

<p><b>Expediente:</b> 2020/G01_02/00304 - 1457339H <b>Ref.:</b> ████████ <b>Fase:</b> Investigación <b>Trámite:</b> Resolución final investigación <b>Asunto:</b> Irregularidades urbanísticas de fondo y de tramitación formal en el procedimiento de aprobación de la Modificación del PGOU de Valencia "Antigua Fábrica de Tabacos" (Tabacalera 2) <b>Denunciado:</b> Ayuntamiento de Valencia</p>	
---	--

### RESOLUCIÓN CONCLUSIÓN ACTUACIONES DE INVESTIGACIÓN

El director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, en el ejercicio de las funciones y competencias atribuidas por el artículo 16 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, visto el informe emitido el 15 de agosto de 2023 por la Dirección de Análisis e Investigación y atendiendo a los siguientes;

#### ANTECEDENTES DE HECHO

##### PRIMERO. – Alerta y contenido.

A través del buzón de denuncias de la Agencia Valenciana Antifraude (Agencia o AVAF), el 05/07/2020, se presentó alerta contra el Ayuntamiento de Valencia sobre presuntas irregularidades urbanísticas, de fondo y de tramitación formal, en el procedimiento de aprobación de la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Valencia en el ámbito de la "Antigua Fábrica de Tabaco" (Tabacalera 2).

Con carácter previo, la Agencia, debe puntualizar que el Ayuntamiento de Valencia incoó la instrucción del procedimiento de aprobación de la Modificación puntual del PGOU "Antigua Fábrica de Tabacos" (Tabacalera 2), en virtud del acuerdo plenario adoptado en sesión de fecha **25 de mayo de 2017**, en ejecución de la Sentencia nº 147/2017, de 1 de febrero de 2017, de la Sala de lo Contencioso – Administrativo del Tribunal Supremo que provocó la firmeza de la Sentencia nº 909/2015, de 30 de octubre de 2015, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

En síntesis, los hechos expuestos en la alerta se resumen en los siguientes apartados:

##### 1.- Infracciones en la ordenación del planeamiento

- a) Incumplimiento del deber impuesto en la Sentencia de promover condiciones para la reconstrucción de las naves de la Antigua Fábrica de Tabaco.
- b) La edificabilidad residencial de las calles Peña Roja/Río Escalona y 7 de abril de 1979 no se genera por exigencia de la Sentencia.
- c) La supresión de las dotaciones públicas de las calles Peña Roja/Río Escalona y 7 de abril de 1979 no responde al interés público del planeamiento.
- d) La edificabilidad residencial generada con la modificación en las parcelas de la Av. Navarro Reverter 17, en la calle Micer Mascó 42 y en las calles 19-36 Peña Roja/Río Escalona y 7 de abril de 1979 no cumple los preceptos de la LOTUP.
- e) La nueva previsión de dotaciones públicas no cumple la ratio dotacional exigible.

f) Inexistencia de un derecho de la [REDACTED] a los 16.110 m<sup>2</sup> de techo de edificabilidad residencial que se reubica en las parcelas de las calles Peña Roja/Río Escalona y 7 de abril de 1979 para dar satisfacción a dicha mercantil.

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.

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

## 2.- Infracciones en la normativa en el procedimiento de aprobación

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 Modificación del PGOU Tabacalera

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.

## 3.- Contradicciones de criterios de la administración municipal en la resolución del procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la mercantil [REDACTED] y el procedimiento de aprobación de la Modificación del PGOU de Valencia (Tabacalera 2)

### SEGUNDO. – Apertura del expediente.

La alerta interpuesta dio lugar a la apertura por parte de la Agencia Valenciana Antifraude del expediente identificado con el número de referencia 2020/G01\_02/00304.

### TERCERO. – Actuaciones realizadas en la fase de análisis.

Durante la fase de análisis de la verosimilitud de los hechos expuestos en la alerta, la Agencia constató que los mismos, ya habían sido analizados e investigados por el Sindic de Greuges mediante la instrucción del expediente nº 2001832.

Como resultado de la labor investigadora realizada por el Sindic de Greuges, el **06/10/2020**, concluyó que, dado que el procedimiento de aprobación de la Modificación del PGOU Tabacalera 2 estaba en tramitación, pendiente de la resolución definitiva por parte de la administración autonómica, solo entraba a “investigar los problemas generales planteados en las quejas presentadas” y formuló las siguientes recomendaciones:

“A la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad:

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

Al Ayuntamiento de Valencia 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” (Modificación Tabacalera 2) se mantenga las reuniones de trabajo que sean necesarias con las asociaciones autores 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.”*

Asimismo, el Síndic de Greuges solicitó a las administraciones que emitiesen informe en el que manifestasen si aceptaban las consideraciones realizadas o, en su caso, las razones que estimasen para no aceptarlas.

En fecha **02/03/2021** la Agencia Valenciana Antifraude, remitió escrito al Síndic de Greuges al objeto de poder conocer el estado de tramitación del expediente nº 2001832 y saber si las administraciones a las cuales el Síndic de Greuges efectuó las recomendaciones, habían remitido el informe manifestando si las aceptaban o no.

El **10/03/2021** el Síndic de Greuges informó a esta Agencia que el expediente se encontraba finalizado con un último trámite de fecha de 24/12/2020, en el que se emitió el cierre por el Síndic con notificación a todas las partes, especificando que:

- El Ayuntamiento de Valencia remitió el informe el 26 de octubre de 2020, manifestando que no aceptaba la sugerencia al considerar que “(...) *las únicas correcciones que se pueden plantear legalmente en esta fase son las indicadas por la administración autonómica a quien compete aprobar definitivamente el instrumento de planeamiento, motivo por el cual la administración municipal no puede plantear a la administración autonómica cambios en el planeamiento con motivo de un consenso alcanzado en una reunión de trabajo con uno solo de los alegantes en el procedimiento sin seguir el cauce o proceso legal establecido en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana (...)*”, y
- La Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad presentó el informe el 13/11/2020, quien sí aceptó la sugerencia del Síndic, comprometiéndose a “*llevar a cabo las actuaciones necesarias para promover las reuniones de trabajo que sean necesarias con las asociaciones autoras de la queja y demás personas afectadas*”.

Debiendo indicarse al respecto, tal y como consta en el anuncio de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad sobre aprobación definitiva de la modificación del PGOU relativa a la Antigua Fábrica de Tabacos (BOP nº 51 de 16/03/2021) que la administración autonómica, en cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Síndic de Greuges, desarrolló actuaciones de participación pública en la fase de aprobación definitiva de la modificación del PGOU, que quedaron recogidas en el informe del Servicio Territorial de Urbanismo de Valencia de fecha 01/12/2020.

#### **CUARTO. - Sobre el informe previo de verosimilitud**

A tenor de lo establecido en el artículo 12 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, que establece que el inicio de las actuaciones por parte de la Agencia se producirá cuando se haya comprobado la existencia de indicios razonables de veracidad de los hechos o conductas que hayan sido objeto de la alerta y tras el análisis efectuado por la Dirección de Análisis e Investigación, el **26/05/2021** se emitió el **informe previo de verosimilitud** que evaluó la credibilidad de los hechos y determinó justificada una investigación y propuso proceder al requerimiento de documentación necesaria al Ayuntamiento de Valencia para la realización de dichas actuaciones.

En el citado informe previo la AVAF, partiendo de los hechos manifestados en la alerta y en base a la documentación que disponía en dicho momento, procedió a contextualizar, brevemente, las **actuaciones/actos administrativos** acaecidos hasta el momento, que se reproducen a continuación:

**I.- En cuanto a los antecedentes administrativos previos que motivan la incoación del procedimiento de aprobación de la Modificación del PGOU de Valencia (Tabacalera 2)**

a) Con carácter previo a la Modificación del PGOU de Valencia (Tabacalera 1) el Ayuntamiento de Valencia tramitó un Convenio Urbanístico (expediente 2002/52), que fue aprobado por la Junta de Gobierno Local en sesión de **22 de abril de 2005**, y posteriormente suscrito, el **30 de mayo de 2005**, por el Ayuntamiento de Valencia y por las mercantiles [REDACTED] e [REDACTED]

b) El Conseller de Territorio y Vivienda de la Generalitat por Resolución de **30 de junio de 2006** aprobó, a propuesta del Ayuntamiento de Valencia, la Modificación del PGOU de Valencia en el ámbito de la “Antigua Fábrica de Tabaco” (Tabacalera 1) (DOGV n.º 5349 de 19 de septiembre de 2006).

c) Dicha resolución autonómica fue objeto del recurso contencioso - administrativo promovido por la entidad [REDACTED] sustanciándose en el seno del Procedimiento Ordinario nº 1036/2006.

d) Por sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia (Sección 1) nº 909/2015, de 30 de octubre de 2015, dictada en el procedimiento ordinario 1036/2006, tras determinar que los elementos demolidos de la Fábrica de Tabacos tenían valor protegido y que se realizó contraviniendo la conservación de un conjunto industrial protegido, **declaró la nulidad** de:

- La Resolución de 30 de junio de 2006 del Conseller de Territorio y Vivienda de aprobación de la Modificación del PGOU en el ámbito de la “Antigua Fábrica de Tabaco” (Modificación PGOU Tabacalera 1) y

- El acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 22 de abril de 2005, que aprobó el convenio urbanístico entre el Ayuntamiento de Valencia y las mercantiles [REDACTED] y la [REDACTED] en el que constaba la permuta, en virtud de la cual [REDACTED] resultó titular del solar sito en la plaza de América (referencia catastral [REDACTED] y el Ayuntamiento obtenía la parte de la parcela dónde estaba la Fábrica de Tabacos (referencia catastral 7029501YJ772G que tras la segregación efectuada mantuvo el mismo número de referencia catastral).

Dicha sentencia fue recurrida por [REDACTED] en casación, y posteriormente la Sala de lo Contencioso – Administrativo del Tribunal Supremo, por Sentencia n.º 147/2017, de 1 de febrero de 2017, desestimó el recurso interpuesto, ganando firmeza la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana nº 909, de 30 de octubre de 2015, cuyo falló, como se ha indicado con anterioridad, declaraba la nulidad tanto de la Modificación del PGOU de Valencia “Tabacalera 1” como del Convenio Urbanístico.

e) La consecuencia inmediata tras la anulación de la Modificación puntual del PGOU en el ámbito de la “Antigua Fábrica de Tabaco” (Tabacalera 1) es que recobró vigencia la ordenación

urbanística anterior (PGOU de 1988), con las modificaciones relacionadas con la catalogación de la Antigua Fábrica de Tabacos como Bien de Relevancia Local realizadas en 2015 y de forma colateral:

1.- Las edificaciones rehabilitadas integralmente y las construidas de nueva planta, que se detallan a continuación, al amparo de proyectos sujetos a licencia bajo la vigencia de la modificación del PGOU anulada, quedaron en la situación jurídica de fuera de ordenación.

