Este documento ha sido firmado electrónicamente el 06/10/2020 a las 14:22:57

SÍNDIC DE GREUGES
COMUNITAT VALENCIANA

SÍNDIC DE GREUGES
DE LA COMUNITAT VALENCIANA
REGISTRE GENERAL

06/10/2020

EIXIDA NÚM. **25020**

Ayuntamiento de València
Sr. Alcalde-Presidente
Pl. de l'Ajuntament, 1
València - 46002

==========

Ref. queja núm. 2001832

==========

Servicio: Transparencia y Gobierno Abierto
S. Ref.: E-00911-2020-000542-00
Asunto: Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valencia en el ámbito de la "Antigua Fábrica de Tabaco" (MODIF PGOU TABACALERA-2)

Estimado Sr. Alcalde:

Conforme a lo que establece la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges, en su Título III, formulamos la siguiente resolución:

1.- Relato de la tramitación de la queja y antecedentes.

Con fecha 5/7/2020, **la Asociación Plataforma Vecinal (...), con CIF (...)**, ha presentado una queja que ha quedado registrada con el número indicado más arriba.

Posteriormente, recibimos varios escritos de adhesión a la queja por parte de otros vecinos y colectivos, entre ellos, las comunidades de propietarios (...), (...) y (...).

La asociación autora de la queja manifiesta que la plataforma ha presentado varios escritos ante el Ayuntamiento de Valencia y la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad expresando su disconformidad con la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valencia en el ámbito de la "Antigua Fábrica de Tabaco" (MODIF PGOU TABACALERA-2), entre otros, por los siguientes motivos esenciales:

- Infracciones concurrentes en la ordenación propuesta:

A) Incumplimiento del deber impuesto en la Sentencia de promover condiciones para la reconstrucción de las naves de la antigua fábrica de tabaco.

C/. Pascual Blasco, 1 03001 ALACANT Tels. 900 21 09 70 / 965 93 75 00 Fax 965 93 75 54
www.elsindic.com Correo electrónico: consultas_sindic@gva.es

El objetivo prioritario declarado por el Ayuntamiento en su acuerdo de 25 de mayo de 2017, consistente en promover las condiciones urbanísticas para la reconstrucción de las Naves demolidas de la 'Antigua Fábrica de Tabaco' no se cumple en la MODIF PGOU TABACALERA 2.

B) La edificabilidad residencial de las calles Penya Roja/ Río Escalona y 7 de abril de 1979 no se genera por exigencia de la Sentencia.

El objetivo prioritario declarado de reubicar la edificabilidad de la parcela recayente a la calle Micer Mascó, 38 (16.110,00 m^2 de techo) en otra parte de la ciudad, no se conforma como un fin dimanante de la Sentencia, ni de interés público que justifique la supresión de esas dotaciones públicas.

C) La supresión de las dotaciones públicas de las calles Penya Roja/Río Escalona y 7 de abril de 1979 no responde al interés público del planeamiento.

No concurre un especial interés público para implantar el suelo residencial sobre las parcelas calificadas para dotación pública en la confluencia de las calles Penya Roja y Rio Escalona -Sistema Local Educativo Cultural- ni en la de la calle 7 de abril de 1979 -Sistema Local de Espacios Libres-. Como ya se dicho la operación responde a la mera búsqueda de un rendimiento netamente económico.

D) La edificabilidad residencial generada con la modificación en las parcelas de la Avenida Navarro Reverter, 17, en la calle Micer Mascó, 42 y en las calles 19/36 Penya Roja/Río Escalona y 7 de abril de 1979, no cumple los preceptos de la LOTUP.

La MODIF PGOU TABACALERA 2 infringe directamente el artículo 36.4, primer párrafo, de la LOTUP, el cual prohíbe expresamente incrementar la edificabilidad residencial cuando ya se ha superado la ratio de un metro cuadrado edificable por un metro cuadrado de suelo.

E) La nueva previsión de dotaciones públicas no cumple la ratio dotacional exigible.

Se reduce el estándar dotacional global en las áreas funcionales AF 01 y AF 09, y se incrementa en el AF 06. Lo que resulta en definitiva es una reducción del estándar dotacional global del área total conjunta afectada por la modificación, lo que comporta la infracción de lo dispuesto en el Anexo IV, Apartado III, Subapartado 8 , Epígrafe 8.2, de la LOTUP.

F) Inexistencia de un derecho de Inmobiliaria Guadalmedina, S.A. a los 16.110,00 m^2 de techo de edificabilidad residencial que se reubica en las parcelas de las calles Penya Roja/Río Escalona y 7 de abril de 1979 para dar satisfacción a dicha mercantil.

El motivo para trasladar esa edificabilidad no existe y así se deja ver en la Memoria Informativa aprobada provisionalmente de la MODIF PGOU TABACALERA 2, Apartado 1.4 (página 18).

En lugar, de adscribirse, como habría sido lógico, nuevos ámbitos de suelo vacante no transformado urbanísticamente, para delimitar la unidad de ejecución que permitiría proporcionar viabilidad económica para que la Administración asuma las cargas que impone la especial protección en la Manzana de Tabacalera; lo que se hace en la MODIF PGOU TABACALERA 2 es recalificar el suelo dotacional público que ha obtenido la Administración con cargo a otros vecinos para asegurar el nivel adecuado de servicios en otros ámbitos de la ciudad. Dicha recalificación supone una vinculación singular impuesta sin equidistribución del derecho de estos vecinos que soportaron la carga de las dotaciones públicas suprimidas y que debían obtener el servicio que costearon. El valor de mercado de sus viviendas está en función del nivel de servicios del barrio en el que se ubican, y se reduce en este caso tanto por la supresión de las dotaciones que existían como por el incremento de la densidad del número de viviendas de la nueva ordenación en el mismo barrio.

G) Vulneración del principio de equidistribución en relación con los propietarios que han asumido en interés de sus viviendas la carga de las dotaciones públicas que se quieren suprimir.

La MODIF PGOU TABACALERA 2 comporta una vulneración del principio de equidistribución de beneficios y cargas, y la infracción de los artículos 9.6 y 14.c) del TRLSRU y 68.1 de la LOTUP. La supresión de las dotaciones públicas se traduce en una pérdida de valor de las parcelas edificables o edificios, lo que constituye una vinculación singular para sus propietarios derivada de dicha supresión.

H) Vulneración de la normativa del catálogo de protección del Plan General que impone proteger las Naves Cross.

