



Roj: **STSJ CV 36/2021 - ECLI: ES:TSJCV:2021:36**

Id Cendoj: **46250330012021100018**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valencia**

Sección: **1**

Fecha: **11/02/2021**

Nº de Recurso: **102/2018**

Nº de Resolución: **46/2021**

Procedimiento: **Recurso contencioso-administrativo**

Ponente: **MARIA DESAMPARADOS IRUELA JIMENEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

### SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA

En Valencia, a once de febrero de dos mil veintiuno.

VISTOS los presentes autos por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, compuesta por los Ilmos. Srs. D<sup>a</sup> DESAMPARADOS IRUELA JIMÉNEZ, Presidente, D. ANTONIO LÓPEZ TOMÁS y D. EDILBERTO NARBÓN LAINEZ, Magistrados, ha pronunciado la siguiente:

#### **SENTENCIA Nº : 46**

En el recurso contencioso-administrativo número 102/2018, deducido por TORREVIÑAS S.L.U., representada por la Procuradora D<sup>a</sup> Elena Gil Bayo y defendida por el Letrado D. José Manuel Palau Navarro, 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).

Ha sido parte demandada la GENERALITAT VALENCIANA, representada y defendida por la Abogacía de la Generalitat; siendo Magistrada Ponente D<sup>a</sup> Desamparados Iruela Jiménez. Formula voto particular el Magistrado D. Edilberto Narbón Láinez.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Interpuesto el recurso contencioso-administrativo, y seguido por sus trámites legales, se emplazó a la parte demandante para que formalizara la demanda, lo que verificó mediante escrito solicitando se dictara sentencia que declarase la disconformidad a derecho de la disposición administrativa impugnada, con expresa condena en costas a la Administración.

**SEGUNDO.-** La Generalitat contestó a la demanda mediante escrito en el que solicitó el dictado de sentencia que desestimase el recurso planteado de contrario.

**TERCERO.-** Por la Sala se acordó el recibimiento del pleito a prueba, admitiéndose y practicándose las pruebas propuestas por las partes que fueron estimadas pertinentes. Finalizado el trámite de conclusiones, se declaró el pleito concluso, quedando los autos pendientes de votación y fallo.

**CUARTO.-** Se señaló la votación y fallo del asunto para el día 13 de enero de 2021, teniendo lugar en esa fecha y en posteriores sesiones de deliberación de esta Sección.

**QUINTO.-** En la tramitación del proceso se han observado las prescripciones legales.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**



**PRIMERO.-** La actora, Torreviñas S.L.U., deduce el presente recurso contencioso-administrativo 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).

Dicho plan (en adelante PATIVEL) tiene los siguientes 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 e inducidos y del cambio climático; garantizar la conectividad ecológica y funcional entre los espacios del litoral y los del interior, y evitar la fragmentación de la infraestructura verde; potenciar el mantenimiento de los espacios libres en la franja litoral, evitando la consolidación de continuos edificados y de barreras urbanas que afecte a los espacios litorales de interés; 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 y, en particular, de una oferta turística de calidad; y facultar la accesibilidad y la movilidad peatonal y ciclista en el litoral y en sus conexiones con el interior del territorio.

La normativa del PATIVEL se incluye en el anexo I del Decreto 58/2018. Formando parte del mismo plan se aprueba igualmente el catálogo de playas, cuya normativa se recoge en el anexo II del decreto.

El aludido plan de acción territorial, de carácter sectorial, consta de 17 artículos, desarrollados en 6 capítulos, 3 disposiciones adicionales y 3 transitorias. Según se explica en el preámbulo del Decreto 58/2018, el primer capítulo establece las disposiciones generales, proponiendo un ámbito de apli-

cación del plan que regula únicamente el suelo en situación básica de suelo rural, dividido en tres franjas de suelo, con una mayor permisividad de usos a medida que se alejen de la ribera del mar, franjas que son, con carácter general, las delimitadas por los 500, 1.000 y 2.000 metros medidos en proyección horizontal desde el límite inferior de la ribera del mar.

El capítulo segundo, por su parte, define las categorías de protección de los suelos del litoral bajo el principio de la conservación activa: suelos que ya cuentan con protección ambiental; suelos regulados por otros instrumentos de ordenación territorial; suelos no urbanizables de protección del litoral; suelos de refuerzo del litoral; y corredores ecológicos y funcionales. Suelos todos ellos en situación básica de suelo rural, sin programa de actuación integrada aprobado o, en caso de tenerlo, que hayan transcurrido los plazos determinados para su ejecución sin que ello sea imputable a las administraciones públicas. Los suelos ya regulados por instrumentos de ordenación y gestión ambientales se regirán por los mismos, sin perjuicio de lo cual deberán mantener su estado rural en aquellos supuestos de coincidencia con los regulados en el PATIVEL. En cuanto a los suelos del ámbito del plan regulados por otros instrumentos de ordenación territorial, se garantiza la prevalencia del primero en los suelos denominados suelos no urbanizables de protección del litoral. Los suelos regulados con mayor detalle por el Decreto 58/2018 -en particular sus usos-, por ser específicos del plan, son los ya mencionados suelos no urbanizables de protección del litoral y los no urbanizables de refuerzo del litoral: los primeros, situados con carácter general en los primeros 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar medidos en proyección horizontal tierra adentro; y los segundos, situados entre los 500 y 1.000 metros, son los que refuerzan a los suelos no urbanizables de protección del litoral dotándoles de continuidad física y funcional. Por último, el Decreto regula los suelos denominados corredores ecológicos y funcionales, a concretar por la planificación municipal, en los que solo se podrá autorizar aquellas actuaciones que no supongan un menoscabo para esa función conectora del territorio.

El capítulo tercero regula los suelos denominados comunes del litoral, que son los no incluidos en las categorías precedentes dentro de los 1.000 metros desde la ribera del mar medidos en proyección horizontal tierra adentro, suelos en los que predominan con carácter general las determinaciones del planeamiento urbanístico, con algunas excepciones.

El capítulo cuarto establece, con el fin de armonizar los nuevos desarrollos en el litoral, un conjunto de condiciones generales para garantizar la funcionalidad y conectividad de la infraestructura verde, tanto la rural como la urbana, así como, entre otras determinaciones, la conveniencia del mantenimiento de la calificación de las zonas verdes localizadas en las proximidades del mar.

El capítulo cinco viene referido al Catálogo de Playas de la Comunitat Valenciana, que forma parte del plan el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral, y al que se aplican las determinaciones de la legislación estatal en materia de costas. Dicho catálogo identifica las tipologías de costa, y regula un régimen específico para las actividades a implantar, todo ello, según manifiesta el referido preámbulo, dentro de la cobertura legal que ofrecen las competencias exclusivas de la Generalitat Valenciana en materia de ordenación del territorio y del litoral y la legislación básica estatal en materia de costas.



Por último, el capítulo seis está dedicado a la Vía del Litoral, un itinerario apto para sistemas de transporte no motorizado que permite recorrer toda la franja costera de la Comunitat Valenciana, desde Vinaròs hasta Pilar de la Horadada, conectando todos los espacios litorales de mayor valor ambiental, territorial y cultural de la costa, pudiendo, a su vez, ponerse en relación con otras rutas interiores.

De las disposiciones adicionales y transitorias del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral, cabe destacar por su gran importancia, como así hace el preámbulo, la disposición transitoria primera, referida a suelos de valor del litoral que cuentan con programa de actuación aprobado. En tales casos, los programas deberán ejecutarse en los plazos establecidos en la legislación vigente en el momento de su aprobación, sin que en ningún caso el inicio de las obras pueda superar los cinco años desde la aprobación del PATIVEL, y la finalización y recepción de las obras de urbanización y dotaciones públicas cinco años más.

Finalmente, el anexo II del decreto contiene la normativa del Catálogo de Playas de la Comunitat Valenciana, normativa que tiene por objeto establecer unos criterios generales para las autorizaciones y concesiones de obras, instalaciones, usos o actividades que se pretendan implantar en el dominio público marítimo terrestre de la Comunitat, en desarrollo de los objetivos generales expresados en la Ley 22/1988, de Costas, y en el Reglamento General de Costas aprobado por Real Decreto 876/2014.

**SEGUNDO.-** Entre los motivos impugnatorios ejercitados por la actora en su demanda, plantea ésta, en primer lugar, diversas cuestiones, todas ellas de naturaleza formal, determinantes, a su juicio, de la nulidad de pleno derecho de la totalidad del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana (PATIVEL). Se trata de las siguientes cuestiones: infracción del art. 53 de LOTUP, al no haberse notificado a los interesados en el expediente el sometimiento a información pública de la segunda versión preliminar del plan, y no haber sido sometida esa segunda versión a información pública y consultas por un plazo de 45 días, sino únicamente de 20 días; no haber resuelto la Administración las alegaciones presentadas por los interesados; omisión de

la obligación de incorporar en la tramitación del plan la preceptiva memoria económica, en la que se consideren las posibles indemnizaciones y coste de las expropiaciones; omisión de los preceptivos informes en materia de género, infancia y adolescencia, y familia; y no haber sometido el plan a una verdadera evaluación ambiental y territorial estratégica, habiéndose omitido la evaluación de las distintas alternativas posibles.