- Edificio municipal de la “Antigua Fábrica de Tabacos”, destinado a equipamiento público administrativo-institucional que fue objeto de rehabilitación integral por el Ayuntamiento de Valencia.

La totalidad del edificio paso a ocupar terrenos de uso industrial calificados como IND-1 por la ordenación del PGOU de 1988.

- Edificio de nueva planta de uso dominante residencial multifamiliar en C/ Micer Mascó 42, con un total de 80 viviendas de renta libre en plantas superiores, 148 plazas de vehículos de cuatro ruedas, 9 plazas de motocicletas y 21 cuartos trasteros en el sótano, 16 locales sin habilitar en planta baja y 16 locales de oficinas en planta primera, construcción autorizada por licencia de edificación concedida por Resolución U-662 de 31 de marzo de 2010, modificada por Resolución 705-I de 23 de mayo de 2012, y licencia de primera ocupación concedida por resolución 1.307-I de 4 de diciembre de 2012, siendo el titular de todas ellas [REDACTED].

Al igual que el caso anterior, la totalidad del edificio pasó a ocupar terrenos de uso industrial calificados como IND-1 por la ordenación del PGOU de 1988.

- Edificio de nueva planta de uso dominante residencial plurifamiliar en la Avenida Navarro Reverter n.º 17, con 52 viviendas de renta libre en plantas superiores, 140 plazas de garaje en plantas sótano y 2 locales diáfanos sin uso en planta baja, construcción autorizada por licencia de edificación concedida por Resolución U-431 de 1 de marzo de 2010, modificada por Resolución 830-I de 26 de junio de 2012, y licencia de primera ocupación concedida por Resolución de 1.130-I de 22 de octubre de 2012, siendo el titular de las mismas [REDACTED].

La totalidad del edificio paso a ocupar terrenos de uso dotacional público, calificados por el PGOU de 1988 como “Sistema General de Servicio Público Administrativo-Institucional”.

2.- Al declararse nulo el Convenio Urbanístico, en virtud del cual el Ayuntamiento de Valencia adquirió la titularidad del actual complejo de Tabacalera y la mercantil [REDACTED] la finca situada en la Plaza de América, así como la edificabilidad correspondiente a Micer Mascó, dejó de existir título jurídico sobre la actuación ya materializada.

f) Tras la anulación judicial de la Modificación del PGOU en el ámbito de la “Antigua Fábrica de Tabaco” (Tabacalera 1) la actuación de la administración autonómica y municipal fue la siguiente:

1.- El **5 de julio de 2017** (BOP nº 145 de 28 de julio de 2017) el director general de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la **Conselleria de Territorio y Vivienda** dictó Resolución por la que ejecuta la sentencia 909, de 30/10/2015, anulando la Resolución del Conseller de Territorio de la Generalitat Valenciana de 30/06/06, que aprobó definitivamente la modificación del PGOU de Valencia.

2 – El **Ayuntamiento de Valencia** en **sesión plenaria de 25 de mayo de 2017** tiene por anulada la Modificación del PGOU de Valencia en el ámbito de la “Antigua Fábrica de Tabaco” (Tabacalera 1) y, adopta, entre otros acuerdos, encargar:

2.1.- **Al Servicio de Planeamiento** que proceda a redactar un nuevo instrumento de planeamiento con las siguientes premisas:

a) Posibilitar la reconstrucción de las naves laterales del edificio de la Antigua Fábrica de Tabaco con fachada a las calles Naturalista Rafael Cisternes y Naturalista Arévalo Baca.

En relación con la agresión al patrimonio cultural, el Ayuntamiento de Valencia en el acuerdo plenario de 25 de mayo de 2017 estimó que, aunque el fallo de la sentencia no reconocía situación jurídica individualizada, ni ordena la reconstrucción de la edificación demolida en su día, el efecto práctico no puede ser neutro, pues ello supondría legitimar la grave agresión al patrimonio cultural, permitiendo el derribo parcial del edificio protegido de Tabacalera, en concreto las dos naves del fondo de la parcela recayentes a Micer Mascó y los segundos tercios de las naves laterales con fachada a las calles Naturalista Rafael Cisternes y Naturalista Arévalo Baca. Por esa razón, se planteó como prioridad la reconstrucción de las edificaciones protegidas parcialmente demolidas, que, aunque no gocen hoy de protección patrimonial en la ficha de BRL contenida en el vigente Catálogo Estructural de Bienes y Espacios Protegido, estiman conveniente para el interés público dejar memoria para futuras generaciones.

b) Eliminación de la edificabilidad privada de la parcela a la C/ Micer Mascó y trasladar la edificabilidad a otro punto de la ciudad con valor urbanístico similar, al objeto de destinar dicha parcela a usos dotacionales públicos.

En relación con este tema la Corporación, en la sesión plenaria de 25 de mayo de 2017, estimó conveniente para el interés general que no se construyese, en el emplazamiento previsto por el instrumento de planeamiento anulado, y se materializase la edificabilidad privada que éste asignaba a la parcela edificable con fachada a la C/ Micer Mascó (con una superficie: 1.790 m<sup>2</sup> y edificabilidad neta: 16.110 m<sup>2</sup> t) y planteó **“como objetivo prioritario, complementario del anterior, el traslado de dicha edificabilidad a otro punto de la ciudad con valor urbanístico similar, con la finalidad de destinar la superficie indicada a usos dotacionales públicos”**

c) Recuperar el uso de Equipamiento Público administrativo-institucional del edificio de la Antigua Fábrica de Tabacos con la finalidad de garantizar la prestación del servicio público que ya estaba realizándose.

d) Recuperar el uso dominante residencial plurifamiliar de los edificios construidos en C/ Micer Mascó 42 y la Avenida Navarro Reverter n.º 17, en aras de la seguridad jurídica y en garantía de los derechos de los terceros hipotecarios adquirentes de buena fe.

2.2. Al **Servicio de Proyectos Urbanos** la redacción del Proyecto Básico y de Ejecución de reconstrucción de las naves laterales del edificio de la Antigua Fábrica de Tabacos.

## **II.- Respecto a la tramitación del procedimiento de aprobación de la Modificación del PGOU de Valencia “Antigua Fábrica de Tabacos” (Tabacalera 2)**

El procedimiento de Modificación del PGOU de Valencia “Antigua Fábrica de Tabacos” (Tabacalera 2) está integrado por una serie de fases y sucesión de actos administrativos, que corresponden a la administración municipal y autonómica en cuanto a su aprobación y a la emisión de informes preceptivos.

### **Tramitación municipal** (Expediente n.º: E-03001-2017-000142-00)

a) Por el Servicio de Planeamiento, en cumplimiento del acuerdo plenario de 25 de mayo de 2017, se elabora una nueva documentación de la Modificación Puntual del PGOU de Valencia 'Antigua Tabacalera', incoándose, mediante Moción del Concejal Delegado de Planificación y Gestión Urbana de 14 de marzo de 2018, el correspondiente **procedimiento de evaluación ambiental territorial y estratégica** por el procedimiento simplificado, relativa al instrumento de planeamiento redactado, previsto en los artículo 50 y siguientes de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP).

b) Mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de **15 de marzo de 2018**, se inicia el procedimiento ambiental, admitiendo a trámite la documentación elaborada por el Servicio de Planeamiento y acordando someter la misma a consulta de las administraciones públicas afectadas y personas interesadas identificadas.

Tras la oportuna tramitación, se procedió a la aprobación del **Informe Ambiental del Instrumento de Evaluación Ambiental Estratégica** de la Modificación Puntual del PGOU de Valencia, por la **Junta de Gobierno Local de fecha 14 de septiembre de 2018, concluyéndose que la modificación puntual no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente** conforme a los criterios establecidos en el Anexo VIII de la LOTUP, publicándose el anuncio de dicha aprobación en el DOGV nº 2409 de 24 de septiembre de 2018.

b) El Pleno del Ayuntamiento de Valencia en sesión de fecha **27 de septiembre de 2018** adoptó el acuerdo de inicio del proceso de consulta a las administraciones públicas afectadas y personas interesadas en la Modificación Puntual del PGOU de Valencia Antigua Tabacalera, y sometiéndola a información pública, durante un plazo de 45 días, mediante los correspondientes anuncios en el DOGV y en un diario no oficial de amplia difusión de la localidad.

Los anuncios de información pública se insertaron en el DOGV n.º 8400 de 10 de octubre de 2018 y en el diario “Las Provincias” de 10 de octubre de 2018.

c) Superada la fase de información pública y de consultas a las administraciones públicas afectadas y personas interesadas, el Pleno del Ayuntamiento, el **28 de febrero de 2019**, en virtud de lo dispuesto en el artículo 57.1.d) de la LOTUP, en relación con el artículo 123.1.i) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, aprueba provisionalmente el documento de Modificación del PGOU de Valencia “Antigua Fábrica de Tabacos” (Tabacalera 2).

En dicho acuerdo el Pleno del Ayuntamiento, considerando que las modificaciones introducidas en el documento, con ocasión de la información pública, no revestían el carácter de cambios sustanciales en la versión preliminar del plan, estimaron que no era necesario un nuevo trámite de audiencia a los interesados y sometimiento a información pública que contempla el artículo 57.1 d) de la LOTUP en relación con el artículo 53 de la citada norma.

d) Instruido el procedimiento en el marco municipal, el Ayuntamiento de Valencia remitió, el **10 de abril de 2019**, las actuaciones a la Comisión Territorial de Urbanismo de la entonces Conselleria de Vivienda, Obras públicas y Vertebración del Territorio, a efectos de la aprobación definitiva de la Modificación del PGOU de Valencia “Antigua Fábrica de Tabacos”, previa obtención del dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

#### **Tramitación autonómica** (Expediente nº: 20190082)

a) La Comisión Territorial de Urbanismo, a propuesta del director general de Urbanismo, es el órgano competente para resolver sobre la aprobación definitiva de los planes que modifican la ordenación estructural, de conformidad con el artículo 44.2.c de la LOTUP, en relación con los artículos 5.1 y 7.1 del Decreto 8/2016, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales y Urbanísticos de la Generalitat.

