



PLAN DE MEJORA DE GESTIÓN PATRIMONIAL DEL AYUNTAMIENTO DE VALENCIA

Centro de Estudios Locales y Territoriales

**MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS**

**INSTITUTO NACIONAL
DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

NOVIEMBRE 2005

ESMERALDA ORERO PARDO
Jefa del Servicio de Patrimonio
spatrimonio@valencia.es

INDICE

I.-RESUMEN EJECUTIVO	4
II.-INTRODUCCIÓN	13
III.-DIAGNÓSTICO	16
III.1.- Características de la Ciudad	16
III.2- Características de la organización	18
III.3- Marco normativo	22
III.4- Características del desarrollo de la gestión patrimonial en el Ayuntamiento de Valencia. Herramientas de gestión.....	30
III.4.1- Inventario General de Bienes y Derechos.....	34
III.4.2- Sistema de Gestión Patrimonial	37
III.5- Identificación de los problemas a resolver.....	41
III.5.1- Recursos Humanos	43
III.5.2- Recursos Materiales: Herramientas de Gestión.....	45
III.5.3- Comunicación.....	56
IV.- LAS PROPUESTAS DE MEJORA DE LA GESTIÓN PATRIMONIAL DEL AYUNTAMIENTO DE VALENCIA.....	59
IV.1- Objetivos estratégicos y operativos	59
IV.2- Propuestas	61
IV.2.1.- Recursos humanos	62
IV.2.2.- Recursos materiales: Herramientas de Gestión.....	65
IV.2.3.- Comunicación.....	71
IV.3- Herramientas	72
IV.4- Implantación	73
IV.5-Evaluación.....	76
V.- CONCLUSIONES	78

VI.- ANEXOS	80
- Anexo nº 1.- Organigrama político del Ayuntamiento de Valencia	81
- Anexo nº 2.- Organigrama actual del Servicio de Patrimonio	82
- Anexo nº 3.- Cuadro PGOU antes y después de la ejecución de PAIs (Fotografías aéreas 1992-2005)	83
- Anexo nº 4.- Evolución del IGBD del Ayuntamiento de Valencia	89
- Anexo nº 5.- Relaciones a los epígrafes del IGBD	90
- Anexo nº 6.- Plazos en reparcelaciones de PAIs	93
- Anexo nº 7.- Operaciones SIGESPA (Patrimoniales y de Planeamiento).....	95
- Anexo nº 8.- Documentos del SIGESPA.....	97
- Anexo nº 9.- Operaciones Patrimoniales no formalizadas	100
- Anexo nº 10.- Pantalla inicial actual del SIGESPA	102
- Anexo nº 11.- Pantallas modificación SIGESPA.....	103
- Anexo nº 12.- Reuniones para determinar las modificaciones que deberán incorporarse al SIGESPA.....	105
- Anexo nº 13.- Modificaciones SIGESPA. Prototipo subsistema	113
- Anexo nº 14.- Distribución actual de funciones de las Secciones Administrativas del Servicio de Patrimonio	139
- Anexo nº 15.- Cuantificación de funciones de las Secciones del Servicio de Patrimonio	141
- Anexo nº 16.- Propuesta de organigrama del Servicio de Patrimonio	145
- Anexo nº 17.- Propuesta de distribución de funciones de las Secciones administrativas y Técnicas del Servicio de Patrimonio	146
- Anexo nº 18.- Superposición de planos, levantamiento topográfico, PGOU y Catastro	148
- Anexo nº 19.- Acuerdos de la Junta de Gobierno	149
VII.- BIBLIOGRAFÍA.....	153
VIII.- ABREVIATURAS.....	154

