

ACTUACIÓN ORDINARIA PREVISTA EN EL PLAN DE LA IGS (2018-2019)

Área del plan:

VI. 6. ACTUACIONES DE INSPECCIÓN Y CONTROL

Número y denominación de la actuación en el plan:

6.4 Estudio y análisis de la gestión del patrimonio inmobiliario de la Generalitat.

Objetivo de la actuación:

El patrimonio, y en particular el patrimonio inmobiliario, es uno de los principales recursos de las administraciones públicas para el adecuado ejercicio de las funciones y competencias que tienen atribuidas, siendo su conocimiento y control la base para una gestión eficiente del mismo. Este carácter instrumental del patrimonio de la Generalitat es la razón por la que se seleccionó como actuación ordinaria el análisis de las actividades que soportan su conocimiento, valoración, actualización, control, gestión, coordinación y optimización.

Naturaleza de la actuación:

Investigación e informe.

El alcance de la actuación incluye tres líneas de estudio sobre el patrimonio inmobiliario de la Generalitat, entendido como el conjunto de bienes inmuebles y de derechos sobre los mismos que le pertenecen por cualquier título. Estos bienes y derechos se clasifican en función de su afección o no al uso o servicio público en: bienes y derechos de dominio público o demaniales, por una parte, y bienes o derechos de dominio privado o patrimoniales, por otra.

Las líneas de actuación son:

1. El examen del grado de **actualización del inventario** de bienes inmuebles de la Generalitat, así como la adecuada **publicidad** del mismo, en la parte que es competencia de la Dirección General competente en materia de patrimonio. Los anexos del Inventario General de los organismos públicos y los inventarios especiales, quedan fuera del ámbito de la actuación.
2. La verificación de la existencia de trazabilidad de determinados **procedimientos**, como la adquisición y enajenación a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles, la declaración de heredero abintestato de la Generalitat, o la celebración de contratos de arrendamientos, con el objetivo de mejorar los sistemas de gestión y control. Según procedimientos, los periodos de estudio han sido de 2014 a 2019 o de 2009 a 2019.
3. El análisis de la gestión patrimonial con el fin de obtener una visión general de la utilización y aprovechamiento de los bienes inmuebles de dominio público y privado de la Generalitat y su conformidad con los principios que le son de aplicación y su **optimización**. Respecto de los bienes demaniales, solo se ha seleccionado para análisis el procedimiento de autorización de ocupación temporal y respecto de los bienes patrimoniales las cesiones de uso y propiedad y los arrendamientos.

Fecha de remisión del informe:

10 de marzo de 2020

Resultados de la actuación:

Dada la extensión del alcance de la actuación, a continuación se facilita un **extracto de las principales conclusiones y recomendaciones formuladas en el informe en los diferentes aspectos examinados.**

Las **recomendaciones** de carácter general y particular que se realizan pretenden contribuir a la mejora del conocimiento, la gestión y la optimización del patrimonio de la GV. Con carácter general, hay que señalar que la mayor parte de las recomendaciones realizadas van más allá de las propias exigencias de derecho positivo y entroncan con la calidad, la eficacia, eficiencia y la prevención por lo que su implementación debe ser objeto de valoración por el centro directivo.

1. ACTUALIZACIÓN DEL INVENTARIO DE BIENES INMUEBLES DE LA GENERALITAT

Ante las observaciones de la Sindicatura de Comptes en los Informes de fiscalización de la Cuenta de la Administración de la Generalitat de diferentes ejercicios, la conselleria con competencia en patrimonio realizó un **encargo de gestión para la actualización y optimización del Inventario de Bienes Inmuebles y Derechos de la Generalitat en 2018.**

El trabajo realizado ha supuesto una actualización del inventario, si bien como a la fecha de emisión del informe no se había terminado el volcado informático, no se pudo realizar un muestreo para comprobar el resultado final de actualización de los inmuebles.