Con motivo de las modificaciones introducidas a raíz de los informes sectoriales emitidos durante la fase de tramitación autonómica **que requirieron la subsanación de determinada documentación por parte del Ayuntamiento de Valencia, el Pleno, en sesión de 11 de mayo de 2020**, efectuó la aprobación provisional de la documentación elaborada y justificó que las modificaciones introducidas en el documento inicialmente aprobado fueron meras subsanaciones, correcciones y/o concreciones que no implican una modificación sustancial de la propuesta de planeamiento llevada a cabo el ayuntamiento, por lo que no se requirió un nuevo trámite de información pública del documento, de conformidad con el artículo 57.1 c) de la LOTUP.

b) La Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, con fecha **15 de julio de 2020**, puesto que la Modificación del PGOU de Valencia “Antigua Fábrica de Tabacos” tenía por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de zonas verdes previstas, solicitó el preceptivo dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, de conformidad con el artículo 57.1.d) de la LOTUP.

c) El **Consell Jurídic Consultiu** de la Comunitat Valenciana, en sesión de **7 de octubre de 2020**, emitió dictamen favorable respecto a la Modificación del PGOU de Valencia “Antigua Fábrica de Tabacos”.

El artículo 63.3 de la LOTUP establece que *“las nuevas soluciones propuestas deberán mantener el equilibrio de dotaciones públicas y el aprovechamiento lucrativo, suplementando en su caso la red primaria y secundaria de dotaciones de forma que cumplan con los criterios*

de calidad, capacidad e idoneidad exigidos según el anexo IV de esta Ley”, concluyendo el Consell Juridic Consultiu que resulta jurídicamente viable la modificación del planeamiento propuesta, aprobada inicialmente por el Ayuntamiento de Valencia y definitivamente por la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad en lo que respecta a dichas dotaciones y conforme con el ordenamiento jurídico en lo que respecta a zonas verdes.

d) El **9 de diciembre de 2020** la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia acuerda aprobar definitivamente la Modificación del PGOU de Valencia “Antigua Fábrica de Tabaco” (Tabacalera 2). Dicho acuerdo fue publicado en el BOP nº 51 de **16 de marzo de 2021**.

### III.- En cuanto al expediente de responsabilidad patrimonial interpuesto por

La mercantil [REDACTED] ( [REDACTED] ) presentó el **6/02/2018** escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, concurrente y solidaria del Ayuntamiento y de la Conselleria de Territorio y Vivienda de la Generalitat Valenciana, derivada de la anulación judicial de la Resolución del Conseller de Territorio y Vivienda de la Generalitat, por la que se aprobaba definitivamente la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valencia (PGOU) y del acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 22 de abril de 2005, por el que se aprobaba el convenio urbanístico suscrito entre el Ayuntamiento de Valencia, [REDACTED], [REDACTED], e [REDACTED].

#### QUINTO. - Sobre el inicio de actuaciones de investigación.

Mediante Resolución nº 391 del director de la Agencia de fecha **28/05/2021** se acordó el inicio del expediente de investigación 2020/G01\_02/00304 cuyo objeto era averiguar la existencia de irregularidades urbanísticas de fondo, y de tramitación formal en el procedimiento de aprobación de la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valencia en el ámbito de la “Antigua Fábrica de Tabaco” (Tabacalera 2) y se solicitó al Ayuntamiento de Valencia la presentación de la siguiente documentación:

1. *Certificado del acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 22 de abril de 2005, en virtud del cual se aprobó el Convenio Urbanístico (expediente 2002/52) entre el Ayuntamiento de Valencia y las mercantiles [REDACTED] y [REDACTED] e [REDACTED].*
2. *Copia del Convenio Urbanístico suscrito por el Ayuntamiento de Valencia el 30 de mayo de 2005 con las mercantiles por [REDACTED] y la [REDACTED].*
3. *Copia del acuerdo de la Junta de Gobierno Local en virtud de la cual el Ayuntamiento de Valencia desestimó la responsabilidad patrimonial presentada por [REDACTED] tras haberse emitido el informe del Consell Juridic Consultiu.*
4. *Copia del Informe Técnico de la Dirección Territorial de Cultura de la Generalitat Valenciana, que está incorporado en el expediente de la sesión del Pleno del Ayuntamiento de Valencia de 26 de septiembre de 2019, según diligencia del secretario del ayuntamiento que consta en el acta de la citada sesión plenaria, asunto nº 10 del orden del día.*
5. *Informe del departamento de Patrimonio en el que se identifiquen las parcelas de titularidad municipal de uso residencial susceptibles jurídicamente de poder ser enajenadas, identificando para cada una de ellas su ubicación, referencia catastral, carácter patrimonial o integrantes del patrimonio municipal del suelo, valor de inventario, metros cuadrados de suelo y metros cuadrado de techo edificables.*

Asimismo, en la Resolución nº 391/2021 del director de la Agencia, se informó al Ayuntamiento de Valencia que, en el supuesto de que los hechos objeto del expediente de investigación nº 2020/G01\_02/00304 estuviesen siendo investigados por la autoridad judicial, el ministerio fiscal o la policía judicial, y así le constase a esa institución, debía comunicarlo a la Agencia a los efectos de interrumpir las actuaciones de investigación de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5.2 de la ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la agencia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción de la Comunitat Valenciana.

El ayuntamiento, dando cumplimiento al requerimiento efectuado, el 02/06/2021 aporta escrito, suscrito por el jefe de la sección administrativa del Servicio de Planeamiento, al que no se incorpora la documentación solicitada por la Agencia, en virtud del cual manifiesta que:

*"[...] puestos en contacto con la Asesoría Jurídica Municipal del Ayuntamiento de Valencia, se comunica que se está tramitando el Recurso Ordinario 1/96/2021 ante la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, interpuesto contra el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo por la que se aprueba definitivamente la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valencia.*

*Asimismo, consta incidente de ejecución del Procedimiento Ordinario 1036/2006 de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana [...]"*

Tras el escrito remitido por el ayuntamiento, es cuando la Agencia tiene conocimiento que el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de 09/12/2020 había sido objeto de doble impugnación.

1. Mediante recurso directo que se tramita por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJCV, con nº de Procedimiento Ordinario 96/2021.
2. Mediante demanda planteada en incidente de ejecución de la Sentencia 909/2015, de 30 de octubre, que se tramita como pieza incidental de ejecución nº 18/2021, correspondiendo su conocimiento, también, a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJCV.

#### **SEXTO. - Interrupción de las actuaciones de investigación**

Visto el escrito remitido por el Ayuntamiento de Valencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana y siendo la Agencia consciente que en el momento en que se encontraba la tramitación del expediente *"Modificación del PGOU de Valencia (Tabacalera 2)"*, solo por medio del ejercicio de los recursos ordinarios, y a través de los cauces procesales correspondientes, podía desarrollarse un juicio en garantía de los derechos de defensa de cuantas posiciones jurídico-subjetivas puedan tratar de hacerse valer a favor o en contra de la actuación administrativa que se ha desarrollado durante la tramitación del procedimiento de aprobación de la citada modificación del planeamiento general; el **02/07/2021** se emitió el **informe sobre duplicidad de actuaciones** que propuso acordar interrumpir las actuaciones de esta Agencia respecto del expediente 2020/G01\_02/00304.

El director de la Agencia, mediante Resolución nº 509 de **05/07/2021**, acordó interrumpir las actuaciones de investigación de la AVAF respecto del expediente 2020/G01\_02/00304 y su remisión al Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

SELLO

Incorporado al libro de resoluciones  
16/08/2023

La AVAF en su informe de interrupción de actuaciones, tras un primer análisis de la documentación que hasta el momento disponía, efectuó las siguientes consideraciones:

**I.- En cuanto a los antecedentes administrativos previos que motivan la incoación del procedimiento de aprobación de la Modificación del PGOU de Valencia (Tabacalera 2)**

La ejecución de una sentencia, que anula una figura de planeamiento y a su vez un convenio urbanístico, con edificios ya construidos y habitados en fuera de ordenación, otros sin materializar, naves protegidas que no debieron demolerse, oficinas municipales en funcionamiento y también en situación de fuera de ordenación y unos intereses económicos pendientes de concretar, no deja de ser un asunto de no fácil resolución, pero de alta responsabilidad.

El Ayuntamiento de Valencia con los acuerdos adoptados en el pleno de 25 de mayo de 2017 **estableció las directrices generales de ordenación del nuevo planeamiento** (Modificación del PGOU “Antigua Fábrica de Tabacos” Tabacalera 2) que dieran cumplimiento a la Sentencia 909/2015, de fecha 30 de octubre.

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, mediante Auto nº 162/2018, de 26 de octubre, ya manifestó su opinión ante el incidente de ejecución de la Sentencia, presentado por [REDACTED] acordando desestimar la solicitud de declaración de nulidad del Acuerdo Plenario de 25 de mayo de 2017 por estimarlo acorde a derecho.

No obstante, tras el análisis de la tramitación instruida en el procedimiento de aprobación de la Modificación del PGOU “Antigua Fábrica de Tabacos” (Tabacalera 2) debe indicarse que el citado documento de modificación del planeamiento:

A) No ha sido redactado únicamente sobre la base de los fundamentos jurídicos de la sentencia, sino que anticipa y parece estar vinculado a una futura liquidación del convenio anulado, y

B) Contempla la pormenorización o detalle de las directrices generales de ordenación del nuevo planeamiento acordadas en la sesión plenaria de 25 de mayo de 2017, pero que no fueron expresamente aprobadas en esa sesión.

**A) No ha sido redactado únicamente sobre la base de los fundamentos jurídicos de la sentencia, sino que anticipa y parece estar vinculado a una futura liquidación del convenio anulado.**

En la Sentencia nº 909/2015 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana quedó claro que los elementos demolidos tenían valor protegido y que la demolición se realizó contraviniendo el interés público de conservación de un conjunto industrial protegido, con el siguiente argumento:

*“De esta forma, el acto no solo padece la **falta del plus de motivación necesario cuando se trata de eliminar dotaciones o levantar protecciones**; además el acto carece de justificación, ya que la descatalogación, pérdida y demolición de las naves, se han realizado contraviniendo el interés público de conservación de un conjunto industrial protegido y con el **único objetivo de generar suelo para una operación especulativa, que pretende la obtención de importantes plusvalías** a costa de bienes protegibles y protegidos, produciendo suelo donde no podía producirse y generando así un negocio edificatorio de 32.220 m<sup>2</sup>/t, a materializar en esas dos parcelas que hemos dicho de 1.790 m<sup>2</sup>.  
“*

Asimismo, la citada sentencia declaró la nulidad del acto de planificación recurrido y del acuerdo de la administración municipal aprobatorio del convenio suscrito que determinó esa modificación, con la consecuencia de quedar roto su equilibrio.