La ordenación propuesta en la MODIF PGOU TABACALERA 2 desconoce completamente la especial protección dispensada en el Catálogo vigente del PGOU a las Naves de Cross con nivel de protección 2 BIS, y la salvaguarda que imponía esta protección de su perspectiva visual que se había asegurado calificando en su perímetro la Zona Verde Pública de la Calle Tres de Abril de 1979. El mismo suelo pretende ahora recalificarse para posibilitar la implantación en él de un edificio residencial de 13 plantas (PB+XII).

- Infracciones que se están cometiendo en el procedimiento para aprobar la MODIF PGOU TABACALERA 2

A) Falta de evaluación ambiental y territorial estratégica respecto a la incidencia de la modificación sobre bienes del catálogo de protección.

B) Omisión de consulta a los afectados de forma previa a la redacción de la MODIF PGOU TABACALERA 2.

C) Sustracción al trámite de información pública de elementos de la modificación relevantes como son el análisis de incidencia que tiene sobre bienes incluidos en el catálogo de protección y el análisis de la sostenibilidad económica de la propia modificación.

Considerando que la queja reúne los requisitos establecidos en los artículos 12 y 17 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges, ha sido admitida, dando traslado de la misma a usted de conformidad con lo determinado en el artículo 18.1 de la citada ley.

Con el objeto de contrastar las alegaciones formuladas por la persona interesada, con fecha 13/7/2020, solicitamos al Ayuntamiento de València un informe técnico en el que se analizaran detalladamente las numerosas infracciones denunciadas por la asociación autora de la queja.

En contestación a nuestro requerimiento de informe, el citado Ayuntamiento nos remite un escrito que tuvo entrada en esta institución con fecha 1/9/2020, en el que, entre otras cuestiones, nos indica lo siguiente:

> "(…) habrá de remitirse a lo informado por el Servicio de Planeamiento (…) adjunto se remiten los escritos presentados por esa Plataforma en el expediente de Modificación Puntual del PGOU "Reordenación de la manzana en que se ubica el edificio municipal de la Antigua Fábrica de Tabacos" (Expte: E-03001-2017-000142-00), así como las notificaciones de la contestación a las alegaciones y recursos y el justificante de recepción de las mismas (…)
>
> La contestación al primer escrito presentado el 09/04/19 (I-00110-2019-028078) en el representante legal de la Asociación pide que se le tenga por parte interesada en el procedimiento, el 18/04/19 se le comunica al representante legal de la Asociación que la administración municipal toma conocimiento de su condición de interesado en el expediente, informándole que en la web municipal www.urbanismo.es encontrándose a su disposición la documentación técnica sometida a información pública y la que se aprobó provisionalmente, así como los acuerdos municipales correspondientes.
>
> El segundo escrito, identificado como I-00110-2019-028077, presentado por el representante legal de la Asociación el 09/04/19 se trata de un recurso contra acuerdo plenario de 28-02-19, que fue inadmitido al considerar la administración municipal que el acto administrativo de aprobación provisional es un acto de trámite. La contestación al recurso presentado también fue notificada por la administración municipal el 16/10/19.
>
> Posteriormente el 15/04/19, el representante legal de la Asociación (RGE: 00110 2019 031219) solicitó al Servicio de Planeamiento que le facilitara copia de un Convenio suscrito con Guadalmedina, así como copia del expediente de responsabilidad patrimonial, notificándoles el 17/05/19 que dicho Servicio no había tramitado ninguno de los documentos solicitados, y que daban traslado de su escrito al Servicio de Responsabilidad Patrimonial (…)".

En la fase de alegaciones al informe municipal, la asociación autora de la queja, mediante escrito presentado con fecha 11/9/2020, efectúa, entre otras, las siguientes consideraciones:

> "(…) Ninguna consideración sobre el contenido de la Queja se hace por el Ayuntamiento de Valencia, a pesar de haberse solicitado expresamente la emisión del informe por parte de esa Sindicatura (…)"

Por su parte, también con fecha 13/7/2020, esta institución dirigió un escrito a la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad solicitando un informe técnico en el que se analizaran detalladamente las numerosas infracciones denunciadas.

En respuesta a nuestro requerimiento de informe, la citada Conselleria nos envía un escrito que tiene entrada en esta institución con fecha 31/7/2020, al que se acompaña un informe del Servicio Territorial de Urbanismo de València de fecha 27/7/2020, la Propuesta de Acuerdo de aprobación provisional de la Modificación Puntual del PGOU de València «Antigua Tabacalera» de 20-2-2019, el Acuerdo plenario de 28-2-2019 y el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de València de fecha 15-7-2020.

En el referido informe emitido con fecha 27/7/2020 por el Servicio Territorial de Urbanismo de València, se indica, entre otras cuestiones, lo siguiente:

> "(…) los particulares que han considerado oportuno participar en la fase de información pública mediante la presentación de alegaciones han podido ejercer este derecho; y, asimismo, se han analizado adecuadamente las alegaciones formuladas y existe una valoración razonada de su estimación o desestimación en el propio acuerdo plenario municipal de aprobación de la Modificación. Y se ha justificado adecuadamente la no procedencia de presentar alegaciones fuera del plazo establecido expresamente en el procedimiento administrativo de tramitación del expediente (…) se analizan brevemente - porque su justificación pormenorizada ya consta en el expediente administrativo- las cuestiones planteadas en la queja, siguiendo la estructura de la comunicación del Síndic de Greuges (…)
>
> A) Incumplimiento del deber impuesto en la Sentencia de promover condiciones para la reconstrucción de las naves de la antigua fábrica de tabaco.
>
> En el expediente administrativo consta informe favorable de la Dirección de Cultura y Patrimonio. Por lo que la reconstrucción de las naves laterales de la Antigua Fábrica de Tabacos cuenta con informe favorable del órgano de la Generalitat competente en materia de patrimonio cultural valenciano.
>
> B) La edificabilidad residencial de las calles Penya Roja/ Río Escalona y 7 de abril de 1979 no se genera por exigencia de la Sentencia.
>
> Estamos ante una Modificación de Plan General diferente a la Modificación que fue anulada por sentencia judicial; por tanto, pueden plantearse modificaciones que no estaban incluidas en aquella modificación anulada, en ejercicio del "ius variandi" del que goza la Administración en materia de planeamiento urbanístico. El interés público de la Modificación está justificado, principalmente, en la prestación del servicio público por el Ayuntamiento de València, para todos sus vecinos, y en el requisito de la viabilidad económica de la actuación y de la justificación en la memoria de sostenibilidad económica sobre la incidencia en los presupuestos municipales. Estas razones de interés público son las que justifican la disposición de edificabilidad residencial en parcelas de titularidad municipal.