En la contestación a la demanda, la Generalitat Valenciana se opone a los expresados motivos de impugnación y aduce, en síntesis, lo siguiente: en primer lugar, la tramitación del PATIVEL se ha llevado a cabo conforme a las determinaciones de la LOTUP; en segundo lugar, el citado plan de acción territorial no es un instrumento que ordene actuaciones de transformación urbanística, ni es un plan transformador de la realidad física del territorio, por lo que no necesita memoria de sostenibilidad económica a tenor del art. 22.4 del RDL 7/2015; en tercer lugar, sí consta en el expediente informe en materia de género, infancia y adolescencia, y familia, emitido por el Director General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, que pone de relieve que el PATIVEL no tiene ninguna afeción sobre dichas materias; y por último, añade la Administración demandada que en el documento de evaluación ambiental y territorial estratégica del plan se recoge un análisis de alternativas tras realizar un estudio de la situación de partida desde el punto de vista ambiental y territorial.

**TERCERO.-** En el primer motivo de impugnación, la actora, según ha sido apuntado, alega que la segunda y nueva versión preliminar del PATIVEL no se sometió a información pública y consultas por un plazo de 45 días, sino sólo de 20 días, conculcando lo previsto en el art. 53 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana (LOTUP). Añade la demandante que, si la Administración consideraba que la segunda versión preliminar publicada era una modificación de la primera versión y no una nueva debió haber comunicado a los interesados los cambios sustanciales en la versión preliminar del plan, y no lo hizo.

Para la resolución de la cuestión suscitada ha de partirse del art. 5.e) del RDL 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, a tenor del cual todos los ciudadanos tienen derecho a "Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate".

El Tribunal Constitucional ha destacado en diversas ocasiones la importancia del trámite de información pública en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenación del territorio y planes de urbanismo. En este sentido, la STC, 1ª, nº 28/2017, de 16 de febrero de 2017 -cuestión de inconstitucionalidad número 2544/2016-, manifiesta que dicho trámite ["por su relevancia, deviene condición de validez de la aprobación de los instrumentos de planeamiento previstos por el legislador autonómico. Se plasma así el



principio de participación pública que exige en esencia que los ciudadanos puedan conocer el contenido del plan de que se trate y formular las alegaciones que estimen convenientes, a fin de que el poder público tenga ante sí las alegaciones de los ciudadanos en el momento de tomar la decisión... ese principio implica que el planificador urbanístico debe disponer de dichas alegaciones en el momento de decidir sobre las opciones urbanísticas a adoptar. Se trata, por tanto, de uno de los cauces de los que deben disponer los ciudadanos para que su voz pueda ser oída en la adopción de las decisiones que les afectan, tal como también reclama el art. 105 a) CE, instando 'a quienes tengan interés o lo deseen a expresar sus opiniones para que sirvan de fuente de información de la Administración y puedan favorecer así el acierto y oportunidad de la medida que se vaya a adoptar, así como establecer un cauce para la defensa de los intereses individuales o colectivos de los potencialmente afectados'].

La precitada STC declara asimismo que, por exigencias del aludido art. 105 a) CE, esa participación pública ha de ser efectiva, por cuanto ["La información pública no es un mero trámite en el procedimiento de elaboración de los planes, sino uno esencial por la especial incidencia que tienen los planes urbanísticos en la vida de los ciudadanos. De ello resulta la correlativa necesidad de asegurar el derecho a la participación pública en el planeamiento urbanístico, que resulta de la regla estatal -y que, obviamente ha de ser efectiva-", teniendo en cuenta ["el contenido material de la garantía fijada por la norma estatal, según la cual dicha participación ha de plasmarse respecto a las opciones reales contenidas en el proyecto de planeamiento antes de que la Administración tome la opción que le corresponde"].

El Tribunal Supremo, por su parte, se ha pronunciado reiteradamente sobre la relevancia del indicado trámite de información pública en los instrumentos de ordenación urbanística, siendo de citar aquí, entre otras, la STS, 3ª, Sección 5ª, de 14 de octubre de 2020 -recurso de casación número 7143/2018-, que señala que ["el objetivo del trámite de información pública, a diferencia de la publicación, no es, o no es sólo 'informar' a los ciudadanos de la ordenación proyectada, sino servir de cauce para su 'participación efectiva' (art. 4.e/ TRLS 2008) en la elaboración del plan dada la enorme repercusión del mismo en su esfera de intereses y en su calidad de vida y la de su entorno. De ahí la necesidad de su reiteración cuando se produzcan modificaciones sustanciales en el curso de su tramitación... "]. Dicha STS añade que ["entre los trámites del procedimiento de elaboración de los planes "destacan aquellos que tienden a lograr la participación ciudadana, ya prevista en el art. 4.2 del Texto Refundido, y ampliada por el Reglamento de Planeamiento. Si esto era así antes de la Constitución, hoy resulta seriamente reforzada tal participación ciudadana por virtud de lo establecido en los arts. 9.2 y 105.a) de la norma fundamental: la intervención de los ciudadanos contribuye a dotar de legitimidad democrática a los planes"].

La remisión que el art. 5.e) del RDL 7/2015, de carácter básico, efectúa a la legislación reguladora del procedimiento de que se trate remite, en el presente supuesto, al art. 53 de la LOTUP -incardinado en el título III, capítulo II, de la ley: "tramitación de los planes y programas sujetos a evaluación ambiental y territorial estratégica"-, que en la redacción aplicable a los hechos de autos -anterior a la dada al precepto por Ley 1/2019, de la Generalitat-, disponía, en lo que aquí interesa, lo siguiente: "1. La versión inicial del plan o programa, incluyendo su estudio ambiental y territorial estratégico y el resto de documentos exigibles por la normativa sectorial, serán sometidos, por el órgano promotor, a participación pública y consultas con las administraciones públicas afectadas y con las personas interesadas, mediante las acciones definidas en el plan de participación pública. 2. Como mínimo, será preceptivo realizar consultas a las administraciones públicas afectadas y personas interesadas, publicar anuncios en el «Diari Oficial de la Comunitat Valenciana» y en prensa escrita de gran difusión y poner a disposición del público los documentos mencionados en el apartado anterior... 3. El periodo de participación pública y consultas será el adecuado para difundir la documentación y facilitar su examen, informe o alegación. El plazo mínimo de participación pública y consultas será de cuarenta y cinco días hábiles...

4. Durante esta fase, se podrán formular alegaciones y observaciones, pudiendo aportar todo tipo de documentación o medios de prueba que se estimen adecuados en su apoyo. 5. Si, como consecuencia de informes y alegaciones, se pretenden introducir cambios sustanciales en la versión preliminar del plan, antes de adoptarlos se comunicará a los interesados y se publicará anuncio de información pública en el «Diari Oficial de la Comunitat Valenciana», dándose audiencia por el plazo de veinte días, acompañada de los informes y alegaciones que sustenten la modificación propuesta. En ese periodo, se admitirán, para su examen y consideración, nuevas alegaciones referidas a los cambios propuestos; podrán inadmitirse las que reiteren argumentos y redunden en aspectos previamente informados. 6. Una vez finalizado el plazo de participación pública y consultas en los términos establecidos en el punto 4.c) del artículo 51 de esta ley, el órgano promotor elaborará el documento de participación pública, que sintetizará sus resultados y justificará cómo se toman en consideración en la propuesta de plan o programa".



En la redacción dada a dicho precepto por la Ley 1/2019, de la Generalitat, se suprimió de su apartado 5 la exigencia, cuando se pretendan introducir cambios sustanciales en la versión preliminar del plan, de comunicarlos a los interesados antes de adoptarlos.

**CUARTO.-** En el caso de autos, iniciada la tramitación del PATIVEL, se sometió a consultas, participación e información pública su versión preliminar mediante resolución de la Consellera de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de 28 de octubre de 2016, así como la documentación ambiental pertinente y el estudio de paisaje, entre otra documentación. El plazo de consultas y participación concedido fue posteriormente ampliado mediante resolución de esa Consellera de 22 de diciembre de 2016.

Posteriormente, al haberse producido cambios en la versión preliminar del plan a resultas de las alegaciones presentadas en dicha fase de consultas y participación, se dictó resolución de conformidad con el art. 53.5 de la LOTUP sometiendo de nuevo a consultas, participación e información pública durante un periodo de veinte días hábiles las modificaciones realizadas a aquella versión preliminar, así como la documentación ambiental, estudio de paisaje y demás documentos, ordenando la publicación de tal resolución en el DOGV, en un diario no oficial de amplia difusión y en la página web de la Consellera de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, y se ordenó además la remisión de dicha resolución a los ayuntamientos afectados, con el fin de que procediesen a publicarla en su tablón de edictos, junto con una relación individualizada de todos aquellos que hubieran intervenido en el proceso de participación pública sobre cuestiones genéricas o relativas a su término municipal. La publicación se llevó a cabo en el DOGV nº 8043, de 19 de mayo de 2017.