Para cumplir con el fallo de la sentencia el Ayuntamiento de Valencia tenía que proceder:

- En primer lugar, a restaurar la parte demolida del edificio de la Antigua Tabacalera y
- En segundo lugar, por la declaración de nulidad del convenio formalizado con [REDACTED] por la existencia de una escritura de permuta formalizada e inscrita en el Registro de la Propiedad derivada de los compromisos adquiridos en el convenio anulado, y por las edificaciones rehabilitadas integralmente y las construidas de nueva planta al amparo de proyectos sujetos a licencia bajo la vigencia de la modificación del PGOU anulada, quedaba obligado a tener que:

1. Dar solución a la situación de los edificios que habían quedado en fuera ordenación.
2. Valorar el estado de las obligaciones del convenio ya satisfechas por las partes (permuta de los terrenos, compensaciones económicas, edificaciones construidas) y las no satisfechas (edificabilidad pendiente de materializar en la CL/ Micer Mascó), y
3. Analizar la situación de la escritura de permuta formalizada por el Ayuntamiento de Valencia e [REDACTED], título jurídico en virtud del cual ambas partes se intercambiaron los inmuebles, [REDACTED] resultó titular del solar sito en la plaza de América y el Ayuntamiento obtuvo la Fábrica de Tabacos.

#### **1. Dar solución a la situación de los edificios de fuera ordenación**

A pesar de que como consecuencia de la anulación de la Modificación del PGOU (Tabacalera 1) el destino urbanístico del suelo de las parcelas objeto de la permuta había variado, plantear la procedencia de la devolución "in natura" de las fincas objeto de la permuta formalizada con ocasión del convenio anulado, no resultaba viable ya que:

- Las fincas no se encontraban en la misma situación fáctica en que se encontraban al momento en que fueron transmitidas, al haber sido modificadas físicamente respecto de su situación originaria y
- Las inscripciones causadas en el Registro de la Propiedad por la escritura de permuta y los subsiguientes actos de naturaleza urbanística que accedieron al registro también constituían obstáculo a la restitución "in natura" ya que las fincas si salieron de la esfera patrimonial de las partes (Ayuntamiento de Valencia e [REDACTED]), que firmaron el convenio y la posterior escritura de permuta, por lo que existían terceros de buena fe que habían de ser protegidos tal y como la propia administración municipal afirma en el acuerdo plenario de fecha 25 de mayo de 2017.

Sin embargo, en el expediente administrativo instruido para la adopción del acuerdo de aprobación de la Modificación del PGOU (Tabacalera 2) no consta ningún informe jurídico que se haya pronunciado si debe procederse a anularse/rescindir/revocar o dejar sin efecto el negocio jurídico que contiene la escritura en sí misma así como la correspondiente cancelación registral debiendo observar las posibles reservas sobre todo en el ámbito fiscal y que haya concluido que para poder adquirir el ayuntamiento la parcela de la Antigua Tabacalera, la administración municipal debía ejercer su potestad de expropiación forzosa destinada a obtener el citado bien inmueble.

La expropiación forzosa es la solución planteada en el documento de Modificación del PGOU de Valencia (Tabacalera 2) y que ha conducido al Ayuntamiento de Valencia a justificar que, con el fin de no causar perjuicios a la hacienda municipal, se procede a recalificar parcelas municipales para obtener los 43.738.988'25 €, que la administración ha estimado que es el coste que le supondría obtener mediante expropiación forzosa los suelos que la modificación califica como equipamiento público administrativo-institucional, actualmente ocupados por las dependencias municipales de la Antigua Fábrica de Tabacos, pero calificados por el planeamiento vigente como uso industrial.

El ayuntamiento ha considerado que generar edificabilidad residencial privada en otros puntos de la ciudad (Parcela Río Escalona y Parcela 3 de abril de 1979) le va a permitir materializar la operación sin coste económico adicional que pudiera poner en riesgo la sostenibilidad financiera de la hacienda pública municipal.

La Agencia ya puso de manifiesto en su informe previo que:

- La edificabilidad generada en las parcelas referenciadas deberá ser enajenada previamente conforme a la normativa vigente, sin que puede existir ni certeza de su adjudicación, **ni pueda realizarse una adjudicación directa.**
- Si el objeto de la modificación es generar una edificabilidad que permita obtener los recursos económicos necesarios para financiar la liquidación del convenio anulado, por tanto, la modificación respecto a estas parcelas respondería a una necesidad financiera.

No existiendo en el expediente informes del área de patrimonio del Ayuntamiento que plantee la existencia de parcelas municipales susceptibles de ser enajenadas mediante subasta cuyo valor pudiera dar cobertura a dichas necesidad sin tener que proceder para ello a la reclasificación de las parcelas en las calles Río Escalona y 3 de abril de 1979.

## **2.- Valorar el estado de las obligaciones del convenio ya satisfechas por las partes (permuta de los terrenos, compensaciones económicas, edificaciones construidas) y las no satisfechas (edificabilidad pendiente de materializar en la CL/ Micer Mascó).**

Este extremo fue reiteradamente advertido por el propio Consejo Jurídico Consultivo con ocasión de los informes emitidos en los expedientes de responsabilidad patrimonial.

Asimismo, la Agencia en su informe previo apuntó, a la administración municipal, la conveniencia de proceder a la liquidación del convenio urbanístico anulado y que analizase la necesidad de la elaboración de un nuevo convenio para alcanzar las finalidades pretendidas.

## **3.- Analizar la situación de la escritura de permuta formalizada por el Ayuntamiento de Valencia e [REDACTED]**

Como ya se ha indicado anteriormente, en el expediente instruido en la Modificación del PGOU de Valencia (Tabacalera 2) **no consta ningún informe jurídico** que con motivo de la anulación de la Modificación del PGOU de Valencia (Tabacalera 1) y del convenio urbanístico:

- Se haya pronunciado sobre si la escritura de permuta de las parcelas entre el Ayuntamiento de Valencia e [REDACTED] [REDACTED] (título jurídico inscrito de la actuación ya materializada) efectivamente dejó de existir, y
- Haya analizado, en su caso, tanto las actuaciones administrativas que la administración municipal debía realizar para, en su caso, dejar sin efecto la escritura de permuta, como las posibles consecuencias tanto a nivel registral, tributario y en el inventario municipal que, en su caso, deberían producirse.

**B) Contempla la pormenorización o detalle de las directrices generales de ordenación del nuevo planeamiento acordadas en la sesión plenaria de 25 de mayo de 2017, pero que no fueron expresamente aprobadas en esa sesión.**

El documento de Modificación del PGOU de Valencia (Tabacalera 2) recoge la pormenorización de las directrices generales de ordenación del nuevo planeamiento acordadas en la sesión plenaria de 25 de mayo de 2017, pero lo cierto es que, en dicha sesión plenaria, NO se aprobaron aspectos concretos como:

- Cuáles eran exactamente las parcelas dónde el Ayuntamiento de Valencia iba a materializar la transmisión de la edificabilidad pendiente de la parcela privada de la CL/ Micer Mascó.
- Que el documento de ordenación del planeamiento iba a ser el documento que estableciera las condiciones que permitieran a la corporación municipal generar las plusvalías necesarias para alcanzar el equilibrio económico respecto del conjunto de costes que la operación pretendida pudiera generar; realmente los costes valorados en la memoria de la modificación del PGOU (Tabacalera 2) vienen a ser una liquidación anticipada de los compromisos del convenio anulado.

**II.- Respecto a la tramitación del procedimiento de aprobación de la Modificación del PGOU de Valencia “Antigua Fábrica de Tabacos” (Tabacalera 2)**

La existencia de una sentencia anulatoria no cercena las posibilidades de la Administración de utilizar su potestad de planeamiento ni le priva o desapodera de la titularidad o el ejercicio de la indicada potestad y, por consiguiente, puede volver a ejercitarla, si bien este ejercicio de la potestad de planeamiento ha de estar rodeado de especiales cautelas, que en cuanto la ordenación propuesta ha de estar especialmente justificada en razones de interés general.

El Ayuntamiento de Valencia, con el objetivo de garantizar el acierto y la oportunidad de la decisión administrativa de aprobación de la nueva Modificación del PGOU “Antigua Fábrica de Tabacos” (Tabacalera 2), a juicio de esta Agencia, debió en el procedimiento de su elaboración recabar la opinión de los grupos políticos, de los ciudadanos y de las organizaciones más representativas que potencialmente se pudieran ver afectadas por la misma, sobre todo en cuanto a la valoración de las posibles alternativas de solares dónde la Corporación pretendía transmitir la edificabilidad de la C/ Micer Mascó.

Si bien es cierto que en la fecha en que el Servicio de Planeamiento de Ayuntamiento de Valencia elaboró la documentación de la nueva Modificación del PGOU “Antigua Fábrica de Tabacos” no estaba en vigor el artículo 49 bis de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (incorporado a través del artículo único y el anexo 31 de la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de la Generalitat) que exige que con carácter



Debiendo indicarse que:

1.- En la documentación sometida a evaluación ambiental se plantean únicamente las dos siguientes alternativas:

*“ **Alternativa 0:** que supone no realizar modificación alguna, por lo que no se aplicaría el mandato establecido en el acuerdo plenario de 25 de mayo de 2017, y continuaría calificado como suelo industrial unos terrenos en pleno casco urbano, cuyo destino fáctico actual es el de equipamiento público.*

*“ **Alternativa 1:** que supone cumplir el mandato del acuerdo plenario citado anteriormente, a la vez que se aumenta el suelo dotacional, mejorando la proporcionalidad entre las dotaciones públicas y la edificabilidad lucrativa.”*

Consecuentemente partiendo del hecho, ya expuesto con anterioridad, que en el acuerdo del Pleno de 25 de mayo de 2017 se establecieron las directrices generales de ordenación del nuevo planeamiento que debía contemplar la nueva modificación del PGOU “Antigua Fábrica de Tabacos” que diera cumplimiento a la Sentencia 909/2015, de fecha 30 de octubre (**no concretándose en dicho acuerdo las parcelas propiedad de la administración en las que se pretendía transmitir la edificabilidad de la parcela privada de la CL/ Micer Mascó**) el Ayuntamiento de Valencia debió haber contemplado en el documento sometido a evaluación ambiental todas las alternativas posibles, que el Servicio de Planeamiento del Ayuntamiento de Valencia hubiese considerado como potencialmente viables a tal fin.