C) La supresión de las dotaciones públicas de las calles Penya Roja/Río Escalona y 7 de abril de 1979 no responde al interés público del planeamiento.

En la Modificación se justifica que se cumple el requisito legal de que el estándar dotacional global es superior en la ordenación modificada que en la ordenación vigente. Este estándar se aumenta de 0,4875 m²s/m²t a 0,7855 m²s/m²t; luego, hay un incremento muy significativo de las dotaciones públicas en el ámbito de la Modificación. Y con ello se da cumplimiento al apartado III.8 del Anexo IV de la LOTUP, que es el que regula los estándares de dotaciones públicas en las modificaciones de planes.

D) La edificabilidad residencial generada con la modificación en las parcelas de la Avenida Navarro Reverter, 17, en la calle Micer Mascó, 42 y en las calles 19/36 PenyaRoja/Río Escalona y 7 de abril de 1979, no cumple los preceptos de la LOTUP.

Esta cuestión no ha sido planteada en las alegaciones presentadas en la fase de información pública, por lo que, de conformidad con lo indicado en el fundamento de derecho séptimo del acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, de 15 de julio de 2020, procede desestimarla.

E) La nueva previsión de dotaciones públicas no cumple la ratio dotacional exigible.

Ya se ha justificado en el anterior apartado C). Y cabe añadir que la propia sentencia que anuló la Modificación anteriormente tramitada admite que el cómputo de dotaciones se efectúe considerando de modo conjunto el ámbito total de la Modificación.

F) Inexistencia de un derecho de Inmobiliaria Guadalmedina, S.A. a los 16.110,00 m² de techo de edificabilidad residencial que se reubica en las parcelas de las calles Penya Roja/Río Escalona y 7 de abril de 1979 para dar satisfacción a dicha mercantil.

En la Modificación propuesta, las nuevas edificaciones residenciales se sitúan sobre terrenos de titularidad municipal. No hay ninguna determinación en la propia Modificación que establezca que esas edificaciones se adjudican a la mercantil que se cita.

G) Vulneración del principio de equidistribución en relación con los propietarios que han asumido en interés de sus viviendas la carga de las dotaciones públicas que se quieren suprimir.

En ejercicio del "ius variandi" en materia de planeamiento urbanístico del que goza la administración, se puede cambiar el uso de las dotaciones públicas. Y además, en este caso, se justifica que hay un aumento de la superficie total de dotaciones públicas.

H) Vulneración de la normativa del catálogo de protección del Plan General que impone proteger las Naves Cross.

La citada edificación está catalogada con un nivel de protección 2 bis en el Plan General de Ordenación Urbana vigente; no es un Bien de Interés Cultural, ni es un Bien de Relevancia Local, y su nivel de protección es del tercer rango en importancia. La Modificación no incumple ese nivel de protección, que afecta a las actuaciones que se pueden acometer en la propia edificación protegida. Y esta edificación no tiene definido un entorno de protección. La edificación propuesta en la calle 3 de abril de 1979, de acuerdo con el estudio de integración paisajística y el informe favorable del Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje, de fecha 8 de abril de 2020, contempla una medida de integración paisajística para integrar correctamente la edificación residencial en su entorno.

I) Infracciones que se están cometiendo en el procedimiento.

Se ha cumplimentado correctamente el procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica, finalizando con el informe ambiental y territorial estratégico de fecha 14 de septiembre de 2018, tal como está previsto en el art. 51.2.b) de la LOTUP.

De acuerdo con las fechas de tramitación del expediente, no es exigible un trámite de audiencia previa al inicio del trámite de la Modificación, que se introdujo con una legislación posterior a la vigente en el momento del sometimiento a información pública de esta Modificación.

No se han producido cambios sustanciales tras la información pública, sino que, en respuesta a los informes de los organismos sectoriales, se han aportado justificaciones sobre las cuestiones solicitadas en dichos informes, sin que se hayan alterado las determinaciones de la modificación.

6. CONCLUSIÓN

Las cuestiones planteadas en la queja han sido analizadas en la fase específica de presentación de alegaciones que tiene configurado el procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos. Además, el Ayuntamiento de València ha analizado y justificado correctamente la estimación o desestimación de dichas alegaciones, tal como consta en el expediente administrativo. Si, a pesar de todo, los propietarios no están de acuerdo en cuanto al planteamiento de la actuación, existe la vía del recurso contencioso-administrativo para formular, en su caso, la oposición a la resolución definitiva que se adopte sobre la Modificación. Por todo ello, no es necesario recurrir a otras instancias para plantear las legítimas reclamaciones de los particulares, cuando el procedimiento administrativo ofrece unos trámites específicos para plantearlas".

Por otra parte, la citada Conselleria nos remite el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de València de fecha 15/7/2020, en el que se dispone lo siguiente:

"(…) Solicitar el preceptivo dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, de conformidad con el art. 57.1.d) de la LOTUP, con carácter previo a la APROBACIÓN DEFINITIVA de la Modificación del Plan General de València, relativa a la Antigua Fábrica de Tabacos (…)".

En la fase de alegaciones al informe remitido por la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, la asociación autora de la queja, mediante escrito presentado con fecha 14/8/2020, efectúa, entre otras, las siguientes consideraciones:

> "(…) Se dice en el informe, que se trata (…) de un procedimiento todavía en trámite en el que han podido formularse alegaciones en su fase de información pública y en el que según la Administración no cabe la presentación de alegaciones en la posterior fase de su tramitación que actualmente se sustancia. Carece de relevancia tal circunstancia si se toma en cuenta la gravedad de las infracciones denunciadas en la Queja y el hecho de constitución de la Entidad que la ha formulado posterior al trámite de información pública (…)
>
> A) Respecto al incumplimiento de la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia (Sección 1) número 909/2015, de 30 de octubre de 2015, en cuanto a la reconstrucción que imponía de los edificios de la 'Antigua Fábrica de Tabacos', se dice en el informe que la solución planteada en la MODIF PGOU TABACALERA-2 ha sido informada favorablemente por la Dirección de Cultura y Patrimonio de la Generalitat.
>
> Sólo cabe esgrimir frente al citado argumento que esa es la razón de que la Queja se formulé contra las dos Administraciones Públicas que intervienen en el procedimiento aprobatorio de la citada modificación, el Ayuntamiento de Valencia y la propia Administración de la Generalitat Valenciana.
>
> B) (…) Tal y como se expone en la Queja la supresión de las citadas dotaciones públicas no es necesaria para mantener al Ayuntamiento de Valencia en la titularidad y disposición de los edificios de la 'Antigua Fábrica de Tabacos', destinados actualmente a dependencias administrativas, ya que no depende esa disposición de ninguna compensación económica que deba realizarse a INMOBILIARIA GUADALMEDINA, SA para adquirir el inmueble. Tampoco la citada sociedad tiene derecho a la compensación económica, según hemos expuesto en la Queja.
>
> En la Memoria Justificativa de la Modificación se justifica la obtención del rendimiento económico del aprovechamiento lucrativo generado sobre las dotaciones públicas suprimidas de las calles Penya Roja / Rio Escalona y 7 de abril de 1979 precisamente en el abono que debe realizarse de esa compensación (se dice en el Apartado Tercero, Letra F, páginas 26-29, de la Queja). En la documentación corregida de la Modificación datada en mayo de 2020, Estudio de Viabilidad Económica (Aptdo. 3.6 de la Memoria Justificativa, Subaptdos. 1, 2 y 3, págs. 60 y 61) se mantiene esa justificación.
>
> C) (…) Tal y como se dice en la Queja ese pretendido cumplimiento no es la justificación del interés público de la supresión de las dotaciones públicas.
>
> Por otra parte, no es cierto que su cumpla en la Modificación lo dispuesto en la LOTUP para justificar el equilibrio entre dotaciones públicas en los escenarios anterior y posterior a la modificación.