I.- RESUMEN EJECUTIVO

• Motivación del informe

El presente plan de mejora de gestión patrimonial se ha elaborado, motivado fundamentalmente, por distintas circunstancias que han supuesto incidencias de índole diversa en el desarrollo de aquélla. Las primeras, de carácter imperativo, derivadas de la **aprobación de distinta normativa con repercusión patrimonial directa**, cuya influencia y cumplimiento determina la necesidad de adaptarse a las nuevas circunstancias, generando cambios de diferente alcance, en los modos de actuar propios de la Administración. Y las segundas no imperativas, al menos de una manera directa, pero condicionantes para el desarrollo eficiente de la gestión del patrimonio municipal, derivadas de la **observación experimental**, tanto de la capacidad del propio Servicio de Patrimonio para dar una respuesta adecuada al desarrollo de las funciones encomendadas, como del **funcionamiento** de los instrumentos o **herramientas** con que aquél cuenta para el desarrollo eficaz de sus funciones, en éste caso el **Sistema de Gestión Patrimonial** (SIGESPA) de desarrollo propio, y por lo tanto no predeterminado por regulación normativa alguna, en cuanto a la obligación de adaptación a una determinada forma de estructura y desarrollo y el **Inventario General de Bienes y Derechos** (IGBD) que, a diferencia del anterior, su formación y estructura se encuentra expresamente regulada y detallada en la legislación de ámbito local.

Por lo tanto, la necesidad de que la gestión patrimonial del Ayuntamiento de Valencia deba **adaptarse** a las nuevas exigencias normativas es evidente y, en su consecuencia, la **introducción de cambios** derivados de tal circunstancia, inevitable.

Inicialmente se consideró que los cambios se iban a limitar al ámbito de funcionamiento del **Sistema**, abarcando correcciones en unos casos e introducción de **modificaciones** en otros, para conseguir una mejora en la gestión del patrimonio, de tal modo que dichas actuaciones se agruparían básicamente en dos categorías.

La primera de ellas, la que implica las correspondientes **correcciones**, se centra en la subsanación de las deficiencias observadas en el desarrollo cotidiano de la gestión patrimonial a través del Sistema, para llevar a cabo aquélla en condiciones de eficacia, eficiencia, transparencia, automaticidad, agilidad y objetividad. Dentro de esta categoría, se enumeran a los folios 50 y ss. los distintos tipos de **deficiencias** que del diagnóstico efectuado al Sistema se han detectado y que con la ejecución del plan se pretenden subsanar.

La segunda categoría, abarcaría lo que se podría calificar de **innovaciones** a la gestión patrimonial y subsiguientes incorporaciones procedimentales, en última instancia, modificaciones al sistema en este caso también derivadas fundamentalmente de los dos aspectos anteriormente apuntados que, a efectos metodológicos, se tratarán como dos

subcategorías del Sistema de Gestión Patrimonial, a saber: las que se extraen del conocimiento práctico que proporciona el desarrollo de la gestión a través del propio sistema, durante un dilatado periodo de tiempo. Y aquéllas otras que, necesariamente, han de efectuarse impulsadas por la aprobación de una serie de normativa estatal y autonómica que afecta de un modo directo, en algún caso, e indirecto pero determinantemente en otro, al patrimonio de las Administraciones Públicas, y en éste supuesto concreto al patrimonio municipal.

Por lo tanto, el plan de mejora va a abarcar dos tipos de actuaciones modificativas en cuanto al funcionamiento del Sistema de Gestión Patrimonial se refiere: subsanación de deficiencias por aplicación de correcciones e introducción de novedades por incorporaciones procedimentales.

- **Objetivos del informe**

Las mejoras que con el presente trabajo se pretenden abordar van orientadas a la consecución de un objetivo fundamental, que la **gestión del patrimonio en el Ayuntamiento de Valencia sea referente de eficiencia, transparencia, agilidad, economía y objetividad**, en última instancia, conseguir un **conocimiento y control exhaustivo** del patrimonio y una **administración y gestión eficaz** del mismo, ya que éste es, en definitiva, el patrimonio de todos los ciudadanos y sobre el que pueden no sólo demandar información o cualquier tipo de explicación respecto a su administración, sino también exigir responsabilidades por las actuaciones que pudieran realizar aquellas personas a las que, en un momento determinado, han otorgado su confianza y a las que consecuentemente, entre otras muchas facultades y en virtud de esa confianza, se les ha habilitado para desarrollar la gestión del patrimonio municipal encomendada.

Se ha pretendido **plasmar en un documento de conjunto todas las actuaciones que deben llevarse a efecto** para conseguir que la gestión patrimonial del Ayuntamiento de Valencia pueda seguir siendo referente de una adecuada gestión, capaz de **conjugar con rigor** de una parte, los múltiples y variados **procedimientos administrativos** que deben observarse en una materia tan compleja como la patrimonial, cuyo cumplimiento es garantía de seguridad jurídica, tanto para los ciudadanos como para la propia Administración. Y de otra, la aplicación de **los principios** enumerados en los distintos textos legales, a los que se ha hecho mención para lograr esa visión dinámica que hoy se exige a la gestión patrimonial.

