

**Sentencia del Tribunal Supremo n.º 4087/2018, Sala de lo Contencioso,
Sección Quinta
[Cendoj: 28079130052018100458]**

EL JUEGO DE LA SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL: URBANISMO E IGUALDAD DE GÉNERO

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que tuvo lugar en Pekín (Beijing) en 1995, supuso la renovación del compromiso de la comunidad internacional para lograr la igualdad entre los géneros, así como el desarrollo y la paz para todas las mujeres. En la misma se invitó a los gobiernos y a los demás agentes a «integrar la perspectiva de género en todas las políticas y los programas para analizar sus consecuencias para las mujeres y los hombres respectivamente, antes de tomar decisiones».

Esta necesidad de fomentar el impulso de la integración de la perspectiva de género –conocida también como *mainstreaming de género*– en las políticas públicas, concretamente en la actividad urbanística, es la problemática jurídica que subyace en la STC 4087/2018. Concretamente, la cuestión que ahora nos ocupa y que precisa ser esclarecida por el Tribunal Supremo consiste en determinar en qué medida la cláusula de aplicación supletoria del derecho estatal permite sostener la exigencia a las Comunidades Autónomas de un requisito, como es el informe de impacto de género, en materia de ordenación urbanística, que no figura previsto en su propia legislación.

Conviene recordar que, de conformidad con lo expuesto en el artículo 19 de la [Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres](#) (LOI) «los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género».

Por su parte, 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](#), introduce una modificación sustancial al añadir un segundo párrafo en el apartado 1.b) del artículo 24 de la [Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno](#), con la siguiente redacción: «En todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo». En términos idénticos se expresa, actualmente, el artículo 26.3.f) de la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#) (LRJSP), relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, a cuyo efecto el informe de impacto de género analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

Planteado el contexto normativo en el que se ubica la problemática jurídica que nos ocupa, nos encontramos con la Sentencia de diecinueve de abril de dos mil diecisiete, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por la que se estima el recurso contencioso-administrativo número 1882/2015, interpuesto contra el Acuerdo de 20 de octubre de 2015, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Boadilla del Monte, y se declara la nulidad del mismo por no incorporar estudio de impacto de género alguno, antecedente inmediato de la STC 4087/2018 que ahora analizamos.

Notificada a los interesados, la Comunidad de Madrid presentó recurso, que dio lugar al Auto de cinco de julio de dos mil diecisiete, mediante el cual se emplazaba a las partes para acudir en casación ante el Tribunal Supremo a dirimir el litigio.

El recurso, en síntesis, se fundamenta en la indebida aplicación supletoria del artículo 24 de la Ley de Gobierno 50/97, y del artículo 19 LOI, además de indicar que la sentencia recurrida se aparta de los términos fijados por la doctrina del Tribunal Constitucional al aplicar la regla de supletoriedad del derecho estatal, al tiempo que incide en los efectos que para el legislador autonómico y el legislador estatal derivan de la extralimitación de la función jurisdiccional.

Acto seguido, la sentencia del Tribunal Supremo, se detiene en destacar el interés casacional de la cuestión planteada al determinar en qué medida la cláusula de aplicación supletoria del derecho estatal permite sostener la exigencia a las Comunidades Autónomas de un requisito, como es el informe de impacto de género, en materia de ordenación urbanística, que no figura previsto en su propia legislación. Adicionalmente, el recurso posee trascendencia para la formación de jurisprudencia, a tenor de lo señalado por el Tribunal Supremo, en tanto en cuanto permite al mismo delimitar el perímetro de la aplicación constitucional de la regla de supletoriedad, definiendo a su vez el contorno de la potestad jurisdiccional, mediante el establecimiento de los límites de la aplicación supletoria del Derecho del Estado para la regulación de materias que, como la ordenación urbanística, son de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

En relación con la consulta realizada por la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Boadilla del Monte, y tras referenciar numerosas sentencias –en particular la Sentencia de 6 de octubre de 2015 y la Sentencia de 27 de octubre de 2016– el Tribunal Supremo inicia la resolución del recurso anteriormente citado, poniendo de relieve que la tesis central de la sentencia recurrida sostiene que debía haberse observado lo dispuesto en el entonces vigente artículo 24 de la Ley 50/1997, modificado por la Ley 30/2003, pues, en ausencia de normativa específica autonómica, el artículo 33 del [Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid](#) prevé el carácter, en todo caso, supletorio del Derecho del Estado respecto del propio de la Comunidad Autónoma, esto es, tras reconocer la inexistencia de normativa autonómica

que imponga tal requisito, acude a la aplicación de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal.

A estos efectos el Tribunal Supremo se apresura en recordar que, atendiendo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y de modo general, la supletoriedad fue entendida, en un inicio, como la principal expresión de una supuesta potestad normativa general del Estado, que venía reconocida ya sea intrínsecamente en el modelo de Estado constitucionalmente diseñado, en el artículo 66.2 CE o en el propio artículo 149.3 CE. De ese modo, se consideró la supletoriedad como un título atributivo universal de competencias a favor del Estado, como principal instrumento de garantía de unidad del ordenamiento jurídico y como parámetro de definición de la naturaleza del Estado autonómico.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional entendió la supletoriedad del Derecho estatal de manera absoluta («en todos los casos»), partiendo de la concepción de que el Estado gozaba de una potestad normativa de carácter general que le permitía dictar normativa sobre cualquier materia, sin límites por razón de la misma. De esta manera, el Estado podría dictar las normas jurídicas que desease sobre cualquier ámbito jurídico, en virtud de su potestad normativa general que, según este criterio, venía reconocida en el artículo 66.2 CE.

Sin embargo, en la STC 118/96, se vino ya a sostener, modificando la postura inicial, que «la supletoriedad no es un vehículo para conferir mayor ámbito de aplicación a la ley del Estado, [...] sino exclusivamente para cubrir las deficiencias, lagunas o carencias de regulación del Derecho de las Comunidades Autónomas y siempre que su naturaleza propia lo hiciera factible», cuestión esta que fue puntualizada de igual modo por la STC 179/1985.

Adicionalmente, la STC 118/96 mantiene que la cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia. El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del Derecho. Y si ello es así, tal y como dijimos en la STC 147/91, la aplicación supletoria de las normas estatales no puede venir impuesta por el legislador. Pues, de lo contrario, la ley estatal sería aplicable en el ámbito reservado al Derecho autonómico sobre la base de la mera ausencia de regulación autonómica correspondiente y no se limitaría, por lo tanto, a integrar lagunas apreciadas por el aplicador del Derecho, subvirtiéndose el sentido de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE y arrogándose inconstitucionalmente el Estado la facultad de integrar por sí los distintos ordenamientos de las Comunidades Autónomas, por la vía de dictar normas aplicables supletoriamente para el Tribunal Constitucional precisar cuándo debe aplicarse el Derecho estatal supletoriamente no corresponde al legislador, sino al operador jurídico cuando detecta la inexistencia de norma autonómica.

En otro orden de cosas, el Derecho del Estado que puede resultar supletorio para las Comunidades Autónomas es únicamente el que este adopte para sí, o sea, en el legítimo ejercicio de sus competencias; de suerte que ni cabe sostener la existencia de una potestad estatal de regulación general de cualquier materia o asunto, al margen del principio de competencia, ni sería lícita, constitucionalmente hablando, la creación del Derecho con la exclusiva finalidad de que fuera supletorio del de las Comunidades Autónomas.

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

Trasladando esta doctrina general al ámbito que nos ocupa, en materia de urbanismo, la Sentencia 61/1997 precisó con claridad que «dado que a partir de los artículos 148 y 149 CE, todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas, la competencia exclusiva sobre la materia urbanismo, es evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de título competencial específico que así lo legitime, sin que, por otra parte, el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del artículo 149. 3 in fine CE».

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

Ahora bien, si bien es cierto que el Tribunal Supremo a través de su Sentencia 4087/2018 estima el recurso de casación n.º 3781/2017, interpuesto por la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Boadilla del Monte, contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, contra el Acuerdo de 20 de octubre de 2015, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Boadilla del Monte, el Tribunal aprovecha la coyuntura para realizar una serie de apreciaciones que en absoluto resultan desdeñables, y que desde el punto de vista de la implementación de la perspectiva de igualdad de género en el impulso y desarrollo de las políticas públicas, en especial en lo referente a la ordenación territorial y urbanística, suscitan enorme interesantes.

En este sentido, el Tribunal Supremo señala que la propia Ley Orgánica 3/2007 reconoce la transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres, al

señalar que «el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades».

Del mismo modo, el artículo 2.2 de la hoy derogada [Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo](#) y las Leyes posteriores –entre ellas el artículo 3.2 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](#)– han recogido dentro de los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible que «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 los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, *la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres*, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación».

Sustrato jurídico que le permite poner de relieve que, a diferencia de otros principios asociados al desarrollo territorial y urbano sostenible, en el caso del principio de igualdad de trato, la legislación estatal no ha incorporado ningún trámite específico, para su concreción en el planeamiento urbanístico, al contrario de lo acaecido con otros principios, como en el artículo 15.1 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, 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».

Estas apreciaciones permiten afirmar al Tribunal Supremo «que el principio de igualdad de trato es un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que exige una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, esto es, no es necesario el sometimiento del plan a un trámite específico para que esa perspectiva sea tenida en cuenta y para que, en otro caso, el citado plan pueda ser impugnado y el control judicial alcanzar a dichos extremos».

Pero el alcance de la STC 4087/2018 no se detiene en glosar la importancia y las bienaventuranzas de incluir el principio de igualdad de género en la moderna concepción del desarrollo urbano, su importancia capital reside más bien en declarar como doctrina jurisprudencial lo siguiente:

Si bien la cláusula de aplicación supletoria del derecho estatal no permite sostener la exigencia a las Comunidades Autónomas de un requisito, como es el informe de impacto de género, en materia de ordenación urbanística, que no figura previsto en

su propia legislación, el principio de igualdad de trato es un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que exige una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, esto es, no es necesario el sometimiento del plan a un trámite específico para que esa perspectiva sea tomada en cuenta y para que, en otro caso, el citado plan pueda ser impugnado y el control judicial alcanzar a dichos extremos.

José Luis DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ
Investigador en Formación (FPU)
Área de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
jldoal@usal.es