Sobre todo, para dejar acreditado, en su caso, que el Ayuntamiento de Valencia no disponía realmente de otras parcelas de suelo residencial consolidado o en sectores de desarrollo que pudieran satisfacer la transmisibilidad de la edificabilidad de la parcela privada de la CL/ Micer Mascó y se veía realmente obligado a recalificar suelo dotacional público.

**La evaluación ambiental está pensada no para alcanzar una declaración de viabilidad ambiental de los planes y proyectos sino para 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. El Ayuntamiento de Valencia debió considerar y plantear más alternativas con el objetivo de poder contar con la seguridad razonable de que desde el principio había explorado toda la gama de alternativas posibles.

Debiendo indicarse que en el Estudio de Integración Paisajística aprobado en **febrero de 2020** constan 3 alternativas.

*“**Alternativa 0:** No actuar*

*La primera alternativa considerada es mantener la ordenación urbanística vigente. Básicamente consistiría, por una parte, en recuperar el uso industrial del edificio de la antigua fábrica de tabacos, lo que parece totalmente impensable tratándose de un enclave en una zona eminentemente residencial en el que actualmente se desarrolla una actividad fundamental para la ciudad de Valencia. Por otro lado, se trataría de recuperar el uso asistencial del edificio de nueva planta residencial de la Avenida Navarro Reverter, afectando a terceros adquirentes de buena fe (...).*

***Alternativa 1:** Modificar el planeamiento para consolidar la situación existente*

*En este caso, se trataría de otorgar carta de naturaleza a la situación actual, si bien respetando las consideraciones de la Sentencia que anuló el planeamiento ejecutado. Esta alternativa llevaría a modificar la calificación Industrial (IND) de la manzana de Tabacalera para mantener los usos y*

*edificabilidades actuales, esto es: residencial en Edificación Abierta (EDA) en la parcela de Micer Mascó 42 y Servicio Público Administrativo-Institucional (GSP-4) en el resto.  
En cuanto a la parcela de la calle Navarro Reverter, esta opción llevaría a modificar la calificación del suelo ocupado por la actual edificación, actualmente destinado a Servicio Público Administrativo-Institucional (GSP-4) y Sistema General de Red Viaria (GRV-2), para destinarlo a un uso residencial Ensanche Protegido (ENS-2), así como a dotar de edificabilidad la parcela de acuerdo con el aprovechamiento materializado actualmente sobre ella (...).*

*Alternativa 2: Aprobar un nuevo planeamiento bajo nuevas directrices  
Esta alternativa trata de proponer una modificación del PGOU que mantenga la situación de hecho en los dos primeros enclaves e implique a otros dos, en cumplimiento del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento. (...)*

2.- Que no se identificó como público interesado en el procedimiento ambiental a las comunidades de los edificios colindantes a las parcelas públicas dónde se estableció que iba transmitirse la edificabilidad de la parcela privada de la CL/ Micer Mascó.

**b) La Junta de Gobierno Local, en sesión de fecha 14 de septiembre de 2018**, acuerda la Resolución favorable del Informe Ambiental y Territorial Estratégico, por el procedimiento simplificado, de la propuesta de la Modificación Puntual del PGOU de Valencia "Antigua Tabacalera" y desestima las alegaciones, observaciones y sugerencias presentadas por los interesados en el procedimiento.

Debiendo indicarse que en dicho acuerdo el propio Ayuntamiento, en el apartado de "afecciones", manifiesta de forma expresa que **"dado que el documento de la Modificación del PGOU afecta al Catálogo Estructural de Bienes y Espacios Protegidos, será preceptivo el informe de la conselleria competente en materia de cultura para la aprobación definitiva del instrumento de planteamiento."**

**c) Mediante acuerdo del Pleno de fecha 27 de septiembre de 2018**, el Ayuntamiento de Valencia inicia el proceso de consulta a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas en la Modificación Puntual del PGOU de Valencia Antigua Tabacalera, y la somete a información pública durante un plazo de 45 días, solicitándose informe a:

- Dirección General de Aviación Civil.
- Dirección General de Cultura y Patrimonio
- Las entidades suministradoras de los servicios públicos urbanos que pudieran resultar afectadas.
- A los servicios municipales consultados en la fase de evaluación ambiental.

Debiendo indicarse que **el informe de la Dirección General de Cultura y Patrimonio, informe preceptivo y vinculante a tenor de lo establecido en el artículo 47 y 11 de la Ley 4/1998, del Patrimonio Cultural Valenciano, no se emitió. Hecho que queda acreditado por el Informe Técnico de la Dirección Territorial de Cultura de la Generalitat Valenciana, que está incorporado en el expediente de la sesión de 26 de septiembre de 2019, según diligencia del secretario del ayuntamiento que consta en el acta de la citada sesión plenaria, asunto nº 10 del orden del día.**

**d) El 28 de febrero de 2019** el Pleno del Ayuntamiento de Valencia acuerda aprobar provisionalmente la Modificación Puntual del PGOU de Valencia Antigua Tabacalera (Tabacalera 2) y remitir las actuaciones a la Comisión Territorial de Urbanismo de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, a efectos de la aprobación definitiva de la indicada

Modificación Puntual del PGOU, previa obtención del dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

El Pleno del Ayuntamiento, considerando que las modificaciones introducidas en el documento, con ocasión de la información pública, no revestían el carácter de cambios sustanciales en la versión preliminar del plan, estimó que no era necesario un nuevo trámite de audiencia a los interesados y sometimiento a información pública que contempla en el artículo 57.1 d) de la LOTUP en relación con el artículo 53 de la citada norma.

**Debiendo advertirse que en las alegaciones que se presentaron en la fase de exposición pública, ya se advirtió la falta de la emisión del informe de la Conselleria competente en materia de cultura que el propio Ayuntamiento había requerido.**

El Ayuntamiento de Valencia en la resolución de las alegaciones planteadas manifestó al respecto que *“se solicitó informe de la Conselleria de Cultura en fecha 18 de octubre de 2018 sin que hasta la fecha haya respuesta. La naturaleza de este informe es, de conformidad con el artículo 80 de la LPACAP facultativo y no vinculante. En todo caso y dado que el expediente es de aprobación autonómica, la Comisión Territorial de Urbanismo, organismo autonómico competente en la aprobación definitiva, considerará la procedencia de que sea emitido el citado informe previamente a la citada aprobación”*

Resultando, tal y como consta en el Acuerdo de la de la Comisión Territorial de Urbanismo de 9 de diciembre de 2020 (página 6), que el **21 de junio de 2019** la Unidad de Inspección de Patrimonio concluyó de forma expresa que:

*“Procede dirigirse al Ajuntament de Valencia, Servicio de Planeamiento instándole a solicitar el informe preceptivo y vinculante al que hace mención el artículo 47 de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano.*

*Procede dirigirse al Servei Territorial de Urbanisme comunicando que:*

- 1. La no emisión del informe preceptivo y vinculante sobre la documentación que haya de ser objeto de aprobación provisional, impide considerar válida la tramitación desarrollada hasta el momento;***
- 2. El momento procedimental en el que se debe incorporar el informe vinculante y preceptivo en materia de patrimonio cultural es el momento previo a la aprobación provisional del documento, cuando se han incorporado los acuerdos adoptados sobre las alegaciones presentadas, momento cuya lógica deriva de las garantías que exige la Ley de Patrimonio de que la documentación que se informa sea exactamente la misma que se somete a aprobación provisional, y***
- 3. A juicio de quien suscribe, no se pueden proseguir las actuaciones de tramitación de la modificación hasta que se subsanen los aspectos formales aludidos.”***

Debiendo además indicar, tal y como consta en el acta de la sesión plenaria del **26 de septiembre de 2019**, que el Ayuntamiento de Valencia resolvió los recursos de reposición presentados por los interesados contra la aprobación provisional de la modificación del PGOU teniendo conocimiento de la advertencia efectuada por la administración autonómica.

e) Remitido el expediente de Modificación del PGOU a la Comisión Territorial de Urbanismo de la Conselleria de Vivienda, Obras públicas y Vertebración del Territorio para su aprobación definitiva, se emitieron los siguientes informes:

	FECHA	ACUERDO
Servicio de Planificación Conselleria Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad	11/03/2019	Informe favorable respecto a la planificación viaria y las infraestructuras de transporte.  Si bien indica posible afección a limitaciones de la zona de protección del metro debiendo solicitarse informe a FGV
Confederación Hidrográfica de Júcar	11/11/2019	Informe favorable
Ferrocarriles de la GV	22/01/2020	Informe favorable
Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje	08/04/2020	Informe favorable
Dirección General de Cultura y Patrimonio	22/04/2020	Informe favorable  <b>Este informe se emite tras sucesivos requerimientos de documentación y subsanación (21/06/19, 18/10/2019,10/02/2020) que obligaron al Ayuntamiento de Valencia a tener que nuevamente aprobar provisionalmente los documentos en el Pleno del 11 de mayo de 2020.</b>
Servicio Territorial de Urbanismo	01/12/2020	Informe relativo a las actuaciones de participación pública desarrolladas en la fase de aprobación definitiva de la Modificación del PGOU  Este informe es consecuencia del informe emitido por el Síndic de Greuges.

Con motivo de las modificaciones introducidas a raíz de los informes sectoriales emitidos durante la fase de tramitación autonómica el Ayuntamiento de Valencia tuvo que elaborar y subsanar documentación, que fue aprobada provisionalmente en la sesión del **Pleno de 11 de mayo de 2020, justificándose, como ya se ha indicado anteriormente, por dicho órgano su no sometimiento a un nuevo trámite de información pública por considerarse que no eran modificaciones sustanciales con respecto al documento inicialmente aprobado.**

### III.- En cuanto al expediente de responsabilidad patrimonial interpuesto por [REDACTED]

La mercantil [REDACTED] como consecuencia de los daños y perjuicios ocasionados por la anulación judicial de la Resolución del Conseller de Territorio y Vivienda, por la que se aprobó la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valencia, interpuso, el **6 de febrero de 2018**, reclamación de responsabilidad patrimonial, contra el Ayuntamiento de Valencia y a la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, procediendo ambas administraciones a instruir el oportuno procedimiento con n.º de expediente E-01205-2018-000062-00 y ERP/037/2018, respectivamente.

