

R. CASACION núm.: 4049/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

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

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Quinta**  
**Sentencia núm. 491/2022**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D.<sup>a</sup> Inés Huerta Garicano

D. Fernando Román García

En Madrid, a 27 de abril de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 4049/2021 interpuesto por la Generalitat Valenciana, actuando en su representación y defensa la letrada de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia nº 96/2021, de 15 de marzo, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que estimó el recurso contencioso-administrativo nº 119/2018.

Ha sido parte recurrida la mercantil INMOBILIARIA PARAÍSO, S.L. representada por la procuradora D.<sup>a</sup> Laura Toledano Navarro, bajo la dirección letrada de D. Josep Lloret Lloret.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Fernando Román García.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La representación procesal de INMOBILIARIA PARAÍSO, S.L. interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell de la Vivienda, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunidad Valenciana. (DOGV nº 8293, de 11 de mayo de 2018).

**SEGUNDO.-** La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, dictó sentencia con fecha 11 de febrero de 2021, junto con el voto particular que le acompaña, cuyo fallo literalmente establecía:

*«1.- Estimar el recurso contencioso-administrativo número 119/2018, deducido por Inmobiliaria Paraíso S.L. frente al Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana, y el Catálogo de Playas de la Comunitat Valenciana (DOGV nº 8293, de 11 de mayo de 2018).*

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

*3.- No hacer expresa imposición de costas procesales.»*

**TERCERO.-** Contra la referida sentencia preparó recurso de casación el Letrado de la Generalitat Valenciana, el cual se tuvo por preparado en auto de 1 de junio de 2021 dictado por el Tribunal de instancia, con emplazamiento de las partes para su comparecencia ante este Tribunal Supremo y remisión de las actuaciones.

**CUARTO.-** La Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en auto de fecha 7 de octubre de 2021 declaró que la cuestión planteada en el recurso que presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistía en precisar y complementar nuestra jurisprudencia a fin de determinar:

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

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

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

Y, a tal efecto, dicho auto, identificó como normas jurídicas que deberían ser objeto de interpretación:

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

**QUINTO.-** La parte recurrente formalizó la interposición del recurso de casación en escrito presentado el 25 de noviembre de 2021, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó:

*«[...] que tenga por presentado este escrito, que se sirva admitirlo y que, conforme a lo expuesto en el mismo, dicte sentencia:*

*· Que estime el recurso de casación, que case y anule la Sentencia 96/2021, de 15 de marzo, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Primera.*

*· Que declare la procedencia de desestimar el recurso contencioso-administrativo nº 01/119/2018, interpuesto contra el Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan de acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunidad Valenciana.*

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

· *Que fije doctrina declarando:*

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

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

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

**SSEXTO.-** Por providencia de 29 de noviembre de 2021 se dio traslado a la parte recurrida, a fin de que pudiera oponerse al recurso, y en escrito presentado en fecha 1 de febrero de 2022, en el que, tras las alegaciones que estimó convenientes a su derecho, terminó suplicando que: *«[...] mediante el presente escrito tenga por formulada oposición al recurso de casación, y desestimando el mismo, confirme la sentencia en su día recurrida.»*

**SÉPTIMO.-** De conformidad con el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción y, considerando innecesaria la celebración de vista pública atendiendo a la índole del asunto, se declaró concluso el recurso pendiente de señalamiento para votación y fallo.

**OCTAVO.-** Por providencia de 8 de febrero de 2022 se designó nuevo magistrado ponente al Excmo. Sr. D. Fernando Román García por cese en la

Sección del anteriormente designado y se señaló para votación y fallo de este recurso día 5 de abril de 2022, en que tuvo lugar el acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

El Abogado de la Generalitat de Valencia, en la representación que legalmente ostenta, impugna en este recurso la sentencia nº 96/2021, de 15 de marzo, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Primera, en el Procedimiento Ordinario nº 119/2018.

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

En la mencionada sentencia, la Sala de instancia estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por INMOBILIARIA PARAÍSO, S.L. contra el Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana, y el Catálogo de Playas de la Comunitat Valenciana (DOGV nº 8293, de 11 de mayo de 2018), indicando al efecto que el Decreto impugnado había sido anulado ya por la propia Sala en virtud de su sentencia nº. 46/2021, dictada en el recurso nº. 102/2018, por los siguientes motivos: no contener el PATIVEL un estudio económico-financiero, exigible según la jurisprudencia; omisión de los preceptivos informes en materia de género, familia e infancia; y no contener la evaluación ambiental estratégica un análisis de alternativas desde el punto de vista ambiental.