Los cambios sustanciales producidos en la versión preliminar del plan afectaban, según el informe justificativo 8 de mayo de 2017 emitido por el Subdirector General de Ordenación del Territorio y Paisaje que consta en el expediente, tanto al PAT como a la normativa del catálogo de playas, figurando, entre los primeros, la creación de dos nuevas categorías de suelo -los suelos litorales regulados por otros planes de acción territorial, y el suelo común del litoral- y la permisión de nuevos usos y la regulación del uso agrícola dentro del plan.

Quedaron cumplidas por la Conselleria, por tanto, las exigencias previstas en el art. 53.5 de la LOTUP: de un lado, los cambios sustanciales introducidos en la versión preliminar del plan, junto con la documentación

correspondiente, se sometieron a información pública en la forma establecida en el precepto; y de otro lado, se cumplió con el trámite de comunicación de dichos cambios sustanciales a los interesados que habían intervenido en el proceso de participación pública, trámite que quedó debidamente cumplimentado mediante la remisión a los Ayuntamientos afectados de la resolución sometiendo de nuevo a consultas, participación e información pública las modificaciones de la versión preliminar del plan, con el fin de que aquéllos procediesen a publicarla en su tablón de edictos, junto con una relación individualizada de todos los que hubieran intervenido en el proceso de participación pública. Esta forma de cumplimentar el referido trámite de comunicación de los cambios sustanciales a los interesados se ajusta a las determinaciones del aludido art. 53.5 de la LOTUP, que no exige que dicha comunicación se realice de forma personal.

En suma, se garantizó por la Administración autonómica de forma efectiva, como apunta la doctrina constitucional, la participación e información pública conforme a lo establecido en el repetido art. 53 de la LOTUP. La mercantil recurrente en los presentes autos nada alega acerca de que no pudiera formular alegaciones en el segundo trámite de información pública ni intervenir en el nuevo proceso de participación pública. En cualquier caso, aun cuando en hipótesis aquella mercantil, de ser interesada, no hubiera tenido conocimiento del nuevo proceso de participación pública en la forma expuesta -a través de la publicación por el correspondiente Ayuntamiento en el tablón de edictos de la relación individualizada de todos los que hubieran intervenido en el proceso de participación pública-, ninguna alegación efectúa acerca de que ello le hubiera generado una real y efectiva indefensión, y como tiene declarado esta Sala y Sección en diversas sentencias dictadas en recursos contencioso-administrativos deducidos frente al decreto del Consell de 30 de noviembre de 2018 de aprobación del Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia, plan en cuyo expediente los trámites de consultas, participación e información pública se llevaron a cabo en igual forma que en el expediente del PATIVEL, "si al recurrente no se le hubiera hecho la comunicación que señala el precepto (el art. 53.5 de la LOTUP), esta circunstancia sería una circunstancia formal que no provocaría la anulación de la disposición general que estamos examinando, porque no se le ha generado indefensión material. Sin que la sociedad actora pueda defender la indefensión que hayan sufrido terceros" (sentencia nº 385/2020, de 10 de julio -recurso contencioso-administrativo número 13/2019-, y otras posteriores).

Por consiguiente, el motivo impugnatorio analizado ha de ser desestimado.

**QUINTO.-** Alega la demandante, de otro lado, que la Administración no resolvió ni notificó las alegaciones presentadas por los interesados en las dos fases de información pública a que sometió el expediente, omisión que, añade aquella, le generó indefensión y comporta una quiebra de la legalidad procedimental que determina



la nulidad del pleno derecho del decreto autonómico impugnado. Apoya la actora su alegación en la STS, 3ª, Sección 5ª, de 6 de octubre de 2015 - recurso de casación número 2676/2012-.

En la sentencia invocada por la demandante, relativa al Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental (Málaga), se alegaba por la parte allí recurrente la falta de respuesta de la Administración a las alegaciones que formuló en el periodo de información pública del procedimiento para la elaboración y aprobación del plan recurrido, omisión que, a criterio de aquella parte, constituía una vulneración de dicho trámite de información pública, mientras la Administración, por el contrario, la calificaba como una irregularidad procedimental no invalidante. Y el Tribunal Supremo, dando la razón a la recurrente, manifestó, remitiéndose a otras sentencias precedentes, que ["la falta de respuesta a las alegaciones presentadas en el trámite de información pública equivale a la privación del derecho de audiencia, lo que supone la omisión de un trámite esencial del procedimiento, ya que el exacto cumplimiento de dicho trámite de información pública requiere no sólo la mera formalización y recepción de las diversas alegaciones de los interesados sino su atenta lectura y contestación específica sobre las razones que lleven a la aceptación o rechazo de tales alegaciones, y exclusivamente así cabe tener por cumplido el trámite de información pública destinado a posibilitar la participación pública en la elaboración del planeamiento, requisitos formales que se omitieron en la tramitación y aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga, que fue objeto de impugnación, razón por la que, conforme a lo establecido en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con lo dispuesto en los artículos 68.1.b ), 70.2 , 71.1.a ) y 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el referido Plan de Ordenación del Territorio es nulo de pleno derecho, dado el carácter sustancial que tienen las reglas de procedimiento para la elaboración y aprobación de las disposiciones de carácter general"].

Ahora bien, la fundamentación jurídica contenida en la precitada STS de 6 de octubre de 2015 no resulta de aplicación al presente caso, por cuanto en el expediente del PATIVEL la Administración sí resolvió las alegaciones formuladas por los interesados en los dos trámites de información pública que practicó. Lo que hizo la Administración fue informar las numerosas alegaciones presentadas -que, en una gran parte, eran sustancialmente iguales-, clasificándolas según su contenido (cartografía, normativa, errores en la documentación, estudio ambiental estratégico, etc). Esta forma de proceder se ajusta a lo establecido en el art. 83.3, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, que tras disponer que quienes presenten alegaciones u observaciones en el trámite de información pública tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, añade a renglón seguido que esa respuesta razonada "podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales". Nada especifica la recurrente acerca de las concretas alegaciones que formuló en el trámite de información, ni indica tampoco que no fueran respondidas por la Administración o que, en su caso, obtuvieran una respuesta común conforme a esa aludida clasificación por contenidos. Por todo lo expuesto, la alegación impugnatoria examinada ha de ser rechazada.

**SEXTO.-** Aduce asimismo la mercantil actora la omisión por la Administración de la obligación de incorporar en la tramitación del PATIVEL la preceptiva memoria económica, en la que se consideren las posibles indemnizaciones y coste de las expropiaciones, omisión que, agrega aquella mercantil, vicia de nulidad el plan.

Se refiere la actora expresamente en su alegación a la inexistencia en el PATIVEL de un estudio económico-financiero que justifique los costes de implementación del plan. La Administración demandada, por su parte, argumenta que no es necesario en el presente supuesto la existencia de una memoria de sostenibilidad económica, sólo exigible según la legislación estatal de suelo a las actuaciones de transformación urbanística.

Planteada en tales términos la controversia, resulta procedente la cita en este punto de la STS, 3ª, Sección 5ª, de 14 de febrero de 2020 - recurso de casación número 7649/2018-, relativa a la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Supletorio de Teror (Gran Canaria). En esa litis se cuestionaba la omisión por la Administración, en la elaboración del plan, del informe o memoria de sostenibilidad económica actualmente recogido en el art. 22 del RDL 7/2015. En lo que ahora interesa, la referida STS indica que el informe de sostenibilidad económica se impone para todas las actuaciones de transformación urbanística, y señala además, remitiéndose a otras sentencias precedentes, que la naturaleza y alcance de la memoria de sostenibilidad económica constituye una exigencia diferenciada del estudio económico que tradicionalmente se ha venido exigiendo en la elaboración de los instrumentos del planeamiento, ya que ["ambas exigencias tienen por finalidad 'garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en (ése) [un ] Sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística'. Ahora bien, no pueden confundirse ambos informes. El Estudio

Económico-Financiero 'preverá el coste de ejecución de la actuación y las fuentes de financiación de la misma [y] debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en un Sector o ámbito



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

[ "...en el tercer motivo de casación se reprocha a la Sala de instancia no haber observado la normativa básica estatal que exige, para la aprobación de los planes, la incorporación de un estudio económico financiero, conforme a lo establecido en el artículo 37.5 del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, para después, en el motivo quinto, abundar en la doctrina jurisprudencial relativa a tal exigencia recogida en las sentencias que se citan y transcriben de esta Sala y Sección de fechas 17 de septiembre de 2010 y 19 de octubre de 2011, exigencia que no está excluida ni negada por la Ley Urbanística Valenciana, citada por la Sala de instancia, ni por el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por Decreto del Consejo de la Generalidad Valenciana 67/2006, de 19 de mayo.

