigencias recogidas en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

El tribunal se basa en el razonamiento que sigue el TS en las sentencias referenciadas para resolver el caso en concreto, arguyendo para ello que, aunque las citadas Leyes autonómicas madrileñas de 2016 no fueran aplicables en este caso por razones temporales, se tendría que haber observado lo dispuesto en la entonces vigente Ley 50/1997 del Gobierno que había sido modificada por la Ley 30/2003 y la Ley

¹¹⁷ Ley del Parlamento de Andalucía 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, en cuyo artículo 6 se dispone la obligatoriedad de que se incorpore de forma efectiva el objetivo de la igualdad por razón de género en todos los proyectos de ley, reglamentos y planes que apruebe el Consejo de Gobierno. Disposición que no es más que el desarrollo del artículo 114 del vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, que establece, al regular de elaboración de las leyes y disposiciones reglamentarias de la Comunidad Autónoma se tendrá en cuenta el impacto por razón de género del contenido de las mismas.

¹¹⁸ Sobre todo cuando en el propio procedimiento de elaboración y aprobación del Plan de Ordenación del Territorio cuestionado, la propia Administración autonómica que lo aprueba admite que es en cumplimiento de una norma con rango de ley y declara reiteradamente que lo actuado se ajusta a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con lo que viene a reconocer el carácter reglamentario de procedimiento establecidas para su aprobación, entre otras, la emisión del informe de evaluación de impacto de género requerido por las disposiciones legales y reglamentarias.

40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público¹¹⁹. El TSJ lo justifica diciendo que en ausencia de normativa específica autonómica, el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid prevé el carácter, en todo caso, supletorio del Derecho del Estado respecto del propio de la Comunidad Autónoma.

Además, el TSJ incide en que no sólo es preceptivo sino, más aún, necesario el informe de impacto del que carece el instrumento de ordenación pues que, aunque hasta ahora los pronunciamientos jurisdiccionales han sido muy escasos al respecto, lo cierto es que la ciencia urbanística y la doctrina científica se están encargando cada vez más de poner en concreto valor lo que la normativa legal ya empieza a avanzar.

Por todo ello, y para poner en relevancia esta última manifestación, el órgano jurisdiccional se para a analizar la Memoria del PGOU, esgrimiendo en modo de crítica la ausencia, entre otros factores, de concreción del número de mujeres que habitan el municipio, no existiendo por tanto un análisis de los comportamientos de este grupo, el cual se sigue dedicando en mayor parte a las labores del hogar y cuidados familiares que exigen unas actividades diferentes a las que desempeñan otros sectores de la población (sobre todo cuando residen en núcleos de población cercanos a las grandes ciudades como la de Madrid, dónde desarrollan las principales actividades los habitantes de la zona periférica de la ciudad). Como resultado, al no consignar los grupos de población por razón de género, el PGOU desarrolla una exposición neutra que está tradicionalmente unida al género masculino¹²⁰.

Es así que el TSJ acoge el motivo impugnatorio, concluyendo que *“para cerrar nuestros argumentos, entiende esta Sala que la justificación de la sostenibilidad del modelo territorial que se pretende implantar en el Ayuntamiento aquí demandado no es completa si no se contempla en el instrumento que la plasma, a la vez que los principios rectores y fines de la ordenación urbanística, y el impacto ambiental y accesibilidad, el impacto que dicha planificación producirá en materia de género, y, en consecuencia, la*

¹¹⁹ Aunque no resulte aplicable este precepto por razones de derecho aplicable al momento de la aprobación definitiva.

¹²⁰ Además, tampoco ha existido informe que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1.b) del Decreto 197/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, debía haber emitido con carácter previo la Dirección General de la Mujer.

posibilidad de comprobar si el mismo es o no ajustado al principio de igualdad que, también como valor y derecho fundamental, consagra la Constitución Española.”

II. EL VOTO PARTICULAR FRENTE A LA SENTENCIA DE 6 DE OCTUBRE DE 2015 DEL TRIBUNAL SUPREMO, DE FECHA 6 DE OCTUBRE DE 2015.

El voto particular formulado por el Magistrado Excmo. Sr. D. José Juan Suay Rincón¹²¹ frente a la sentencia que acuerda la nulidad del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol resulta ser de gran interés pues da una nueva visión en torno a todo aquello que puede ser consecuencia a la hora de delimitar la naturaleza jurídica y sus extremos de los Planes de Ordenación Territorial, y de gran interés estudiarla en este apartado del trabajo pues es mencionado por la resolución del TS que examinaremos a continuación como interpretación que ayudará a delimitar el objeto de la controversia.