Se persigue desarrollar una gestión capaz de responder con totales garantías a las demandas ciudadanas, ajustada a los tiempos que impone el mercado inmobiliario, donde la búsqueda de agilidad en los procedimientos, especialmente los urbanísticos, debe estar siempre presente para evitar, en favor de la consecución de aquella, el levantamiento de controles justificados en beneficio de políticas públicas, hoy indiscutibles, como la de estabilidad presupuestaria y más especialmente la de vivienda.

Todo ello, exige una **reacción** importante por parte **de la Administración** que conlleva la **adaptación de determinados procedimientos** e incluso la **introducción de ciertas prácticas innovadoras**, que ayuden y permitan el desarrollo de una gestión patrimonial que sea referente en el ámbito local.

El objetivo señalado se enmarcará dentro de un **objetivo de carácter estratégico y general** de la propia **organización**, como es el formulado en el programa electoral del partido popular: **Valencia Ciudad referente de Europa y preparada para liderar el siglo XXI**. Por lo tanto, también debe ser éste el objetivo de la gestión patrimonial del Ayuntamiento de Valencia, referente de una buena gestión, en ultima instancia, de la **persecución del objetivo de calidad, en todo cuanto afecte al control, administración, defensa y gestión del patrimonio municipal**.

Los distintos textos normativos que en estos dos últimos años se han venido aprobando, exigen el cumplimiento de los diferentes principios enumerados y pretenden facilitar los mecanismos para su consecución. Sin embargo, debe insistirse en que éstas exigencias no deben descuidar el cumplimiento de trámites procedimentales que son la garantía no sólo del sometimiento a la Ley y al Derecho por parte de la Administración en sus actuaciones, sino de la consecución de la auténtica eficiencia. Hay que tener en cuenta que por la propia materia objeto de la gestión, **el suelo**, la conjunción de actuaciones de carácter urbanístico y patrimonial requiere la adecuada **combinación de la necesaria agilidad con las imprescindibles garantías procesales**. Como tiene reiterado el Tribunal Supremo en múltiples sentencias, los procedimientos sumarios no equivalen a ausencia de procedimiento.

Optimización del patrimonio público local, primar la **puesta en valor de las propiedades públicas**, adoptar el **enfoque más dinámico** del patrimonio local, en definitiva la **racionalización y rentabilización** en la gestión de las propiedades, como un aspecto más de la eficiencia que debe demandarse a las Administraciones Públicas, son objetivos a los que debe atender el desarrollo de la gestión patrimonial.

Pero todo lo anterior, no es posible alcanzarlo si como **primera medida** la Corporación no cuenta con el instrumento esencial, básico y elemental para el desarrollo eficaz de cualquier gestión que sobre el patrimonio se pretenda realizar: **el Inventario General de Bienes y Derechos**. El conocimiento exhaustivo del patrimonio es el punto de partida para poder abordar, con unas mínimas garantías, cualquier actuación de carácter patrimonial, y este conocimiento se plasma y recoge en el Inventario que hoy se reconoce como instrumento básico para una correcta estrategia de gestión patrimonial.

En el ámbito local, su estructura y formación aparece expresamente regulada a nivel reglamentario y partiendo y asegurando el cumplimiento de tales previsiones -como mínimos exigibles- nada obsta para establecer **modelos estructurales de desarrollo alternativo propio**, que contribuyan a posibilitar el alcance de lo que podríamos tipificar como uno de los objetivos instrumentales más importantes a conseguir si se pretende

lograr los básicos enunciados, a saber: la **identidad entre el Patrimonio, el IGBD y la realidad**. Si tal meta de igualdad fuese posible, no ya alcanzarla, sino tan sólo rozarla, la mayor parte de las dificultades en torno a la gestión patrimonial estarían superadas.

Por lo tanto, el primer objetivo es la **adaptación y modificación estructural e incluso conceptual del IGBD**, respetando los requisitos exigibles por la normativa vigente como mínimos a superar desde la autonomía que proporciona la potestad de autoorganización local. La distinción entre **propiedades municipales codificadas y no codificadas** se planteará como eje vertebrador de las modificaciones a introducir en aquél instrumento, que se reflejará en el Libro Oficial de los Anexos.