La justificación sustancial de la reclamación formulada por la mercantil fue que a la fecha de presentación de la reclamación el Ayuntamiento de Valencia no había aprobado el instrumento de planeamiento que permitiera eliminar la situación de fuera de ordenación de los edificios en la calle Micer Mascó nº 42 y avenida Navarro Reverter nº 17, y tampoco se había trasladado la edificabilidad de la parcela pendiente de edificar, recayente a la calle Micer Mascó, a otro punto de valor urbanístico similar.

Los conceptos e importes solicitados por ██████ en su reclamación de responsabilidad son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
- Importes pagados por ██████ en base al convenio anulado: a) Por la recalificación del suelo industrial a residencial. - <b>13.511.521,44 €</b> , con objeto de poder consumir la edificabilidad de las dos parcelas recayentes a la calle Micer Mascó b) Por la diferencia de valor en los bienes permutados. - <b>796.490,71 €</b>	<b>14.308.012'15.-€</b>
- Valor de la finca matriz resultante de la segregación (Parcela Tabacalera)	<b>23.309.207,13 €</b>
- Deterioro de valor de los inmuebles en stock en las promociones de Micer Mascó nº 42 y Navarro Reverter nº 17 - Deterioro del valor del solar pendiente de edificar en Micer Mascó (ha pasado de tener una edificabilidad de 16.110 m <sup>2</sup> de techo residencial a 4.296 m <sup>2</sup> de techo industrial)	<b>52.409.326,64.-</b>
- Impuesto Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados: <b>241.056'98 €</b> . - por la adquisición del "Centro Sanitario de la Plaza América" <b>30.882'17 €</b> . - por la segregación de la parcela de 20.251'91 m <sup>2</sup> de la llamada "Fábrica de Tabacos"	<b>271.939'15 €</b>

El Ayuntamiento de Valencia, sobre la base del informe emitido el 10 de octubre de 2019 por el Consejo Jurídico Consultivo, en la sesión de fecha **4 de noviembre de 2019** la Junta de Gobierno Local adoptó el acuerdo de desestimar la reclamación formulada por ██████ al considerar que **no existía una responsabilidad contractual ni extracontractual de la Administración, puesto que no se ha producido un daño o una lesión que el sujeto no tuviera el deber jurídico de soportar.**

La administración municipal mantuvo, que de conformidad con la cláusula sexta del Convenio, la eficacia de la permuta y de la compensación económica que las partes acordaron quedó sometida a una condición suspensiva, la aprobación por parte de la Generalitat de la modificación del Plan General, y se incorporó una cláusula por la que el incumplimiento de dicha condición, esto es, que no se aprobara el Plan, no daría lugar en ningún caso a responsabilidad contractual o extracontractual del Ayuntamiento, de tal manera que las partes renunciaron expresamente a dicho instrumento, salvo que la imposibilidad de cumplir lo convenido fuera atribuible en exclusiva a la Corporación Municipal.

Por parte de la **Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad** se acordó desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por ██████ al considerar que la Generalitat Valenciana no fue parte del negocio jurídico suscrito entre el ayuntamiento y la reclamante, y resulta ajena a las consecuencias derivadas de su anulación y liquidación, sobre la que no puede emitir pronunciamiento acerca de la propuesta de liquidación.

SELLO  
Incorporado al libro de resoluciones  
16/08/2023

Al respecto debe indicarse que el Consejo Jurídico Consultivo en los sendos informes emitidos, con ocasión de la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial instruidos por las administraciones, concluyó:

*"la necesidad de que por parte del Ayuntamiento de Valencia se inicie bien un procedimiento de liquidación del Convenio anulado, para determinar con nuestro necesario pronunciamiento, caso de mediar oposición del contratista, si existe o no un supuesto de responsabilidad contractual, o bien la completa tramitación de un nuevo proyecto de norma de modificación, en el que la mercantil podrá delimitar con corrección si las nuevas determinaciones urbanísticas se ajustan a lo previsto en el Convenio anulado. Será entonces, una vez que la posible diferencia de criterio de naturaleza contractual se encuentre delimitada y objetivada, cuando la mercantil podrá formular, si así lo estima oportuno en defensa de sus derechos, una reclamación de responsabilidad patrimonial ajustada a la posible existencia de una lesión patrimonial, en este caso extracontractual. "*

El Ayuntamiento de Valencia mantiene que en la Modificación del PGOU Tabacalera 2, se valora el coste (43.738.988'25 €) que le supondría a la Administración obtener onerosamente mediante expropiación forzosa los suelos que la modificación califica como equipamiento público administrativo-institucional, actualmente ocupados por las dependencias municipales de la Antigua Fábrica de Tabacos pero calificados por el planeamiento vigente como uso industrial, y este coste lo traslada a edificabilidad residencial privada ubicada en otros puntos de la ciudad para que la operación se pueda gestionar sin coste económico adicional que pudiera poner en riesgo la sostenibilidad financiera de la hacienda pública municipal.

Tal y como constó en el informe de fecha, **20 de febrero de 2019**, emitido, conjuntamente por los Servicios de Planeamiento y Asesoramiento Urbanístico y Programación del ayuntamiento, en el seno de la instrucción del expediente con motivo de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por [REDACTED] (Exp nº E-01305-2018-000062-00), **con la Modificación del PGOU de Valencia (Tabacalera 2) se está efectuando una "regularización de las propiedades" consecuencia de la nulidad del convenio remitiéndose a la explicación contenida en la memoria justificativa del nuevo plan y al estudio de viabilidad económica.**

#### **SÉPTIMO. - Levantamiento suspensión actuaciones de investigación**

Visto el escrito remitido a la Agencia, el **18/07/2023**, por la Sección 1 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJCV mediante el que informa que se ha dictado Auto de fecha 06/06/2023 que decreta el archivo del Procedimiento Ordinario nº 96/2021-AT al haber alcanzado las partes acuerdo transaccional extrajudicial, el director de la Agencia dictó Resolución nº 823, de fecha **24/07/2023**, en la que acuerda levantar la suspensión de las actuaciones de investigación y encomendar a la dirección de Análisis e Investigación de la Agencia proseguir con la instrucción del expediente de investigación.

#### **OCTAVO. - Sobre el Procedimiento Ordinario nº 96/2021 instruido ante el TSJCV y la Pieza Incidential de Ejecución nº 18/2021 del Procedimiento Ordinario nº 1036/2006**

La Agencia, mediante escritos de fecha **20/06/2022, 14/11/2022, 20/02/2023 y 10/05/2023**, ha ido solicitando información al Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana sobre el estado procesal en que se encontraba el procedimiento ordinario nº 1/96/2021 y, en su caso, copia de la sentencia firme que hubiese sido dictada en el seno de este.

Todas las solicitudes de información cursadas por la Agencia han sido atendidas por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana (TSJCV) quien ha trasladado la siguiente información:

- El **08/07/2022** remite diligencia de ordenación informando que **el procedimiento se encuentra en tramitación en fase de conclusiones**.
- El **23/11/2022** remite providencia que declara el **pleito concluso**, quedando **pendiente de su señalamiento para votación y fallo** cuando por su orden de antigüedad le corresponda.
- El **21/03/2023** remite diligencia de ordenación informando que el 08/02/2023 se ha dictado **Decreto que acuerda suspender el curso del procedimiento**, por plazo de 60 días, **al haber solicitado las partes dicha suspensión para tratar de alcanzar un acuerdo transaccional extrajudicial**, en relación con los siguientes procedimientos judiciales, que guardan conexión entre sí y que en ambos la posición de la parte demandada (Ayuntamiento de Valencia – Generalitat Valenciana) se encuentra comprometida:
  - Procedimiento Ordinario nº 96/2021-AT (Sala Cont -Admvo / Sección 1ª)
  - Procedimiento Ordinario nº 1036/2006 – Pieza incidental de ejecución 18/2021 (Sala Cont - Admvo / Sección 1ª)
- El **18/07/2023** remite escrito informando que se ha dictado Auto de fecha 06/06/2023 que decreta el **archivo del Procedimiento Ordinario nº 96/2021-AT al haber alcanzado las partes acuerdo transaccional extrajudicial**.

Consecuentemente; dado que los hechos y actos manifestados en la alerta presentada ante la Agencia Valenciana Antifraude Agencia han sido parcialmente enjuiciados por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana en el seno de la **Pieza incidental de ejecución 18/2021 del Procedimiento Ordinario nº 1036/2006 y del Procedimiento Ordinario nº 96/2021-AT**; y no pudiendo la Agencia Valenciana Antifraude actuar, conforme preceptúan los artículos 5.2 de la Ley 11/2016 y 31 del Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interior de la Agencia de 27 de junio de 2019, como una segunda vía posterior a la jurisdicción contencioso-administrativa, salvo en los aspectos que difieran de los enjuiciados en la jurisdicción contenciosa administrativa si de los mismos se desprenden comportamientos encuadrados en los conceptos de corrupción, fraude o irregularidades administrativas, en caso contrario procedería archivar la alerta.

#### **NOVENO. – Sobre el informe provisional de investigación**

En fecha **25/07/2023** la Agencia emitió informe provisional de investigación en el que concluyó, tras el estudio de la documentación obtenida en fuentes abiertas, que se habían detectado las siguientes irregularidades administrativas:

##### **1. En cuanto a los antecedentes administrativos previos que motivan la incoación del procedimiento de aprobación de la Modificación del PGOU de Valencia (Tabacalera 2)**

La ejecución de la Sentencia nº 909/2015, de 30 de octubre de 2015, que anula una figura de planeamiento y a su vez un convenio urbanístico, con edificios ya construidos y habitados en fuera de ordenación, otros sin materializar, naves protegidas que no debieron demolerse, oficinas municipales en funcionamiento y también en situación de fuera de ordenación y unos intereses económicos pendientes de concretar, no deja de ser un asunto de no fácil resolución, pero de alta responsabilidad.

El Ayuntamiento de Valencia con los acuerdos adoptados en el pleno de 25 de mayo de 2017 estableció las directrices generales de ordenación del nuevo planeamiento (Modificación del PGOU “Antigua Fábrica de Tabacos”) que dieran cumplimiento a la Sentencia 909/2015.

SELLO

Incorporado al libro de resoluciones  
16/08/2023

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, mediante Auto nº 162/2018, de 26 de octubre, ya manifestó su opinión ante el incidente de ejecución de la Sentencia, presentado por [REDACTED] acordando desestimar la solicitud de declaración de nulidad del Acuerdo Plenario de 25 de mayo de 2017 por estimarlo acorde a derecho.