Y, tras reproducir íntegramente los Fundamentos Segundo a Décimo de esa sentencia, señaló en su Fundamento Tercero:

*“En el presente caso procede, por la fundamentación jurídica transcrita, declarar, a tenor de los arts.. 47.2 de la Ley 39/2015 y 71.1.a) de la Ley 29/1998, la nulidad de pleno derecho del Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell, tanto en lo relativo a la aprobación del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana, como en lo que se refiere al Catálogo de Playas de la Comunitat Valenciana.*

*Ello hace innecesario que la Sala entre a analizar los demás motivos impugnatorios — formales o materiales— esgrimidos por la parte actora en apoyo de sus pretensiones, al ofrecerse ya por el Tribunal razones que por sí solas son suficientes para fundar su pronunciamiento estimatorio del recurso (en este sentido, STS 32, Sección 52, de 31 de mayo de 2011 —recurso de casación número 3055/2007—, y STC, 22 nº 155/2012, de 16 de julio)”.*

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

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

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

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

(iii) La sentencia impugnada infringe la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y, en concreto, sus artículos 1.1. b), 5.2 c), 18. 1.b) y 26.

Y, tras desarrollar argumentalmente estos motivos, finaliza su escrito de interposición solicitando la estimación del recurso (en los términos que hemos reproducido en el Antecedente de Hecho Quinto de esta sentencia).

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

La parte recurrida se opone al recurso y en su escrito de oposición dirige su argumentación exclusivamente hacia la cuestión relativa a “Si la exigibilidad de estudio económico financiero establecida por la jurisprudencia (entre otras, STS de 31 de marzo de 2016, RC 3376/14) en todo tipo de instrumentos de ordenación urbanística es trasladable a instrumentos de ordenación territorial como el concernido (donde se protege el suelo, pero no se transforma)”.

Al efecto, invoca diversas sentencias de esta Sala -singularmente, la STS de 4 de diciembre de 2009- y reproduce la Directriz 147 del Decreto núm. 1/2011, de 13 de enero, que aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, señalando -en esencia- lo siguiente:

*“Vemos pues que la planificación urbanística y territorial debe reservar suelo destinado a parque litoral (PQL), que efectivamente se cumple en el caso de los suelos que afectan a la mercantil INMOBILIARIA PARAISO SL, por hallarse insertos en los PQL-1 y PQL-2 del PGOU de Villajoyosa”.*

*Igualmente se prevé que estos suelos PQL pasen a ser de titularidad pública tras la gestión urbanística, en concreto por estar afectados al ámbito de los sectores de planeamiento, como son el PP-30 y PP-31 del PGOU de Villajoyosa, cumpliéndose así con el objetivo de garantizar el uso público.*

*Este uso público en modo alguno ni puede ser garantizado ni cumplirse con la categoría de protección “Litoral 1. Suelos no urbanizables de protección litoral”, toda vez que deja de ser uno de los objetivos del PATIVEL (art. 1.2)”.*

Indica al respecto que no puede cumplirse porque en la denominada memoria de sostenibilidad económica, y no estudio económico financiero, que se acompaña al plan, no prevé financiación alguna de cómo se han de obtener estos suelos para ser destinados al uso público, y afirma que es contradictorio que el PATIVEL permita la incorporación de estos suelos (PQL) a la red primaria del PGOU (como así está contemplado actualmente), y que el mismo PATIVEL desclasifique estos mismos suelos PQL que deben ser gestionados con cargo, entre otros, a los sectores de suelo urbanizable PP-30 y PP-31 del

PGOU de Villajoyosa, para otorgarles una categoría de protección (Litoral 1) que no garantiza ni prevé su uso público.

Señala también que el planteamiento de la administración es que “Y, *considerando que la imposibilidad de materializar estos dos sectores de suelo de uso residencial llevará aparejada una minoración de los estándares dotacionales, no parece que la situación generada pueda resultar muy gravosa para las arcas municipales*”, pero -opone- evidentemente sin un informe o memoria de sostenibilidad económica que analice los efectos sobre las arcas municipales, toda consideración es infundada y carente de justificación, pues la jurisprudencia exige unas justificaciones reales y convincentes de las repercusiones sobre las arcas municipales y la necesaria existencia de los estudios económico-financieros en los planes.