En este voto particular¹²² no comparte el magistrado que disiente del parecer de la sala¹²³ que la sentencia se base, aparte de en la falta de un requisito esencial como es el trámite de audiencia pública (el cual si comparte), en la inexistencia de un estudio de impacto de género. Aunque no discute la importancia de que en la elaboración de un plan de ordenación territorial se tengan en cuenta las cuestiones de género, de manera que no cabe decir que se apoye en su innecesariedad para justificar su ausencia, no comparte que su inexistencia sirva de base para anular el plan. La discrepancia atiende pues a cuestiones de naturaleza jurídica ya que argumenta el Magistrado que la normativa autonómica andaluza aplicable al momento de aprobarse el Plan extiende la exigibilidad a los proyectos de ley y reglamentos, únicamente¹²⁴. Por tanto el centro de la cuestión es si los Planes de Ordenación territorial se pueden considerar reglamentos en el sentido de disposiciones de carácter general, y de serlo si le son aplicables las mismas reglas.

El Magistrado aclara que es jurisprudencia pacífica que los planes urbanísticos y territoriales son disposiciones de carácter general, pero también es cierto la peculiaridad

¹²¹ Al que se adhiere el Magistrado Excmo Sr. D. Mariano De Oro Pulido y López.

¹²² De fecha 6 de octubre de 2015.

¹²³ Es de rigor explicar que el Magistrado comparte el fallo de la sentencia que anula el PGOU y la gran parte de la base argumental expuesta en la fundamentación jurídica, estableciéndose su discrepancia en un punto muy concreto.

¹²⁴ La actual normativa ya incluye los planes junto a los proyectos de Ley y Reglamentos.

de la que gozan estos instrumentos pues poseen una ordenación específica dentro del ordenamiento jurídico y en diversas ocasiones este último les reconoce una diferenciación a los reglamentos¹²⁵.

Por consiguiente, que se convenga en la consideración de los planes urbanísticos y territoriales como disposiciones de carácter general no quiere decir que les resulten de aplicación sin más las mismas previsiones normativas sin excepción de ningún género. Ofrece el Magistrado varios ejemplos de diferenciaciones en los procedimientos de elaboración, incluso, de diferentes tipos de reglamentos en sentido estricto, como pueden ser las ordenanzas municipales de los reglamentos tanto autonómicos como estatales, los cuales no les son exigibles el trámite de información pública en su elaboración como si lo es a las ordenanzas, entre otros ejemplos. De ahí la procedencia de alcanzar la misma conclusión en el caso de los planes de ordenación territorial: Por tratarse de disposiciones de carácter general, en suma, no tiene por qué producirse en el caso de los planes una recepción absoluta de las normas reguladoras de los reglamentos estatales y autonómicos; al menos, en lo que concierne a los aspectos procedimentales.

En conclusión, pues, considera el Magistrado que, para la exigibilidad del informe de impacto por razones de género, dicho informe ha de venir exigido por la correspondiente normativa urbanística.

III. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO (SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA) NÚM. 1750/2018 DE 10 DE DICIEMBRE DE 2018¹²⁶.

1. PLANTEAMIENTO DE LA LITIS.

Las representaciones procesales de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Boadilla del Monte instan la casación de la STSJ de Madrid de fecha diecinueve de abril de 2017 al considerar aquellas que esta incurre en la vulneración de normas de

¹²⁵ El magistrado pone como ejemplo la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE núm. 80, 03-IV-1985), en cuyo artículo 4 cuando alude a las distintas potestades de que disponen las Corporaciones Locales en el ejercicio de sus competencias contempla en apartados separados, por un lado, "la potestad reglamentaria y de autoorganización" -apartado a)- y, por otro lado, "la potestad de programación o planificación" - apartado c)-

¹²⁶ (ECLI: ES:TS:2018:4087)

derecho estatal¹²⁷, en concreto en la indebida aplicación supletoria de toda la normativa estatal expuesta anteriormente incluido el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en conexión con el artículo 149.3 CE. Los recurrentes consideran también que la Sentencia recurrida se ha apartado de los términos fijados por la doctrina del TC al aplicar la regla de supletoriedad y un exceso de jurisdicción del tribunal cuya resolución se recurre¹²⁸ puesto que aunque se haya limitado formalmente a declarar la nulidad del PGOU de Boadilla del Monte, en un sentido material incide también sobre los márgenes de actuación que corresponden al legislador autonómico y al estatal¹²⁹.