No obstante, y tras el análisis de la tramitación instruida en el procedimiento de aprobación de la Modificación del PGOU "Antigua Fábrica de Tabacos" (Tabacalera 2) debe indicarse que el citado documento de modificación del planeamiento:

**a) No ha sido redactado únicamente sobre la base de los fundamentos jurídicos de la sentencia, sino que anticipa y parece estar vinculada a la liquidación del convenio anulado.**

En la Sentencia 909/2015 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana quedó claro que los elementos demolidos tenían valor protegido y que la demolición se realizó contraviniendo el interés público de conservación de un conjunto industrial protegido, con el siguiente argumento:

*"De esta forma, el acto no solo padece la falta del plus de motivación necesario cuando se trata de eliminar dotaciones o levantar protecciones; además el acto carece de justificación, ya que la descatalogación, pérdida y demolición de las naves, se han realizado contraviniendo el interés público de conservación de un conjunto industrial protegido y con el único objetivo de generar suelo para una operación especulativa, que pretende la obtención de importantes plusvalías a costa de bienes protegibles y protegidos, produciendo suelo donde no podía producirse y generando así un negocio edificatorio de 32.220 m2/t, a materializar en esas dos parcelas que hemos dicho de 1.790 m2. "*

Asimismo, la citada sentencia declaró la nulidad del acto de planificación recurrido y del acuerdo de la administración municipal aprobatorio del convenio suscrito que determinó esa modificación, con la consecuencia de quedar roto su equilibrio.

Para cumplir con el fallo de la sentencia el Ayuntamiento de Valencia tenía que proceder en primer lugar a restaurar lo demolido de la Tabacalera y a dar solución a la situación de los edificios en fuera de ordenación y en segundo lugar, por la declaración de nulidad del convenio formalizado con [REDACTED] quedaba obligado a tener que valorar el estado de las obligaciones del convenio ya satisfechas por las partes (permuta de los terrenos, compensaciones económicas, edificaciones construidas) y las no satisfechas (edificabilidades pendientes de materializar).

Sin embargo, el documento de la Modificación del PGOU, el Ayuntamiento de Valencia justifica que con el fin de no causar perjuicios a la hacienda municipal se procede a recalificar parcelas municipales para poder obtener los 43.738.988'25 €, que la administración ha estimado que es el coste que le supondría a la Administración obtener onerosamente mediante expropiación forzosa los suelos que la Modificación califica como equipamiento público administrativo-institucional, actualmente ocupados por las dependencias municipales de la Antigua Fábrica de Tabacos pero calificados por el planeamiento vigente como uso industrial.

Considera que generar edificabilidad residencial privada en otros puntos de la ciudad (Parcela Río Escalona y Parcela 3 de abril de 1979) le va a permitir materializar la operación sin coste económico adicional que pudiera poner en riesgo la sostenibilidad financiera de la hacienda pública municipal.

**La edificabilidad generada en las parcelas referenciadas debería ser enajenada previamente conforme a la normativa vigente, sin que puede existir ni certeza de su adjudicación, ni pueda realizarse una adjudicación directa.** Si el objeto de la modificación es generar una

edificabilidad que permita obtener los recursos económicos necesarios para financiar la liquidación del convenio anulado, por tanto, la modificación respecto a estas parcelas respondería a una necesidad financiera.

No existe en el expediente remitido informes del área de patrimonio del Ayuntamiento que plantee la existencia de parcelas municipales susceptibles de ser enajenadas mediante subasta cuyo valor pudiera dar cobertura a dichas necesidad sin tener que proceder para ello a la reclasificación de las parcelas en las calles Río Escalona y 3 de abril de 1979.

**b) Contempla la pormenorización o detalle de las directrices generales de ordenación del nuevo planeamiento acordadas en la sesión plenaria de 25 de mayo de 2017, pero que no fueron expresamente aprobadas en esa sesión.**

En dicha sesión plenaria, **NO** se aprobaron aspectos concretos como:

- Cuales eran exactamente las parcelas dónde el Ayuntamiento de Valencia iba a materializar la transmisión de la edificabilidad pendiente de la parcela privada de la CL/ Micer Mascó.
- Que el documento de ordenación del planeamiento iba a ser el documento que estableciera las condiciones que permitieran a la corporación municipal generar las plusvalías necesarias para alcanzar el equilibrio económico respecto del conjunto de costes que la operación pretendida pueda generar; realmente los costes valorados en la memoria de la modificación del PGOU (Tabacalera 2) vienen a establecer una liquidación anticipada de los compromisos del convenio anulado.

## **II.- Respecto a la tramitación del procedimiento de aprobación de la Modificación del PGOU de Valencia “Antigua Fábrica de Tabacos” (Tabacalera 2)**

La existencia de una sentencia anulatoria no cercena las posibilidades de la Administración de utilizar su potestad de planeamiento ni le priva o desapodera de la titularidad o el ejercicio de la indicada potestad y, por consiguiente, puede volver a ejercitarla, si bien este ejercicio de la potestad de planeamiento ha de estar rodeado de especiales cautelas, que en cuanto la ordenación propuesta ha de estar especialmente justificada en razones de interés general.

No obstante, tal y como se ha expuesto, en los antecedentes de hecho del informe provisional de investigación, los hechos relacionados en la alerta presentada ante la Agencia, el expediente correspondiente a la Modificación del PGOU de Valencia “Antigua Fábrica de Tabacos” (Tabacalera 2), instruidos por el Ayuntamiento de Valencia (Exp nº E-03001-2017-000142-00) y la Generalitat Valenciana (Exp nº 20190082) ,respectivamente, y el acuerdo de aprobación definitiva del citado instrumento de planeamiento adoptado el 09/12/2002 por la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, han sido, parcialmente, enjuiciados por el TSJCV en la Pieza incidental de ejecución 18/2021 del Procedimiento Ordinario nº 1036/2006 y en el Procedimiento Ordinario nº 96/2021-AT.

Resultando que, el Auto nº 261/22 del TSJCV de fecha 30/12/2022, dictado en el seno de la Pieza incidental de ejecución 18/2021 del Procedimiento Ordinario nº 1036/2006, resolvió estimar parcialmente el incidente de ejecución interpuesto contra el acuerdo de aprobación definitiva de la Modificación del PGOU de Valencia “Antigua Fábrica de Tabaco” adoptado por la CTU de Valencia en su sesión de 09/12/2020, acordando:

- Anular parcialmente dicho acuerdo **en lo relativo al cambio de calificación de una parte de la parcela de dotacional pública Educativo-Cultural (EC) y de una parte de la parcela de dotación pública de espacio libre de carácter secundario (ZV) a**

**Edificación Abierta (EDA), en la parte recayente a las calles Peña Roja y Tres de abril de 1979, manteniendo el resto de sus pronunciamientos.**

**La Agencia Valenciana Antifraude, conforme preceptúan los artículos 5.2 de la Ley 11/2016 y 31 del Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interior de la Agencia de 27 de junio de 2019, no puede actuar como una vía posterior a la jurisdicción contencioso-administrativa.**

#### **DÉCIMO. - Trámite de audiencia**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.9 del Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interior de la Agencia, las conclusiones provisionales de las actuaciones de investigación realizadas por la Agencia se notificaron al Ayuntamiento de Valencia el **25/07/2023**, disponiendo dicha entidad desde ese momento de 10 días hábiles para efectuar las alegaciones u observaciones que estimaran conveniente.

Consta en el expediente diligencia, de fecha 11/08/2023, que acredita que por el citado ayuntamiento no se ha presentado ningún escrito de alegaciones y/o documentación.

A los anteriores hechos, resultan de aplicación los siguientes;

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

##### **I.- Normativa reguladora de la Agencia Valenciana Antifraude**

##### **PRIMERO. – Fines y funciones de la Agencia**

El artículo 4 de Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 7928, de 30.11.2016) que establece, entre otras, como funciones de la Agencia:

*a) La prevención y la investigación de posibles casos de uso o destino irregular de fondos públicos y de conductas opuestas a la integridad o contrarias a los principios de objetividad, eficacia y sumisión plena a la ley y al derecho.*

*b) La prevención y la alerta con relación a conductas del personal al servicio de las entidades públicas que comporten el uso o abuso en beneficio privado de informaciones que tengan por razón de sus funciones o que tengan o puedan tener como resultado el uso o el destino irregular de fondos públicos o de cualquier otro aprovechamiento contrario al ordenamiento jurídico.*

*c) Investigar los actos o las omisiones que pudieran ser constitutivos de infracción administrativa, disciplinaria o penal y, en función de los resultados de la investigación, instar la incoación de los procedimientos que corresponda para depurar las responsabilidades que pudieran corresponder. (...)*

Estableciendo en este sentido la Ley 11/2016, en el artículo 16 apartados 4 y 5 que:

*“4. Si en el curso de las actuaciones emprendidas por la agencia se observan indicios de que se hayan cometido infracciones disciplinarias, el director o la directora de la agencia lo deberá comunicar al órgano que en cada caso corresponda. Si hay indicios de que hayan tenido lugar conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito, se trasladará de forma inmediata al ministerio fiscal o a la autoridad judicial y, en caso de que se pueda derivar una posible responsabilidad contable, se trasladará a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.*

5. La agencia puede dirigir recomendaciones motivadas a las administraciones y a las entidades públicas en que se sugiera la modificación, la anulación o la incorporación de criterios con la finalidad de evitar las disfunciones o las prácticas administrativas susceptibles de mejora, en los supuestos y las áreas de riesgo de conductas irregulares detectadas. (..)"