En el Apartado Tercero de la Queja, Letra E, págs. 20 y 21, se recuerda que el artículo 63.3 de la LOTUP no impone cumplir las ratios de dotaciones públicas del Anexo IV; impone dos cosas acumulativamente: 1) En primer lugar, mantener el equilibrio del planeamiento vigente entre las dotaciones públicas y el aprovechamiento lucrativo (se obliga a que "la relación entre el índice de suelo dotacional y el índice de edificabilidad bruta de la nueva ordenación sea mayor que la misma relación en la antigua ordenación", exigencia ya plasmada en los artículos 159.2 del Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978 (RP-78), y 17 del Anexo Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana aprobado por Decreto 201/1998 (RP-98), a cuyo amparo se aprobó la ordenación vigente anterior a la modificación). 2) En segundo lugar, para el caso de que mantener ese equilibrio suponga incumplir las ratios de dotaciones públicas del Anexo IV, Apartado III, Subapartado 8, de la LOTUP, se impone suplementar las dotaciones públicas por encima del equilibrio dicho para asegurar el cumplimiento de esos estándares de calidad.

No es cierto que se esté realizando el incremento de dotaciones públicas que dice la Memoria de la Modificación.

Para constatar el equilibrio entre dotaciones públicas y aprovechamiento lucrativo del planeamiento vigente ha de atenderse a las dotaciones públicas que son carga urbanística soportada por el titular del aprovechamiento lucrativo (y, por tanto, la contrapartida negativa de ese aprovechamiento). Es decir, se está haciendo referencia, esencialmente, a las dotaciones de la red secundaria, que son las que ordinariamente conforman dicha carga (el propio concepto de 'área urbana homogénea' establecido en el artículo 71.b) de la LOTUP como concepto de gestión urbanística apunta en esa dirección). Y también, en la medida en que se trata de una actuación residencial, a la red primaria de zonas verdes públicas, ya que en las áreas residenciales la legislación urbanística ha venido exigiendo siempre que se cumpliera la ratio de 5 m^2 por habitante (criterio que es mantenido en el apartado III.8 del Anexo IV de la LOTUP).

La justificación del equilibrio dotacional en los Apartados 3.2 y 3.3, Subapartado A, de la Memoria Justificativa de la Modificación, no hace un cómputo adecuado de las superficies dotacionales públicas para establecer ese equilibrio dado que incluye entre las nuevas dotaciones, pero no entre las preexistentes, la superficie ya ocupada de los edificios de la 'Antigua Fábrica de Tabacos', que es de titularidad de la Administración en virtud de una anterior permuta irreversible y no está destinada a dotaciones ni de la red secundaria ni de la red primaria de zonas verdes públicas (17.974,10 m^2). Si descontamos esa superficie de los 22.469,39 m^2 que computa la Modificación como nuevas dotaciones, vemos que la superficie restante, 4.495,29 m^2, es inferior a las de las dotaciones públicas computables de la anterior ordenación, 5.933,89 m^2 (véase Cuadro inserto en el Apartado Tercero de la Queja, principio).

La razón por la que en los números del proyecto de Modificación se hacen figurar en la nueva ordenación 34.373,44 m^2 de dotaciones públicas, en lugar de 22.469,39 m^2, es que se computan además como dotaciones públicas de la red secundaria, tanto los 4.502,00 m^2 de Equipamiento Educativo Cultural existentes en el ámbito de las calles Penya Roja / Rio Escalona -que no se ven afectados por el cambio de calificación-, como los 7.392,83 m^2 de Zona Verde Pública existentes en el ámbito de la calle 7 de abril de 1979 -que tampoco cambian su calificación urbanística-. Tales dotaciones no han sido computadas en la Queja como afectadas por la Modificación por cuanto se mantiene para ellas la misma calificación urbanística en la situación previa y en la posterior, por lo que se consideran no afectadas por ella.

Lo cierto es que se produce una reducción del número superficial de dotaciones públicas que pueden computarse. Y dado que existe un incremento neto efectivo de edificabilidad, ocurre que se rompe el equilibrio que existía antes de la modificación entre edificabilidad y dotaciones públicas.

Por otra parte, la población potencial de la nueva edificabilidad residencial demanda una proporción mayor de zonas verdes públicas (5 m^2 por cada nuevo habitante) que obliga a suplementar las dotaciones públicas de zona verde -con 4.215,00 nuevos m^2 según se acredita en la Queja-. Un suplemento que debe realizarse incluso si ya estuviera asegurado el equilibrio dotacional del planeamiento vigente. Es decir, la calificación dotaciones públicas rompe el equilibrio anterior y desde luego no realiza el suplemento dotacional de zonas verdes que es exigible adicionalmente.

De facto, hemos de señalar que para justificar la ratio de zonas verdes públicas con que se tendría que cumplir la proporción de 5 metros cuadrados por cada habitante potencial correspondiente a la edificabilidad residencial generada se recurre en la Modificación a computar superficie de 1.385,80 m^2 colindante con la calle 7 de abril de 1979 que ya está previamente calificada para ese destino y que, por tanto, no es dotación pública nueva, que pueda ser computada a tales efectos.

D) Respecto a la cuestión de que el incremento de edificabilidad residencial generado en el ámbito conjunto de la modificación no cumple lo dispuesto en la LOTUP, se dice en el informe que por ser una cuestión no planteada en el trámite de información pública procede su desestimación.