Efectivamente, la Sala sentenciadora entiende que, al no venir expresamente exigido el estudio económico financiero por el artículo 64 de la Ley Urbanística Valenciana, dicho documento no es necesario para la elaboración y aprobación de un Plan General en la Comunidad Autónoma Valenciana.

Esta tesis de la Sala de instancia ha sido expresamente desautorizada en nuestra Sentencia de fecha 23 de octubre de 2014 (recurso de casación 403/2012), en la que se lleva a cabo una recapitulación de la doctrina jurisprudencial relativa a la exigibilidad del estudio económico financiero en toda clase de instrumentos de ordenación urbanística, para terminar declarando, en un supuesto equivalente al ahora enjuiciado y en el que la Ley de Suelo de la Comunidad Autónoma de Madrid no exigía expresamente el estudio económico financiero, que «carece de consistencia la tesis del desplazamiento del derecho supletorio estatal por parte de la norma autonómica antes citada, por cuanto la propia literalidad del precepto, que se dice aplicado, no excluye la exigibilidad del indicado estudio económico financiero».

(...)

En definitiva, este tercer motivo de casación debe ser estimado porque, aun cuando el ordenamiento urbanístico propio de la Comunidad Autónoma Valenciana no exija expresamente, como declara la Sala de instancia en la sentencia recurrida, entre la documentación del Plan General dicho estudio económico-financiero ni el informe o memoria de sostenibilidad económica, éstos son exigibles conforme a los citados preceptos del ordenamiento jurídico estatal y a la referida doctrina jurisprudencial..."]].

En el supuesto ahora enjuiciado, no existe en el expediente administrativo un estudio económico-financiero que refleje los costes de implementación del PATIVEL y la repercusión económica que comporta para las propiedades afectadas y para los municipios que deberán desarrollarlo, ni que prevea tampoco las posibles responsabilidades patrimoniales que para la administración autonómica puede conllevar la desclasificación de suelo que lleva a cabo. Únicamente consta en el expediente un documento elaborado en mayo de 2017 denominado "Memoria de sostenibilidad económica del PATIVEL", en el que su redactor comienza señalando que no resulta necesaria la elaboración de una memoria de esa naturaleza porque el art. 22 del RDL 7/2015 sólo la exige para los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística -lo que no es el caso- y porque el art. 16 de la LOTUP no establece la obligatoriedad de ningún tipo de memoria económica en el contenido documental de los planes de acción territorial. No obstante, continúa razonando aquel documento, se elabora la memoria a la vista de que su omisión había sido una de las cuestiones más invocadas en las alegaciones formuladas en el trámite de información pública de la primera versión preliminar del plan. Y entrando a analizar lo que denomina "alcance de las determinaciones del PATIVEL desde el punto de vista económico", el citado documento afirma que del carácter exclusivamente normativo de las determinaciones del PATIVEL se deriva que no ponga ninguna actuación que genere un coste económico, ni su implantación y gestión necesite la creación de estructuras administrativas nuevas que supongan una repercusión económica nueva en los presupuestos de la Generalitat Valenciana, a pesar de lo cual el redactor del documento entra a analizar las distintas categorías de suelo que contempla el PATIVEL y concluye que,



puesto que ese plan siempre actúa sobre suelos en situación básica de suelo rural, su aprobación no genera ningún tipo de responsabilidad patrimonial administrativa.

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

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

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

Ha de precisarse, por último, que en este punto la Sala se aparta en el presente caso de la conclusión a que en torno a una alegación similar llega en las sentencias relativas al Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia, porque en las mismas el Tribunal no tuvo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo que en esta sentencia se transcribe.

**SÉPTIMO.-** Alega también la actora la omisión en el expediente del PATIVEL de los preceptivos informes en materia de género, familia e infancia.

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

El informe de impacto de género se encuentra regulado, en la legislación estatal, en el art. 19 de la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, y en la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, así como en el art. 26.3.f) de la Ley 50/2007, del Gobierno -en la redacción dada a dicho precepto por la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público-. En la legislación autonómica valenciana, la exigencia de la incorporación de un informe de impacto por razón de género en los proyectos normativos, planes o programas está actualmente contemplada en el art. 4.bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril de la Generalitat Valenciana, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, incorporado por la Ley 13/2016, de 20 de diciembre.

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

Los preceptos estatales antecitados constriñen su ámbito de aplicación a la potestad normativa y reglamentaria del Estado, no pudiendo, como tiene declarado la jurisprudencia del Tribunal Supremo ( STS 3ª de 18 de mayo de 2020, ya mencionada), reputarse como procedimiento administrativo común a efectos del



art. 149.1.18 de la CE, por lo que no pueden constituir derecho supletorio de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.3.

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

Pues bien, no consta en el expediente la emisión de un informe de esa naturaleza. El aludido documento nº 35 del expediente administrativo no puede considerarse informe de impacto por razón de género, por cuanto en dicho documento el Director General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje se limita a afirmar, sin más, que "no hay una afectación que pueda justificar el análisis desde la perspectiva de género". Y como tiene manifestado la más arriba citada STS, 3ª, Sección 5ª, de 6 de octubre de 2015 -recurso de casación número 2676/2012-, en un supuesto precisamente, como ya ha quedado antes dicho, de aprobación de un plan de ordenación territorial, ["esta Sala no comparte la tesis de la Administración autonómica demandada relativa a que, como no existen en dicho Plan determinaciones con incidencia en materia de género, resultaba innecesario el informe de evaluación de impacto de género, ya que sería en el informe a emitir donde se debería explicar tal circunstancia, lo que, además, podría ser objeto de controversia, que no se ha podido suscitar al faltar el preceptivo informe atendido el carácter reglamentario o de disposición de carácter general del Plan de Ordenación impugnado, lo que implica, por las razones ya expresadas al examinar el otro vicio procedimental denunciado, la nulidad radical de la norma recurrida conforme a lo dispuesto concordadamente en los artículos 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 68.1.b ), 70.2, 71.1.a ) y 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, como, además, ha venido a declarar esta Sala del Tribunal Supremo en supuestos de falta del indicado informe (Sentencias de fechas 16 de abril de 2013 -recurso de casación 6470/2011-y 8 de enero de 2014 -recurso de casación 2651/2012-)]. Dicha STS de 6 de octubre de 2015 señala asimismo que no es necesario que la parte recurrente en el proceso argumente la incidencia que las determinaciones del plan puedan tener para la igualdad propugnada entre hombres y mujeres, sino que ["el informe a emitir así lo debería haber expresado, lo que se ignora al no haberse cumplido ese trámite"].

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

Todas las argumentaciones expuestas resultan extrapolables a la ausencia en el expediente de tramitación y aprobación del PATIVEL de los informes sobre familia e infancia, exigibles, respectivamente, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y en el art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, en la redacción dada a ambas leyes por Ley 26/2015

-Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia" ( Disposición Adicional 10ª de la Ley 40/2003) y "Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia" ( art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996). No cabe olvidar en este punto el carácter normativo o de disposición de carácter general que la jurisprudencia del Tribunal Supremo reconoce a los instrumentos de ordenación urbanística (en este sentido, STS, 3ª, Sección 5ª, de 6 de octubre de 2015, antes mencionada); carácter normativo de los instrumentos de planeamiento urbanístico que figura expresamente reconocido, por otra parte, en el art. 42 de la Ley 29/1998, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Y como destaca la STS 6 de octubre de 2015 antes citada, no cabe interpretar que tales informes se refieran exclusivamente a los proyectos de ley y reglamentos, interpretación que ["desde un



sistema de principios, no podemos aceptar dada la naturaleza de disposiciones reglamentarias o de carácter general que tienen éstos, según hemos expuesto también anteriormente"].

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

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

También en este particular la Sala se aparta de la conclusión obtenida en las sentencias sobre el Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia, puesto que en aquellas sentencias el Tribunal consideró que la omisión inicial de los aludidos informes había sido subsanada por la Administración en un momento cronológicamente posterior, lo que no sucede en el caso del PATIVEL.

**OCTAVO.-** Otro motivo impugnatorio que aduce la actora viene referido a que el PATIVEL no se ha sometido a una verdadera evaluación ambiental y territorial estratégica, habiéndose omitido la evaluación de las distintas alternativas posibles.

La demandante alega que resulta especialmente relevante la elección de alternativas y que ello supone que se propongan diversos escenarios viables. Considera que es causa invalidante del PATIVEL que no se realizara el preceptivo estudio de alternativas, como prevé la Directiva 2011/42/CE y la Ley 9/2006 (en la actualidad, la Ley 21/2013). Argumenta que el informe ambiental se despacha en un folio y es de una insuficiencia flagrante, y señala que no se han analizado los efectos de diferentes formas de actuaciones o diferentes ordenaciones del plan y que, aunque se aceptasen las alternativas propuestas, una mera reflexión no puede sustituir una metodología de análisis ambiental de las muchas que se han propuesto.

La Generalitat alega que se plantearon tres alternativas:

- i. no elaborar el PATIVEL.
- ii. la conservación activa de todos los suelos en estado rural de la franja litoral poseedores de valores independientemente de su situación jurídica.
- iii. la conservación activa de los suelos con mayores valores en estado rural y desde una perspectiva supramunicipal.

Señala esa Administración demandada que el análisis de dichas alternativas está recogido en el documento de Evaluación Ambiental y territorial estratégica del Plan en la primera fase (DVD 2), y en la segunda fase (DVD 4, doc VIII).

Dicho lo cual, acudiendo al expediente administrativo, (DVD 2.

DOCUMENTO 5), se establece lo siguiente:

10\_SELECCION DE ALTERNATIVAS Y DESCRIPCION DE SU EVALUACION.

10.1 ALTERNATIVAS CONTEMPLADAS EN EL PATIVEL.

Las Alternativas de ordenación contempladas por el PATIVEL se limitan a 3: la Alternativa 1 (no actuación), 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, y la Alternativa 3, desarrollada por el PATIVEL.

A continuación, se describen dichas alternativas:

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 esta, 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.

#### 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.

(...)

En el apartado 10.3 aparece la justificación de la alternativa escogida:

#### 10.3 JUSTIFICACION DE LA SELECCION DE LA ALTERNATIVA DESARROLLADA POR EL PATIVEL.

Descartada la Alternativa 1 (no actuación), al no resolver la problemática asociada al espacio litoral de la Comunitat Valenciana, como se ha indicado con anterioridad, la selección de la alternativa que se desarrolla en el PATIVEL viene motivada por la necesidad de no incurrir en las costosas indemnizaciones por responsabilidad patrimonial que supondría la desclasificación de todos los sectores sin desarrollar en la franja del litoral de la Comunitat Valenciana.

En este sentido, se ha realizado una valoración económica del coste que supondría dicha desclasificación a partir de la variable "estado de planeamiento" que ha sido ya descrita en el resumen de la metodología empleada por el PATIVEL para la selección de la alternativa que desarrolla.

Se han aplicado unos valores de referencia a las superficies incluidas dentro de cada categoría de la variable "estado de planeamiento"; en este sentido, se ha considerado lo siguiente:

Para el estado de planeamiento 1, no se consideran costes de indemnización

Para el estado de planeamiento 2, se estiman los costes asociados al diseño de la ordenación pormenorizada (plan parcial)

Para el estado de planeamiento 3, no hay costes de indemnización, pues se considera que se han incumplido los plazos de programación.

Para los estados de planeamiento 4 y 5, se estiman los costes de redacción del Programa de Actuación Integrada

Para el estado de planeamiento 6, se indemnizan los costes de redacción del Programa, y el de los proyecto de reparcelación y urbanización.

Para el estado de planeamiento 7, se indemnizan los costes de redacción del Programa, el de los proyecto de reparcelación y urbanización, y el de las obras ya iniciadas

Para los estados de planeamiento 8, 9 y 10, al tratarse de suelos urbanos, se indemnizan los derechos edificatorios.

En la siguiente tabla se aporta la valoración económica de esta posible responsabilidad patrimonial: (...)

Por último, en el apartado 10.4 se hace referencia a las dificultades encontradas:



#### 10.4 DIFICULTADES ENCONTRADAS A LA HORA DE REALIZAR LA SELECCION DE ALTERNATIVAS.

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.

Por un lado, 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), parece que en estos casos no se incurriría en ninguna responsabilidad patrimonial por la desclasificación de sectores incluidos en estas categorías. Sin embargo, de acuerdo con el propio PATIVEL, entre los sectores que se desclasifican se encuentran suelos en un variado tipo de situaciones urbanísticas.

Por otro lado, existe una verdadera dificultad para valorar de manera individualizada cada uno de los sectores de los que se pretende su desclasificación, por lo que se ha optado por aplicar unos valores medios en función de la variable "estado del planeamiento", sin tener en consideración su localización geográfica particular. En cualquier caso, esta valoración se establece únicamente a efectos de comparación entre alternativas, por lo que los errores producidos pueden ser asumidos dentro del proceso de selección efectuado.

En la segunda exposición pública (DVD 4. DOC VII.) se señala lo siguiente:

Por lo que se refiere al análisis de alternativas, en el EATE sometido a participación pública son: la del PATIVEL, la alternativa cero, y una tercera que desclasificaría todos los terrenos en estado rural sin tener en cuenta la situación jurídica de los mismos, especialmente los que cuentan ya con una programación aprobada y en vigor con el consiguiente costo en materia de indemnización.

En general, estas alegaciones no son admisibles, puesto que la alternativa elegida tiene que ser sostenible desde el punto de vista ambiental, social y económico. Por lo tanto, la alternativa escogida es la que minimiza los posibles costes para la Administración por responsabilidades patrimoniales protegiendo más de 4.500 hectáreas con grandes valores ambientales, territoriales, paisajísticos, etc.

Es decir, siendo sostenible desde el punto de vista ambiental (lo es más que la alternativa cero), es más sostenible que la otra alternativa (la desclasificación de suelos con indemnizaciones) desde el punto de vista económico, aspecto este muy importante en estos tiempos de fuertes restricciones presupuestarias en la Administración.

#### EVALUACION AMBIENTAL Y TERRITORIAL DE LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS.

A la vista de las modificaciones introducidas en la versión del PATIVEL sometida al segundo proceso de participación pública, cabe realizar las siguientes consideraciones:

Los objetivos y criterios del PATIVEL no se han visto modificados; son coherentes con el resto de instrumentos de ordenación territorial, y deben integrar entre sus determinaciones lo previsto en los instrumentos de planificación medioambiental y territorial vigentes en su ámbito territorial (incluyendo en ellos la aplicación de los Convenios Internacionales suscritos por el Estado español), tal como se analizó en la versión del EATE ya sometida a participación pública y consultas.

No ha habido cambios significativos en las características medioambientales de las zonas que pudieran verse afectadas significativamente por la aplicación del PATIVEL.

La valoración efectuada en el EATE ya sometido a participación pública y consulta de los problemas relacionados con la situación actual del medio ambiente y del modelo territorial en el ámbito de actuación del PATIVEL se mantiene vigente, al igual que la evaluación de la evolución previsible del medio ambiente y el territorio en caso de no aplicar el PATIVEL.

Los objetivos y criterios de protección ambiental y sostenibilidad del modelo territorial que guardan relación con el PATIVEL, y que ya fueron recogidos en la anterior versión del EATE, no han variado y siguen teniendo plena vigencia.

La nueva versión del PATIVEL no introduce otros efectos significativos sobre el medio ambiente y el territorio que los ya analizados en la versión anterior del EATE. Tampoco las actuaciones particulares con relevancia significativa para el medio ambiente han variado, por lo que se considera plenamente válida la identificación, caracterización y valoración de estos efectos. En particular, y por lo que hace referencia a la Normativa Urbanística o al Catálogo de Playas incluidos entre la documentación integrante del PATIVEL, se considera que su aplicación no va a presentar efectos negativos significativos sobre el medio ambiente y el territorio,

contribuyendo a la mejora de la ordenación y régimen de usos en estas áreas litorales ya preconizada por la normativa sectorial de aplicación.

La nueva versión del PATIVEL, al igual que la ya sometida a participación pública, resulta totalmente coherente con los objetivos y directrices de la ETCV desde su propia concepción, en la medida en que este Plan de Acción Territorial es preconizado por este instrumento de ordenación que define el modelo territorial futuro para la Comunitat Valenciana.

También tienen plena validez las medidas previstas para reducir y compensar cualquier efecto negativo importante sobre el medio ambiente y el territorio, así como las medidas previstas para el seguimiento del Plan.

Al no haber diferencias significativas en la metodología empleada para la selección de las alternativas en las dos versiones del PATIVEL formuladas hasta la fecha, no es necesario modificar la descripción del proceso de selección de alternativas realizada en el EATE ya sometido a participación pública. En este sentido, y como ya se ha apuntado, la alternativa escogida en la nueva versión, al igual que en la primera, es la que minimiza los posibles costes para la Administración por responsabilidades patrimoniales protegiendo más de 4.500 hectáreas con grandes valores ambientales, territoriales, paisajísticos, etc.