En este ámbito, se recomienda:

- Terminar el volcado informático en la aplicación del inventario (IPAGE) de las propuestas realizadas en el encargo de gestión.
- Planificar y acometer las actuaciones de regularización detectadas, para ajustar la situación jurídica de los inmuebles.
- Implementar medidas que eviten la desactualización futura del inventario, finalizando las mejoras ya iniciadas en la aplicación, como es la automatización de las valoraciones económicas, e impulsando nuevas modificaciones para su transformación en una aplicación de gestión que permita obtener una visión global, actualizada y dinámica del inventario y un mayor control interno necesario para la gestión, así como una mayor interoperabilidad externa y una mejora de la interconexión entre los subsistemas de la aplicación informática que incorpore además utilidades de administración electrónica.
- Valorar la consulta sobre el valor jurídico de la digitalización efectuada en el encargo de gestión.

Por otra parte, también se ha comprobado que no todos **los organismos públicos** remiten anualmente la información sobre sus inventarios a la dirección general de sector público y patrimonio, por lo que se recomienda la adopción de medidas al respecto, como la emisión de instrucciones, actuaciones de seguimiento e incorporación de herramientas de administración electrónica tanto para la remisión como para la interconexión de los inventarios, aprovechando además la sinergia que actualmente se da al ser la misma dirección general la competente en materia de patrimonio y de sector público.

2. TRANSPARENCIA

La **información sobre el inventario de inmuebles que aparece en GVA Oberta** no está actualizada, si bien ello obedece a diferentes causas no directamente imputables a la dirección general competente en materia de patrimonio. Se recomienda abordar las cuestiones que dificultan dicha publicación con el centro directivo competente en dicha materia.

En la página web de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico sí que hay **información sobre las subastas de inmuebles**. Sin embargo, esta información no está enlazada con el portal GVA Oberta por lo que se recomienda su adecuación. Según informa la dirección general competente en materia de patrimonio, las próximas subastas también se publicarán en GVA Oberta.

En GVA oberta no se dispone de **información sobre los contratos patrimoniales** celebrados por la Generalitat. Aunque hay dudas razonables sobre si dicha publicación es exigida por la normativa en materia de transparencia, se considera recomendable por aplicación de los principios básicos sobre gestión patrimonial recogidos en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas ofrecer mayor transparencia de los negocios patrimoniales y terminar de actualizar el contenido de la página web de la conselleria.

3. PROCEDIMIENTOS DE ADQUISICIÓN, ENAJENACIÓN, ABINTESTATOS Y ARRENDAMIENTOS

En el análisis de los procedimientos se han detectado una serie de **debilidades de carácter general** que aumentan la posibilidad de que se desactualice el inventario y para cuya mejora se recomiendan, entre otras, las siguientes medidas:

- La conveniencia de adoptar instrucciones, unificar criterios y elaborar protocolos de actuación de los procedimientos más significativos o de aspectos claves de la tramitación como forma de dar continuidad a la gestión y mejorar la transferencia del conocimiento, sobre todo en momentos en los que se da un alto nivel de rotación en materia de personal.
- La adopción de un sistema general de seguimiento de los diferentes tipos de expedientes que permita un conocimiento más dinámico y actualizado del estado de las operaciones que se están tramitando.

En cuanto al **análisis estadístico**, los resultados obtenidos han sido los siguientes por tipos de procedimiento:

- **Expedientes de adquisición a título oneroso (ADQ):** En el periodo estudiado se iniciaron 14 expedientes, de los que se han finalizado 7. El importe global de los expedientes de adquisición finalizados fue de 10.555.769,78 euros.
- **Expedientes de enajenación a título oneroso (EIN):** En el periodo estudiado se iniciaron 89 expedientes de enajenación (65 por subasta al alza y 24 por adjudicación directa). En julio de 2019 habían finalizado 51, de los que 34 lo han sido por enajenación (26 por subasta y 8 por enajenación directa) y 17 por haber quedado desierta la subasta o no haber culminado la enajenación directa. El importe total de las 34 enajenaciones asciende a 2.279.302,65 euros; si se tiene en cuenta la última subasta celebrada en 2020 el importe total sería de 2.852.207,65 euros (1.763.304,23 euros por subasta y 1.088.903,42 euros por enajenación directa).
- **Expedientes de contratos de arrendamiento en los que la Generalitat es arrendataria (ARR):** En la fecha emisión del informe habría 62 arrendamientos de inmuebles en vigor y el importe de las rentas anuales a pagar por dichos alquileres sería de 2.003.418,60 euros. Según datos de la memoria del encargo de gestión, ello representa un 2,01% de los diferentes derechos inventariados.

- **Estadísticamente** se observa que en los periodos de referencia, las adquisiciones y arrendamientos se han efectuado por el **procedimiento legal de contratación directa**. Al respecto señalar que no se ha detectado ninguna irregularidad manifiesta en la aplicación de la normativa en los expedientes examinados, que cuentan con informe favorable de la Abogacía y fiscalización por la Intervención. Además, en la normativa aplicable en materia patrimonial existe un mayor número de causas legales que justifican la contratación directa a diferencia de la contratación administrativa. Por otra parte, el procedimiento directo es el empleado en todos los expedientes vigentes de arrendamiento, autorizaciones de ocupación temporal y cesiones, muchos de ellos celebrados o autorizados antes del periodo 2014-2018 de estudio e incluso antes de la publicación de la vigente LPGV. Dicho lo cual, se recomienda que se realice una interpretación restrictiva de las causas que justifican legalmente las contrataciones directas.

Por último, en el **procedimiento de declaración de heredera abintestato de la Generalitat y el procedimiento de liquidación de dichas herencias**, existe una acumulación histórica de expedientes y una tendencia anual al alza de los mismos. En el periodo 2009-2019, hay 439 expedientes aún abiertos.

Esta situación puede afectar a la seguridad del tráfico jurídico, incrementar el coste y los gastos a detraer en la liquidación y provocar la existencia de viviendas vacías, el impago de deudas del causante hasta la liquidación, el deterioro de los bienes sin titular y la demora para los denunciante en obtener su premio.

Ante esta situación se recomienda afrontarla mediante un plan de choque que aporte medios, principalmente recursos humanos, e implemente las mejoras propuestas para la gestión de los expedientes.

Además se realizan **recomendaciones particulares respecto de los diferentes procedimientos analizados, entre otras:**

- Impulsar la venta respecto de los expedientes de enajenación analizados en las pruebas de cumplimiento.
- Adoptar medidas para reforzar la trazabilidad de los arrendamientos sucesivos sobre un mismo inmueble en la aplicación informática.
- Mejorar la codificación de los diferentes tipos de operaciones.

4.- UTILIZACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE LOS BIENES INMUEBLES DEL PATRIMONIO DE LA GENERALITAT. OPTIMIZACIÓN

Respecto de los bienes demaniales, de los procedimientos para conceder un uso privativo sobre los mismos se ha seleccionado para el análisis el de autorización de ocupación temporal. Dada su amplitud, no se analizan ni las concesiones de bienes demaniales ni se analizan las actuaciones derivadas de las adscripciones de inmuebles a consellerias o a entes del sector público instrumental de la Generalitat.

En la fecha de emisión del informe había 83 autorizaciones vigentes, muchas de ellas se otorgaron antes del periodo de estudio e incluso alguna antes de la publicación de la vigente LPGV.

Por lo que respecta a los bienes inmuebles patrimoniales, se analiza su aprovechamiento tanto por contrato de arrendamiento, como por cesión gratuita de su uso o titularidad.

El número de arrendamientos vigentes sobre bienes propiedad de la Generalitat no supera los 15. Según la información facilitada los ingresos por arrendamientos en 2018 han ascendido a 2.291.679,96 euros.

Junto al arrendamiento como figura de explotación de los bienes patrimoniales de la Generalitat para la obtención de un rendimiento económico, existe la figura de la cesión gratuita del uso o de la propiedad de bienes patrimoniales que vendría a configurarse como una rentabilidad social. Según información de patrimonio, habría 52 cesiones de uso vigentes y 35 cesiones de propiedad. Se observa que la mayoría de cesiones vigentes fueron acordadas antes del periodo de estudio e incluso alguna es anterior a la publicación de la vigente LPGV.

Respecto de estos procedimientos se realizan, entre otras, la siguientes **recomendaciones**:

- Se recomienda que las cesiones gratuitas que se acuerden sean objeto de publicidad semestral en el DOGV.
- En los procedimientos se debería valorar el exigir que los sujetos intervinientes no estén incurso en causas de prohibición para contratar con la Administración. Esta exigencia, actualmente, no deriva de una norma positiva, pero basta leer las diferentes causas de prohibición para entender la necesidad de la recomendación.

Por lo que respecta a la **optimización**, la Generalitat no cuenta con una regulación legal que establezca de forma global los principios, medidas y, en su caso, organización para optimizar el patrimonio de la Generalitat, a diferencia de lo que sucede en la administración general del Estado. Actualmente tampoco existen planes específicos ni instrucciones al respecto, aunque sí se ha constatado que se realiza alguna actuación puntual. En este sentido se considera que:

- Se deben adoptar mecanismos de información y comprobación para que quede permanente actualizada la información sobre el grado de uso de los edificios administrativos.
- Convendría realizar regularmente estudios del parque inmobiliario de edificios administrativos de la Generalitat, fijando índices de ocupación y analizando las necesidades de nuevos espacios para poder planificar su cobertura mediante la construcción o adquisición de nuevos edificios administrativos, la rehabilitación de los existentes o reorganizando la distribución existente.
- Se debería primar el uso de inmuebles propios frente a posibles arrendamientos para dar cobertura a las necesidades de espacio. Si bien se reconoce que pueden existir casos particulares, motivados por la urgencia en cubrir determinadas necesidades de espacio, las situaciones no deberían mantenerse en el tiempo sin que constase formalmente que desde el principio o durante la ejecución de los arrendamientos se analizan otras posibilidades.
- Se deben adoptar medidas para reducir el número de inmuebles patrimoniales ociosos, esto es, sin uso ni explotación: en dicha situación habría 143 inmuebles patrimoniales, de los cuales, casi 70 provienen de herencias intestadas, muchos de los inmuebles son actualmente de difícil uso o explotación por razones de depuración física o jurídica de los mismos.

Además, con carácter horizontal en materia de optimización, **se recomienda valorar**:

- El adoptar una regulación que establezca los principios, medidas y, en su caso, organización para optimizar el patrimonio de la Generalitat, que podría incluir la creación de un órgano interdepartamental que sirviese al mismo tiempo de foro de coordinación y de adopción de compromisos necesarios para la optimización con una implicación de las diferentes consellerías.
- El crear un servicio de optimización y dinamización del patrimonio de la Generalitat, tanto de los edificios administrativos, como de los bienes patrimoniales sin uso. La dirección general competente en materia de patrimonio ya ha comunicado que va a solicitar "la ampliación de la actual estructura de la Subdirección General de Patrimonio mediante la creación de dicho Servicio de Optimización,

otro Servicio para la Gestión de Herencias Intestadas y el reforzamiento de las Secciones que integran el actual Servicio de Patrimonio Inmobiliario.”

- Ofrecer publicidad de los bienes patrimoniales ociosos susceptibles de ser enajenados, arrendados o cedidos y de los bienes patrimoniales procedentes de abintestatos a los que se les debe dar un fin social, ya que aunque no existe una norma que lo exija, dicha publicidad se ofrece como buena práctica en otras administraciones y resultaría conveniente por aplicación de los principios de gestión patrimonial.

- Realizar una conexión del inventario con la información económica sobre ingresos y gastos de mantenimiento, suministros y tributos de los inmuebles.

5. ASPECTOS NORMATIVOS

Por último del análisis efectuado también se han encontrado **supuestos de hecho cuya regulación se ha considerado que no es suficiente o no lo es con claridad** y que se consideran susceptibles de mejora, como:

- La optimización del uso de los inmuebles antes aludida.
- El régimen aplicable a la adquisición de parte de un inmueble en comunidad de bienes que implica la adquisición de participaciones en una actividad económica.
- Los supuestos en que procede el otorgamiento de forma directa de una autorización de ocupación temporal.
- Régimen aplicable al supuesto de que una conselleria proponga la realización de un contrato de alquiler para sus necesidades de espacio y las de sus entes dependientes.
- La regulación de la publicidad semestral en el DOGV de las cesiones efectuadas sobre bienes patrimoniales de la Generalitat.