No hará ninguna consideración la Plataforma alegante sobre esto salvo el recordatorio de que quien está solicitando el informe al Servicio Territorial de Urbanismo no es la Plataforma que presentó su Queja sino el propio Síndic de Greuges.

E) Respecto al incumplimiento de la ratio de dotaciones públicas, se reitera en el informe que se está realizando un incremento de las dotaciones públicas.

Ya no hemos referido al modo falaz en que se intenta justificar en la Modificación ese incremento de dotaciones públicas, y que no existe tal sino, en realidad, una reducción de las dotaciones públicas.

F) (…) Contrariamente a lo dicho en el informe, en el Estudio de Viabilidad Económica, documentación corregida datada en mayo de 2020 (Apartado 3.6 de la Memoria Justificativa, Subapartados 1, 2 y 3, páginas 60 y 61), se justifica expresamente ese destino, al computarse como carga negativa a compensar con los beneficios derivados de la actuación el propio coste de obtención de los terrenos dotacionales públicos de la manzana de la 'Antigua Fábrica de Tabacos'. Se incluye expresamente entre dichos costes, tanto el de adquisición del suelo ocupado por los edificios de la 'Antigua Fábrica de Tabacos' - 17.393.674,32 euros- (de un suelo que ya está adquirido, y más que compensado su valor, en virtud de una permuta irreversible), como también el coste de adquisición del suelo que estaba destinado -antes de dictarse la sentencia anulatoria de la primera modificación del PGOU para el ámbito de la manzana de Tabacalera- a la implantación de los citados 16.110,00 m^2 de techo -16.403.452,69 euros-. Este suelo, el de los 16.110,00 m^2 de techo, en la medida en que se califica ahora para dotación pública, efectivamente, tendrá que ser adquirido por la Administración, pero ni su superficie es la que dice la Administración en el proyecto de Modificación, ni su aprovechamiento subjetivo ni tampoco su valor son los que, con falseamiento de la realidad, se dice en el proyecto. Lo hemos señalado ya con suficiente detalle en la Queja presentada.

G) (…) Sin poner en cuestión el 'ius variandi', su ejercicio se inscribe en la esfera de potestad discrecional de la Administración en materia de ordenación territorial y urbanística, que es el ejercicio de una potestad pública. Ello entraña, según disponen los artículos 4.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU) y 1 de la LOTUP, que debe realizarse racionalmente y de forma motivada, sustentado dicho ejercicio en el interés público, con expresión siempre de los intereses generales a los que sirve. El anterior mandato deja excluidos del 'ius variandi' las decisiones de carácter arbitrario o que respondan a objetivos espurios, distintos del propio interés general, o que puedan incurrir en infracción legal de cualquier orden.

Y es lo que ocurre en el caso de la modificación proyectada, en la que para atender un interés particular se perjudican derechos de terceros propietarios de suelo, adquiridos en el contexto de la distribución de beneficios y cargas del urbanismo. El beneficio que representa la proximidad de determinadas dotaciones públicas de carácter local -las cuales existen precisamente por haberse asumido su carga en contrapartida del aprovechamiento urbanístico, incide en el propio valor de las viviendas de las que son propietarios-. Dicho beneficio se suprime de forma inmotivada al recalificar esas dotaciones públicas que debían servir a las viviendas y fueron cedidas por tales propietarios. Se hace para servir, como decimos, intereses privados económicos, que deberían ceder ante el más general que representa el equilibrio patrimonial y de calidad de servicios públicos al que responde la equidistribución de beneficios y cargas del urbanismo.

H) (…) Es lo cierto, sin embargo, que el Estudio de Integración Paisajística tramitado con la Modificación ni siquiera menciona las Naves de Cross que existen en el entorno de la edificación residencial proyectada. Si ni siquiera hace esa mención, es lógico que del estudio no derive ninguna propuesta para preservar su protección.

Delimitado o no en el PGOU un entorno de protección, el Catálogo de Protección contiene el mandato de proteger la adecuada percepción visual de las Naves de Cross. Y su perspectiva visual no sólo no se protege en la Modificación, sino que se ve seriamente perturbada, dado que se recalifica la parcela de zona verde pública inmediata colindante a las Naves de Cross para la implantación un edificio residencial de trece plantas.

I) Respecto a determinadas infracciones procedimentales denunciadas (…)

I.1. En primer lugar, debe señalarse que el trámite de evaluación ambiental y territorial se ha realizado sin mencionar la afección que la modificación tenía en bienes incluidos en el Catálogo de Protección del PGOU de Valencia. A las Naves de Cross ni siquiera se hace mención. En cuanto a los Edificios protegidos de la 'Antigua Fábrica de Tabacos', tampoco, al amparo de un subterfugio. Se dice expresamente en la Memoria Informativa, actual página 23 de la documentación datada en mayo de 2020, que "La Ficha del Catálogo aprobada se mantendrá en sus determinaciones".

Como se indicó en el Apartado Tercero, letra E), de la Queja presentada, el Catálogo de Protección del PGOU de Valencia, cuyas normas reviven como consecuencia de anularse por sentencia la primera Modificación del PGOU que afectaba a la manzana de Tabacalera, no es el Catálogo Estructural de Bienes y Espacios Protegidos aprobado por Resolución de la Consellera de Infraestructura, Territorio y Medio Ambiente de 20 de febrero de 2015 (BOP núm. 118, de 23 de junio de 2015), sino el Catálogo aprobado en 1988, el cual imponía la protección y reconstrucción de la parte de las dos Naves Laterales que estaba detrás del primer tercio o primera crujía en toda su longitud y también la de la Nave F posterior (no la de la Nave G en razón de la imposibilidad sobrevenida, al coincidir en su emplazamiento con el edificio residencial de la calle Micer Mascó, 42, ya consolidado, que la Modificación libera de su situación de fuera de ordenación).

Siendo ya de carácter estructural la ordenación del PGOU de Valencia de 1988 con arreglo a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda, apartado 2, de la LOTUP, ninguna modificación introdujo el Catálogo de 2015 en cuanto a la configuración de los cuerpos de edificación protegidos de la 'Antigua Fábrica de Tabacos', respecto de los cuales se limitó a transponer lo que ya figuraba en el Catálogo de la Modificación anulada, naturalmente sin considerar la existencia de las Naves que habían sido ya demolidas por haberse desprotegido en ese Catálogo.