Alega también que ninguna mención realiza la denominada memoria de sostenibilidad económica a “*la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos*”, es decir, no realiza un análisis de los usos urbanísticos previstos por el planeamiento ni estudia si la reserva de suelo para usos productivos es suficiente para atender las necesidades de la población residente, garantizando que existan suficientes usos generadores de empleo (productivos), sean éstos de carácter industrial, empresarial, terciario, servicios, etc., que reequilibren la proporción entre residencia y trabajo, sino que también garanticen la movilidad y calidad de vida urbana sostenible.

En definitiva, concluye, mientras el estudio económico financiero tiene por finalidad la viabilidad económica del planeamiento, el informe de sostenibilidad económica versará, como indica el artículo 22.4 del TRLSRU, sobre el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos; siendo necesarios ambos documentos para la preceptiva tramitación del expediente.



Y finaliza el escrito solicitando la desestimación del recurso de casación y la confirmación de la sentencia recurrida.

**QUINTO.- Sobre las características peculiares de este recurso.**

Antes de abordar el examen de este recurso, conviene poner de manifiesto los siguientes datos de interés:

(i) Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana se interpusieron sendos recursos contencioso-administrativos números 102/2018 y 119/2018, dirigidos contra el Decreto nº 58/2018, de 4 de mayo, aprobatorio del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana, y el Catálogo de Playas de la Comunitat Valenciana.

(ii) La Sala de instancia dictó primero la sentencia nº 46/2021, en el recurso nº 102/2018 anulando el citado Decreto por los siguientes motivos: no contener el PATIVEL un estudio económico-financiero, exigible según la jurisprudencia; omisión de los preceptivos informes en materia de género, familia e infancia; y no contener la evaluación ambiental estratégica un análisis de alterativas desde el punto de vista ambiental.

(iii) Después, en su sentencia nº 96/2021, la Sala de instancia efectuó una remisión íntegra a la fundamentación de aquella, anulando de nuevo el Decreto mencionado.

(iv) Contra esas sentencias se interpusieron los recursos de casación números 4034/2021 y 4049/2021, que fueron admitidos, identificándose en ambos las mismas cuestiones de interés casacional por la Sección de admisión y siendo deliberados conjuntamente por esta Sala.

(v) En ambos recursos las alegaciones de la recurrente -la Generalitat Valenciana- son sustancialmente idénticas. No así las de las partes recurridas, habiéndose limitado en este caso INMOBILIARIA PARAÍSO S.L. a referirse a

la primera de las cuestiones de interés casacional enunciadas en el auto de admisión, relativa a la exigibilidad del estudio económico-financiero.

(vi) Por tanto, a la vista de estas circunstancias, procede reiterar ahora los razonamientos expresados en los Fundamentos Quinto a Decimoprimeros de nuestra sentencia nº 490/2022, de esta misma fecha, estimatoria del recurso de casación nº 4034/2021, que son, a nuestro juicio, suficientes para rechazar los razonamientos esgrimidos en su escrito de oposición por la parte recurrida en el presente recurso.

### **SEXTO.- Consideraciones previas.**

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

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

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

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

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

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

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

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

(iii) Que, en todo caso, en la exigencia de los requisitos formales que deban observarse en la tramitación de los planes -sean éstos de ordenación

territorial o urbanísticos- y, por ende, en la concreción de las consecuencias que quepa deducir de su incumplimiento, debe procederse siempre con absoluto respeto al principio de proporcionalidad, valorando el carácter esencial o sustancial que en el caso examinado pudiera tener el requisito incumplido y huyendo de rigorismos formales excesivos.

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

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

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

«Conviene aclarar que el concepto de sostenibilidad económica a que se refiere el legislador estatal en el artículo 15.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo no debe confundirse con el de viabilidad económica, más ligado al sentido y finalidad del estudio económico-financiero, sino que va relacionado con dos aspectos distintos como son, por un lado, la justificación de la suficiencia del suelo productivo previsto y, por otro, el análisis del

impacto de las actuaciones previstas en las Haciendas de las Administraciones Públicas intervinientes y receptoras de las nuevas infraestructuras y responsables de los servicios resultantes.