El segundo objetivo, se centra en las **modificaciones al Sistema de Gestión Patrimonial**, como consecuencia y en coherencia con las del Inventario y, en buena parte, nutridas de las introducidas en éste además, lógicamente, de las propias del sistema. Estas últimas abarcan desde las simples rectificaciones a las más complicadas **correcciones de funcionamiento** sin olvidar la introducción de **nuevos procedimientos** encaminados a la **adaptación del sistema** a las nuevas exigencias normativas y demandas ciudadanas.

El desarrollo de los objetivos anteriores en relación al estratégico que enmarca una gestión patrimonial con las características que se le han atribuido referente de eficiencia, economía, transparencia y objetividad conlleva también, como objetivo propio, ciertas intervenciones en cuanto a la **organización y distribución funcional del Servicio de Patrimonio**, que se ha procurado fueran mínimas, en primer lugar para evitar las consecuencias negativas generadas por los impactos que pudieran producirse por la acumulación de cambios, en segundo lugar por dejar el mínimo margen posible a soluciones que dependan de Servicios ajenos al de Patrimonio, cuya hipotética negativa a abordarlas pudiera impedir o paralizar las mejoras previstas.

Por último, la **coordinación** interna en materia de gestión patrimonial, ya alcanzada en un porcentaje importante, a través del desarrollo de un **potente sistema de comunicaciones** interdepartamentales automáticas, debe extenderse a aquellas **otras Administraciones u Organizaciones** como el **Catastro o el Registro de la Propiedad**, que tengan como objeto de desarrollo en su actuación los inmuebles, de modo que se consiga sobre ellos una información unitaria, coherente y coordinada, de tal manera que los primeros beneficiarios sean los **ciudadanos**, además de las propias organizaciones afectadas.

- **Los límites del objeto de análisis.**

La gestión patrimonial que se analiza en el presente trabajo se circunscribe básicamente a la que afecta al control y administración de **bienes inmuebles**, y en especial, las medidas correctoras centran su atención en el **suelo** y en la gestión de este

bien, que generalmente, salvadas escasas excepciones, se limitará al ámbito territorial del término municipal. La antedicha gestión en el Ayuntamiento de Valencia se desarrolla básicamente a través de determinados Servicios Urbanísticos y del propio Servicio de Patrimonio. Por lo tanto, un primer límite referido al ámbito objetivo de actuación es el del **carácter territorial del objeto de estudio**.

El segundo límite, trae causa inmediata del anterior y vendrá impulsado desde el ámbito determinado por la evidente **restricción competencial** al que habrá de ceñirse la actuación municipal. No obstante, se ha considerado conveniente, oportuno e incluso necesario la presentación de propuestas que exceden del ámbito de actuación y control propio municipal, tales como los mecanismos de **coordinación externa** tanto con el **Catastro** como con el **Registro de la Propiedad**, referenciados en el párrafo anterior o los **cauces de participación ciudadana activa**, como reflejo de los principios de colaboración y cooperación en el deber de custodia del patrimonio público.

En otro orden de cosas, las intervenciones propuestas en los dos instrumentos básicos de gestión, el IGBD y el SIGESPA dependerán fundamentalmente de actuaciones a acometer por el Servicio de Patrimonio, en el primer caso la totalidad de las propuestas y en el segundo la mayoría, dependiendo el resto de otros Servicios municipales, entre los que destaca especialmente el Centro de Informática Municipal. Además de las propias **restricciones reglamentarias** en cuanto a estructura y desarrollo del primero de los instrumentos referenciados, a diferencia del segundo, en el que el ámbito de autonomía es absoluto salvada, entiéndase, la observancia general de las previsiones normativas.

Por último, conviene señalar que las actuaciones de reorganización y redistribución funcional y reasignación funcional propuestas también se encuentran en su mayor parte dentro del **ámbito de la autonomía de actuación propia del Servicio de Patrimonio**, a excepción de las nuevas incorporaciones propuestas.

• Metodología del trabajo.