El subterfugio que se hace en la Modificación consiste precisamente en ignorar que el Catálogo Estructural de 2015 se limita a trasponer el régimen de protección establecido en el Catálogo de la Modificación anulada, sin agregar ni justificar él mismo una sola de las determinaciones de protección que afectaban al inmueble. Este hecho determina su caída al anularse el Catálogo que estableció y justificó las concretas determinaciones de protección de la 'Antigua Fábrica de Tabacos'.

I.2.) En segundo lugar, respecto al trámite de consulta pública previa que debió realizarse y no se realizó, ha de rechazarse la falta de vigencia de la norma que se afirma en el informe.

> La exigencia de dicha consulta deriva directamente de lo dispuesto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que como se dice en la Disposición Final Séptima de la LPAC entró en vigor al año de su publicación en el BOE, es decir, el día 2 de octubre de 2016.
>
> El procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica de la MODIF PGOU TABACALERA 2, tal y como consta en el expediente administrativo, se incoó por moción de la Concejalía Delegada de Planificación y Gestión Urbana de fecha 14 de marzo de 2018.
>
> Así pues, cuando se inició el procedimiento de aprobación de la Modificación estaba plenamente vigente la norma que imponía la consulta pública previa, cuyo trámite ha eludido la Administración.
>
> I.3. En último lugar, en cuanto a la ausencia que se afirma en el informe de modificaciones sustanciales introducidas después del trámite de información pública, hemos sólo de insistir en lo que ya se expuso en el Apartado Cuarto, letra C), de la Queja. A saber: que la Administración ha sustraído a dicho trámite de información pública elementos relevantes de la modificación tramitada, como son la Memoria de Sostenibilidad Económica, y la documentación que no se acompañó al instrumento urbanístico en aquel trámite sobre la incidencia de la Modificación en los bienes del Catálogo de Protección (…)".

La comunidad de propietarios del edifico sito en la calle José Meliá Sinisterra, nº 7 de Valencia, también presenta un extenso escrito de alegaciones ratificándose en las ya presentadas con anterioridad e indicando, entre otros extremos, lo siguiente:

> "(…) Al contrario que la Consellería, considero viciado de base el Procedimiento al no haberse elaborado el preceptivo, en este supuesto, Plan de Participación Pública, como ya se justificó en la Queja presentada (…) a la vista de los trece informes que se relacionan se observa que sólo cuatro de ellos se emitieron con anterioridad a la fecha de la APROBACIÓN PROVISIONAL lo que supone que casi el 85% de las "modificaciones" que de ellos se derivan, no integraban la documentación aprobada Provisionalmente por el Ayuntamiento. Tanto la Administración Local como la Autonómica, sorprendentemente, consideran que no procede una nueva exposición al público por pensar que las modificaciones y correcciones en ellos impuestas no tienen entidad suficiente para ello (…)".

2.- Consideraciones a la Administración

Llegados a este punto y tras el estudio de la información obrante en el expediente, procedemos a resolver la presente queja.

Pudiendo no ser la actuación descrita de la administración lo suficientemente respetuosa con los derechos de la persona afectada, le solicito que considere los argumentos que le expongo a continuación, como fundamento de las consideraciones con las que concluimos.

Con carácter previo, y como cuestión procedimental relevante, conviene justificar la competencia de esta institución para intervenir en la investigación de los hechos planteados en la presente queja. El artículo 17.2 de la Ley 11/1988, reguladora del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, dispone lo siguiente:

> "No entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución administrativa o judicial definitiva, y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiera por persona interesada denuncia, querella criminal o demanda ante los Tribunales ordinarios sobre los mismos hechos. Ello no impedirá, sin embargo, investigar sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas, así como velar por que la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados".

A estos efectos, nos encontramos ante una modificación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Valencia en el ámbito de la "Antigua Fábrica de Tabaco, que tiene 2 fases: una primera, de ámbito municipal, en la que ya ha recaído una resolución definitiva, constituida por el Acuerdo de Aprobación Provisional adoptado por el Pleno de fecha 28/2/2019; y una segunda, de ámbito autonómico, cuya aprobación definitiva todavía no se ha producido, al haber acordado la Comisión Territorial de Urbanismo de València, con fecha 15/7/2020, solicitar el preceptivo dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, de conformidad con el art. 57.1.d) de la LOTUP, dado que esta modificación del PGOU tiene por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de zonas verdes previstas.

Así pues, si nos centramos en la fase municipal, ya existe una postura, decisión o resolución definitiva por parte del Ayuntamiento de València, reflejada en el Acuerdo Plenario de fecha 28/2/2019.

Por otra parte, aunque todavía no se haya producido la resolución definitiva por parte de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, ni se haya pronunciado el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana sobre la modificación del uso de las zonas verdes existentes, incluso en estos casos, el artículo 17.2 de la citada Ley 11/1988, nos permite "investigar sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas".

También es importante destacar que esta institución no tiene constancia al día de hoy de que se haya presentado alguna denuncia, querella o demanda ante los Tribunales de Justicia que impida nuestra intervención.

Efectuada esta aclaración, son numerosos los motivos de impugnación formulados por las distintas asociaciones autoras de la queja. Respecto a cada uno de ellos, esta institución solicitó un informe técnico sobre cada una de esas causas de impugnación al Ayuntamiento de València y a la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad.

Conviene destacar que el Ayuntamiento de València no elaboró el informe técnico requerido, sino que se remitió a los informes ya elaborados con anterioridad en el procedimiento.

Por el contrario, la citada Consellería sí que tuvo a bien redactar dicho informe técnico sobre cada una de las causas de impugnación planteadas por la asociación en este expediente de queja.

Sin entrar en el examen individual de todos los motivos de impugnación planteados por las distintas asociaciones autoras de la queja con la finalidad de respetar al máximo el ámbito competencial de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad y el Consell Jurídic Consultiu, cuyas resoluciones definitivas todavía no se han dictado, esta institución se pronunciará sobre los "problemas generales" planteados en esta queja, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley 11/1988, que nos regula.

- *La participación de los ciudadanos en el planeamiento urbanístico como derecho constitucional*

Esta institución tiene dicho que la garantía de la participación ciudadana en el curso de la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial, se traduce en el otorgamiento a los ciudadanos de un auténtico derecho de participación en este ámbito cuya virtualidad ha de quedar suficientemente preservada. Aun de configuración legal, dicho derecho (constitucionalmente reconocido por virtud de lo dispuesto por el artículo 105.a) de la Constitución Española), constituye una exigencia insoslayable.

En este sentido, el artículo 5.e) 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, reconoce a todos los ciudadanos el siguiente derecho:

> "e) **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 motivad**a, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate".