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

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

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

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

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

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

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

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

Pero, para apreciar en su justa medida la proyección y trascendencia de esa doctrina en el caso que ahora examinamos debemos tener presente a este respecto lo dicho en el Fundamento anterior: (i) los conceptos de ordenación territorial y de ordenación urbanística, aunque próximos, son perfectamente diferenciables; (ii) para determinar el régimen jurídico de aplicación que corresponda habrá de atenderse al contenido material del plan y no solo a su denominación formal (como plan de ordenación territorial o plan

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

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

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

«La propia redacción del precepto, que completa y amplía de manera significativa la previsión inicial del art. 24.1.a), pone de manifiesto el carácter sustancial de este trámite del procedimiento, que refleja los principios de la buena regulación reglamentaria a que se refiere el art. 129 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común, de ahí que ya en relación con la redacción originaria la jurisprudencia viniera considerando la omisión de dicho trámite como vicio determinante de la nulidad de la disposición general correspondiente.

Sin embargo, la respuesta no es la misma cuando el trámite ha sido cumplido y lo que se cuestiona es, como en este caso, la suficiencia de la Memoria para el cumplimiento de los fines y objetivos a que responde y que ahora pueden deducirse del enunciado de los principios de la buena regulación referidos de: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica,

trasparencia y eficiencia, cuyo alcance respecto a la plasmación de cada uno se establece el citado art. 129 de la Ley 30/2015.

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

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

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

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



Igualmente la sentencia de 29 de febrero de 2012 (rec. 234/2010), en un supuesto en el que la memoria económica se limita a afirmar que la aprobación del proyecto elaborado no tendrá repercusión sobre el gasto público, señala que: «Esta Sala ha declarado repetidamente (sentencia de 27 de noviembre de 2006, y las que en ella se citan) que esa fórmula, u otras semejantes, es aceptable si la parte recurrente no ha acreditado que aquella apreciación era incorrecta (STS de 10 de marzo de 2003), de donde resultaría la nulidad de la disposición si habiendo afirmado la memoria que el proyecto no tiene incidencia sobre el gasto público el recurrente hubiera probado lo contrario, o, como en el caso contemplado por la sentencia de esta Sala de 16 de abril de 2005, cuando no existe referencia alguna a los efectos que sobre el gasto pudiera tener la norma aprobada. En el mismo sentido, la sentencia de esta Sala de 16 de diciembre de 2011, en el que se constató la incidencia de la disposición cuestionada sobre el gasto público pero, en lugar de elaborar la correspondiente memoria económica, remitió su estimación a las dotaciones que se establecieran en unos futuros presupuestos generales del Estado.»

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

En consecuencia, el motivo de impugnación debe desestimarse”.

Por tanto, con independencia de la denominación formal que se asigne a esa previsión del impacto económico de la norma reglamentaria (sea

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

Y esta conclusión no resulta alterada por el hecho de que el artículo 16 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, no incluya expresamente una memoria económica entre la documentación que necesariamente debe incorporarse a la tramitación de los planes de acción territorial.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

artículo 93.1) no puede hacerse “en abstracto”, prescindiendo del concreto objeto del litigio que estamos examinando.

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

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

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

Aun así, señalaba, con independencia de los procedimientos específicos de elaboración de los planes de urbanismo en cada una de las Leyes autonómicas, las cuales pueden o no incorporar tramites específicos en materia de género, es lo cierto que el principio de igualdad de trato es un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que exige una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, por lo que no es necesario el sometimiento del plan a un trámite específico para que esa perspectiva sea tenida en cuenta y para que, en otro caso, el citado plan pueda ser impugnado y el control judicial pueda alcanzar a dichos extremos.

Y, consecuente con dichos razonamientos, la citada sentencia vino a declarar como doctrina jurisprudencial «que, si bien la cláusula de aplicación supletoria del derecho estatal no permite sostener la exigencia a las Comunidades Autónomas de un requisito, como es el informe de impacto de género, en materia de ordenación urbanística, que no figura previsto en su propia legislación, el principio de igualdad de trato es un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que exige una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, esto es, no es necesario el sometimiento del plan a un trámite específico para que

esa perspectiva sea tenida en cuenta y para que, en otro caso, el citado plan pueda ser impugnado y el control judicial alcanzar a dichos extremos».

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

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

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

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



Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia.