La metodología empleada ha variado sensiblemente según el bloque de problemas que se han pretendido identificar y subsanar, fundamentalmente la modificación de la estructura del IGBD y la del SIGESPA, aspectos ambos que constituyen el objeto fundamental del plan, ya que el resto de propuestas van encaminadas a proporcionar los datos necesarios a estos instrumentos de gestión y explotar su utilización para aprovechar la propia información que contienen.

El SIGESPA es un sistema de creación propia del Ayuntamiento de Valencia, desarrollado a lo largo de los años 1995-1996 y ya entonces, no se tuvieron en cuenta **modelos de referencia externos**, dado que de las conversaciones que en aquel momento se mantuvieron con los distintos responsables del Patrimonio de diversas Administraciones Públicas y el intercambio de información en diferentes Congresos,

pudo constatar que no existía nada que se asemejase a lo que se pretendía desarrollar y conseguir. Tampoco ahora, que lo que se intenta es mejorar el sistema en los aspectos indicados en el apartado de Propuestas y con el alcance previsto, se toma modelo alguno de referencia.

Lo dicho para el SIGESPA, en cuanto a modelos externos, es válido para las modificaciones estructurales que al IGBD se pretende introducir, sobre la base de distinguir como ya se ha apuntado, entre propiedades municipales codificadas y no codificadas, Inventario oficial y Anexos.

Sí que se ha utilizado como técnica efectiva y efectista el mantenimiento de **reuniones** de distinto alcance y nivel, según que el objeto de análisis fuese una u otra herramienta de gestión o la redistribución funcional del propio Servicio de Patrimonio.

Las reuniones en el caso del **SIGESPA**, cuyo alcance evidentemente debía de ser más amplio que en el del IGBD, limitado al Servicio de Patrimonio, se han **reducido expresamente** a los Servicios municipales más directamente afectados para evitar ingerencias que pudieran dilatar o entorpecer la entrada en vigor de las modificaciones previstas, como casi estuvo a punto de suceder cuando se implantó en el año 1996.

De este modo, se han mantenido reuniones **internas** con Contabilidad, Presupuestos, Tesorería, Intervención, “Gastos e Ingresos”, Gestión Urbanística, Centro de Informática Municipal y Patrimonio. Y **externas**, con Catastro y Registro de la Propiedad.

La **observación experimental** nos ha proporcionado la información necesaria para detectar las deficiencias de funcionamiento del Sistema, mediante **extracción directa** y/o **cruce de datos**, y los **muestreos** efectuados lo han constatado, proporcionando los suficientes como puede comprobarse en el apartado III.5.2.2 del documento en el que se expone los fallos que arroja el sistema agrupados según afecten a operaciones de planeamiento, patrimoniales e incluso deficiencias en la programación de procesos.

El **análisis de la documentación administrativa** obrante a los **expedientes en trámite** de alta al IGBD, cuya resolución no se prevé en breve, pero la garantía de la propiedad municipal que contienen es más que un indicio, aconsejan una modificación estructural a aquél. Al igual que lo hace el **estudio** de la **documentación** contenida en los distintos **archivos municipales** y aquélla que deriva de actuaciones urbanísticas con repercusión patrimonial. De ahí la propuesta de modificación al IGBD

A la conclusión anterior también se llega en base a la realización de **estudios comparativos** en diversas actuaciones reparcelatorias, cuyo dilatado tiempo de ejecución, hasta llegar a la formalización de la propiedad, mediante la obligada inscripción registral, abunda en la misma tesis e igualmente aconseja la modificación del SIGESPA, añadiendo nuevos procesos desde la perspectiva del control y agilización e incorporando el paralelo

a las propiedades no codificadas del IGBD en las denominadas **Inscripciones Patrimoniales Previas**.

- **Información de contexto.**

El Ayuntamiento de Valencia como organización sobre cuyo ámbito competencial limitado a la gestión patrimonial se pretende actuar, se caracteriza obviamente por ser un municipio al que le es de aplicación el Título X de la LBRL y consecuentemente, gestiona su patrimonio a través de la Junta de Gobierno Local.

La población empadronada referida al año 2005 alcanza los 797.291 habitantes y su término municipal tiene una superficie de 13.468 Ha. de la cual 26 kms. corresponden a zona costera.