En la misma línea, en el Preámbulo de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), de la Comunitat Valenciana, se establece lo siguiente:

> "(…) **Otro de los objetivos fundamentales de esta ley es el incremento de la transparencia y la seguridad jurídica**, concretando unas reglas del juego claras y establecidas desde el inicio de cualquier procedimiento. Todos los agentes con capacidad de operar en el territorio (promotores, técnicos, administraciones y ciudadanos en general) conocerán desde el principio los criterios ambientales y territoriales, los requisitos funcionales y las variables económicas que deberán tenerse en cuenta en la elaboración de los planes urbanísticos, territoriales y sectoriales.

> **Esta transparencia también está garantizada por la participación pública** que se realizará en los términos que exige el proceso de evaluación ambiental estratégica. Con ello, **se alcanzará una mayor legitimidad en las decisiones territoriales que se adopten respecto a dichos instrumentos, las cuales tienen una elevada repercusión sobre la calidad de vida de los ciudadanos y sobre el desarrollo sostenible del territorio** (…)".

- El fomento de la participación ciudadana en todas las fases de aprobación del planeamiento. El diálogo entre las Administraciones públicas y la ciudadanía.

El artículo 13.2 de la LOTUP concreta ese objetivo de la Ley expuesto en su Preámbulo, en los siguientes términos:

> "La elaboración y seguimiento de los instrumentos territoriales y urbanísticos garantizará el derecho de información de los ciudadanos y colectivos con intereses afectados, y **fomentará la participación ciudadana en todas sus fases**".

Esta institución considera que las Administraciones públicas urbanísticas no solo tienen la obligación de respetar y permitir la participación ciudadana a través del correspondiente trámite de exposición al público del plan previsto en la legislación urbanística, sino que, además, deben fomentar dicha participación ciudadana en todas las restantes fases del plan, tanto en su fase municipal, como autonómica. No existe ninguna prohibición en este sentido.

Dicho en otros términos, aunque la Administración haya cumplido con la exposición al público del plan, tiene la libertad de volverlo a exponer, si así lo estima oportuno o necesario, como ahora veremos.

El preámbulo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, razona en estos términos:

> "(…) los ejes sobre los que bascula esta nueva política son los de la transparencia informativa (…) y la **participación proactiva de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión sobre políticas públicas** (…) la Generalitat considera que **la participación** de los ciudadanos y ciudadanas **en los asuntos públicos constituye uno de los pilares básicos sobre los que se desarrollan y toman forma la democracia avanzada y el autogobierno**. Así lo reconoce el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, en su artículo 9.4. (…) **El diálogo entre ciudadanía y administraciones públicas no sólo es positivo y oportuno sino imprescindible para el desarrollo de una sociedad democrática y avanzada** que consolide nuestro estado de bienestar. Se fomenta así la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos (…)".

- La celebración del trámite de audiencia e información pública no impide someter el plan a consulta pública consecutivamente a aquél.

En esta línea, el artículo 47 de la citada Ley 2/2015, relativo a la participación ciudadana en la elaboración de normas, planes, procedimientos y otros instrumentos de planificación, permite a la Generalitat volver a someter a consulta pública los planes, aunque ya se haya efectuado el trámite de audiencia e información pública previsto en la LOTUP:

> "(…) **Sin perjuicio del trámite de audiencia e información pública previsto en la legislación**, **la Administración de la Generalitat** y su sector público **podrá someter, simultánea o consecutivamente a aquél, a consulta pública las normas, planes**, procedimientos, instrumentos de planificación o políticas públicas relevantes, de acuerdo con el siguiente procedimiento:
>
> 1. Los órganos administrativos o entidades competentes que consideren oportuno abrir un proceso de participación pública, publicarán en el Portal de Transparencia el proyecto de norma, plan, procedimiento o instrumento administrativo, junto a la documentación complementaria necesaria para su comprensión y valoración.
> 2. Se informará sobre los plazos y mecanismos de participación que serán preferentemente electrónicos, así como sobre el estado de tramitación del proyecto.
> 3. La participación en este proceso de consulta no conferirá a los participantes la condición de interesados prevista en la legislación sectorial o sobre procedimiento administrativo.
> 4. A través del mismo portal el órgano o entidad impulsor del proceso informará sobre el resultado mediante una valoración global".

- La intensidad de la participación ciudadana. En las modificaciones más importantes, dicha participación social debe ser mayor.

Por otra parte, también es importante destacar que la participación ciudadana no tiene la misma intensidad en cualquier caso, es decir, no basta con la publicación del anuncio de exposición al público en el boletín oficial y en los periódicos de mayor difusión.

Cuanto mayor es la trascendencia social del plan o de su modificación, mayor debe ser también la participación social. Así lo establece claramente el artículo 51.4.c) de la LOTUP al indicar lo siguiente respecto a las revisiones de planes generales de ordenación estructural y de **modificaciones que supongan cambios** de clasificación de suelo que alteren el modelo territorial del municipio o **en la calificación del suelo que incrementen su aprovechamiento**:

> "(…) el plan de participación pública incluirá, además y al menos, **la celebración de sesiones explicativas abiertas al público sobre el contenido de la ordenación futura y las alternativas presentadas, la elaboración de resúmenes e infografías de las propuestas de ordenación más importantes para facilitar la difusión y comprensión ciudadana de la ordenación, así como memoria de viabilidad económica preceptiva**, elaborada sobre la base de estudios de mercado rigurosos y acreditados por sociedades de tasación homologadas por entidades públicas con competencia para ello o por entidades análogas de otros países (…)".

- *Las cuestiones discrecionales y regladas planteadas por la ciudadanía*

No resulta ocioso destacar que la participación ciudadana, según reconoce el artículo 5.e) 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, puede adoptar varias formas: alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas.

Desde el punto de vista de la mayor o menor libertad que tienen las Administraciones públicas para aceptar o rechazar lo indicado en dichos escritos, nos encontraremos con cuestiones discrecionales o regladas.

En las primeras, las Administraciones pueden rechazar motivadamente las propuestas o sugerencias formuladas por la ciudadanía. Una vez transcurrido el plazo de exposición al público del plan, las Administraciones pueden no entrar a valorar las presentadas fuera de plazo, ya que, de lo contrario, el procedimiento se eternizaría en contra del interés general.

Ahora bien, respecto a las cuestiones regladas, cuando los ciudadanos plantean en sus escritos de alegaciones que se están incumpliendo determinados preceptos legales, las Administraciones no tienen la libertad de ignorar esos escritos y, en su caso, seguir vulnerando los requisitos legales, con el pretexto de que dichos escritos se han presentado fuera del plazo de exposición al público del plan.

