

ACTUACIÓ ORDINÀRIA PREVISTA EN EL PLA DE LA IGS (2018-2019)

Àrea del pla:

VI. 6. ACTUACIONS D'INSPECCIÓ I CONTROL

Número i denominació de l'actuació en el pla:

6.4 Estudi i anàlisi de la gestió del patrimoni immobiliari de la Generalitat.

Objectiu de l'actuació:

El patrimoni, i en particular el patrimoni immobiliari, és un dels principals recursos de les administracions públiques per a l'adequat exercici de les funcions i competències que tenen atribuïdes, sent el seu coneixement i control la base per a una gestió eficient d'aquest. Aquest caràcter instrumental del patrimoni de la Generalitat és la raó per la qual es va seleccionar com a actuació ordinària l'anàlisi de les activitats que suporten el seu coneixement, valoració, actualització, control, gestió, coordinació i optimització.

Naturalesa de l'actuació:

Investigació i informe.

L'abast de l'actuació inclou tres línies d'estudi sobre el patrimoni immobiliari de la Generalitat, entés com el conjunt de béns immobles i de drets sobre els mateixos que li pertanyen per qualsevol títol. Aquests béns i drets es classifiquen en funció de la seua afecció o no a l'ús o servei públic en: béns i drets de domini públic o demaniales, d'una banda, i béns o drets de domini privat o patrimonials, per una altra.

Les línies d'actuació són:

1. L'examen del grau **d'actualització de l'inventari** de béns immobles de la Generalitat, així com l'adequada **publicitat** d'aquest, en la part que és competència de la Direcció General competent en matèria de patrimoni. Els annexos de l'Inventari General dels organismes públics i els inventaris especials, queden fora de l'àmbit de l'actuació.
2. La verificació de l'existència de traçabilitat de determinats **procediments**, com l'adquisició i alienació a títol oneros i gratuït de béns immobles, la declaració d'hereua abintestat de la Generalitat, o la celebració de contractes d'arrendaments, amb l'objectiu de millorar els sistemes de gestió i control. Segons procediments, els períodes d'estudi han sigut de 2014 a 2019 o de 2009 a 2019.
3. L'anàlisi de la gestió patrimonial amb la finalitat d'obtindre una visió general de la utilització i aprofitament dels béns immobles de domini públic i privat de la Generalitat i la seua conformitat amb els principis que li són aplicable i la seua **optimització**. Respecte dels béns demaniales, només s'ha seleccionat per a anàlisis el procediment d'autorització d'ocupació temporal i respecte dels béns patrimonials les cessions d'ús i propietat i els arrendaments.

Data de remissió de l'informe:

10 de març de 2020

Resultats de l'actuació:

Donada l'extensió de l'abast de l'actuació, a continuació es facilita un **extracte de les principals conclusions i recomanacions formulades en l'informe en els diferents aspectes examinats.**

Les **recomanacions** de caràcter general i particular que es realitzen pretenen contribuir a la millora del coneixement, la gestió i l'optimització del patrimoni de la GV. Amb caràcter general, cal assenyalar que la major part de les recomanacions realitzades van més enllà de les pròpies exigències de dret positiu i entronquen amb la qualitat, l'eficàcia, eficiència i la prevenció pel que la seua implementació ha de ser objecte de valoració pel centre directiu.

1. ACTUALITZACIÓ DE L'INVENTARI DE BÉNS IMMOBLES DE LA GENERALITAT

Davant les observacions de la Sindicatura de Comptes en els Informes de fiscalització del Compte de l'Administració de la Generalitat de diferents exercicis, la conselleria amb competència en patrimoni va realitzar un **encàrrec de gestió per a l'actualització i optimització de l'Inventari de Béns immobles i Drets de la Generalitat en 2018.**

El treball realitzat ha suposat una actualització de l'inventari, si bé com a la data d'emissió de l'informe no s'havia acabat el bolcat informàtic, no es va poder realitzar un mostreig per a comprovar el resultat final d'actualització dels immobles.

En aquest àmbit, es recomana:

- Acabar el bolcat informàtic en l'aplicació de l'inventari (IPAGE) de les propostes realitzades en l'encàrrec de gestió.
- Planificar i escometre les actuacions de regularització detectades, per a ajustar la situació jurídica dels immobles.
- Implementar mesures que eviten la desactualització futura de l'inventari, finalitzant les millores ja iniciades en l'aplicació, com és l'automatització de les valoracions econòmiques, i impulsant noves modificacions per a la seua transformació en una aplicació de gestió que permeti obtenir una visió global, actualitzada i dinàmica de l'inventari i un major control intern necessari per a la gestió, així com una major interoperabilitat externa i una millora de la interconnexió entre els subsistemes de l'aplicació informàtica que incorpore a més utilitats d'administració electrònica.
- Valorar la consulta sobre el valor jurídic de la digitalització efectuada en l'encàrrec de gestió.

D'altra banda, també s'ha comprovat que no tots **els organismes públics** remetent anualment la informació sobre els seus inventaris a la direcció general de sector públic i patrimoni, per la qual cosa es recomana l'adopció de mesures sobre aquest tema, com l'emissió d'instruccions, actuacions de seguiment i incorporació d'eines d'administració electrònica tant per a la remissió com per a la interconnexió dels inventaris, aprofitant a més la sinergia que actualment es dona a l'ésser la mateixa direcció general la competent en matèria de patrimoni i de sector públic.

2. TRANSPARÈNCIA

La **informació sobre l'inventari d'immobles que apareix en GVA Oberta** no està actualitzada, si bé això obeeix a diferents causes no directament imputables a la direcció general competent en matèria de patrimoni. Es recomana abordar les qüestions que dificulten aquesta publicació amb el centre directiu competent en aquesta matèria.

En la pàgina web de la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic sí que hi ha **informació sobre les subhastes d'immobles**. No obstant això, aquesta informació no està enllaçada amb el portal GVA Oberta pel que es recomana la seua adequació. Segons informa la direcció general competent en matèria de patrimoni, les pròximes subhastes també es publicaran en GVA Oberta.

En GVA oberta no es disposa **d'informació sobre els contractes patrimonials** celebrats per la Generalitat. Encara que hi ha dubtes raonables sobre si aquesta publicació és exigida per la normativa en matèria de transparència, es considera recomanable per aplicació dels principis bàsics sobre gestió patrimonial recollits en la Llei de Patrimoni de les Administracions Públiques oferir major transparència dels negocis patrimonials i acabar d'actualitzar el contingut de la pàgina web de la conselleria.

3. PROCEDIMENTS D'ADQUISICIÓ, ALIENACIÓ, ABINTESTATS I ARRENDAMENTS

En l'anàlisi dels procediments s'han detectat una sèrie de **febleses de caràcter general** que augmenten la possibilitat que es desactualitze l'inventari i per a la millora del qual es recomanen, entre altres, les següents mesures:

- La conveniència d'adoptar instruccions, unificar criteris i elaborar protocols d'actuació dels procediments més significatius o d'aspectes claus de la tramitació com a manera de donar continuïtat a la gestió i millorar la transferència del coneixement, sobretot en moments en els quals es dona un alt nivell de rotació en matèria de personal.
- L'adopció d'un sistema general de seguiment dels diferents tipus d'expedients que permeti un coneixement més dinàmic i actualitzat de l'estat de les operacions que s'estan tramitant.

Quant a l'**anàlisi estadística**, els resultats obtinguts han sigut els següents per tipus de procediment:

- **Expedients d'adquisició a títol oneros (ADQ)**: En el període estudiat es van iniciar 14 expedients, dels quals s'han finalitzat 7. L'import global dels expedients d'adquisició finalitzats va ser de 10.555.769,78 euros.
- **Expedients d'alienació a títol oneros (EIN)**: En el període estudiat es van iniciar 89 expedients d'alienació (65 per subhasta a l'alça i 24 per adjudicació directa). Al juliol de 2019 havien finalitzat 51, dels quals 34 ho han sigut per alienació (26 per subhasta i 8 per alienació directa) i 17 per haver quedat deserta la subhasta o no haver culminat l'alienació directa. L'import total de les 34 alienacions ascendeix a 2.279.302,65 euros; si es té en compte l'última subhasta celebrada en 2020 l'import total seria de 2.852.207,65 euros (1.763.304,23 euros per subhasta i 1.088.903,42 euros per alienació directa).
- **Expedients de contractes d'arrendament en els quals la Generalitat és arrendatària (ARR)**: En la data emissió de l'informe hi hauria 62 arrendaments d'immobles en vigor i l'import de les rendes anuals a pagar per aquests lloguers seria de 2.003.418,60 euros. Segons dades de la memòria de l'encàrrec de gestió, això representa un 2,01% dels diferents drets inventariats.

- **Estadísticament** s'observa que en els períodes de referència, les adquisicions i arrendaments s'han efectuat **pel procediment legal de contractació directa**. Sobre aquest tema assenyalar que no s'ha detectat cap irregularitat manifesta en l'aplicació de la normativa en els expedients examinats, que compten amb informe favorable de l'Advocacia i fiscalització per la Intervenció. A més, en la normativa aplicable en matèria patrimonial existeix un major nombre de causes legals que justifiquen la contractació directa a diferència de la contractació administrativa. D'altra banda, el procediment directe és l'empleat en tots els expedients vigents d'arrendament, autoritzacions d'ocupació temporal i cessions, molts d'ells celebrats o autoritzats abans del període 2014-2018 d'estudi i fins i tot abans de la publicació de la vigent LPGV. Dit la qual cosa, es recomana que es realitze una interpretació restrictiva de les causes que justifiquen legalment les contractacions directes.

Finalment, en el **procediment de declaració d'hereua abintestat de la Generalitat i el procediment de liquidació d'aquestes herències**, existeix una acumulació històrica d'expedients i una tendència anual a l'alça d'aquests. En el període 2009-2019, hi ha 439 expedients encara oberts.

Aquesta situació pot afectar la seguretat del tràfic jurídic, incrementar el cost i les despeses a llevar en la liquidació i provocar l'existència d'habitatges buits, l'impagament de deutes del causant fins a la liquidació, la deterioració dels béns sense titular i la demora per als denunciants a obtindre el seu premi.

Davant aquesta situació es recomana afrontar-la mitjançant un pla de xoc que incorpore mitjans, principalment recursos humans, i implemente les millores proposades per a la gestió dels expedients.

A més es realitzen **recomanacions particulars respecte dels diferents procediments analitzats, entre altres:**

- Impulsar la venda respecte dels expedients d'alienació analitzats en les proves de compliment.
- Adoptar mesures per a reforçar la traçabilitat dels arrendaments successius sobre un mateix immoble en l'aplicació informàtica.
- Millorar la codificació dels diferents tipus d'operacions.

4.- UTILITZACIÓ I APROFITAMENT DELS BÉNS IMMOBLES DEL PATRIMONI DE LA GENERALITAT. OPTIMITZACIÓ.

Respecte dels béns demanials, dels procediments per a concedir un ús privatiu sobre els mateixos s'ha seleccionat per a l'anàlisi el d'autorització d'ocupació temporal. Donada la seua amplitud, no s'analitzen ni les concessions de béns demanials ni s'analitzen les actuacions derivades de les adscripcions d'immobles a conselleries o a ens del sector públic instrumental de la Generalitat.

En la data d'emissió de l'informe hi havia 83 autoritzacions vigents, moltes d'elles es van atorgar abans del període d'estudi i fins i tot alguna abans de la publicació de la vigent LPGV.

Pel que respecta als béns immobles patrimonials, s'analitza el seu aprofitament tant per contracte d'arrendament, com per cessió gratuïta del seu ús o titularitat.

El nombre d'arrendaments vigents sobre béns propietat de la Generalitat no supera els 15. Segons la informació facilitada els ingressos per arrendaments en 2018 han ascendit a 2.291.679,96 euros.

A més de l'arrendament com a figura d'explotació dels béns patrimonials de la Generalitat per a l'obtenció d'un rendiment econòmic, existeix la figura de la cessió gratuïta de l'ús o de la propietat de béns patrimonials que vindria a configurar-se com una rendibilitat social. Segons informació de patrimoni, hi hauria 52 cessions d'ús vigents i 35 cessions de propietat. S'observa que la majoria de cessions vigents van ser acordades abans del període d'estudi i fins i tot alguna és anterior a la publicació de la vigent LPGV.

Respecte d'aquests procediments es realitzen, entre altres, la següents **recomanacions**:

- Es recomana que les cessions gratuïtes que s'acorden siguin objecte de publicitat semestral en el DOGV.
- En els procediments s'hauria de valorar l'exigir que els subjectes intervinents no estiguen incursos en causes de prohibició per a contractar amb l'Administració. Aquesta exigència, actualment, no deriva d'una norma positiva, però llegint les diferents causes de prohibició es pot entendre la necessitat de la recomanació.

Pel que respecta a l'**optimització**, la Generalitat no compta amb una regulació legal que establisca de manera global els principis, mesures i, en el seu cas, organització per a optimitzar el patrimoni de la Generalitat, a diferència del que succeeix en l'administració general de l'Estat. Actualment tampoc existeixen plans específics ni instruccions sobre aquest tema, encara que sí s'ha constatat que es realitza alguna actuació puntual. En aquest sentit es considera que:

- S'han d'adoptar mecanismes d'informació i comprovació perquè quede permanentment actualitzada la informació sobre el grau d'ús dels edificis administratius.
- Convindria realitzar regularment estudis del parc immobiliari d'edificis administratius de la Generalitat, fixant índexs d'ocupació i analitzant les necessitats de nous espais per a poder planificar la seua cobertura mitjançant la construcció o adquisició de nous edificis administratius, la rehabilitació dels existents o reorganitzant la distribució existent.
- S'hauria de prevaldre l'ús d'immobles propis enfront de possibles arrendaments per a donar cobertura a les necessitats d'espai. Si bé es reconeix que poden existir casos particulars, motivats per la urgència a cobrir determinades necessitats d'espai, les situacions no haurien de mantindre's en el temps sense que constara formalment que des del principi o durant l'execució dels arrendaments s'analitzen altres possibilitats.
- S'han d'adoptar mesures per a reduir el nombre d'immobles patrimonials ociosos, això és, sense ús ni explotació: en aquesta situació hi hauria 143 immobles patrimonials, dels quals, quasi 70 provenen d'herències intestades, molts dels immobles són actualment de difícil ús o explotació per raons de depuració física o jurídica d'aquests.

A més, amb caràcter horitzontal en matèria d'optimització, **es recomana valorar**:

- L'adoptar una regulació que establisca els principis, mesures i, en el seu cas, organització per a optimitzar el patrimoni de la Generalitat, que podria incloure la creació d'un òrgan interdepartamental que servisca al mateix temps de fòrum de coordinació i d'adopció de compromisos necessaris per a l'optimització amb una implicació de les diferents conselleries.
- El crear un servei d'optimització i dinamització del patrimoni de la Generalitat, tant dels edificis administratius, com dels béns patrimonials sense ús. La direcció general competent en matèria de patrimoni ja ha comunicat que sol·licitarà "l'ampliació de l'actual estructura de la Subdirecció General

de Patrimoni mitjançant la creació d'aquest Servei d'Optimització, un altre Servei per a la Gestió d'Herències Intestades i el reforçament de les Seccions que integren l'actual Servei de Patrimoni Immobiliari.”

- Oferir publicitat dels béns patrimonials ociosos susceptibles de ser alienats, arrendats o cedits i dels béns patrimonials procedents de abintestats als quals se'ls ha de donar una fi social, ja que encara que no existeix una norma que l'exigisca, aquesta publicitat s'ofereix com a bona pràctica en altres administracions i resultaria convenient per aplicació dels principis de gestió patrimonial.

- Realitzar una connexió de l'inventari amb la informació econòmica sobre ingressos i despeses de manteniment, subministraments i tributs dels immobles.

5. ASPECTES NORMATIUS

Finalment de l'anàlisi efectuada també s'han trobat **suposats de fet la regulació de la qual s'ha considerat que no és suficient o no ho és amb claredat** i que es consideren susceptibles de millora, com:

- L'optimització de l'ús dels immobles abans al·ludida.
- El règim aplicable a l'adquisició de part d'un immoble en comunitat de béns que implica l'adquisició de participacions en una activitat econòmica.
- Els supòsits en què procedeix l'atorgament de manera directa d'una autorització d'ocupació temporal.
- Règim aplicable al supòsit que una conselleria propose la realització d'un contracte de lloguer per a les seues necessitats d'espai i les dels seus ens dependents.
- La regulació de la publicitat semestral en el DOGV de les cessions efectuades sobre béns patrimonials de la Generalitat.