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

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

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

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

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

Asimismo, figura en dicho documento un informe emitido por la misma autoridad en relación con el impacto sobre la infancia y adolescencia, en el que, entre otros extremos, se establece que "*cabe afirmar que no se considera que el Proyecto de Decreto para la aprobación del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura*



*Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana vaya a tener ninguna incidencia sobre los derechos de la infancia".*

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

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

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

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

Pese a ello, esa posibilidad teórica no debe ser descartada. Pero, a la vista del documento nº 35, la mera afirmación de la parte recurrida sobre la

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

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

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

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

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

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

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

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

En su artículo 5.1 la mencionada Directiva se refería al Informe medioambiental, señalando que cuando se requiera una evaluación medioambiental *“se elaborará un informe medioambiental en el que se identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa”* añadiendo que *“La información que se habrá de facilitar al respecto se menciona en el anexo I”*.

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

Por su parte, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, transpone al ordenamiento interno la Directiva 2011/92/UE, de 13

de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en sintonía con los principios que animan la revisión de la normativa comunitaria sobre la evaluación ambiental de proyectos.

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

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

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

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

Por su parte, el artículo 5.1.c) define como “Documento de alcance” el “pronunciamiento del órgano ambiental dirigido al promotor que tiene por objeto delimitar sobre el contenido, la amplitud, nivel de detalle y grado de especificación que debe tener el estudio ambiental estratégico y el estudio de impacto ambiental”, mientras que el artículo 5.2.c) establece que a los efectos de la evaluación ambiental estratégica regulada en esta ley se entenderá por Estudio ambiental estratégico “el estudio elaborado por el promotor que, siendo parte integrante del plan o programa, identifica, describe y analiza los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente derivados o que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa, con el fin de prevenir o corregir los efectos adversos sobre el medio ambiente de la aplicación del plan o programa.

En coherencia con lo anterior, el artículo 18, referido a la solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria, dispone en su apartado 1.b): “Dentro del procedimiento sustantivo de adopción o aprobación del plan o programa el promotor presentará ante el órgano sustantivo, junto con la documentación exigida por la legislación sectorial, una solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria, acompañada del borrador del plan o programa y de un documento inicial estratégico que contendrá, al menos, la siguiente información: (...) El alcance y contenido del plan o programa propuesto y de sus alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables”.

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

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

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

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

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

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

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

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

*El motivo, en consecuencia, debe ser acogido».*

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

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

**I. En el capítulo 10, la “SELECCIÓN DE ALTERNATIVAS Y DESCRIPCIÓN DE SU EVALUACIÓN”.**

En él se incluyen los siguientes epígrafes:

**10.1 ALTERNATIVAS CONTEMPLADAS EN EL PATIVEL.**

Se describen en los siguientes términos:

*«10.1.1 Alternativa 1: No actuación*

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

*La no realización del PATIVEL conduciría sin ninguna duda hacia el desarrollo urbanístico del suelo no urbanizable que no está zonificado como de protección. Con un ritmo de urbanización similar al de los últimos cinco-siete años (periodo de fuerte crisis inmobiliaria) estos suelos se sellarían totalmente en unos 20 años. Si, por el contrario, se produjera una revitalización de la*



*construcción en el litoral, en menos de diez años se colmarían estos tramos no construidos, aun sin alcanzar las grandes cifras de crecimiento del periodo de la burbuja inmobiliaria.*

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Incluye el documento los siguientes subepígrafes:

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

*10.2.2 Grado de transformación del suelo.*

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

*10.2.4 El margen de maniobra.*

*10.2.5 Conflictos con la Infraestructura verde.*

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

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

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

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

*En el PATIVEL se prioriza la identificación de aquellos sectores urbanizables que además de guardar altos valores cualitativos y cuantitativos respecto a la Infraestructura Verde, suman*

*cualidades como las de ser un espacio relicto, ser suelos abiertos al mar o “ventanas” al mar, ser franjas de terreno de conexión costa-interior o ser un espacio de especial atención por su elevado valor ambiental o territorial».*

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

Señala a este respecto el documento:

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

*La Alternativa 1 (no actuación) se descarta, al no resolver la problemática asociada al espacio litoral de la Comunitat Valenciana sobre todo en relación con los aspectos ambientales y el modelo territorial propuesto como objetivo. Como se comprueba en la tabla siguiente esta alternativa ocasiona importantes impactos sobre los valores del medio biótico en la zona del litoral y favorece el impacto del cambio climático. Si bien esta actuación es técnica y económicamente viable y evita conflictos sociales, los beneficios de estos dos pilares no compensan los importes perjuicios que se causan sobre el pilar ecológico.*

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

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

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

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

*La Alternativa 2 puede suponer un mayor conflicto social que la Alternativa 3, ya que se desclasifica una mayor superficie de terrenos. Los terrenos desclasificados en esta alternativa*

*en ocasiones afectarían a las expectativas en pequeños propietarios que han actuado de buena fe al margen de los procesos especulativos que han afectado al litoral de la Comunidad Valenciana. Así pues la Alternativa 3 es previsible que tenga una mayor aceptación social que la Alternativa 2.*

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

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

FACTOR	ALTERNATIVA 1	ALTERNATIVA 2	ALTERNATIVA 3 (PATIVEL)
CLIMA	El incremento del suelo sellado puede ocasionar modificaciones sobre las variables microclimáticas de la zona litoral y además exponer a una mayor superficie urbana al riesgo de inundación por elevación del nivel del mar relacionada con el Cambio climático.	La disminución de sellado de suelo consecuencia de las desclasificaciones reduce las posibles modificaciones de las variables climáticas y microclimáticas y reduce los suelos urbanos expuestos a riesgo de inundación por elevación del nivel del mar (cambio climático).	La disminución de sellado de suelo consecuencia de las desclasificaciones reduce las posibles modificaciones de las variables climáticas y microclimáticas y reduce los suelos urbanos expuestos a riesgo de inundación por elevación del nivel del mar (cambio climático).
ATMÓSFERA	La ocupación de los sectores urbanizables vacantes se traducirá en un aumento de la emisión de gases y originada por diversas fuentes: climatización de viviendas, consumos eléctricos, vehículos de transporte y turismo, maquinaria de obras públicas o agrícolas, y otras actividades.	La desclasificación de suelos urbanizables ocasiona que se mantengan los usos agrícolas actuales, los cuales son menos intensivos en consumo energético que los suelos residenciales y por lo tanto se mantendrán las emisiones de gases en la situación actual.	La desclasificación de suelos urbanizables ocasiona que se mantengan los usos agrícolas actuales, los cuales son menos intensivos en consumo energético que los suelos residenciales y por lo tanto se mantendrán las emisiones de gases en la situación actual.
GEA Y SUELO	Se aumenta la superficie sellada, introduciendo impactos en las zonas sometidas a desarrollo urbanístico como son eliminación de la cubierta vegetal, el aumento de la erosión, y la contaminación del medio por residuos urbanos.	Se disminuyen los procesos de sellado de suelo, aterramiento y la contaminación del medio y compactación. Se mantiene la cubierta vegetal en los sectores que se reclasifican.	Se disminuyen los procesos de sellado de suelo, aterramiento y la contaminación del medio y compactación. Se mantiene la cubierta vegetal en los sectores que se reclasifican. Se atiende a la desclasificación de los suelos con mayor capacidad agronómica.
CICLO NATURAL DEL AGUA	La dinámica natural del agua se ve afectada por el desarrollo de los suelos urbanizables. No se mejora la red hidrológica. Se necesita aumentar la capacidad de depuración y los recursos hídricos necesarios para atender a los nuevos residentes.	Se mantiene la dinámica actual de la escorrentía, no aumenta la demanda futura de recursos hídricos.	Se mantiene la dinámica actual de la escorrentía; la red de cauces naturales, su conservación, mantenimiento y recuperación de su capacidad hidráulica se constituye como uno de los pilares fundamentales de la infraestructura Verde. La demanda futura de recursos hídricos no se aumenta significativamente ya que se realizarán cambios de usos del agua de agrícola o urbano. Se aplicarán medidas de ahorro de agua y de reutilización.
PAISAJE	Se modifican las condiciones paisajísticas actuales, introduciendo alteraciones en los paisajes tradicionales por los nuevos desarrollos en suelo urbanizable. No se protegen los espacios de mayor relevancia paisajística del litoral.	Se mantienen los paisajes actuales en toda su extensión, sin introducir modificaciones respecto a la situación actual.	Se incorpora a la IV los elementos y recursos paisajísticos que presentan una elevada relevancia por su interés cultural, patrimonial, histórico, arquitectónico o etnográfico., así como las ventanas al mar. Se prevén programas de mejora de los paisajes y frentes urbanos.
ECOSISTEMAS Y BIODIVERSIDAD	El aumento de la zona urbana en el litoral puede afectar a ecosistemas de elevado valor ambiental y dificulta la conectividad de los ecosistemas tanto paralela a la costa como transversal.	Se conservan y protegen todos los ecosistemas de elevado valor. La conectividad biológica paralela y transversal a la costa se mantiene.	Se conservan y protegen todos los ecosistemas de elevado valor. Incluso se regeneran algunos de ellos. La conectividad biológica paralela y transversal a la costa se mantiene.
PATRIMONIO CULTURAL E HISTÓRICO	Se mantienen las pautas actuales que han llevado a la degradación actual del patrimonio histórico. No se ponen en valor sus principales elementos	Se mantienen las pautas actuales que han llevado a la degradación actual del patrimonio histórico. No se ponen en valor sus principales elementos	Se incorporan a la IV los elementos del Patrimonio cultural e histórico, tanto los protegidos como, los no protegidos, identificados a través del estudio de Paisaje. Se ponen en valor a través de itinerarios y conectores ciclopetaonales
RIESGOS NATURALES E INDUCIDOS	Se incrementa la superficie de suelo con posibilidad de verse afectado por aumento del nivel del mar.	Se disminuye la superficie de suelo con posibilidad de verse afectado por aumento del nivel del mar.	Se disminuye la superficie de suelo con posibilidad de verse afectado por aumento del nivel del mar. Las zonas inundables se incorporan a la IV y se preservan de la urbanización.
POBLACIÓN	Se aumenta la población actual, si bien este aumento afecta sobre todo a la población estacional y en menor medida a la permanente.	Se modera el crecimiento de la población tanto estacional como permanente.	Se modera el crecimiento de la población tanto estacional como permanente.