Esta institución considera que resulta contrario al interés público continuar con el procedimiento de tramitación y aprobación de un plan urbanístico e ignorar las posibles vulneraciones legales que se puedan estar cometiendo con apoyo en la extemporaneidad del escrito en el que se detallan.

Las cuestiones legales deberían ser siempre apreciadas por la propia Administración, de oficio, para, en su caso, una vez analizadas con detenimiento, subsanar y corregir los posibles incumplimientos legales que se hayan producido antes de su aprobación definitiva.

De lo contrario, se obliga a los ciudadanos afectados a acudir a los Tribunales de Justicia, generándose, en contra del interés general, una importante inseguridad jurídica en la ejecución y cumplimiento de la modificación del PGOU aprobada.

- Doctrina del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana respecto a la participación ciudadana en el planeamiento urbanístico

La potestad discrecional de las Administraciones urbanísticas para decidir libremente el modelo de ciudad y el contenido del planeamiento es objeto de revisión en sede judicial para asegurar que las decisiones se toman de forma motivada, teniendo en cuenta los informes técnicos y que el procedimiento cuenta con una fase de información pública que lo legitima y democratiza. De esta forma, se consigue el deseable equilibrio entre el interés general y el de los ciudadanos, materializando derechos constitucionales tan importantes como el de la participación en los asuntos públicos, el acceso a una vivienda digna y la protección del medio ambiente.

Hay que destacar la necesidad de lograr la deseada legitimación democrática del planeamiento urbanístico. En este sentido, la participación ciudadana, como manifestación de una democracia avanzada, coadyuva a que la decisión del planificador encuentre elementos de juicio y de análisis más y mejor contrastados, permitiendo una visión heterogénea de todas aquellas personas, que representando intereses propios o colectivos, puedan facilitar un proceso de toma de decisiones, no solo más transparente, sino también más lógico y acertado.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia nº 28, de fecha 16/2/2017 (Recurso 2544/2016), razona en estos términos:

> "(…) la 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** (…) **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) de la Constitución Española, 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" (STC 119/1995, de 17 de julio) (…) **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—, derecho que se vulnera si se aprueba el instrumento de planeamiento sin el correspondiente trámite de información pública, y, también, cuando se han introducido, sin ese trámite, modificaciones sustanciales en el planeamiento aprobado. En ese último caso la participación tampoco es efectiva, en cuanto referida a un plan que no es el que contiene las decisiones que la Administración se propone adoptar en el instrumento de planeamiento y sobre las que ha de permitir que se exprese la opinión ciudadana (…)"

El Tribunal Supremo, desde sus Sentencias de fechas 11/5/2009 (Recurso nº 4814/2006 y 6341/2006) y 9/12/2008 (Recurso nº 7459/2004), ha pasado de entender el trámite de información pública como una irregularidad no invalidante, a declarar la nulidad de pleno derecho de los planes que han incumplido este esencial trámite:

> "(…) **la obligación de garantizar la participación de los ciudadanos en la tramitación de los planes urbanísticos, reiterando la fase de información pública si fuera necesario,** se deriva (…) del artículo 105 .a) de la Constitución y el artículo 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, en los que se consagra, respectivamente, el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos en general y en los procedimientos de planeamiento y gestión urbanística en particular. Dicho principio se reproduce actualmente en los artículos 11.1) y 4.e) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley del Suelo (…)".

El Tribunal Supremo, en su Sentencia de fecha 6/5/2015 (Recurso 1710/2013), insiste en efectuar la siguiente aclaración:

> "(…) obligado será recordar que no nos encontramos ante un acto administrativo sino ante la elaboración de una disposición de carácter general, por la que **la infracción del trámite de información pública determina su nulidad por quebrantamiento del principio de participación ciudadana en la elaboración del Plan** (…)".

Finalmente, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, en su Sentencia nº 318, de fecha 10/3/2010 (Recurso 300/2007), se hizo eco de la doctrina del Tribunal Supremo en estos términos:

> "(…) **La información pública en el planeamiento urbanístico es un trámite esencial**, ya que, como manifiestan las SSTS 3ª, Sección 5ª, de 11 de mayo de 2009 -rec. núm. 4814/2006 y núm. 6341/2006, "no es un mero trámite en el procedimiento de su elaboración, sino un trámite esencial **por la especial incidencia que tienen los planes urbanísticos en la vida de los ciudadanos**, máxime cuando se produce, como aquí sucede, la revisión del Plan General de Ordenación Urbana, al configurar la ordenación urbanística de todo el término municipal que a todos interesa".

En definitiva, y para concluir, teniendo en cuenta la evolución normativa experimentada en los últimos años hacia una mayor transparencia de las instituciones públicas y un reforzamiento del derecho fundamental a participar en la gestión de los asuntos públicos (artículo 23.1 de la Constitución Española), es necesario hacer hincapié en garantizar que el ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico respete el derecho a que dicha participación no solo sea formal, sino real y efectiva, propia de una democracia avanzada.

La legalidad, el acierto y la oportunidad en la toma de decisiones públicas debe contar con la legitimidad democrática de la ciudadanía a la hora de definir un modelo de ciudad que afectará a las generaciones presentes y futuras.

A la vista de todo ello, y de conformidad con lo establecido en el artículo 29.1 y 29.2 de la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, reguladora del Síndic de Greuges, formulamos las siguientes consideraciones:

A la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad

- **SUGERIMOS** que, con carácter general, extreme sus esfuerzos para garantizar al máximo posible la información y participación ciudadana en los planes territoriales y urbanísticos.

Al Ayuntamiento de València y a la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad

- SUGERIMOS que, en este caso concreto, con anterioridad a que se produzca la aprobación definitiva de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valencia en el ámbito de la "Antigua Fábrica de Tabaco" (MODIF PGOU TABACALERA-2), se mantengan las reuniones de trabajo que sean necesarias con las asociaciones autoras de la queja y demás personas afectadas, con la finalidad de dialogar, analizar y, en su caso, corregir y subsanar las numerosas cuestiones de legalidad planteadas.

Le agradeceríamos que, en el plazo de un mes, nos remita el preceptivo informe en el que nos manifieste si acepta las consideraciones que le realizamos o, en su caso, las razones que estime para no aceptarlas.

Para su conocimiento, le hacemos saber, igualmente, que, a partir de la semana siguiente a la fecha en la que se ha dictado la presente resolución, ésta se insertará en la página web de la Institución.

Agradeciendo su colaboración, le saluda atentamente,

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana