

## L'IMPACTE DE GÈNERE EN EL DRET URBANÍSTIC DES DEL PUNT DE VISTA DE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL

**Hui Lei Wu Zhang**

*Cap del Servei de Reconeixements i Sancions  
Ajuntament de Montcada i Reixac*

### Resum

Aquest article analitza l'evolució de la planificació i el disseny urbà de les nostres ciutats des de la perspectiva de gènere, arran de les exigències formals i materials incorporades per la normativa reguladora en matèria urbanística.

Els plans d'ordenació urbanística municipals per a fer efectiu el dret a la igualtat de gènere es configuren com a element central d'aquest estudi. La rellevància del compliment dels requisits establerts a l'hora d'elaborar aquests plans és tal que pot comportar la seva declaració de nul·litat de ple dret per part dels tribunals. Un dels motius més recurrents és la manca d'informes essencials, entre els quals es troba l'informe d'impacte de gènere. Però, com veurem, la interpretació sobre si aquest defecte formal ha de comportar automàticament la nul·litat absoluta del planejament en qüestió no ha estat pacífica.

El nivell d'exigència de l'avaluació de l'impacte de gènere en els instruments de planejament no és uniforme a tot el territori espanyol ja que la competència en matèria d'ordenació urbanística es troba atribuïda a les comunitats autònomes. Davant un panorama caracteritzat per la divergència normativa i pronunciaments jurisprudencials desiguals en l'àmbit nacional, el Tribunal Suprem ha unificat la seva doctrina adoptant una postura que sembla allunyar-se de la voluntat del legislador d'avançar en termes d'igualtat entre homes i dones en l'àmbit urbanístic.

**Paraules clau:** dret urbanístic, planejament, plans d'ordenació urbanística municipals, impacte de gènere, igualtat de gènere, feminisme, informe de gènere.

## EL IMPACTO DE GÉNERO EN EL DERECHO URBANÍSTICO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL

### Resumen

Este artículo analiza la evolución de la planificación y el diseño urbano de nuestras ciudades desde la perspectiva de género, como consecuencia de las exigencias formales y materiales incorporadas por la normativa reguladora en materia urbanística.

Los planes de ordenación urbanística municipales para hacer efectivo el derecho a la igualdad de género se configuran como elemento central de este estudio. La relevancia del cumplimiento de los requisitos establecidos a la hora de elaborar estos planes es tal que puede comportar su declaración de nulidad de pleno derecho por parte de los tribunales. Uno de los motivos más recurrentes es la falta de informes esenciales, entre los cuales se encuentra el informe de impacto de género. Pero, como veremos, la interpretación sobre si este defecto formal debe comportar automáticamente la nulidad absoluta del planeamiento en cuestión no ha sido pacífica.

El nivel de exigencia de la evaluación del impacto de género en los instrumentos de planeamiento no es uniforme en todo el territorio español puesto que la competencia en materia de ordenación urbanística se encuentra atribuida a las comunidades autónomas. Ante un panorama caracterizado por la divergencia normativa y pronunciamientos jurisprudenciales desiguales a nivel nacional, el Tribunal Supremo ha unificado su doctrina adoptando una postura que parece alejarse de la voluntad del legislador de avanzar en términos de igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito urbanístico.

**Palabras clave:** derecho urbanístico, planeamiento, planes de ordenación urbanística municipales, impacto de género, igualdad de género, feminismo, informe de género.

## THE IMPACT OF GENDER ON URBAN LAW FROM THE POINT OF VIEW OF JURISPRUDENTIAL DOCTRINE

### Abstract

This article analyzes the evolution of urban planning and design in our cities from a gender perspective, as a result of the formal and material requirements incorporated by urban planning regulations.

The central element of this study is municipal urban development plans, designed to effectively implement the right to gender equality. The importance of complying with the requirements when drafting these plans is such that they can lead to their being declared null and void by the courts. One of the most common reasons is the lack of essential reports, including the gender impact report. However, as we shall see, there has been no consensus regarding whether this formal defect automatically leads to the absolute nullity of the planning instrument.

The level of requirements for gender impact assessments in planning instruments is not uniform throughout Spain, since urban planning jurisdiction is vested in the autonomous communities. Faced with a panorama characterized by regulatory divergence and unequal

jurisprudential pronouncements at the national level, the Supreme Court has unified its doctrine, adopting a position that appears to deviate from the legislator's desire to advance equality between men and women in the urban planning field.

**Keywords:** urban law, urban planning, municipal urban development plans, gender impact, gender equality, feminism, gender report.

**Sumari:** 1. Introducció. Ciutat androcèntrica i el disseny urbà des d'una mirada feminista; 2. El marc normatiu del principi d'igualtat; 2.1. La perspectiva de gènere en el dret urbanístic estatal i català. L'avaluació d'impacte de gènere. El cas de Catalunya; 3. Pronunciaments jurisprudencials; 4. Reflexió final; 5. Bibliografia.

## 1. INTRODUCCIÓ. CIUTAT ANDROCÈNTRICA I EL DISSENY URBÀ DES D'UNA MIRADA FEMINISTA

El model de les ciutats actuals és el resultat d'un procés de transformació de les societats en què històricament han prevalgut les necessitats del col·lectiu masculí (Valdivia Gutiérrez, 2021: 44). Si bé sempre han existit espais diferenciats, aquesta segmentació s'accentua a partir de la industrialització i dona naixement a la ciutat zonificada. Les zones s'han concebut a partir del dualisme publicoprivat, amb assignació de funcions específiques (productiu-reproductiu), a les quals també s'atribueixen categories genèriques diferenciades pel gènere masculí i femení.

La construcció i la consolidació de la societat industrial situen les dones en l'espai privat i amb subordinació social, política i econòmica, i això recolza no sols en la institució de la família moderna, sinó també en la resta d'estructures institucionals modernes, com el sistema jurídic, els governs polítics, les relacions laborals, l'escola, les empreses, els sindicats, etc. (Bullett, 2010: 50).

En una ciutat androcèntrica existeixen tota una sèrie de normes implícites i explícites que estableixen quins són els col·lectius que poden accedir a certs espais públics i com es relacionen entre si (McDowell, 2000: 26). És aquí on trobem el problema de fons. El concepte de *ciutadania* com a subjecte del dret a la ciutat s'ha construït prenent com a referència el món públic, la participació en el mercat i els espais assignats al sexe masculí (Muxí Martínez, 2011: 4). L'espai domèstic femení no es troba inclòs en la categoria de ciutadania quan s'ha de reconèixer la important aportació a l'economia i a la societat de les tasques exercides per les dones.

El feminisme es basa en l'experiència de les dones i posa en evidència que en la vida humana no existeixen compartiments estancs, perquè la realitat és molt més fluida i es caracteritza per un conjunt d'espais interrelacionats (privat, personal, domèstic, públic...). La vida de les dones és un trànsit constant entre els diversos espais privats i públics, en un continu d'experiències que confirma la permeabilitat dels espais i, encara més enllà, qüestiona que es tracti d'espais delimitats, independents l'un de l'altre (Carrasco, 2007: 67).

Des d'una mirada feminista el dret es concep com una de les principals manifestacions de poder dins de la societat. El feminisme qüestiona aquest sistema al servei del poder mitjançant l'avaluació crítica de normes i principis que conformen l'ordenament jurídic i s'atura en qüestions com qui és el subjecte de dret o quina és la naturalesa dels seus drets (Mendoza Eskola, 2017: 3).

Es denuncia un sistema jurídic patriarcal basat en la masculinitat del dret, i quan es refereix a la masculinitat no sols es fa al·lusió a l'acció directament sexista que el dret pot tenir en algunes ocasions, discriminant les dones com a col·lectiu, sinó que la seva crítica afecta el dret com a institució i globalitat. Així, s'ha arribat a afirmar que «el poder masculino es sistémico, coactivo, legitimado y epistémico, es el régimen» (MacKinnon, 1995: 303). Prova d'això és l'ordenament jurídic vigent, que es fonamenta sobre la validesa i la promoció de la dominació per part d'un gènere sobre l'altre, com fan els articles 270, 1094, 1788, 1801, 1867, 1889 i 1903 del Codi civil espanyol, que defineixen la diligència d'una persona mitjana com «diligencia de un buen padre de familia».<sup>1</sup>

En el camp específic de l'urbanisme, els estudis de gènere han demostrat des de la dècada dels vuitanta que l'experiència de vida típicament masculina de la ciutat s'ha construït com una realitat quasi universal de referència, convertint en norma el que és l'experiència de tan sols una part de la població. En aquest sentit, aspectes de la configuració dels espais públics com la localització, la connexió amb altres espais, el tipus de mobiliari urbà que tenen, les activitats que es proposen des del disseny, no són neutres, sinó que responen a una manera de veure la ciutat que s'oblida de la resta dels col·lectius invisibilitzats (Valdivia Gutiérrez, 2021: 196). Com a conseqüència, trobem a l'espai públic un escenari on es generen i es reproduïen les desigualtats socials, en detriment dels interessos de col·lectius marginats històricament, com el de les dones.

Afirma Inés Sánchez de Madariaga que un urbanisme amb perspectiva de gènere té com a finalitat fer sortir a la llum, donar visibilitat a les tasques que duen a terme les dones en la seva vida quotidiana i veure què impliquen des del punt de vista de l'espai de les ciutats (Sánchez de Madariaga, 2004: 18).

Actualment els rols de gènere tendeixen a difuminar-se i les tasques assignades tradicionalment a les dones deixen de ser exclusivitat seves. No obstant això, en el projecte urbà, les decisions sobre els habitatges i els equipaments (horaris, característiques, localització, etc.) es continuen pensant des de la divisió de rols en seguir un model «estàndard» o «normal» de les construccions preexistents.

Davant d'aquesta realitat, la perspectiva de gènere aplicada a l'urbanisme significa posar en igualtat de condicions les exigències derivades dels diferents àmbits on actuen els homes i les dones (Muxí, 2011: 4). Les necessitats d'aquestes han de situar-se en el mateix nivell d'importància a l'hora de prendre les decisions, per a evitar ampliar o mantenir les diferències històriques.

Diu Zaida Muxí:

[...] habitar és molt més que la sumatòria de la residència, el treball, les feines de casa, l'oci, el transport, l'educació, la cultura, els esports i la sanitat. Habitar és poder desenvolupar les diferents esferes de la vida en igualtat d'oportunitats, amb intensitat i integritat.

1. Ara bé, el fet de referir-se només al col·lectiu masculí no exclou l'aplicació del dret a les dones, entenent que el subjecte del dret és universal i abstracte, referit a tots els individus sense distinció.

## 2. EL MARC NORMATIU DEL PRINCIPÍ D'IGUALTAT

El principi d'igualtat entre homes i dones és de naturalesa transversal i incideix en tots els sectors de l'ordenament jurídic, així com en el conjunt de l'activitat pública.

La visió general del principi d'igualtat davant la llei i no discriminació, la trobem en les grans declaracions internacionals de drets: la Declaració Universal de Drets Humans, del 10 de desembre de 1948 (art. 1, 2 i 7); el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, del 19 de desembre de 1966 (art. 2.1r i 2n, 20.2, 26 i 27); el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals, del 19 de desembre de 1966 (art. 2.2n i 3r); la Convenció de les Nacions Unides sobre els Drets del Nen, del 20 de novembre de 1959 (art. 1 i 10); el Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Públiques, del 4 d'octubre de 1950 (article 17), i la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, proclamada solemnement a Niça el 7 de desembre de 2000 (art. 20, 21 i 23).

En un àmbit més proper, la igualtat i la no discriminació es proclamen un dels valors superiors de la Unió Europea.<sup>2</sup> En concret, l'article 8 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea recull la promoció de la igualtat entre dones i homes, i es reitera en els articles 153 i 157 en relació amb la política social.

Altres acords subscrits per Espanya en aquesta matèria s'ocupen de projectar el principi d'igualtat sobre algun camp material concret o causa de discriminació específica.<sup>3</sup>

En l'àmbit nacional, la igualtat entre dones i homes es recull en els articles 9.2 i 14 de la Constitució espanyola (CE) del 1978. En el primer cas com a principi constitucional i en el segon com a dret fonamental.

Quant al desenvolupament legislatiu de l'article 14 de la CE, la Llei orgànica 3/2007, anomenada *Llei d'igualtat*, ha estat redactada per a fer possible el dret a la igualtat real entre dones i homes.<sup>4</sup> Aquesta llei dibuixa un marc genèric sobre la igualtat, dotada de transversalitat perquè afecta diversos sectors de l'ordenament jurídic.

Mereix una menció destacada l'article 31 de la Llei 3/2007, sobre les «Polítiques urbanes, d'ordenació territorial i habitatge», segons el qual les administracions públiques han de tenir present la perspectiva de gènere en el disseny de la ciutat, en les polítiques urbanes, en la definició i execució del planejament urbanístic, utilitzant a tal efecte mecanismes i instruments que fomentin i afavoreixin, especialment, la participació ciutadana i la transparència.

2. L'article 2 del Tractat de la Unió Europea (TUE).

3. Entre aquests acords trobem la convenció sobre els drets polítics de la dona del 20 de desembre de 1952, la convenció sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació contra la dona del 18 de desembre de 1979 i el protocol facultatiu del 6 d'octubre de 1999, el conveni sobre igualtat de remuneració del 29 de juny de 1951, el Conveni relatiu a la discriminació en matèria d'ocupació del 25 de juny de 1958 i la convenció relativa a la lluita contra les discriminacions en l'esfera de l'ensenyament del 14 de desembre de 1960.

4. Segons el preàmbul d'aquesta llei, «[e]l ple reconeixement de la igualtat formal davant la llei, tot i haver comportat, sens dubte, un pas decisiu, ha resultat insuficient. La violència de gènere, la discriminació salarial, la discriminació en les pensions de viduïtat, el fet que hi hagi més desocupació femenina, l'encara escassa presència de les dones en llocs de responsabilitat política, social, cultural i econòmica, o els problemes de conciliació entre la vida personal, laboral i familiar, demostren que la igualtat plena, efectiva, entre dones i homes, la "perfecta igualtat que no admet poder ni privilegi per a uns ni incapacitat per a altres", en paraules escrites per John Stuart Mill fa gairebé 140 anys, avui encara és una tasca pendent que necessita nous instruments jurídics».

## 2.1. LA PERSPECTIVA DE GÈNERE EN EL DRET URBANÍSTIC ESTATAL I CATALÀ. L'AVALUACIÓ D'IMPACTE DE GÈNERE. EL CAS DE CATALUNYA

Tal com s'indica en l'article 148.1.3r de la CE, la competència en la normativa urbanística correspon a les comunitats autònomes i així ho referenda la Sentència del Tribunal Constitucional 61/1997, del 20 de març, en estimar les pretensions de les comunitats autònomes i, per tant, declarar la inconstitucionalitat de més de dos-cents preceptes de la Llei 8/1990 i del text refós de la Llei sobre el règim del sòl i ordenació urbana, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/1992, del 26 de juny. Tanmateix, l'Estat és titular de la regulació del sòl i de la rehabilitació i regeneració, de conformitat amb l'article 149.1.1r de la CE. Dins d'aquest marge d'actuació, l'Estat incideix en matèria d'igualtat amb el Reial decret legislatiu 7/2015, del 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana (TRLSRU), que estableix en el seu article 3.2 que les polítiques públiques relatives a la regulació, ordenació, ocupació, transformació i ús del sòl han de conjugar, entre altres interessos, la igualtat de tracte i d'oportunitats. Encara més concretament, l'article 20.1c del TRLSRU disposa que la utilització del sòl ha d'atendre el principi d'igualtat de tracte i d'oportunitats entre dones i homes.

Per altra banda, la integració de la perspectiva de gènere per part de les comunitats autònomes en la seva normativa urbanística ha estat divergent. En primer lloc, hi ha comunitats autònomes que ni tan sols esmenten la perspectiva de gènere en la seva regulació, com són el cas de Madrid, Castella-la Manxa, Navarra i Cantàbria. Un segon grup engloba les que esmenten el gènere, però de manera superficial. Ho enuncien com a principi o finalitat i no ho inclouen de manera efectiva en l'articulat. És el cas d'Andalusia, Castella i Lleó i Extremadura. Per a acabar, trobem les comunitats autònomes de Catalunya i les Illes Balears, que insereixen de manera efectiva el gènere concretant-lo en el text de les seves regulacions.

El legislador català va ser pioner en la implantació de l'avaluació de l'impacte en funció del gènere mitjançant la Llei 4/2001, del 9 d'abril, de modificació de l'apartat 2 de l'article 63 de la Llei 13/1989, del 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. També ho va fer en matèria urbanística amb la Llei 2/2004, del 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles, exigint per a cada projecte un informe final sobre la perspectiva de gènere.<sup>5</sup>

Pel que fa al derogat Decret legislatiu 1/2005, del 26 de juliol, que aprova el text refós de la Llei d'urbanisme, la disposició addicional catorzena, titulada «Incorporació de la perspectiva de gènere», estableix explícitament:

El Departament de Política Territorial i Obres Públiques ha d'incorporar la perspectiva de gènere en el desenvolupament d'aquesta Llei, amb l'objectiu de garantir la promoció de la representació paritària en la composició dels òrgans urbanístics col·legiats i d'avaluar l'impacte de les accions urbanístiques des d'una perspectiva de gènere.

5. El Decret 369/2004, del 7 de setembre, que desenvolupa la Llei 4/2001, estableix que el programa d'actuació dels projectes d'intervenció integral ha de contenir obligatòriament una descripció de la situació social de l'àrea en què s'ha d'intervenir i ha d'il·lustrar —entre altres aspectes— sobre les possibles repercussions sobre el gènere (art. 4.1). Així mateix, l'article 5.1f erigeix l'equitat de gènere en l'ús de l'espai urbà i dels equipaments, en un dels camps que han d'incloure els ja indicats projectes per a obtenir finançament.

El Reglament de la Llei d'urbanisme (aprovat mitjançant el Decret 305/2006), que es manté vigent avui dia, desenvolupa aquests principis amb més detalls. En el seu article 69.5 especifica que la memòria social dels plans d'ordenació urbanística ha d'incloure: una diagnosi de la situació a partir de l'anàlisi de la informació sobre la població a la qual afecta el pla; la identificació dels rols de gènere dels diferents col·lectius afectats; i les necessitats de benestar i estratègiques de dones i homes i els altres col·lectius en l'àmbit. A més, s'exigeix la valoració de l'impacte social i de gènere del pla, la qual comprèn: la justificació de la coherència de l'ordenació proposada amb les necessitats detectades de les dones i els homes i dels altres col·lectius pel que fa en especial als paràmetres d'accessibilitat, mobilitat, seguretat i ús del teixit urbà, tenint en compte particularment les necessitats de les persones que fan les tasques de cura i gestió domèstica, així com les que reben aquesta atenció; les mesures o determinacions previstes en el pla que contribueixen al desenvolupament dels objectius d'igualtat d'oportunitats entre les dones i els homes, així com entre els diversos grups socials; i la previsió de com incidirà l'ordenació proposada sobre la situació originària de dones i homes i dels altres col·lectius.

La disposició addicional divuitena del vigent text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, del 3 d'agost, així com l'article 53.1 de la Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat de dones i homes de Catalunya, estableixen l'obligatorietat de considerar la perspectiva de gènere en les polítiques de medi ambient, urbanisme, habitatge i mobilitat. Això s'ha de fer en totes les fases del disseny, la planificació, l'execució i l'avaluació urbanístiques, per a situar en igualtat de condicions, en el disseny i la configuració dels espais urbans, les necessitats i prioritats derivades del treball de mercat i del domèstic i de cura de persones, així com per a col·laborar a eliminar les desigualtats existents.

Als ajuntaments no s'acostuma a fer el tràmit d'avaluació d'impacte, que podria formalitzar-se mitjançant un estudi o una anàlisi que s'integri en els expedients d'elaboració dels plans d'ordenació urbanística, malgrat la seva exigència per la normativa catalana. A escala supramunicipal, tenint en consideració la competència de la Comissió Territorial de Catalunya i de les comissions territorials d'Urbanisme per a aprovar determinats instruments de planejament, és encara notable la manca dels estudis de gènere en molts procediments, tal com veurem en els diversos pronunciaments jurisprudencials.

### 3. PRONUNCIAMENTS JURISPRUDENCIALS

El present apartat té per objecte analitzar els pronunciaments del Tribunal Suprem dels darrers anys en relació amb la necessitat d'incorporar la perspectiva de gènere en els procediments d'aprovació dels plans d'ordenació urbanística. S'hi estudiaran sentències que resolen recursos interposats en diferents comunitats autònomes, amb la finalitat d'evidenciar com el Tribunal Suprem homogeneïza i unifica la seva doctrina, malgrat les divergències existents en matèria urbanística a escala estatal. Per tal d'il·lustrar el recorregut processal seguit en les diverses instàncies judicials, s'han seleccionat les resolucions dictades en cassació que han resultat decisives per als diferents tribunals superiors de Justícia en la fonamentació de les seves sentències.

En un primer moment la jurisprudència va analitzar l'exigència d'informe o estudi de gènere d'acord amb la normativa bàsica estatal que regula la potestat reglamentària (article 24 de la Llei del Govern segons la redacció donada per la Llei 30/2003 i article 64.2d de la Llei catalana 26/2010) o segons la normativa que regula la igualtat de gènere (Llei orgànica 3/2007, d'igualtat efectiva entre homes i dones), i, sobre la base d'aquesta normativa, s'entenia que estàvem en presència d'un document preceptiu en tots els planejaments.

En aquest sentit ho interpreten les sentències del Tribunal Suprem (STS) 4382/2015, del 6 d'octubre, que resol el recurs de cassació número 2676/2012; 4486/2015, també del 6 d'octubre, que resol el recurs número 3119/2012; i 2319/2016, del 27 d'octubre, corresponent al recurs número 929/2014, entre altres.

La primera de les sentències esmentades cassa la sentència dictada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia (TSJ) d'Andalusia el 23 de març de 2012 en relació amb el Pla d'Ordenació del Territori de la Costa del Sol Occidental de la província de Màlaga i reconeix el caràcter preceptiu de l'informe d'impacte de gènere exigit tant per la legislació autonòmica (Llei 18/2003, del 29 de desembre, per la qual s'aproven mesures fiscals i administratives) com per l'estatal (Llei 50/1997, del 27 de novembre, del Govern), que es considerava d'aplicació supletòria.

Encara més, la Sentència, quan reconeix que l'exigència específica d'impacte de gènere en els plans va venir establerta explícitament en la normativa autonòmica posterior (Llei 12/2007, del 26 de novembre, de promoció de la igualtat de gènere a Andalusia), assenyala que això no impedeix l'exigència del mateix en el pla esmentat, ja que la naturalesa reglamentària dels plans d'ordenació urbanística determinava l'aplicació de la Llei 18/2003. A més, deixa clar que:

[...] esta Sala no comparte la tesis de la Administración autonómica demandada relativa a que, como no existen en dicho Plan determinaciones con incidencia en materia de género, resultaba innecesario el informe de evaluación de impacto de género, ya que sería en el informe a emitir donde se debería explicar tal circunstancia, lo que, además, podría ser objeto de controversia, que no se ha podido suscitar al faltar el preceptivo informe atendido el carácter reglamentario o de disposición de carácter general del Plan de Ordenación impugnado, lo que implica [...] la nulidad radical de la norma recurrida.

Per tant, la Sentència es fonamenta primordialment en el dret autonòmic andalús i només de manera secundària en l'estatal.

Aquesta sentència compta amb un vot particular que indica que si bé la jurisprudència ha establert la naturalesa de disposició reglamentària dels plans d'urbanisme, ha de reconèixer-se la seva «peculiaritat» que fa que no els siguin aplicables les normes establertes per a l'exercici de la potestat reglamentària, i esmenta l'exemple de les ordenances municipals.

El vot particular afegeix que la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, va establir el caràcter bàsic d'algunes disposicions sobre el procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general, fet al qual se suma que la Llei 40/2015, de l'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, va atorgar aquest caràcter bàsic a la modificació de la Llei del Govern que no tenia aquest caràcter, i la Sala ja havia indicat en la seva sentència del 7 de febrer de 2012 (recurs 611/2009) que no esqueia la seva aplicació supletòria.

Els magistrats discrepants entenen que no totes les normes reglamentàries han de sotmetre's al mateix procediment d'elaboració, la qual cosa es manifesta clarament en els plans urbanístics, per la qual cosa l'exigència d'informe d'impacte de gènere hauria d'estar prevista en la normativa urbanística, exigència que es reforça per la important afectació a la seguretat jurídica que suposa l'anul·lació del pla.

La Sala sentenciadora es va dividir així entre una posició majoritària que va considerar que el pla esmentat havia d'haver estat objecte d'un informe d'impacte de gènere, tant d'acord amb la normativa autonòmica com amb l'estatal aplicada de manera supletòria, i una posició minoritària que va considerar que la normativa autonòmica no era aplicable en tractar-se d'un pla i no d'un reglament en sentit estricte, sense que la normativa estatal fos aplicable supletòriament.

Tres anys després es produeix un canvi de criteri en el Tribunal Suprem. La seva sentència del 10 de desembre de 2018 (recurs 3781/2017) cassa la Sentència del TSJ de Madrid del 19 d'abril de 2017 (recurs 1882/2015), que va declarar la nul·litat del Pla General d'Ordenació Urbana de Boadilla del Monte per manca d'un informe d'impacte de gènere en el procediment d'aprovació.

El TSJ de Madrid havia considerat que l'omissió d'un informe d'impacte de gènere en el procediment d'aprovació d'un pla general d'ordenació urbana era una qüestió nova sobre la qual no s'havia pronunciat mai i va seguir el criteri establert en les STS del 6 d'octubre de 2015 i el 4 de juliol de 2016, que van anul·lar el Pla d'Ordenació del Territori de la Costa del Sol i en les quals l'obligatorietat de l'informe d'impacte de gènere es va basar tant en la legislació autonòmica andalusa com en l'aplicació supletòria de la legislació estatal.

Ara bé, la legislació de la Comunitat de Madrid no exigeix l'obligatorietat de l'informe d'impacte de gènere malgrat contenir diversos esments de la igualtat, inclosa la que es refereix a la dona. El TSJ destaca les lleis 2/2016, del 29 de març, d'identitat i expressió de gènere i igualtat social i no discriminació de la Comunitat de Madrid, i 3/2016, del 22 de juliol, de protecció integral contra l'LGTBfobia i la discriminació per raó d'orientació i identitat sexual a la Comunitat de Madrid, que consideren l'avaluació de l'impacte sobre identitat de gènere i per raó d'orientació sexual, identitat o expressió de gènere.

No obstant això, com que aquestes lleis no són aplicables a un pla aprovat abans de la seva publicació, la Sala basa l'exigència d'informe d'impacte de gènere en la referència de les STS esmentades a l'aplicació supletòria de la legislació estatal (Llei del Govern), tal com preveu l'article 33 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat de Madrid.

El Tribunal Suprem, en lloc de seguir el mateix criteri que els pronunciaments anteriors, decideix canviar el seu parer: afirma que l'informe d'impacte de gènere només és preceptiu si és exigít per la normativa autonòmica i considera que el procediment d'elaboració de disposicions regulat pel dret autonòmic no necessita ser completat per cap norma de l'Estat en virtut del principi de supletorietat. En definitiva, «desde una perspectiva puramente formal y procedimental no resultaba exigible [...] la incorporación de un específico informe de impacto de género».

Ara bé, tot i indicar la no exigibilitat de l'informe esmentat, assenyala que això anterior no és obstacle per a concloure que el principi d'igualtat de gènere no resulta una qüestió neutral en matèria d'urbanisme i posa de manifest que:

[...] con independencia de los procedimientos específicos de elaboración de los planes de urbanismo en cada una de las leyes autonómicas, las cuales pueden o no incorporar trámites específicos en materia de género, es lo cierto que el principio de igualdad de trato es un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que exige una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, esto es, no es necesario el sometimiento del plan a un trámite específico para que esa perspectiva sea tenida en cuenta y para que, en otro caso, el citado plan pueda ser impugnado y el control judicial alcanzar a dichos extremos. En definitiva, si bien no es exigible al plan impugnado la incorporación del Informe de impacto de género [...] ello no es óbice 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 es que, en el presente caso, al haberse quedado el análisis en la existencia o no del citado Informe, la cuestión de fondo no ha sido abordada, esto es, desconocemos, porque no se han puesto de relieve, 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, como hemos razonado, no le era exigible.

Aquesta sentència ha rebut nombroses crítiques doctrinals, entre les quals podem esmentar l'efectuada per la catedràtica Ana Belén Casassis, que entén que aquest canvi jurisprudencial converteix en «merament principalista» l'article 31 de la Llei 3/2007, del 22 març, per a la igualtat efectiva de dones i homes:

[...] al exigir cual prueba diabólica, que en ausencia de exigencia expresa de impacto de género por la normativa autonómica sea el recurrente quien se encargue de demostrar suficiente y fehacientemente la discriminación efectiva o el perjuicio a la igualdad de oportunidades que acarrearía el plan aprobado sin la valoración de este informe. Por el camino quedan todos aquellos otros menoscabos que derivarían, en materia de género, no tanto de los perjuicios efectivamente causados por el plan aprobado cuanto de no valorar otras opciones que podrían atenuarlos, eliminarlos o, incluso, revertir los ya instaurados en la práctica.<sup>6</sup>

El següent pronunciament d'interès del Tribunal Suprem és la Sentència de l'11 de febrer de 2022, que resol el recurs 1070/2020, relatiu al Pla d'Ordenació Municipal de Caldas de Reis (Pontevedra, Galícia). Aquesta sentència conté un interessant vot particular que analitza, una vegada descartada l'obligatorietat en el cas analitzat d'un informe específic d'impacte de gènere, a qui correspon la càrrega d'al·legar i provar la suficiència o insuficiència de les dades relatives al gènere en l'instrument de planejament.

La Sentència assenyala que el demandant hauria d'haver precisat en la seva demanda quines eren les mesures, decisions o determinacions concretes incloses en el pla aprovat que contravenien el principi d'igualtat i el motiu en què fonamentava la seva al·legació. O bé hauria d'haver precisat el motiu pel qual apreciava que una omissió específica en les determinacions del pla comportava una fallida d'aquest principi.

6. Vegeu González Bustos, Domínguez Álvarez i Casares Marcos (2021: 71-98).

A aquest efecte raona:

Lo que la LO 3/2007 —EDL 2007/12678— exige, y además con carácter básico (como establece su disposición final primera), es que las determinaciones del plan tengan en cuenta y respeten de manera, real y efectiva, el principio de igualdad. [...] Pero, dado que la ley no exige incorporar formalmente esa mención en el plan y que, además, aunque dicha mención se incorporara, ello no sanaría una eventual contravención del principio de igualdad de género en las determinaciones del plan, su falta no es suficiente para justificar la anulación de éste si la alegación referida a la quiebra del principio de igualdad de género no se concreta en términos lo suficientemente precisos como para poder deducir razonablemente de ella la efectiva concurrencia de la contravención alegada (y ello, entre otras razones, porque, en caso contrario, la declaración de nulidad del plan atentaría frontalmente contra el principio de proporcionalidad). Y esa concreción constituye una carga que debe cumplir quien efectúa la imputación de que el plan no es conforme a Derecho porque, por definición, la aprobación del plan atribuye a éste una presunción de legalidad, presunción iuris tantum que puede ser destruida por prueba en contrario. Por tanto, solo cuando esa carga que pesa sobre el demandante ha sido cumplida por éste, por haber observado fielmente lo prescrito en el artículo 56 LJCA, surge la obligación para la Administración de desvirtuar lo alegado de contrario, incluso mediante la realización de la correspondiente prueba de descargo.

La Sentència conté un vot particular que, a més d'expressar les seves discrepàncies amb la tesi majoritària, centra el focus en la memòria del planejament i posa de manifest que constitueix una part intrínseca del pla i que ha de contenir una justificació suficient de les determinacions fonamentals que estableix el pla, exterioritzant les raons per les quals adopta les decisions essencials que conté i, entre altres punts, haurà d'analitzar les característiques de la població assentada sobre el territori, les seves condicions econòmiques i socials i les previsions de la seva evolució (article 38.2i del Reial decret 2159/1978, del 23 juny, pel qual s'aprova el reglament de planejament).

En aquest sentit, segons el vot particular, les qüestions abordades en la demanda no havien estat tractades en la memòria del pla (assumpció de càrregues parentals i familiars, estudi de les unitats familiars, i situacions d'exclusió social en relació amb el gènere) i resultaven suficients per a traslladar a l'Administració urbanística la càrrega d'al·legar i, si esqueia, provar, que el que al·legava el recurrent no era cert per raons com:

a) Pel deure que li imposa, a més amb el caràcter de regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals, l'article 31 de la Llei orgànica 3/2007, del 22 març. Imposat aquest deure i precisament amb aquest caràcter, només aquell trasllat o desplaçament de la càrrega de la prova permetrà tenir certesa del compliment efectiu d'allò que el legislador orgànic va ordenar.

b) Pel principi de disponibilitat i facilitat probatòria al qual es refereix l'article 217.7 de la Llei 1/2000, d'enjudiciament civil, perquè és l'Administració, no pas el ciutadà que recorre contra el pla, la que millor coneix les decisions que va prendre i les raons per les quals ho va fer quan va definir el planejament urbanístic.

No caldria al·ludir, segons el vot particular, a la presumpció de legalitat de l'actuació administrativa, perquè aquesta presumpció, una vegada la legalitat de l'actuació es qüestiona en un recurs jurisdiccional per un motiu o una raó que en si mateixa és suficient per a conèixer la causa d'il·legalitat que s'imputa, queda desplaçada per les regles de distribució de la càrrega de la prova, ni tampoc caldria afirmar en un recurs de cassació, «cuando no lo hizo la Sala de instancia al no abordar ni tan siquiera esa cuestión, que los datos relativos al género si han sido tomados en consideración en la elaboración del plan».

Dos mesos després de la sentència analitzada amb el vot particular, el Tribunal Suprem va dictar dues noves sentències amb data 27 d'abril de 2022 que resolien, respectivament, els recursos de cassació 4034/2021 i 4041/2021, relatius al Pla d'Acció Territorial de la Infraestructura Verda del Litoral de la Comunitat Valenciana i el Catàleg de Platges de la Comunitat Valenciana, sense desviar-se de la línia de fonamentació sostinguda a la Sentència de l'11 de febrer de 2022.

En aquestes sentències, la qüestió d'interès cassacional que s'havia plantejat és si els informes d'impacte de gènere, família i infància i adolescència «neutres», és a dir, merament formals i sense contingut en els quals s'indica la no afectació a tals qüestions, equivalen a la seva inexistència. El debat se centra en el fet de si en el cas jutjat cal deduir que realment es va dur a terme l'anàlisi de l'impacte que les determinacions del pla d'ordenació territorial podrien tenir sobre el gènere, la família, la infància i l'adolescència, i, per tant, els informes neutres no seran equivalents a inexistents, o bé, contràriament, l'ús d'una fórmula tipus per a afirmar la neutralitat de la norma a aquests efectes no comporta realment una anàlisi sobre el fons de l'assumpte i, en conseqüència, aquests informes han de considerar-se inexistents.

La resposta, de manera anàloga al raonament emprat en la Sentència de l'11 de febrer de 2022, apel·lant així mateix al principi de proporcionalitat, assenyala que la part recurrent hauria d'haver precisat quines eren les determinacions concretes incloses en el pla aprovat que contravenien el principi d'igualtat o que podien afectar desfavorablement la família, la infància o l'adolescència; o, dit d'una altra manera, hauria d'haver-se indicat el motiu pel qual s'apreciava que una omisió específica en les determinacions del pla comportava una fallida d'aquell principi o de la protecció necessària de la família, la infància o l'adolescència.

A Catalunya, els pronunciaments del Tribunal Superior de Justícia (en endavant, TSJC) han establert l'exigència d'un tràmit d'avaluació d'impacte de gènere en les aprovacions d'instruments de planejament urbanístic, atenent a la normativa autonòmica.

Entre altres, són d'interès la Sentència del TSJC (STSJC) 2139/2022, que declara nul·la la modificació puntual del Pla General Metropolità (PGM) d'Esplugues de Llobregat per manca del tràmit d'avaluació d'impacte de gènere.

La sentència esmentada considera que en la memòria no s'observa cap anàlisi de la modificació puntual del PGM amb perspectiva de gènere i que no consta en la documentació de la modificació ni pot deduir-se de les dades i els arguments recollits en les memòries de justificació i informació cap anàlisi sobre les desigualtats entre homes i dones en relació amb les necessitats i prioritats, ni que hagi fet cap valoració de l'afectació per a homes i dones de l'ordenació de sòl aprovada en la modificació impugnada. Diu el TSJC:

La omisión de la valoración con perspectiva de género de la recalificación de suelo, de parques y jardines de nivel metropolitano, clave 6 c), a zona de aprovechamiento privado, ordenación volumétrica con usos comerciales, en el subámbito de «Tres Molinos», y de suelo industrial, clave 22 a, a parques y jardines de nivel local, clave 6 b) en el subámbito del Call, no atiende al principio rector de la planificación del uso comercial, del artículo 4.1 c), del Decreto-ley 1/2009, ni al deber de incorporar la perspectiva de género en todas las fases del diseño, planificación, ejecución y evaluación urbanísticas.

Contra aquesta STSJC s'ha interposat el recurs de cassació 2209/2022, que el Tribunal Suprem ha resolt amb la STS del 20 de desembre de 2023.

En aquesta ocasió, la qüestió d'interès cassacional és si la memòria del pla ha d'exterioritzar necessàriament, com a condició bàsica per a garantir la igualtat en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals, la perspectiva de gènere tinguda en compte a l'hora de dur a terme la planificació i, si és el cas, si els criteris emprats poden i han de ser un paràmetre per a analitzar la conformitat amb el dret de les determinacions del planejament.

Com es pot observar, aquesta resolució pretén transcendir bona part de les anàlisis que s'han dut a terme fins ara des d'una perspectiva procedimental i centrada fonamentalment en l'exigibilitat formal de l'informe d'impacte de gènere, substituint l'enfocament per a endinsar-se en la qüestió de fons, sobre quin hauria de ser el contingut necessari de la memòria del pla quant al gènere per a assegurar la igualtat en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals.

El Tribunal Suprem acudeix a la seva pròpia doctrina, plasmada en algunes de les sentències que hem citat en aquest estudi, com la STS 176/2022, de l'11 de febrer, que examina el Pla d'Ordenació Municipal de Caldas de Reis, la STS 1750/2018, del 10 de desembre, que examina el «Plan General de Ordenación Urbana de Boadilla del Monte», o la STS 426/2020, del 18 de maig, que examina també el pla general del municipi de Boadilla.

Segons l'alt tribunal i tenint en compte el marc normatiu a Catalunya, es tracta de valorar si les referències concretes i esporàdiques a la memòria del Pla sobre el gènere «son o no suficientes, pero es erróneo apreciar que el Plan no contenga un análisis con perspectiva de género».

Aquestes referències es troben en els folis 802 i 906 amb relació al subàmbit 2 del Pla Parcial-Gall:

**INDICADORES DE GÈNERE:** Per a totes les xarxes proposades s'ha de tenir en compte que les dones utilitzen modes més sostenibles, sovint perquè no tenen accés a vehicles privats motoritzats, i que, per tant, s'ha de vetllar especialment per la seva seguretat. Per exemple, procurant una bona il·luminació dels itineraris a peu, en bicicleta i especialment de les parades d'autobús.

Sense cap mena de factor sorpresa, la Sala aplica la recepta combinada basada en el principi de proporcionalitat, l'examen casuístic i la càrrega de la prova per part del demandant:

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

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

Ara bé, la Sentència desestima el recurs de cassació no perquè consideri que les referències són insuficients tenint en compte les exigències normatives, sinó que es limita a dir que la nul·litat de la resolució recorreguda:

[...] priva de cualquier efecto útil, más allá de las meras consideraciones abstractas, al presente recurso de casación, limitado al examen de la mencionada cuestión de interés casacional. Como ha dicho esta Sala, en la medida en que, por más interés dogmático que pudiera tener, recaería sobre un acto ya nulo, por lo que se produciría una desconexión entre la doctrina que se llegase a fijar y su condición de presupuesto procesal para resolver la pretensión de la parte interesada.

No és propi del Tribunal Suprem que, citant els arguments consolidats per a cassar la sentència autonòmica, no resolgui la revocació de la nul·litat apreciada per aquesta última, la qual cosa contradiu amb tota la seva fonamentació jurídica en contra del principi de congruència de la sentència.

A més a més, convé ressaltar el recorregut de la STSJC 2139/2022, que resol el procediment ordinari contra l'aprovació del Pla d'Ordenació Urbanística Municipal (POUM) de Piera i declara nul de ple dret l'acord de la Comissió Territorial d'Urbanisme per manca d'estudi d'impacte de gènere i d'altres informes vinculants.

La sentència esmentada fa un anàlisi profunda de les sentències del Tribunal Suprem al llarg dels anys (tant les que consideraven exigible l'informe per aplicació supletòria de la normativa estatal com les que darrerament traslladaven el pes a la normativa autonòmica i invocaven la prova de càrrec als demandants) i conclou:

[...] más allá de que la parte actora no haya indicado los concretos y específicos aspectos que en el plan de autos puedan incidir en una ordenación de naturaleza discriminatoria, habiendo únicamente denunciado la falta del estudio, debe el plan ser anulado, al no contener una evaluación de impacto de género con los requisitos antedichos, por más que en su memoria social pudieran contenerse ciertas referencias a situaciones diferenciales entre hombre y mujer, pero en ningún caso en función del sexo, sino referidas a análisis demográficos, macro magnitudes económicas de la población, evaluación del parque de viviendas y su demanda, evolución de la pirámide de edades, población extranjera en relación con esa pirámide, estudio de hogares en relación con la gente joven, análisis y evolución del paro, etc.

Contra aquesta sentència es va interposar el recurs de cassació 7031/2022 davant del Tribunal Suprem, que el va resoldre el 4 de novembre de 2024.

Aquest pronunciament del Tribunal Suprem, al qual necessàriament hem de fer referència, fixa com a qüestió d'interès cassacional l'efecte anul·latori de l'omissió de l'informe d'impacte de gènere en l'elaboració dels plans urbanístics i, en concret, si la imputació de la vulneració del principi d'igualtat de gènere en un pla exigeix identificar les determinacions del pla constitutives d'aquesta contravenció.

L'escrit d'interposició del recurs es fonamenta, entre altres qüestions, en el fet que, segons el dret autonòmic català, no hi ha una exigència formal d'un informe d'impacte de gènere i no és d'aplicació la normativa estatal perquè no entra en joc la clàusula de supletorietat prevista en l'article 149.3 CE, atès que la regulació catalana ja inclou una regulació completa del procediment d'elaboració de les disposicions generals en matèria urbanística.

L'escrit d'oposició, en canvi, al·lega que el Decret 305/2006, del 18 de juliol, no constitueix l'única norma autonòmica que exigeix la presència d'un informe d'impacte de gènere en la tramitació de les disposicions de naturalesa reglamentària, com són els instruments de planejament general, conforme a una molt extensa i pacífica jurisprudència d'aquesta mateixa sala, sens perjudici que en la data d'aprovació definitiva del POUM objecte de la sentència recorreguda ja havia entrat en vigor la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que exigeix, per a tots els projectes de disposicions reglamentàries que tramitin els òrgans de la comunitat autònoma, una memòria d'avaluació d'impacte de les mesures proposades, que ha de contenir, com a mínim, un informe d'impacte de gènere.

La resposta del Tribunal Suprem és, com ens podem imaginar, la mateixa que ha mantingut en les darreres sentències, i manté la seva doctrina:

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

Per tant, l'informe d'impacte de gènere serà un tràmit preceptiu i essencial del procediment d'aprovació dels plans urbanístics quan la normativa autonòmica així ho determini.

Això no obstant, el Tribunal Suprem, per a fonamentar la solució que dona a la qüestió d'interès cassacional mantenint la seva línia jurisprudencial «por mor de los principios de unidad de doctrina y seguridad jurídica» i en considerar que concorre la identitat substancial en termes de la controvèrsia en ambdós recursos, estableix:

No lo exige el precepto estatal invocado, como nuestra jurisprudencia viene poniendo de manifiesto, y en cuanto a la normativa urbanística de Cataluña que la sentencia invoca, no corresponde a esta Sala su examen e interpretación, nos limitamos a constatar que ninguna de las normas autonómicas cuyo tenor se reproduce en la sentencia recurrida como fundamento

explícito de su decisión impone la emisión de dicho informe como trámite que haya de cumplirse en el procedimiento de elaboración de los planes.

Es conclou que la sentència recorreguda no s'ajusta a la doctrina de la Sala sobre l'exigència de l'informe d'impacte de gènere en el procediment d'elaboració dels plans urbanístics i, per tant, ha de ser cassada.

Pel que fa al segon incís de la qüestió d'interès cassacional, el Tribunal Suprem considera que la part demandada:

[...] no invocó ningún trámite de informe de género que considerase preceptivo, como tampoco hizo referencia a ningún defecto formal en la tramitación del procedimiento de elaboración del instrumento urbanístico que impugnó. [...] En definitiva, no especificó las determinaciones del PGOU de Piera que, a su juicio, comportaban una contravención del principio de igualdad de género. Centró sus alegaciones en la vulneración de la disposición adicional 18 a) del TRLUC —Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto— y el artículo 69.5 del RLUC, lo que significa que la alegación impugnatoria se construyó en términos exclusiva y eminentemente sustantivos y así se trasladó al Suplico del escrito rector, en el que limitó su pretensión a instar de la Sala la declaración de nulidad de pleno derecho del POUM por infracción de los preceptos indicados.

Per a acabar, la STS 3032/2025, del 26 de juny, ha resolt el recurs de cassació interposat per l'Ajuntament de Barcelona i la Generalitat de Catalunya contra la STSJC que anul·la la modificació de les normes urbanístiques del pla general metropolità que regula els aparcaments de Barcelona.

Aquesta sentència resol una doble qüestió cassacional: en primer lloc, si en el procediment d'elaboració dels instruments de planejament urbanístic resulta d'aplicació el tràmit previst en l'article 133.1 de la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques; i, en segon lloc, si la memòria del pla ha de exterioritzar necessàriament, com a condició bàsica garantidora de la igualtat en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals, la perspectiva de gènere tinguda en compte a l'hora de portar a terme la planificació i, si és el cas, si els criteris emprats poden —i han de— ser un paràmetre per a analitzar-la de conformitat amb el dret de les determinacions del planejament.

Per a resoldre la segona qüestió cassacional, la Sala recorda i es basa en tots els seus pronunciaments anteriors que hem estat analitzant al llarg d'aquest estudi,<sup>7</sup> i sobre una base cons-

---

7. STS del 20 de desembre de 2023 (RCA 2209/2022), amb referències a altres d'anteriors: STS 1109/2023, del 4 de setembre (RCA 4521/2021), que, com moltes altres, examina el Pla d'Acció Territorial de la Infraestructura Verda del Litoral de la Comunitat Valenciana i el Catàleg de Platges de la Comunitat Valenciana (PATIVEL); STS 176/2022, de l'11 de febrer (RCA 1070/2020), que examina el Pla d'Ordenació Municipal de Caldas de Reis, al costat d'altres, com la STS 1750/2018, del 10 de desembre (RCA 3781/2017), que examina el Pla General d'Ordenació Urbana de Boadilla del Monte, la STS 426/2020, del 18 de maig (RCA 5919/2017), que examina també el Pla General d'Ordenació Urbana de Boadilla del Monte, la STS 1375/ 2020, del 21 d'octubre (RCA 6895/2018), sobre modificació puntual del Pla General d'Ordenació Urbana de Madrid, o la STS 150/2024, del 30 de gener (RCA 3711/2022), relativa al POUM de Piera.

tituïda per una normativa estatal i autonòmica catalana que no exigeix la presència «rituària» i formal d'un informe de gènere, entra a examinar si les al·legacions del demandant sobre les mesures concretes de la memòria del pla que lesionen aquest dret d'igualtat són suficients o no per a entendre infringit, de manera substantiva, el principi transversal d'igualtat entre dones i homes.