ACTIVIDADES ECONÓMICAS	Se mantiene la dinámica económica basada en el "ladrillo" y en el turismo vacacionista-residencial.	Se fomenta un turismo basado en la puesta en valor de los activos ambientales de la costa y en el turismo hotelero, mucho menos consumitivo en energía y más rentable. Puede suponer indemnizaciones a favor de los propietarios de suelo urbanizable y/o urbano por parte de la Generalitat.	Se fomenta un turismo basado en la puesta en valor de los activos ambientales de la costa y en el turismo hotelero, mucho menos consumitivo en energía y más rentable. Se reducen drásticamente las posibles indemnizaciones a favor de los propietarios de suelo urbanizable y/o urbano por parte de la Generalitat.
------------------------	---	---	---

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

*La tabla siguiente sintetiza la justificación de la selección de alternativas desde el punto de vista del desarrollo sostenible*

ALTERNATIVA	SOPORTABLE	EQUITATIVA	VIABLE	SOSTENIBLE
1	NO			Se rechaza por no ser soportable debido a los Impactos significativos que genera
2	No genera impactos significativos sobre el medio biótico y abiótico	Puede afectar a inversores de buena fe no especulativos	Puede suponer indemnizaciones o nulidad del plan	Los beneficios ecológicos no compensan los impactos sobre los aspectos sociales y técnico-económicos
3	No genera impactos significativos sobre el medio biótico y abiótico	Minimiza las afecciones sociales		Es la alternativa más equilibrada en el marco del desarrollo sostenible

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

Se señala a este respecto:

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

*No obstante, tal como se ha realizado la definición de las distintas zonas de protección que recoge la Normativa Urbanística (suelos que no tengan un programa de actuación aprobado o,*

*en caso de tenerlo, hayan transcurrido los plazos establecidos para su ejecución por causas no imputables a la administración), en estos casos no se incurriría en ninguna responsabilidad patrimonial por la desclasificación de sectores incluidos en estas categorías, tal como se afirma en el Informe jurídico de la Abogacía de la Generalitat citado en apartados anteriores».*

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

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

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

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

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

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

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

**C) Capítulo 12. “CONCLUSIONES”.**

Son del siguiente tenor literal:

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

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

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

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

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

#### **D) Capítulo 13. “RESUMEN NO TECNICO”.**

Establece literalmente lo siguiente:

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

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



*Se ha producido un modelo de crecimiento aditivo por superposición de las previsiones de los diferentes planes municipales que ha conducido a un modelo carente de una visión integrada. Se han colmatado espacios vacantes entre los núcleos urbanos, generando continuos urbanizados de desarrollo no coordinado. Como consecuencia, uno de los principales problemas que sufre el litoral de la Comunitat Valenciana es el alto porcentaje de sellado de suelo y la configuración de las tramas urbanas, cuya ocupación ha sido en muchos casos desordenada o inadecuada, generando graves impactos en el territorio litoral y dejando poco espacio libre abierto al mar.*