**NOVENO.-** Pues bien, el motivo alegado debe ser estimado, y ello por los argumentos que a continuación se exponen. En efecto, según el art. 22 del RDL 7/2015:

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

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

"Objetivos de la evaluación ambiental y territorial estratégica. La evaluación ambiental y territorial estratégica de los planes y programas persigue los siguientes objetivos: a) Integrar los criterios y condicionantes ambientales, junto a los funcionales y territoriales, a lo largo de todo el proceso de elaboración del plan o programa, desde el inicio de los trabajos preparatorios hasta su aprobación. b) Asegurar la efectiva participación del público, y de las instituciones y organismos afectados por el plan o programa, en su elaboración, así como la transparencia en la toma de decisiones de planificación. c) Conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y promover el desarrollo sostenible, en sus dimensiones económica, social y ambiental

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

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

Como señala el TSJ de Andalucía, en su sentencia de 20 de octubre de 2011, dictada en el recurso contencioso administrativo número 507/2009:

["SEXTO.- El desarrollo sostenible denominado también principio de sostenibilidad, se erige en el fin último a conseguir en la nueva perspectiva ambiental que desde el derecho comunitario se otorga al suelo en su vertiente urbanística y territorial. En la estrategia europea de desarrollo sostenible, que propugna la compatibilidad entre el crecimiento económico, la protección del medio ambiente y la calidad de vida, se vincula el principio de integración, entendido como la incorporación del componente ambiental a todas las políticas y acciones con incidencia sobre el medio, con el fin de mejorar la política de protección medioambiental comunitaria. No puede escindirse el urbanismo del medio ambiente, aquél ha de ser sostenible para no perjudicar a éste. El principio de desarrollo sostenible se contempla en el Real Decreto



Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, en cuyo art. 2 con el título de principio de desarrollo territorial y urbano sostenible se expresa en el apartado 1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes. 2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando ... la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación... La larga trayectoria comunitaria medioambiental se ha consolidado en el Tratado de Lisboa, por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que fue firmado el 13 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. El referido Tratado de Lisboa es el último que ha modificado los tratados sobre los que se han fundamentado las Comunidades y la Unión Europea, a saber el Acta Única Europea (1986), el Tratado de la Unión Europea (Maastricht) (1992), el Tratado de Amsterdam (1997) y el Tratado de Niza (2001). En el tratado de la Unión Europea (consolidado tras el Tratado de Lisboa) se expresa en su Preámbulo, que los Estados están decididos a promover el progreso social y económico de los pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente...

SÉPTIMO.- El Tratado sobre Funcionamiento de la Unión Europea de 25 de marzo de 1957 (modificado por el Acta Única Europea, Tratado de la Unión Europea, Tratado de Amsterdam y consolidado por el Tratado de Lisboa), dedica al Medio Ambiente los art. 191 a 193. Los preceptos indicados recogen los principios de cautela y de acción preventiva, de cuya aplicación la Evaluación de Impacto Ambiental, es uno de los instrumentos importantes, de ahí, que la legislación estatal la regule mediante el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación Ambiental de proyectos".

También cabe citar la STS, Sección 5ª, de 27 de septiembre de 2018 recurso número 2339/2017 (Ponente: CESAR TOLOSA TRIBIÑO), si bien con referencia a la anterior Ley 9/2006, pero trasladable al caso, que señala:

[(...) La Disposición Final Primera del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, y en lo que respecta a la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, constituye la incorporación al ordenamiento interno español de 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.

El artículo 15.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 dispone que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en el propio precepto.

La finalidad de la Ley 9/2006, de 28 de abril, según su artículo 1, es promover un desarrollo sostenible, conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de planes y programas, mediante la realización de una evaluación ambiental de aquellos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

Ya en el Informe Anual de 2010 a las Cortes Generales del Defensor del Pueblo, se plantea que "La evaluación ambiental está pensada no para alcanzar una declaración de viabilidad ambiental de los planes y proyectos sino para evitar agresiones a la naturaleza." "Los motivos de la ley residen en poder elegir, entre diferentes alternativas posibles, aquella que mejor salvaguarde los intereses generales desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos los efectos derivados de la actividad planeada o proyectada. Pero esta elección, si ha de poder alcanzar tal finalidad, ha de poder recaer -como alternativa posible- en la alternativa de no realizarse, y por tanto esa alternativa ha de poder tener algún lugar en el proceso de evaluación".

En el presente caso, como sostiene la sentencia y se alega en el escrito de oposición al recurso "La alternativa 0 del Plan General no se contempla en el PGOU o se hace de manera puramente formal pues no está analizada desde el punto de vista ambiental. El PGOU descarta la alternativa 0 sin una justificación suficiente.

Tampoco se puede hablar de alternativas A y B: realmente las autodenominadas alternativas A y B no eran tales puesto que:

-ambas A y B clasifican como Suelo Urbanizable Sectorizado los mismos terrenos, siendo la diferencia entre las dos exclusivamente la ubicación de los distintos usos dentro de los mencionados suelos.

-ambas propuestas A y B mantienen exactamente el mismo número de viviendas a construir, planteando en suma el mismo modelo de desarrollo urbano.



La realidad es que el PGOU parte de dos alternativas (A y B) sustancialmente idénticas. Esta casi identidad de alternativas no se justificaría por el hecho de optar por un "modelo de actividad económica" frente a la "actividad inmobiliaria residencial, pues no es cierto que se reflejen distintos modelos, pues la clasificación y calificación de suelo es prácticamente la misma"].

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

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

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

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

El motivo, en consecuencia, debe ser acogido.

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

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

**UNDÉCIMO.-** En aplicación del art. 139.1 de la Ley 29/1998, no ha lugar a hacer expresa imposición de costas procesales, dadas las razonables dudas de derecho que para la Administración demandada ha podido suscitar el caso en cuestión.

Por cuanto antecede,

## FALLAMOS

- 1.- Estimar el recurso contencioso-administrativo número 102/2018, deducido por Torreviñas S.L.U. 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 Comunidad 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.

Firme que sea la presente sentencia, procédase por la Generalidad Valenciana a publicar su fallo en el DOGV.

Esta sentencia no es firme y contra ella cabe, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, recurso de casación ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo o, en su caso, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Dicho recurso deberá prepararse ante esta Sección en el plazo de treinta días a contar desde el siguiente al de su notificación, debiendo tenerse en cuenta respecto del escrito de preparación de los que se planteen ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo los criterios orientadores previstos en el Apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y

otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE número 162, de 6 de julio de 2016).

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

### Voto particular

que formula el Ilmo. Sr. D. Edilberto Narbón Lainez a la sentencia dictada el 12 de febrero de 2021 en el recurso núm. 102/2018.

Con el máximo respeto a la sentencia mayoritaria me permito discrepar de la misma:

**PRIMERO.** -La sentencia mayoritaria anula el PATIVEL -Index of /auto/planes-accion-territorial/PATIVEL (gva.es)- por tres motivos (fundamento de derecho sexto y siguientes):

- a) Falta de estudio de viabilidad y sostenibilidad económica.
- b) Omisión de los preceptivos informes en materia de género, familia e infancia.
- c) No se ha sometido a una verdadera evaluación ambiental y territorial estratégica, habiéndose omitido la evaluación de las distintas alternativas posibles.

**SEGUNDO.** - El PATIVEL infringe el TRLS y la LOTUP al no justificar su impacto socioeconómico, su viabilidad económica y su sostenibilidad económica. Vulneración de los artículos 51.4 LOTUP y 22.4 del TRLS. Para la elaboración de PATIVEL (se inició en 2015) hubo varias fases de información pública (PPP), durante la primera fase, no se había hecho una memoria de "viabilidad económica", fueron las alegaciones de los diversos interesados los que, tras denunciar la omisión, se decidió elaborar e incorporar la misma. Consta en el DVD 7 documento 4 del expediente (documento IV de la web: "memoria de sostenibilidad económica") donde expone la razón de no llevarla de inicio; en concreto, cita el propio artículo 22.4 del TRLS2015 que sólo la exigía para los instrumentos de "transformación urbanística" definidas en el art. 7.1 de la Ley, entre las que no se encuentran actuaciones como el PATIVEL. Finalmente, ante las alegaciones de los interesados se confeccionó la misma.

Posteriormente, analiza todos las situaciones en que puede encontrarse un determinado suelo: (a) suelos litorales de protección ambiental, se trata de suelos litorales afectados por otros planes de acción territorial; (b) suelos no urbanizables de protección del litoral y suelos no urbanizables de refuerzo del litoral (los denominados suelos de tipo 1 y 2), en este tipo de suelo que sí se produce "desclasificación", no obstante, tienen como característica que bien están en situación básica de rural o si estaban clasificados como urbanizable y tenía instrumento de ordenación aprobado, éste ha caducado. En ninguna de las dos situaciones están previstas indemnizaciones conforme a los artículos los artículos 38, 39 y 48 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Vamos a comenzar fijando el criterio general de cuando es necesario el "informe o memoria de sostenibilidad económica" previsto en el art. 22.4 del RDLeg 7/2015, para ello tomaremos como referente las sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo núm. 1428/2018 de 7 de septiembre de 2018- rec. 2339/2017, núm. 1466/2018 de 4 de octubre de 2018-rec. 2976/2017, núm. 197/2020 de 14 de febrero de 2020-rec. 7649/2018, ponen de relieve los siguientes puntos:

a) La elaboración de un informe o memoria de sostenibilidad económica, en los términos exigidos en el artículo 22.4º del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, deberá elaborarse en la tramitación de todos los instrumentos del ordenación de las actuaciones de *transformación urbanística*, con independencia del grado de generalidad de dichos instrumentos, siempre que contemplen la instalación de infraestructuras que deban sufragar o mantener las Administraciones públicas; debiendo declararse la nulidad de tales instrumentos cuando se omita la elaboración de dicho informe o memoria.