El organigrama político mantiene una estructura jerárquica con siete grandes Áreas de Gobierno, incluida la propia Alcaldía, como puede observarse en el Anexo nº 1 dependiendo la Delegación de Patrimonio del Área de Economía y Grandes Proyectos, cuya dirección corresponde al Primer Teniente de Alcalde.

La expansión de la Ciudad ha sido muy importante en estos últimos diez años, la aplicación de la LRAU ha facilitado el desarrollo urbanístico y la creación de nuevos Barrios. Dicho desarrollo puede observarse mediante la comparación de las fotografías aéreas de distintas zonas referenciadas a los años 1992-2005 (Anexo nº 3).

El Ayuntamiento cuenta con dos herramientas básicas para llevar a cabo el control, administración y gestión de su patrimonio, a saber el IGBD y el SIGESPA a los que se hará expresa referencia en distintos apartados del documento.

- **Características fundamentales del problema.**

En un primer momento se pensó que el objeto de análisis únicamente se iba a limitar al diagnóstico y subsanación de deficiencias del SIGESPA, para solucionar los problemas que venía generando y que lo estaban convirtiendo en una herramienta no todo lo eficaz que sus posibilidades permiten, generando **informaciones erróneas y obligando a comprobar la propia información** del sistema para **asegurar su veracidad**, cuando no duplicar determinados trabajos, lo que suponía la vulneración de una de las finalidades esenciales del sistema: **información única, compartida y responsable**.

Posteriormente y a medida que se desarrollaba el diagnóstico, se consideró la necesidad de **ampliar el análisis inicial** a la vista del **origen** de la mayoría de **problemas** detectados.

De este modo, las deficiencias que se pretenden mejorar se han agrupado en tres categorías genéricas: recursos humanos, recursos materiales o herramientas de gestión y comunicación, externa e interna.

Respecto a los **recursos humanos**, distinguimos a su vez, dos tipos de problemas: los que hemos denominado objetivos y cuantificables y los perceptibles, entre los primeros, como puede observarse en las páginas 44 y ss. se encontrarían en número y distribución de funcionarios por Secciones, la distribución funcional y la formación. Y entre los segundos, el clima laboral y la motivación.

En cuanto a los **recursos materiales o herramientas de gestión**, el análisis se centra básicamente en el IGBD y en el SIGESPA. En el primer caso, se pretende **reforzar la automaticidad en la incorporación de datos**, evitando desfases temporales que repercuten en la misma esencia de aquél, es decir, en su capacidad para contener toda la información que proporcione un exhaustivo conocimiento del patrimonio municipal, lo que implica, a su vez, la incapacidad de asumir el nuevo papel que se le asigna, ser elemento clave para una correcta estrategia de gestión patrimonial.

A tal fin, se propondrán una serie de modificaciones que parten de un **cambio conceptual en su formación y estructura**, basado en la tan repetida distinción entre propiedades municipales codificadas y no codificadas, plasmada en la inclusión de las primeras en el IGBD, por contar con los correspondientes acuerdos municipales de alta, y las no codificadas, pendientes de la adopción de aquéllos y por tanto sin una respaldo formal, pero recogidas en Anexos que acompañarán al IGBD y por tal motivo con una validez limitada a la de los propios títulos de dominio. La finalidad de esta modificación es intentar conseguir el ideal del control patrimonial, la **identidad IGBD, Patrimonio y Realidad**.

En cuanto al SIGESPA, son varios los problemas detectados, pero el más grave es el resultado que provoca en la gestión la información errónea, que en determinados casos, contiene. Se ha considerado necesario introducir diversas modificaciones al sistema cuyo origen se funda en dos grandes aspectos, el primero las **correcciones por deficiencias de funcionamiento**, motivadas según el tipo de operación -de planeamiento o patrimoniales- por demora en la introducción de datos, por la falta de su incorporación, por la utilización de procedimientos erróneos, por incumplimiento de procedimientos específicos, por deficiencias en la programación de procesos, especialmente la parte gráfica etc..

El segundo supuesto la **incorporación de modificaciones y nuevos procesos** derivados de los **impactos** que en la gestión patrimonial provoca la **normativa** recientemente aprobada, tanto de carácter contable como urbanístico y patrimonial.

Todo ello, deberá ir refrendado por la **modificación del Reglamento del SIGESPA**, que será el que permita, en último extremo, el cumplimiento de las

determinaciones previstas en los distintos procesos. Obviamente el incumplimiento de los procedimientos previstos provoca la falta de información al sistema y su no alimentación a lo largo de un tiempo dilatado lo aboca necesariamente a la **pérdida de credibilidad** y en última instancia, podría llegar a su **desaparición por desfase**.

- **Esbozo del plan.**

Uno de los objetivos principales del plan es conseguir su aplicación en la organización, y a partir de ahí, teniendo como fin último que la “gestión patrimonial del Ayuntamiento de Valencia sea referente del Siglo XXI”, abordar la misión.

Gestionar, administrar y controlar el patrimonio municipal, de tal manera que pueda ser rentabilizado no sólo económica sino también socialmente, a fin de obtener cuantos beneficios sea posible para la reinversión, tanto en su propio mantenimiento y ampliación, como por su propia utilización como elemento capaz de satisfacer las pretensiones de los ciudadanos.

Para lograr lo anterior, se pretende **actuar sobre el IGBD y el SIGESPA**. En el primer caso, estableciendo como ya ha quedado expuesto modificaciones sustanciales en su propia estructura y formación. En el segundo, con la introducción de modificaciones por corrección de deficiencias o por defectos en los procesos, y la incorporación de procedimientos obligada por las exigencias de la normativa más reciente y la propia observación experimental de su funcionamiento.

Para estar en condiciones de asumir las modificaciones anteriores y aprovechar los resultados de gestión que se deben obtener, es necesario la **adaptación del Servicio de Patrimonio** a esta nueva coyuntura, para lo cual y desde un criterio productivista se ha previsto una redistribución de funciones y la incorporación de nuevo personal, entre el que resulta fundamental la creación de una **unidad SIGESPA** a cuyo cargo estará la vigilancia, evaluación y control del Sistema.

Se ha procurado dejar la mínima parte posible de actuaciones tendentes a la consecución de mejoras al arbitrio ajeno al del propio Servicio, pero inevitablemente habrán de preverse al menos los recursos económicos correspondientes para abordar, las nuevas incorporaciones.

Se observará a lo largo del documento, que la mayor parte de las mejoras deberán conseguirse fruto del **trabajo administrativo cotidiano**, y fundamentalmente del Servicio de Patrimonio y del CIM, incluso la previsión de actuaciones externas con Catastro y Registro de la Propiedad.

El tiempo establecido para alcanzar las metas propuestas se encuentra entre el corto y medio plazo, habiéndolo hecho coincidir, básicamente, con el ciclo político actual y distribuyendo las actuaciones en tres bloques: SIGESPA, IGBD y Comunicación externa.

II.- INTRODUCCIÓN

El Patrimonio municipal, su control, gestión y administración ha sido a lo largo de la Historia, uno de los **aspectos más abandonados** de la actividad de las Administraciones Públicas. No es éste sin embargo, el momento de preguntarse por los motivos de tal abandono aunque la respuesta a dicho interrogante podría motivar un interesante estudio.

Las sucesivas desamortizaciones, el paso de una Hacienda patrimonialista a una Hacienda de carácter fiscal, la no muy afortunada regulación normativa que a lo largo de los últimos cien años se ha venido aprobando, no ha ayudado mucho a su conservación, y si no existe el conocimiento básico de la propiedad, difícilmente existirá actividad alguna tendente a controlar, administrar y gestionar aquélla.

La obligación de inventariar las propiedades municipales de una manera clara y determinante aparece por vez primera en el año 1924, con motivo de la aprobación del Estatuto Municipal y desde entonces, ha ido recogiendo en los distintos textos normativos que se han venido aprobando, con poco o ningún éxito, como lo demuestra el hecho de que en cada uno de ellos se estableciese un plazo de tres años para formar Inventario, el último en junio de 1986, y aún hoy muchos Ayuntamientos sigan sin saber cuáles son sus propiedades.

La situación denunciada empezó a corregirse en los últimos años, motivada por la necesidad del **control** impuesto a las Corporaciones Locales a través de la Contabilidad de una parte, y de otra por la urgencia de reaccionar ante las diversas situaciones que en el orden patrimonial, provocaba el desarrollo urbanístico, tanto en fase de planeamiento como de gestión.