Seguidamente, la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó Auto de diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete por el que acordó la admisión a trámite del recurso al declarar que la cuestión presenta interés casacional objetivo, requisito indispensable para que este recurso extraordinario tenga éxito, en cuanto que la labor del tribunal *“consistiría en determinar en qué medida la cláusula de aplicación supletoria del derecho estatal permite sostener la exigencia a las Comunidades Autónomas de un requisito, como es el informe de impacto de género, en materia de ordenación urbanística, que no figura previsto en su propia legislación. Y, por otra parte, las normas que deberán ser objeto de interpretación son: «el artículo 149.3 CE en relación con el art. 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y con el artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por el artículo 2 d) la Ley 30/2003, de 13 de octubre; sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso”*.

Admitido a trámite el recurso, las dos partes recurrentes presentan escritos instando la estimación del recurso y la anulación de la sentencia recurrida, basándose en lo dicho anteriormente y añadiendo la errónea utilización por parte del TSJ de la Jurisprudencia del TS referida al informe de impacto de género e infracción de la competencia legislativa

¹²⁷ En cumplimiento de lo preceptuado en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en cuanto al recurso extraordinario de casación, artículos 86.3 y apartado b) del artículo 89.2.

¹²⁸ Infracción de los artículos 117.3, 163 y 24 CE, en relación con el artículo 71.2 de la Ley de la reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

¹²⁹ *“La motivación de la Sentencia impugnada ha intentado justificar la concurrencia de una laguna en el derecho autonómico mediante criterios de oportunidad política. De esta forma, el Tribunal Superior de Justicia sobrepasa las funciones jurisdiccionales que le atribuyen la Constitución y la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”* alega la parte recurrente.

autonómica para regular el procedimiento para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos

2. DESARROLLO DE LA ARGUMENTACIÓN.

El alto tribunal, antes de desdoblar su argumentación jurídica relativa al fondo del asunto, deja claro que la labor de este recurso no es resolver acerca de la conveniencia u oportunidad de que los instrumentos de planeamiento urbanístico incorporen o no un informe o perspectiva de género, sino de dilucidar si, en el caso que ocupa, era requisito necesario incorporar el citado informe en el procedimiento de elaboración del instrumento de ordenación urbana a la luz de la normativa estatal y autonómica vigente, y si su ausencia puede provocar la nulidad del mismo.

El centro del debate se fija en torno al carácter supletorio que prevé el artículo 33 del Estatuto de la Comunidad de Madrid del Derecho del Estado respecto del propio de la Comunidad Autónoma, en el cual se basa la sentencia que se recurre en casación para justificar la exigibilidad del estudio de impacto de género en el procedimiento de elaboración del plan pues la reforma de la Ley 50/1997 del Gobierno dada por la Ley 30/2003 establecía la citada obligatoriedad.

Para proceder a su resolución, y esclarecer así la función real o como tiene que ser interpretada la cláusula de supletoriedad del Derecho del Estatal, el tribunal comienza explicando lo que en un inicio del sistema constitucional y autonómico que se había diseñado se entendía por esta supletoriedad, la cual se concebía como un título de atribución universal de competencias a favor del Estado en aras a garantizar la unidad del ordenamiento jurídico y en definición de lo que se quería entender por Estado autonómico. Y esa interpretación era compartida y justificada por el TC amparado en lo dispuesto en el artículo 66.2 CE, el cual legitimaba al Estado a dictar las normas jurídicas que desease sobre cualquier ámbito jurídico.

No obstante, la STC 118/96, de 27 de junio¹³⁰, vino a modificar la postura inicial del TC, sosteniendo ya un criterio más actual en el que la supletoriedad no constituía una vía para conferir mayor ámbito de aplicación a la ley del Estado, sino exclusivamente para cubrir las deficiencias de regulación del Derecho de las CC.AA. y siempre que su naturaleza propia lo hiciera factible; el Derecho del Estado que puede resultar supletorio

¹³⁰ BOE núm. 182, 29-VII-1996.

para ellas es únicamente el que éste adopte para sí, o sea, en el legítimo ejercicio de sus competencias; de suerte que ni cabe sostener la existencia de una potestad estatal de regulación general de cualquier materia o asunto, al margen del principio de competencia¹³¹, ni sería lícita, constitucionalmente hablando, la creación del Derecho con la exclusiva finalidad de que fuera supletorio del de las CC.AA.¹³².

Sigue el Alto tribunal mencionando la doctrina del TC para aclarar la correcta interpretación de la cláusula de supletoriedad del Derecho Estatal, en concreto la STC 118/96 que deja claro que esta cláusula es una previsión constitucional que se dirige al aplicador del Derecho, indicándole el modo en que deben colmarse las lagunas del ordenamiento autonómico. Por tanto, una vez que el aplicador del Derecho, utilizando los medios usuales de interpretación haya identificado una laguna en el ordenamiento autonómico, deberá colmarla acudiendo a las normas dictadas por el Estado en el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye. La cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia. El presupuesto de aplicación de la supletoriedad no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del Derecho, no pudiendo venir impuesta por el legislador la aplicación supletoria de las normas del Estado, como es el caso, por estipularse contrario a lo establecido en los artículos 148 y 149 CE.

Y así se especificó en materia de urbanismo en la STC 61 /1997, de 20 de marzo de 1997¹³³, que precisó con claridad que atendiendo a los artículos 148 y 149 CE, todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las CC.AA. la competencia exclusiva sobre la materia urbanismo, resultando evidente la no posibilidad de que el Estado pueda dictar normas supletorias al carecer de título competencial específico que así lo legitime.

Para confirmar la corriente anterior, el Tribunal de casación alude a su propia jurisprudencia en la que queda establecida como doctrina jurisprudencial que el artículo 24 de la Ley del Gobierno constriñe su ámbito de aplicación a la potestad reglamentaria

¹³¹ Las SSTC 15/89; 64/89; 103/89 y 79/92, afirmaron que tal principio de ningún modo permite transformar la supletoriedad en una cláusula universal de atribución competencial, de forma tal que el principio de competencia se convierte en la regla dominante que articula las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas y a la luz de la cual se deben explicar otros principios constitucionales como la supletoriedad.

¹³² Véase también STC 147/91.

¹³³ BOE núm. 99, 25-IV-1997.

del Gobierno de la Nación, de modo que el mismo no puede reputarse como procedimiento administrativo común a efectos del artículo 149.1.18 de la CE que respeta las especialidades derivadas de la organización propia de las CC.AA.

3. RESOLUCIÓN AL CASO CONCRETO.

En virtud de lo expuesto, el tribunal empieza a resolver el caso concluyendo que la cláusula de supletoriedad que se invoca para aplicar el artículo 24 de la Ley de Gobierno en relación con la elaboración del Plan de Ordenación, y por lo tanto exigir el informe de impacto de género como elemento esencial para la aprobación de dicho instrumento urbanístico, no tiene soporte en la actual jurisprudencia que analiza el señalado principio.

Asimismo, manifiesta también que podría dar esta conclusión adoptada apariencia de contradicción en cuanto a lo sostenido en las últimas sentencias del Tribunal¹³⁴, aclarando que cuando se decidió la nulidad de pleno derecho del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol las circunstancias eran muy diferentes pues existía una obligatoriedad expresa y específica en la normativa autonómica de que el plan debía contar con un informe de impacto de género¹³⁵ y también, que la propia ley autonómica que entonces ordenaba la producción de normas reglamentarias, la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, en su disposición transitoria, preveía una remisión al Derecho del Estado, dando paso a la aplicación supletoria y analógica por remisión expresa de la normativa autonómica¹³⁶

Vuelve a aclarar el Alto tribunal que, no obstante lo dicho, esto no es óbice para concluir que el principio de igualdad de género sea importante en materia urbanística, pues es este un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que exige una ordenación dirigida a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Tan relevante es este que el propio Tribunal se encarga de especificar que para incorporar esta perspectiva no es estrictamente necesario el sometimiento del plan a un trámite específico

¹³⁴ En las STS de 4 de julio de 2016 y de 6 de octubre de 2015

¹³⁵ Según se refería la normativa anterior, a los proyectos de ley y reglamentos como hemos indicado anteriormente junto a la controversia que se generó con el voto particular.

¹³⁶ Pues es la norma específica de la comunidad autónoma la que expresamente desea que se aplique el régimen estatal, de tal modo que es como si esta regulase la situación, supuesto muy diferente que en el caso del artículo 33 del Estatuto de autonomía de la Comunidad de Madrid, en la que se prevé una remisión genérica al Derecho del Estado como apoyo supletorio en defecto de que la norma autonómica manifieste algo al respecto.

para que esa perspectiva sea tenida en cuenta y para que el citado plan pueda ser impugnado. Es decir, que el Plan haya sido elaborado teniendo en cuenta la perspectiva de género es una exigencia imperativa y sustancial, de manera que cabe un control de fondo sobre esa exigencia incluso aunque no esté previsto de manera formal un instrumento como lo es el Informe de impacto de género.

Si bien no es exigible al plan impugnado la incorporación del Informe de impacto de género, ello no es argumento suficiente para que puedan discutirse a través de la impugnación del Plan, los concretos y específicos aspectos que pueden incidir en una ordenación de naturaleza discriminatoria. Lo que ocurre en este supuesto concreto es que al haberse quedado el análisis en la existencia o no del citado Informe, la cuestión de fondo no ha sido abordada. La sala desconoce pues no se han esgrimido argumentos al efecto, qué concretos aspectos del plan pueden resultar, a juicio de los recurrentes, contrarios al principio de igualdad de género, por lo que el plan no puede ser objeto de una declaración genérica de nulidad, con base en la infracción de un trámite formal que no le era exigible.

Por todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección Quinta, del Tribunal Supremo acuerda estimar el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de las AA.PP. contra la STJ de Madrid de fecha 19 de abril de 2017

IV. REFLEJO DE ESTA DOCTRINA EN LA ÚLTIMA JURISPRUDENCIA.

Del conjunto de resoluciones judiciales que han abordado toda la problemática de la viabilidad de la impugnación de los Planes de Ordenación Territorial por no incorporar un estudio de impacto de género en sus memorias de impacto normativo (procedimientos de elaboración) desde que se firmase la STS de 10 de diciembre de 2018 se puede concluir que su doctrina ha sido acogida pacíficamente por los Tribunales de Justicia, en concreto el TSJ de Madrid, cuya sentencia de 19 de abril de 2017 fue casada por el Alto Tribunal. Es por ello que del conjunto de resoluciones que han acaecido después de la meritada sentencia de 2017, y exceptuando la más antigua y próxima a esta de fecha 10 de julio de 2017¹³⁷ en la que el tribunal vuelve a incurrir en la misma interpretación¹³⁸ pues el recurso

¹³⁷ STSJ de Madrid, de 10 de Julio de 2017 (ECLI: ES:TSJM:2017:887).

¹³⁸ Argumentado el tribunal que, en este supuesto en el que se pretende la nulidad de la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio por la que se aprueba

de casación todavía estaba pendiente de resolución, el criterio de la Sala ha dado un giro para cumplir con lo marcado por el Tribunal de casación.

Es con la STSJ de Madrid, 21 de noviembre de 2018¹³⁹ cuando se comienza a asimilar esta nueva realidad interpretativa de la exigibilidad del estudio de impacto de género con respecto a un hipotético amparo en la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal. Se impugna en el presente recurso el Acuerdo de 27 de septiembre de 2017, del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, por el que se aprobó definitivamente el Plan Especial para la Mejora de las Determinaciones Pormenorizadas del Frontón "Beti-Jai" en la que la parte recurrente manifiesta no la ausencia, pues existe, sino la insuficiencia del estudio de impacto de género como motivo impugnatorio del plan, al que califican como esquelético e exiguo para entender debidamente cumplimentada la obligación de que el instrumento aprobado cuente con este Informe. Ya deja claro el tribunal que, en este caso, a diferencia del recurso que en la ya reiterada Sentencia de 19 de abril de 2017, resulta de aplicación lo dispuesto en la citada Ley 2/2016 de la Comunidad de Madrid y, por tanto, exigible el estudio de impacto de género. Aunque si existe, el TSJ acuerda la estimación del motivo impugnatorio teniendo en cuenta que la normativa de aplicación exige un verdadero análisis de impacto, no pudiendo entenderse integrado el requisito a base de la inclusión de un mero razonamiento al respecto en la Memoria, pues es lo único que incluía, no existiendo un verdadero estudio de porqué el Plan no incide negativamente en la situación igualitaria de partida entre hombres y mujeres.

Dónde no existía el mentado Informe es en la STSJ de Madrid de 22 de octubre de 2019¹⁴⁰ que resuelve sobre la impugnación del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de fecha 20 de julio 2017 por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Control Urbanístico Ambiental de Usos (PECUAU) para un edificio sito en la Calle Hortaleza. La sentencia ya se refiere especialmente a la STS de 10 de diciembre de 2018, haciendo expresión de su fundamentación en cuanto que la cláusula de supletoriedad no

definitivamente la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Loeches por no contar con un estudio de impacto de género en su memoria normativa, se debe integrar la legislación autonómica completando el desarrollo procedimental de elaboración de los instrumentos urbanísticos con nuevos documentos que integran el correcto desarrollo de las políticas urbanísticas y, por ello, tales instrumentos deben incluir el informe de impacto de género, dando como resultado una sentencia estimatoria del recurso.

¹³⁹ (ECLI: ES:TSJM:2018:12519)

¹⁴⁰ (ECLI: ES:TSJM:2019:11256)

puede ser esgrimida para justificar una aplicación supletoria del artículo 27 de la Ley del Gobierno, además de clarificar que ya eran de aplicación las mencionadas Leyes madrileñas de 2/2016 y 3/2016 que imponen la obligación de incorporar un estudio de género en los procedimientos de elaboración de los planes.

Esta doctrina tan relevante en cuanto al tema que es objeto de este trabajo no es tenida en cuenta por el recurrente en la reciente STSJ de Madrid, de 17 de septiembre de 2019¹⁴¹ en la que se pone en duda la validez el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de fecha 27 de noviembre de 2015, que aprueba definitivamente el Plan Parcial de Reforma Interior de un Área de Planeamiento Remitido. No es tenida en cuenta pues se vuelve a apoyar en la ya tan citada STSJ de Madrid de 19 de abril de 2017, viniendo a recordar la representación procesal de la administración pública que dicha resolución ya estaba pendiente de recurso de casación, a la vez que arguye que el Plan cuya impugnación se pretende no necesita contar con dicho estudio de impacto de género pues es un Plan de desarrollo con alcance limitado, no como en el caso del PGOU de Boadilla del Monte que es de alcance general. El tribunal, volviendo a mencionar sus sentencias precedentes, vuelve a recordar que la sentencia en la que se apoya la parte recurrente está ya casada por el Tribunal Supremo. No obstante, y por contraposición a lo acordado en los últimos pronunciamientos, el Tribunal no admite el motivo impugnatorio alegado por las entidades recurrentes por dos motivos: El primero, relativo a derecho aplicable al momento de resolverse el acuerdo que aprueba el plan, no era exigible en ese momento la legislación autonómica que sí exige el Informe de impacto de género pues el plan se aprobó el 27 de noviembre de 2015. El segundo, y en total sintonía con lo que establece la STS de 10 de diciembre de 2018, referente a que el recurrente únicamente se preocupa en invocar la falta de ese informe en el presente PPRI, pero sin más alegaciones, lo que ha de dar lugar al rechazo del motivo; todo ello unido a que la interpretación mantenida por la STJ de Madrid de 19 de abril de 2017 no es posible en este caso por ser doctrina consolidada por el TS la inoperancia de la cláusula de supletoriedad del Derecho Estatal para salvar estos supuestos de inexistencia de regulación autonómica¹⁴² pues la aprobación definitiva de este instrumento se produjo el 27 de noviembre de 2015.

¹⁴¹ (ECLI: ES:TSJM:2019:9271)

¹⁴² Como ha mencionado la jurisprudencia anteriormente, todo esto sin que se dude de la relevante necesidad de que estos instrumentos de ordenación incorporen estudios que tienen que ser exigidos acorde a la nueva concepción de desarrollo urbanístico sostenible, recordando que, como bien dijo el TS, es

CONCLUSIONES

PRIMERA. *El desarrollo social ha instado a que el nuevo derecho urbanístico empiece a tener en cuenta la dimensión de género.* El hecho de que el ideal de igualdad entre hombres y mujeres emanado del artículo 14 CE esté empezando a impregnar transversalmente la actuación de los poderes públicos y sistemas organizativos de la sociedad, junto a la nueva concepción de urbanismo presente en la actualidad en cuanto atiende a principios de sostenibilidad social ha provocado que la ciencia y normativa urbanística, ésta de manera más lenta que aquella, comiencen a integrar la perspectiva de género a la hora de configurar el diseño de las ciudades a través de la variada configuración que presenta el Planeamiento en nuestro ordenamiento jurídico.

SEGUNDA. *Como numerosos se presentan los problemas de la mujer en relación con el urbanismo, siendo el sector que lo regula el obligado a ofrecer soluciones.* El papel que le ha sido social e históricamente asignado a la mujer presenta una cantidad de situaciones injusticias para esta, a los cuales el derecho urbanístico tiene y debe de hacer frente. El nuevo urbanismo debe abordar los problemas de inseguridad en las calles, la manera en que se concilia la vida laboral y familiar, la correcta dotación de servicios y transportes públicos e incluso la manera en que está entendida la vivienda. Es por esto que la perspectiva de género en el urbanismo tiene que tener como objetivo la solución a toda esta realidad injusta y contraria al principio de igualdad, la cual tiene que estar integrada a través de un Informe de impacto de género en la Memoria del plan en cuestión que recoja todos los problemas basados en datos y estadísticas disgregados por sexos para poder otorgar una solución fundada.

TERCERA. *Aunque el ordenamiento jurídico ya cuenta con instrumentos que contemplan la perspectiva de género en el urbanismo, en pocas ocasiones se ofrece un verdadero contenido material que configuren una correcta incorporación de esta.* La normativa que desarrolla las disposiciones legales de las CC.AA. es la que, en los últimos años, se está encargando de dotar de contenido material a aquellas declaraciones formales adoptadas por las Leyes autonómicas en la materia. Un gran ejemplo es la Orden de 17

necesario el debate de impacto de género sin ser completamente obligatorio un estudio específico si aquel es tenido en cuenta por otros medios.

de mayo de 2019 de las normas técnicas para la integración de la dimensión de género en la ordenación territorial y urbanística de Extremadura, la cual llena de contenido los principios legislativos al exigir actuaciones en los procedimientos de elaboración de los Planes como diagnósticos del territorio a través de datos disgregados por sexos y datos sociodemográficos; existencia de verdaderos procesos de participación ciudadana y completos estudios del estado de los equipamientos públicos y acceso al empleo. Al fin y al cabo, establecer la manera en que la ordenación urbana responde a las necesidades de las mujeres, rompiendo así con las situaciones de desigualdad que injustamente viene sufriendo este colectivo en el día a día.

CUARTA. *Las AA.PP. autonómicas no podrán ampararse en una hipotética aplicación de la cláusula de supletoriedad del Derecho Estatal respecto al de las CC.AA. para exigir el Informe de impacto de género cuando no está recogido explícitamente en la normativa autonómica.* Y así lo ha justificado el TS en su famosa sentencia STS, de 10 de diciembre de 2018, el cual no ha hecho otra cosa que aclarar las dudas ya resueltas por el TC conforme a cómo debe interpretarse la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal, no entrando en la competencia del legislador autonómico el acudir a esta cláusula pues su destinatario es el aplicador del Derecho cuando exista una laguna jurídica en el ordenamiento autonómico siempre que la normativa estatal, que el Estado ha adoptado conforme a sus competencias en cumplimiento de los artículos 148 y 149 CE, pueda aplicarse de manera analógica al caso concreto.

QUINTA. *La exigencia de la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración de los Planes urbanísticos es una exigencia material.* Para incorporar esta perspectiva no es estrictamente necesario el sometimiento del plan a un trámite específico para que sea tenida en cuenta y para que el citado plan pueda ser impugnado. Es decir, que el Plan haya sido elaborado teniendo en cuenta la perspectiva de género es una exigencia imperativa y sustancial, de manera que cabe un control de fondo sobre esa exigencia incluso aunque no esté previsto de manera formal un instrumento como lo es el Informe de impacto de género.

BIBLIOGRAFÍA

BRUNET ICART, I.: “La perspectiva de género”, *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm.9, 2008, pp. 15-36.

DAVIDOFF, P.: “*Advocacy and pluralism in planning*”, *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 31, pp. 331-338.

DESDENTADO DAROCA, E.: “Ordenación del suelo e igualdad de trato entre mujeres y hombres”, *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Vol. 3, 2018, pp. 2947-2971.

DESDENTADO DAROCA, E.: “La ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (i): presupuestos, principios básicos, instrumentos y organización administrativa para la igualdad”, CARMONA CUENCA, E. / GARRIDO GÓMEZ, M^o I. (Coords.), *Diversidad de Género e Igualdad de Derechos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 101-116.

EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J.M.: “¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano. Bases para el debate sobre la reforma de la legislación urbanística en España”, *Urban*, núm. 2, 1998, pp. 20.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. / PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981.

GARCÍA RAMON, M.D.: *Espacios Públicos, Género y Diversidad*, Icaria, Barcelona, 2014.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.: *Las normas subsidiarias de planeamiento municipal: regulación, problemática y régimen jurídico*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

GRISELDA, F. / DURÁN, V. / GUGLIOTTELLA, G.: “Inclusión de la perspectiva de género en el campo proyectual”, *Ciencia, Tecnología y Mainstreaming Social*, núm 2., 2018, pp. 43-51.

JACOBS, J.: “*Muerte y vida de las grandes ciudades*”, Ediciones Península, Madrid, 1967.

JARDICASANY, E.: *El planeamiento urbanístico*, Bosch, Barcelona, 1966.

MCDOWEL, L.: *Género, Identidad y Lugar*, Ediciones Cátedra, Madrid, 2000.

MARTÍN-RETORTILLO, S.: “Derecho Administrativo Económico, I”, *La Ley*, Madrid, 1988, pp. 334-339.

MILENA MONTOYA, A.: “Mujeres, derechos y ciudad: apuntes para la construcción de un estado del arte desde el pensamiento y la teoría feminista”, *Territorios* 27, 2012, pp. 105-143.

MIRANDA-NOVOA, M.: “Diferencia entre la perspectiva de género y la ideología de género”, *Díkaion*, núm. 2, 2012, pp. 337-356.

PAREJO ALFONSO, L. / JIMÉNEZ BLANCO, A. / ORTEGA ÁLVAREZ, L.: *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel derecho, Barcelona, 1996.

PLAZA MOHAND, M.G. / MALDONADO MUÑOZ, M.I.: “El Urbanismo como instrumento de Transformación Social “Área de Santa Adela”. Metodología de Intervención”, *Documentos de Trabajo Social*, núm. 47, 2010, pp. 9-30.

RAMÍREZ BELMONTE, C.: “Concepto de género: Reflexiones”, *Ensayos*, núm. 8, 2008, pp. 307-314.

RANDO BURGOS, E.: “Urbanismo y género: del informe de impacto de género al principio de igualdad de trato como inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano”, *REALA*, núm. 12, 2019, pp. 52-71.

SÁNCHEZ DE MADRIAGA, I.: *Urbanismo con perspectiva de género*, Instituto Andaluz de la Mujer, D.I., Sevilla.

ANEXO LEGISLATIVO

LEGISLACIÓN ESTATAL

<u>TEXTO</u>	<u>REFERENCIA</u>
Constitución Española (CE)	<i>BOE</i> núm. 311, 29-XII-1978.
Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.	<i>BOE</i> núm. 71, 23-III-2007.
Ley reguladora del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.	<i>BOE</i> núm. 135, 14-V-1956.
Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.	<i>BOE</i> núm. 17, 27-VII-1990.
Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.	<i>BOE</i> núm. 156, 30-VI-1992
Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, que aprobaba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.	<i>BOE</i> núm. 144, 16-VI-1976.

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.	<i>BOE</i> núm. 261, 31-X-2015.
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.	<i>BOE</i> núm. 246, 14-X-2003.
Ley 50/1997, del Gobierno, de 27 de noviembre.	<i>BOE</i> núm. 285, 28-XI-1997.
Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.	<i>BOE</i> núm. 236, 02-X-2015.
Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	<i>BOE</i> núm. 80, 03-IV-1985.

NORMATIVA REGLAMENTARIA ESTATAL

<u>TEXTO</u>	<u>REFERENCIA</u>
Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.	<i>BOE</i> núm. 173, 18-VII-2009.
Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.	<i>BOE</i> núm. 276, 14-XI-2017.

LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

<u>TEXTO</u>	<u>REFERENCIA</u>
Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.	<i>BOCM</i> núm. 98, 26-IV-2016.
3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación	<i>BOCM</i> núm. 190, 10-VIII-2016.

e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.	
Ley del Parlamento de Andalucía 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía.	<i>BOE</i> núm. 38, 13-II-2008.
LEY 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.	<i>BOJA</i> núm. 251, 31-XII-2003.
LEY 6/1983, de 21 de Julio del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía.	<i>BOJA</i> núm. 60, 29-VII-1983.
Ley 1/2011, de 1 de marzo, de evaluación del impacto de género en Castilla y León.	<i>BOCYL</i> núm. 49, 11-III-2011.
Ley vasca 4/2005, de igualdad de hombres y mujeres.	<i>BOPV</i> núm. 42, 2-III-2005.
Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre Hombres y Mujeres.	<i>BOE</i> núm. 110, 8-V-2019.
Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.	<i>BOE</i> núm. 35, 9-II-2019.

NORMATIVA REGLAMENTARIA AUTONÓMICA

<u>TEXTO</u>	<u>REFERENCIA</u>
Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género.	<i>BOJA</i> núm. 36, 22-II-2012.
Orden de 17 de mayo de 2019 de las normas técnicas para la integración de la	<i>DOE</i> núm. 96, 21-V-2019.

dimensión de género en la ordenación territorial y urbanística de Extremadura.	
--	--

ANEXO JURISPRUDENCIAL

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

STC 118/1996, de 27 de junio de 1996 (*BOE* núm. 182, 29-VII-1996).

STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997 (*BOE* núm. 99, 25-IV-1997).

STC 159/2001, de 5 de julio de 2001 (*BOE* núm. 178, 26-VII-2001).

STC 141/2014, de 11 de septiembre de 2014 (*BOE* núm. 243, 7-X-2014).

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

STS de 6 de octubre de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:4382).

STS de 4 de julio de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:1625)

STS de 10 de diciembre de 2018 (ECLI: ES:TS:2018:4087)

JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

STSJ de Madrid, de 19 de abril de 2017 (ECLI: ES:TSJM:2017:3416)

STSJ de Madrid, de 10 de julio de 2017 (ECLI: ES:TSJM:2017:887)

STSJ de Madrid, de 21 de noviembre de 2018 (ECLI: ES:TSJM:2018:12519)

STSJ de Madrid, de 17 de septiembre de 2019 (ECLI: ES:TSJM:2019:9271)

STSJ de Madrid, de 22 de octubre de 2019 (ECLI: ES:TSJM:2019:11256)