## SEGUNDO. - Objeto de las actuaciones de investigación

El artículo 31 del Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019), establece respecto al objeto de las actuaciones de investigación, entre otros aspectos, los siguientes:

*"1. Las actuaciones de investigación e inspección que lleve a cabo la Agencia tienen por objeto constatar y documentar casos concretos de uso o destino irregular de fondos públicos, de conductas del personal al servicio de las entidades públicas que comporten el uso o abuso en beneficio privado de informaciones que tengan por razón de sus funciones, o que tengan o puedan tener como resultado el uso o el destino irregular de fondos públicos o de cualquier otro aprovechamiento contrario al ordenamiento jurídico, así como de conductas opuestas a la integridad o contrarias a los principios de objetividad, eficacia y sumisión plena a la ley y al derecho. Igualmente, corresponde a la Agencia investigar los actos o las omisiones que pudieran ser constitutivos de infracción administrativa o disciplinaria y, en función de los resultados de la investigación, instar la incoación de los procedimientos que corresponda para depurar las responsabilidades que pudieran corresponder.[...]"*

*3. La Agencia no tiene competencias en las funciones y materias que corresponden a la autoridad judicial, el Ministerio Fiscal y la policía judicial, ni puede investigar los mismos hechos que han sido objeto de sus investigaciones. En caso de que la autoridad judicial o el Ministerio Fiscal inicien un procedimiento para determinar el relieve penal de unos hechos que constituyen al mismo tiempo el objeto de actuaciones de investigación de la Agencia, se interrumpirán las actuaciones y se aportará inmediatamente toda la información de la que esta disponga.*

*4. En todo caso, en las actuaciones de investigación de la Agencia se tendrá en cuenta lo dispuesto en el artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y en los artículos 2 y 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial."*

## TERCERO. - Trámite de audiencia

El artículo 37.9 del Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019) establece lo siguiente:

*"Instruido el procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la resolución que concluya el mismo, se pondrá en conocimiento de las entidades investigadas o personas afectadas el informe provisional de la investigación para que presenten sus observaciones en un plazo no inferior a diez días hábiles a partir de la recepción de la comunicación. Las administraciones, instituciones o personas jurídicas a quienes se les ofrezca el trámite de audiencia estarán obligadas a comunicar dicho trámite a los sujetos de su organización que pudieran verse afectados".*

## CUARTO. - Conclusión de las actuaciones de investigación

El artículo 16 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre establece que:

*"Una vez finalizada la tramitación, el director o directora de la agencia:*

1. *Deberá emitir un informe motivado sobre las conclusiones de las investigaciones, que deberá tramitar el órgano que corresponda en cada caso, el cual, posteriormente y en el plazo que se haya establecido en el informe, deberá informar al director o la directora de la agencia sobre las medidas adoptadas o, en su caso, los motivos que le impiden actuar de acuerdo con las recomendaciones formuladas.*
2. *Finalizará el procedimiento, en su caso, con archivo de las actuaciones. El archivo será comunicado al denunciante o solicitante en escrito motivado.*
3. *Iniciará un procedimiento sancionador de conformidad con lo dispuesto en esta ley.*
4. *Si en el curso de las actuaciones emprendidas por la agencia se observan indicios de que se hayan cometido infracciones disciplinarias, el director o la directora de la agencia lo deberá comunicar al órgano que en cada caso corresponda. Si hay indicios de que hayan tenido lugar conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito, se trasladará de forma inmediata al ministerio fiscal o a la autoridad judicial y, en caso de que se pueda derivar una posible responsabilidad contable, se trasladará a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.*
5. *La agencia puede dirigir recomendaciones motivadas a las administraciones y a las entidades públicas en que se sugiera la modificación, la anulación o la incorporación de criterios con la finalidad de evitar las disfunciones o las prácticas administrativas susceptibles de mejora, en los supuestos y las áreas de riesgo de conductas irregulares detectadas.*
6. *Si la relevancia social o la importancia de los hechos que hayan motivado la actuación de la agencia lo requieren, el director o la directora puede presentar a la comisión parlamentaria correspondiente, a iniciativa propia o por resolución de Les Corts, el informe o los informes extraordinarios que correspondan.”*

## II.- Normativa específica de aplicación.

**PRIMERO.** - De conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (en adelante LOTUP): “los planes y programas se revisarán o modificarán por el procedimiento previsto para su aprobación...”.

**SEGUNDO.** - Según el artículo 24 de la LOTUP se consideran red primaria:

*“1. La red primaria es el conjunto de infraestructuras, dotaciones y equipamientos, públicos y privados, que tienen un carácter relevante en la estructura urbanística municipal. Los elementos que integran la red primaria estarán interconectados y distribuidos de manera equilibrada en el territorio, y comprenderán, al menos, los siguientes:*

- a) Red interurbana de comunicaciones viarias, ferroviarias, portuarias y aeroportuarias.*
  - b) Red viaria estructurante de calles, avenidas o plazas de primer rango.*
  - c) Parques públicos, con una extensión mínima de cinco metros cuadrados por habitante, con relación al total de población prevista en el plan.*
  - d) En su caso, red de transporte público, urbano o metropolitano, y red de circulación no motorizada.*
  - e) Dotaciones y equipamientos cuyo ámbito de servicio supere su entorno inmediato.*
- (...)”*

Por su parte el artículo 21 de la LOTUP bajo el epígrafe de “Determinaciones de la ordenación estructural, dispone que:

*“1. Integran la ordenación estructural las siguientes determinaciones:*

- a) *Objetivos e indicadores de sostenibilidad, con perspectiva de género y de capacidad territorial y directrices estratégicas del desarrollo previsto.*
- b) *Delimitación y caracterización de la infraestructura verde.*
- c) **Red primaria.**
- d) *Delimitación de zonas de ordenación estructural para todo el territorio municipal.*
- e) *Delimitación de perímetros de afección y protección, exigidos por la legislación sectorial.*
- f) *Clasificación del suelo.*
- g) *Ordenación del suelo no urbanizable, que incluye la zonificación y la normativa reguladora propia de los distintos usos y aprovechamientos admisibles excepcionalmente en esta clase de suelo.*
- h) *Delimitación de ámbitos de planeamiento urbanístico diferenciado.*
- i) *Condiciones de desarrollo de cada uno de los sectores de planeamiento urbanístico.*
- j) *Criterios generales para la delimitación de las áreas de reparto y para el establecimiento del aprovechamiento tipo.*
- k) *Política pública de suelo y vivienda.”*

**TERCERO.** - La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

**CUARTO.** - El 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, establece en el artículo 22 que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación ambiental.

**QUINTO.** - Conforme a lo estipulado en el artículo 46.3 de la LOTUP, el órgano ambiental determinará si un plan o programa debe ser objeto de evaluación ambiental y territorial estratégica simplificada u ordinaria, en los supuestos allí previstos y teniendo en cuenta los criterios establecidos en el anexo VIII de la ley, todo ello previa consulta a las administraciones públicas afectadas y de acuerdo con las fases de la tramitación expuestas en el artículo 49.

**SEXTO.** - El artículo 55.7 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, dispone que "*Cuando se produzca una modificación en la planificación urbanística que tenga por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de zonas verdes previstas, se requerirá un dictamen previo del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, con carácter previo a la aprobación del plan*".

**SÉPTIMO.** - Guía de Evaluación Ambiental por Órgano Ambiental, emitido por la D.G. del Medio Natural y Evaluación Ambiental y D.G. de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de fecha mayo de 2016.

**OCTAVO.** - El Decreto 104/2014, de 4 de julio, del Consell, por el que se aprueba la nota técnica en materia de reservas dotacionales educativas de la Comunitat Valenciana

**NOVENO.** - Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

**DÉCIMO.** - Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A tenor de lo anteriormente expuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, y en ejercicio de las funciones y competencias que me fueron atribuidas en virtud del nombramiento efectuado mediante Resolución de 29 de mayo de 2017, de la Presidencia de Les Corts

### RESUELVO

**PRIMERO.** - Finalizar las actuaciones de investigación del expediente nº 2020/G01\_01/00304, elevando a definitivas las conclusiones provisionales, todo ello en base a los motivos expuestos en la presente resolución, dado que los hechos y actos manifestados en la alerta presentada ante la Agencia Valenciana Antifraude Agencia han sido parcialmente enjuiciados por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana en el seno de la Pieza Incidental de Ejecución nº 18/2021 del Procedimiento Ordinario nº 1036/2006 y del Procedimiento Ordinario nº 96/2021-AT con motivo de la doble impugnación del acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de 09/12/2020; habiéndose dictado en los citados procedimientos, respectivamente, los siguientes Autos:

- En la Pieza Incidental de Ejecución nº 18/2021 del Procedimiento Ordinario nº 1036/2006: El Auto del TSJCV nº 261/2022, de 30/12/2022, que anula parcialmente el acuerdo de la CTU de 09/12/2020 que aprobó la modificación definitiva del PGOU "Antigua Fábrica de Tabacos" (Tabacalera 2).
- En el Procedimiento Ordinario nº 96/2021-AT: El Auto del TSJCV de 06/06/2023 que decretó el archivo del Procedimiento Ordinario nº 96/2021/AT al haber alcanzado las partes acuerdo transaccional extrajudicial.

Consecuentemente, conforme preceptúan los artículos 5.2 de la Ley 11/2016 y 31 del Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interior de la Agencia de 27 de junio de 2019, la Agencia no puede actuar como una vía posterior a la jurisdicción contencioso-administrativa, por los motivos anteriormente expuestos, salvo en los aspectos que difieran de los enjuiciados en la jurisdicción contenciosa administrativa si de los mismos se desprenden comportamientos encuadrados en los conceptos de corrupción, fraude o irregularidades administrativas.

**SEGUNDO.** - Teniendo en consideración la potestad de esta Agencia recogida en el artículo 40 de su Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interior de la Agencia de 27 de junio de 2019, formular las siguientes recomendaciones al Ayuntamiento de Valencia elevar las siguientes recomendaciones generales sin plan de implementación específico, dado que los hechos y actos manifestados en la alerta presentada ante la Agencia Valenciana Antifraude Agencia han sido parcialmente enjuiciados por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana :

**RECOMENDACIÓN PRIMERA.** - El Ayuntamiento de Valencia deberá proceder a la liquidación del convenio urbanístico suscrito, el 30/05/2005, por el Ayuntamiento de Valencia y por las mercantiles [REDACTED] e [REDACTED], anulado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia (Sección 1) nº 909/2015, de 30 de octubre de 2015, dictada en el procedimiento ordinario 1036/2006, debiendo valorar el estado de las obligaciones del convenio ya satisfechas por las partes y, en su caso, las no satisfechas.

**RECOMENDACIÓN SEGUNDA.** – Supervisar e impulsar la tramitación del expediente de reconstrucción de las naves laterales del edificio de la Antigua Fábrica de Tabaco con fachada en la CL/ Naturalista Rafael Cisternes y Naturalista Arévalo Baca; dando cumplimiento al acuerdo plenario adoptado por el Ayuntamiento de Valencia en la sesión plenaria de 25/05/2017.

**TERCERO.** - Notificar la presente resolución al Ayuntamiento de Valencia y a la persona alertadora para su conocimiento y efectos oportunos. Indicándoles que la presente resolución tiene carácter confidencial y dado que contiene datos de carácter personal e informaciones que puedan afectar a derechos de terceros debe extremarse el deber de sigilo por parte del personal que tenga acceso al mismo.

**CUARTO.** - Contra la presente resolución no cabe recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.2 del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019), así como en el artículo 20.4 en relación con el artículo 16.2 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

Valencia, a la fecha de la firma electrónica  
(Documento firmado electrónicamente. Código de verificación al margen)

**El director de la Agencia**