En el cas enjudiciat, un cop examinada l'actuació processal de la part demandant, l'alt tribunal conclou que les al·legacions genèriques com les omissions de la memòria consistents en la falta d'anàlisi de les necessitats d'aparcament per gènere i l'anàlisi de com l'ordenació (reducció de les places d'aparcament) pot influir en la situació actual i en els conflictes de gènere, són insuficients per manca de concreció i argumentació específica.

D'aquestes darreres STS que unifiquen i consoliden la doctrina jurisprudencial de tot el país es deriva que la manca de compliment del tràmit d'avaluació d'impacte de gènere com un defecte formal no suposa una causa de nul·litat de l'instrument de planejament i que, en tot cas, per a apreciar la vulneració del dret d'igualtat de gènere de forma material cal analitzar qüestions de fons i que el recurrent concreti les accions o omissions concretes del pla que contravenen el principi d'igualtat i, a més a més, assumir la càrrega de la prova per a demostrar que els fets al·legats són prou suficients per a justificar la nul·litat del pla, atenent als principis de proporcionalitat i de seguretat jurídica.

#### 4. REFLEXIÓ FINAL

Després de l'estudi de l'evolució jurisprudencial, sembla evident que no podem donar per tancats els debats entorn de l'urbanisme i el gènere, tenint en compte, a més, que es tracta de qüestions que han començat a arribar als tribunals fa un temps relativament recent.

La doctrina del Tribunal Suprem dels darrers anys ha consistit a posar a la balança el principi d'igualtat de gènere i el principi de proporcionalitat, atribuint un major pes a aquest segon. D'aquesta manera es protegeix la seguretat jurídica i s'evita l'efecte devastador de l'anul·lació dels plans urbanístics per manca de realització d'un exercici que en algunes comunitats autònomes, com Catalunya, és preceptiu d'acord amb la seva configuració legal.

Les sentències analitzades en aquest treball, molt lluny de valorar la suficiència d'una anàlisi o estudi de gènere, protegeixen la integritat de la doctrina del Tribunal Suprem basada en la innecessarietat de l'informe de gènere com a tràmit formal i, en conseqüència, eviten estendre una nul·litat que, en cas de ser apreciada, podria afectar milers d'instruments de planejament.

Tot i l'opinió majoritària d'aquest tribunal, són especialment rellevants els vots particulars, que en el primer moment, en ocasió de la STS 4382/2015, del 6 d'octubre, que resol el recurs de cassació 2676/2012, van marcar el canvi de criteri cap a la doctrina actual.

En tot cas, el panorama que ens deixen les darreres sentències del Tribunal Suprem, del novembre de l'any passat i del juny d'enguany, que cassen les STSJC en relació amb l'anul·lació del POUM de Pera i les normes urbanístiques del Pla General Metropolità, és força pessimista. No només no reconeix l'obligatorietat de fer un exercici d'avaluació d'impacte de gènere, sinó que trasllada als denunciants la càrrega de la prova per a demostrar quines mesures específiques vulneren el principi d'igualtat entre dones i homes. Sembla il·lògic, però són les ciutadanes i els ciutadans els que suporten el cost i les conseqüències de l'omissió de valoració de

la igualtat d'oportunitats en la planificació en l'àmbit urbà. En definitiva, la transformació de les nostres ciutats i nuclis habitats hauria de recaure sobre els òrgans redactors i promotors dels plans urbanístics, com a coneixedors de les característiques del territori.

A més, aquesta doctrina ignora la finalitat dels legisladors estatal i autonòmics en establir una regulació per a garantir el compliment de la igualtat de gènere. Fins i tot, podríem entendre que la consideració en l'àmbit urbanístic dels qui requereixen un major suport per a evitar la seva discriminació estaria compresa en l'article 149.1.1 de la CE i serien aplicables les lleis estatals com a preferents en lloc de com a supletòries, de manera que es garantiria un grau de compliment d'aquest principi uniforme a tot el territori espanyol sense que hi haguessin diferències substancials entre les diferents comunitats autònomes.

En aquesta línia, l'article 31 de la Llei orgànica 3/2007, del 22 de març, podria interpretar-se com una regulació de les condicions bàsiques per a garantir la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels seus drets i el compliment dels deures constitucionals, aplicant-se també a l'àmbit urbanístic.

En definitiva, només un canvi inesperat de la doctrina del Tribunal Suprem podria reconduir la tendència marcada per la situació actual. Tot i això, encara queda un llarg camí per recórrer en l'objectiu de conscienciar els principals actors que treballen a les administracions territorials (polítics, arquitectes, juristes, etc.) sobre la necessitat d'avaluar l'impacte de gènere en la planificació urbanística per tal que les ciutats siguin concebudes com a espais inclusius que integren plenament les necessitats de la vida femenina, aspecte que fins ara ha estat insuficientment considerat en les fases de disseny urbà.

## 5. BIBLIOGRAFIA

- BRULLET, Cristina (2010). *Temps, cura i ciutadania: Coresponsabilitats privades i públiques*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 107 p.
- CARRASCO, Cristina (2007). *Estadístiques sota sospita: Proposta de nous indicadors des de l'experiència femenina*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut Català de les Dones, 92 p.
- GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles; DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis (2021). *Agenda 2030 desarrollo sostenible e igualdad*. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi, 475 p.
- MACKINNON, Catharine A. (1995). *Hacia una teoría feminista del Estado*. València: Cátedra, 456 p.
- MCDOWELL, Linda (2000). *Género, identidad y lugar: Un estudio de las geografías feministas*. València: Cátedra, Instituto de la Mujer i Universitat de València, 400 p.
- MENDOZA ESKOLA, Juanita Catalina (2017). «La crítica feminista al derecho: De la lucha por la igualdad al cuestionamiento de la identidad como ideal normativo». *Iuris* [Madrid], núm. 15, 154 p.
- MONTANER I MARTORELL, Josep Maria; MUXÍ MARTÍNEZ, Zaida (2011). *Usos del temps i la ciutat*. Barcelona: Diputació de Barcelona i Ajuntament de Barcelona, 87 p.
- MUXÍ MARTÍNEZ, Zaida; CASANOVAS, Roser; CIOCOLETTO, Adriana; FONSECA, Marta; GUTIÉRREZ VALDIVIA, Blanca (2011). «¿Qué aporta la perspectiva de género al urbanismo?». *Feminismo/s* [Madrid], núm. 17, p. 105-129.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés (2004). *Urbanismo con perspectiva de género*. Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer, 100 p.
- VALDIVIA GUTIÉRREZ, Blanca (2021). *La ciudad cuidadora: Calidad de vida urbana desde una perspectiva feminista*. Tesis doctoral. Universitat Politècnica de Catalunya, 336 p.