b) En cuanto al contenido del informe exigido por el art. 22.4 del RDLeg 7/2015:

*(...) no exige el precepto básico estatal que el informe o la memoria de sostenibilidad se imponga exclusivamente en aquellos instrumentos del planeamiento que comporten una "ordenación pormenorizada"; tan solo que se trate de instrumentos de ordenación de actuaciones de transformación, con el alcance que ya se ha expuesto antes. Y en el sentido expuesto, la misma finalidad de estos informes o memorias deja sin justificar esas limitaciones en la medida que si se pretende, como ya se dijo, cuantificar los costes de mantenimiento de los servicios públicos necesarios para el crecimiento urbano, debe exigirse en los mismos instrumentos que contemplen dichos servicios que han de costear, en su momento, las Administraciones; lo cual no requiere limitarlos a los instrumentos de ordenación pormenorizada, sino en todos aquellos donde se contemple, con mayor o menor detalle, la instalación de tales servicios. (...).*



Según la exposición que se acaba de hacer a mi juicio no era preceptivo el informe de sostenibilidad económica, esa es la razón por la cual se asemeja a un dictamen jurídico, máxime cuando el tema de la viabilidad económica lo vuelve a analizar -con prisma jurídico- la Abogacía General de la Generalidad como consta en el propio procedimiento de elaboración del PATIVEL.

Desde este prisma procedería desestimar el motivo, la parte demandante no ha logrado desmontar mínimamente la argumentación sobre el informe de sostenibilidad económica: (1) no se trata de un instrumento de transformación del suelo, más bien de conservación; (2) no crea servicios públicos que deba mantener o sufragar la Generalidad Valencia; (3) en el supuesto de que algún interesado acreditase un derecho indemnizable la Sala no tendría inconveniente en reconocerlo de forma puntual, ahora bien, el planteamiento general que hace la legal representación de la Generalidad Valenciana se ajusta a la doctrina del Tribunal Supremo que acabamos de analizar.

Se cita la doctrina del Tribunal Constitucional, en concreto, de la sentencia 218/2015: se trataba de un supuesto de expropiación donde se discutía la valoración de la facultad de participar al propietario. El PATIVEL tiene en cuenta esta sentencia y ajusta su redacción final a la misma, por eso excluye los suelos que tengan instrumento aprobado y no caducado, precisamente para no caer en la órbita del art. 38.1 del RDLeg 7/2015 y tener que fijar indemnizaciones.

No podemos olvidar la enorme franja de costa que tiene la Comunidad Valenciana, si hubiera elegido otro sistema sería inviable económicamente. El propio Estado cuando elaboró la Ley de Costas y se "comió" literalmente propiedades inscritas durante más de un siglo en el Registro de la Propiedad durante un siglo, la única solución viable económicamente que encontró fue "transformar la propiedad en una concesión administrativa", criterio que ratifico como ajustado a la Constitución la sentencia 149/1991 del Tribunal Constitucional ya que estimó que no vulneraba la Constitución, de lo contrario el cambio legislativo y de protección de la costa hubiera sido inviable.

*TERCERO.* - Se han omitido los informes de género, infancia, adolescencia y familia.

Desde la perspectiva de la normativa estatal, el punto de partida es el principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo previsto en el art. primero de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno que dio una nueva redacción al apartado 2 del artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, estableciendo en la elaboración de los proyectos de Ley de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, la norma era consecuencia de la Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitaria sobre la estrategia a seguir en materia de igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005).

Los artículos 4 y 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que establecen que la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres es un principio informador del ordenamiento jurídico, como tal, se integrará y observará en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas y la actuación de los poderes públicos con carácter transversal. La disposición final tercera de la Ley 40/2015 modificó el art. 26 de la Ley 50/1997 exigiendo informe de impacto de género sobre en la elaboración de las normas con rango de Ley y reglamentarias en el nº 3.f), precepto que guarda conexión directa con el art. 129 de la Ley estatal 39/2015.

Ahora bien, las normas estatales que se acaban de exponer no son de aplicación al presente caso, la sentencia de la Sala Tercera-Sección Quinta del Tribunal Supremo nº 1750/2018 (rec. 3781/2017) ha establecido que el derecho estatal en materia de "informes de impacto de género" no es aplicable ni siquiera con carácter supletorio, concluye que no resulta exigible formalmente un informe específico de impacto de género, que no está incorporado como tal en la legislación, lo que no es óbice para que la igualdad de trato haya de ser tomado en consideración en el planeamiento.

Desde el punto de vista autonómico, el art. 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, en relación con los informes de impacto de género, señala que los proyectos normativos incorporarán un informe de impacto por razón de género que se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación. El precepto fue introducido por el art. 46 de la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (DOGV de 31 de diciembre de 2016 y BOE núm. 34, de 9 de febrero de 2017) cuando nuestro procedimiento se había iniciado.

Sin perjuicio de lo expuesto puntualizamos, reproduciendo el fundamento de derecho décimo de la sentencia del Tribunal Supremo nº 1750/2018, que es cierto que la normativa de referencia impone la necesidad de



atender al impacto que las principales disposiciones generales emanadas de los poderes públicos tienen en la igualdad entre mujeres y hombres, atendiendo al principio de transversalidad de género, que constituye un principio dirigido a integrar la perspectiva de género en todas las políticas y programas generales de las Administraciones públicas, tratándose de una actuación a implementar por los Estados Miembros de la Unión Europea, dirigida a integrar las perspectivas de género en todas las políticas y programas generales a partir de la entrada en vigor, el 1 de mayo de 1999, del Tratado de Ámsterdam, que formaliza el objetivo explícito de que todas las actividades de la Unión Europea deben dirigirse a eliminar las desigualdades y a promover la igualdad entre hombres y mujeres (artículos 2 y 3).

Ni la parte demandante ni la sentencia mayoritaria han puesto de manifiesto la existencia de argumento alguno en el sentido de que la incidencia de este en las políticas de género no sea "nulo" como afirma la Administración. La propia Ley Orgánica 3/2007 reconoce la transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres; por su parte, el art. 2. 2 de la Ley del suelo de 2007 y las Leyes posteriores ( art. 3.2, Real Decreto Legislativo 7/2015) han recogido dentro de los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible *la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres*; no obstante, *no podemos dejar de poner de relieve como, 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, al contrario de lo acaecido con otros principios, como en el art. 15.1, al referirse a que "Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso", o en el art. 15.3 y 4.*

En definitiva, siguiendo el criterio de la sentencia de la Sala Tercera Sección Quinta del Tribunal Supremo núm. 1375/2020 de 21 de octubre de 2020-rec. 6895/2018, el contenido del PATIVEL que pretende el mantenimiento de la situación de los suelos no puede ser nulo por el hecho de no haber solicitado el "informe del impacto de género" como pone de relieve el informe del Director General de Ordenación de Territorio, Urbanismo y Paisaje. Incluso partiendo de la hipótesis de ser aplicable la normativa estatal citada, tendría que ser la parte impugnante quien adujera y probara algún tipo de incidencia o discriminación por razón de género (directa o indirecta) y acreditarla en los términos del fundamento de derecho cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional nº 198/2016, de 28 de noviembre de 2016. A mi juicio se debería haber desestimado el recurso por este motivo.

**CUARTO.** -El Plan no se ha sometido a una verdadera evaluación ambiental y territorial estratégica: se ha omitido la evaluación de las distintas alternativas posibles. Toma como referencia el art. 22 del TRLS 2015 y la LOTUP y afirma que un proyecto de la envergadura del examinado necesita una "evaluación ambiental estratégica" (en adelante EAE), sin perjuicio de la ulterior evaluación de impactos de los proyectos para su ejecución.

En efecto, la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 establece en su artículo 3.2.b) que serán objeto de evaluación medioambiental todos los planes y programas que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 o 7 de la Directiva 92/43/CEE. Por su parte, el art. 3 de la Ley 9/2006 y art. 46 de la Ley 42/2015 (reproduce art. 6 directiva 92/43) exigen la EAE para los "planes de acción territorial". A nivel autonómico, el art. 46.1.c) -reiterando precepto estatal- nos dice:

*(...) Son objeto de evaluación ambiental y territorial estratégica ordinaria los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consell, cuando:*

*c) La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, los planes de acción territorial, los planes generales estructurales, las actuaciones territoriales estratégicas o cualesquiera otros planes o programas y aquellas modificaciones de los antes enunciados que establezcan o modifiquen la ordenación estructural, y así lo establezca el órgano ambiental y territorial. (...).*

Concluimos que la EAE era necesaria en el caso que nos ocupa, tal como ha fijado para instrumentos de ordenación de la misma naturaleza la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo núm. 58 de 24 de enero de 2019-rec. 2568/2018. Centramos el debate en la falta de análisis de las diversas alternativas, concluye la parte demandante y ratifica la sentencia mayoritaria que el PATIVEL se ventila el tema en un folio (doc. 5 del CD 2, folio 123) y luego se limita a desclasificar suelo.

Para analizar con un mínimo de rigor esta afirmación debemos examinar el punto de partida legal que encuentra la Generalidad Valenciana. Por un lado, la recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (DOCE núm. 176, de 5 de julio de 2002). En el Capítulo I recomiendan:



(...) adoptar, para la gestión de sus zonas costeras, un planteamiento estratégico basado en: a) la protección del medio ambiente costero, formulado en términos de ecosistemas y capaz de preservar la integridad y funcionamiento de los mismos, así como la gestión sostenible de los recursos naturales de los componentes tanto marinos como terrestres de las zonas costeras; b) el reconocimiento de la amenaza que representa para las zonas costeras el cambio climático y los peligros que conlleva el aumento del nivel del mar y la violencia y frecuencia crecientes de los temporales ;c) unas medidas de protección de las costas que sean adecuadas y ecológicamente responsables, incluida la protección de los núcleos de población costeros y su patrimonio cultural; d) unas posibilidades económicas y laborales sostenibles (...).

Por otro lado, Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en su exposición de motivos nos dice al respecto:

(...) En relación con el uso de las playas, se determina que el posterior desarrollo reglamentario establezca un régimen diferenciado para los tramos de playa urbanos -los contiguos con suelos urbanizados- y para los tramos de playa naturales -los contiguos a espacios protegidos o suelo rural-, determinando que respecto de estos últimos se imponga un nivel de protección alto y se restrinjan las ocupaciones. Resulta clave mantener en su estado natural a aquellas playas distantes de los núcleos urbanos y preservar el uso común en las playas urbanas (...).

Esta protección se concreta en el art. 33.6 de la Ley 22/1988 que a su vez remite a la normativa reglamentaria y de las Comunidades Autónomas: *En la delimitación de los tramos urbanos y naturales de las playas participarán las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en la forma que reglamentariamente se determine.* Así mismo, el art. 18.1.c) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, exige como objetivo de la planificación: *los potenciales impactos ambientales tomando en consideración el cambio climático.*

Finalmente, el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 6441 de 19.01.2011), cuyo Título VI, lo dedica expresamente al litoral:

(...) *Capítulo I. Disposiciones de aplicación general al litoral de la Comunitat Valenciana*

*Capítulo II. Criterios de índole sectorial*

*Capítulo III. Sistema de asentamientos en el litoral (...).*

La EAE consta de 167 folios, las alternativas manejadas como primer criterio (folio 157 documento núm. VII de la web -evaluación ambiental y territorial estratégica):

a) 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. 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.

b) 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.

c) 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.

Este folio se limita a sopesar tres opciones que considera previas:(1) actuar o no actuar sobre el litoral (2) en el supuesto de que la solución sea "actuar" centra el debate en que tipología de suelos y sus consecuencias. Sin embargo, como hemos examinado, tanto desde el punto de vista de la legislación europea, estatal como autonómica empujan a la Generalidad Valenciana a proteger la costa distinguiendo -en términos de la legislación estatal- "tramos de playa urbanos y naturales" con lo cual, eliminamos una de las opciones, es decir, actuar sobre la costa o no actuar, la Generalidad Valenciana necesariamente tenía que actuar como han hecho otras comunidades. Una vez que la Generalidad Valenciana se decide a actuar, tiene dos opciones,



la de proteger todos los suelos vacantes o sólo donde no existe instrumento de ordenación aprobado y no caducado. Hemos visto en el fundamento de derecho segundo (del voto) que "proteger todos los suelos" no era viable económicamente, el propio Estado tuvo que idear la mutación de régimen jurídico -propiedad por concesión- que ratificó el Tribunal Constitucional, pero no hubiera sido una opción indemnizar en los 7000 kilómetros de costa.

Tomada la decisión de proteger los suelos "vacantes sin instrumento de ordenación aprobado o caducado" fija el régimen jurídico sobre los distintos tipos de suelo. La clasificación que hace el anexo I del 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 núm. 8293 de 11.05.2018-arts. 5 a 15) es la siguiente:

1. Se incluyen en esta categoría los suelos de la infraestructura verde del litoral que se sitúen en el ámbito de este plan y se adapten a las categorías establecidas en el artículo 5, apartados 2, a, b, c, d y g de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana.

Se trata de suelos "ya protegidos" por otros instrumentos de ordenación territorial, estos suelos se regirán por lo establecido en el plan de acción territorial que lo regule, salvo en los ámbitos definidos como suelo no urbanizable de protección litoral que quedarán regulados por lo dispuesto en este plan.

2. Suelos no urbanizables de protección litoral, Se incluyen en esta categoría los suelos de mayores valores ambientales, territoriales, paisajísticos, culturales, educativos y de protección frente a riesgos, situados en el ámbito de este plan y delimitados en los planos de ordenación, que no hayan sido incluidos en la categoría de suelos litorales de protección ambiental. Son suelos en situación básica de suelo rural, con independencia de su clasificación urbanística, siempre que no tengan un programa de actuación aprobado o, en el caso de tenerlo, hayan transcurrido los plazos establecidos para su ejecución por causas no imputables a la administración.

Se localizan en los primeros 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar, pudiendo extenderse hacia el interior a través de conectores ecológicos tales como cauces fluviales, vías pecuarias o suelos en general que garanticen la conectividad con espacios naturales protegidos, pudiendo ajustarse a límites reconocibles que tengan un elevado potencial de visualización.

Se trata de una norma que bien protege el suelo por otros instrumentos de ordenación, con lo cual nos encontramos en el punto anterior, bien los localiza la norma en los primeros 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar, coinciden con las zonas de servidumbre de los arts. 23 a 30 de la Ley 22/1988 de Costas (100 primeros metros- servidumbre de protección; 6 primeros metros-servidumbre de tránsito; 500 metros-zona de influencia).

3. Suelos no urbanizables de refuerzo del litoral, se trata de suelos que se sitúan entre la franja de 500 metros y la de 1.000 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar, pudiendo ajustarse a límites reconocibles que tengan un elevado potencial de visualización. Son suelos en situación básica de suelo rural, con independencia de su clasificación urbanística, siempre que no tengan un programa de actuación aprobado o, en el caso de tenerlo, hayan transcurrido los plazos establecidos para su ejecución por causas no imputables a la administración.

4. Corredores ecológicos y funcionales. Definición y régimen. Son suelos que, con independencia de su clasificación urbanística, deberán ser concretados y ordenados por el planeamiento territorial y urbanístico para garantizar la conectividad ecológica y funcional de los suelos referidos en los artículos 8 y

10 de esta Normativa con el interior del territorio. La regulación de usos en los ámbitos de conexión definidos de este plan, se regirán por lo establecido en el planeamiento municipal. Deberán permanecer en la situación básica de suelo rural, y solo se permitirán usos y actividades que no menoscaben su funcionalidad como elementos de conexión ecológica y funcional.

5. Suelo común del litoral. Definición y régimen. Se incluyen en esta categoría los suelos en situación básica rural en la franja de 1.000 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar tierra adentro y que no han sido incluidos en ninguna de las categorías precedentes y no tengan un programa de actuación aprobado o, en el caso de tenerlo, hayan transcurrido los plazos establecidos para su ejecución por causas no imputables a la administración. Con carácter general, se regirán por la legislación urbanística vigente.

Tampoco en este punto tiene muchas opciones, la costa es un elemento fijo para la Generalidad Valenciana, sobre el mismo establece el régimen jurídico de los distintos tipos de suelo, la parte actora tacha de simplicidad la EAE de la Generalidad sobre alternativas, pero no es capaz de citar qué otras alternativas podían manejar o tomar en consideración.



El criterio que asumo en el presente voto particular es el seguido por esta Sala y Sección Primera en la sentencia núm. 381/2020 de 3 de julio de 2020-rec. 373/2018, núm. 385/2020 de 10 de julio de 2020-rec. 13/2019, núm. 413/2020 de 24 de julio de 2020-rec. 29/2019, núm. 444/2020 de 11 de septiembre de 2020- rec. 33/2019. En todas ellas se impugnaba Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia, publicado en el diario oficial de la Generalitat Valencia el 20 de diciembre de 2018 por los mismos motivos que hemos examinado el PATIVEL el resultado en las mismas es la desestimación de las alegaciones que hoy se estiman.

En mi opinión, el recurso debería desestimarse por las razones generales que anula la sentencia mayoritaria, sin perjuicio de que estudiando cada suelo concreto pudiera estimarse algún recurso de forma total o parcial.

Mi propuesta sería DESESTIMAR EL RECURSO POR ESTOS MOTIVOS.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que ha sido para la resolución del presente recurso, estando celebrando audiencia pública esta Sala, de la que como LAJ de la misma, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