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

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

*Los objetivos del PATIVEL son:*

OBJETIVOS
Definir y ordenar la Infraestructura Verde supramunicipal del litoral, protegiendo sus valores ambientales, territoriales, paisajísticos, culturales, educativos y de protección frente a riesgos naturales inducidos.
Garantizar la conectividad ecológica y funcional entre los espacios del litoral y el interior, y evitar la fragmentación de la Infraestructura Verde.
Potenciar el mantenimiento de espacios libres en la franja litoral, evitando la consolidación de continuos edificados y de barreras urbanas que afecten a los valores del espacio litoral.

OBJETIVOS
Garantizar la efectividad de la protección de las servidumbres del dominio público marítimo terrestre.
Armonizar el régimen jurídico de los suelos del espacio litoral.
Mejorar la calidad y funcionalidad de los espacios del litoral ya urbanizados, de gran importancia económica, social y ambiental, y en especial para el fomento de un turismo de calidad.
Facilitar la accesibilidad y la movilidad peatonal y ciclista en el litoral y en sus conexiones con el interior del territorio.



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

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

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

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

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

*La aplicación del PATIVEL tiene un efecto positivo en el medio ambiente ya que identifica y articula mecanismos administrativos y técnicos para preservar los escasos y amenazados espacios en primera línea de costa conectándolos con el interior a través de la Infraestructura Verde. Además define las directrices para tejidos urbanos existentes y para futuros crecimientos de manera que cuenten con un modelo de desarrollo urbano sostenible. Este modelo de desarrollo incluye criterios de integración paisajística entre los que destacan; definir adecuadamente los bordes urbanos y espacios de transición, respeto a la topografía y la vegetación del lugar y preservar las vistas hacia los paisajes de mayor valor. Además los nuevos modelos propuestos trabajan por la integración con los corredores ecológicos así como con la integración con la costa, creando espacios verdes que puedan sumarse a la red de parques litorales. Con la puesta en marcha del PATIVEL se protegen los valores ambientales, territoriales, paisajísticos, culturales, educativos y de protección frente a riesgos naturales e inducidos.*

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

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

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

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

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

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

Como antes dijimos, la Sala de instancia estimó que no se había tenido en cuenta la realidad material del suelo afectado, sino solo aspectos

económicos, sin atender a aspectos ambientales, paisajísticos o territoriales, optando por la alternativa que menos indemnizaciones generaba.

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

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

#### **DECIMOTERCERO.- Conclusiones y costas.**

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

Y, una vez anulada la sentencia impugnada, dado que para resolver el recurso contencioso-administrativo del que trae causa este recurso de casación es preciso el examen e interpretación de la normativa autonómica, que es competencia de la Sala de instancia, debemos retrotraer las actuaciones a fin de que sea dicha Sala la que, con observancia de lo razonado y decidido en esta sentencia, dicte nueva sentencia resolviendo *“los demás motivos impugnatorios -formales o materiales- esgrimidos por la parte actora en apoyo de sus pretensiones”* a los que aludió en el último párrafo del Fundamento Tercero la sentencia ahora anulada.

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

## FALLO

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

**Primero.-** Establecer la doctrina indicada en los Fundamentos de Derecho Séptimo, apartado V; Noveno, apartado V; y Decimoprimeros de esta sentencia.

**Segundo.-** Declarar haber lugar y estimar el recurso de casación nº 4049/2021, interpuesto por la Generalitat Valenciana contra la sentencia nº 96/2021, de 15 de marzo, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y, en consecuencia, casar y anular la sentencia impugnada por no ser conforme a Derecho.

**Tercero.-** Retrotraer las actuaciones a fin de que la Sala de instancia, con observancia de lo razonado y decidido en esta sentencia, dicte nueva sentencia resolviendo *“los demás motivos impugnatorios -formales o materiales- esgrimidos por la parte actora en apoyo de sus pretensiones”* a los que aludió en el último párrafo del Fundamento Tercero la sentencia ahora anulada.

**Cuarto.-** Imponer las costas conforme a lo establecido en el último Fundamento de esta sentencia.

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

Así se acuerda y firma.