Actualmente la situación ha sufrido un importante cambio y hoy se considera el patrimonio como uno de los **recursos esenciales para la prestación de servicios públicos** y para el ejercicio de competencias propias de las Administraciones Públicas.

En el apartado Marco Normativo, se exponen las novedades más importantes en torno al patrimonio y su gestión y las incidencias que sobre éste conlleva la nueva normativa aprobada.

El presente plan pretende abordar diversas actuaciones tendentes a la mejora de la gestión del patrimonio municipal y concretamente la que atañe a las propiedades inmuebles con especial énfasis en **el suelo** y en los derechos de **aprovechamiento urbanístico**.

Su control y gestión se plasman en actuaciones de las que la **Administración debe responder** y la agilidad, dinamismo, transparencia, objetividad y eficiencia son las

características a las que aquellas actuaciones se deben sujetar. Todo ello, bajo el control judicial y el seguimiento ciudadano.

El documento se ha estructurado en dos partes básicas, la primera el **diagnóstico**, donde se recoge la identificación de los problemas a resolver, centrados fundamentalmente en el funcionamiento de las dos herramientas de control y gestión patrimonial con que cuenta el Ayuntamiento de Valencia, el IGBD y el SIGESPA. Y la **Propuesta de Mejora** que abarcan tanto el aspecto de los recursos humanos, con la redistribución funcional y las nuevas incorporaciones, como los recursos materiales y dentro de ellos las dos herramientas de gestión referenciadas.

Junto a lo anterior, un amplio apartado de **Anexos**, que persiguen una doble finalidad, clarificar alguna de las cuestiones que se exponen en el documento sobre una materia muy específica y compleja como es la gestión del patrimonio del Ayuntamiento de Valencia y refrendar con datos determinadas afirmaciones que, a lo largo del texto, se recogen y que motivan las modificaciones propuestas.

Se han identificado problemas de distinto orden y gravedad en el funcionamiento del SIGESPA, en cuya solución pretendió inicialmente centrarse el presente estudio, ya que independientemente de la causa que los origine, de entre los analizados y descritos en el apartado III. 5 el resultado final es la **información errónea** que el Sistema contiene y suministra, con las nefastas consecuencias que ello proporciona a la gestión municipal.

Ahora bien, el análisis y diagnóstico efectuado, unido a la necesidad de adaptar la actuación administrativa a los nuevos requerimientos normativos en materia patrimonial, contable y urbanística básicamente, han aconsejado ampliar el ámbito de intervención tanto al propio IGBD como a la estructura del Servicio de Patrimonio. En el primer caso, de un modo sustancial y en el segundo, mínimamente.

En cuanto a la metodología empleada, ni en el SIGESPA ni en el IGBD se han tomado **modelos de referencia externos**. En el primer caso, ya **no** se tomaron en los años 1995-1996, cuando se desarrollaba e intentaba imponer, ni tampoco ahora con las modificaciones que se pretenden introducir. Lo mismo puede afirmarse para el IGBD y la distinción entre propiedades municipales codificadas y no codificadas base para la nueva estructura propuesta: Libro oficial y Anexos deriva fundamentalmente de la **observación experimental**, del **análisis de documentación** diversa, de la **ponderación de fases procedimentales** en distintas operaciones patrimoniales y de planeamiento, del **estudio** de las consecuencias que las nuevas **exigencias normativas** generan en su aplicación, aspecto éste más relevante de lo que, en principio, pudiera parecer ya que evidencia graves contradicciones y carencias, **reuniones** de distinto nivel y alcance, con finalidades informativas, de asunción de compromisos y toma de posiciones, justificativas de la toma de decisiones.

Por último, señalar que entre los **límites** más importantes a los que el trabajo se ha tenido que sujetar, se encuentran dos fundamentales derivados del propio objeto de estudio: el **territorial** y el **competencial**.

En el primer caso, el término municipal –salvo excepciones– determina el límite de actuación unido a la **relación de pertenencia**. Y en el segundo, el conjunto de potestades y prerrogativas que el Ordenamiento Jurídico reconoce a la Administración, derivadas del supuesto anterior, se circunscribe y limita a su vez, por el régimen competencial.

Todas las actuaciones previstas se encuadran dentro del ámbito de competencias propio de la Organización con alguna salvedad, especialmente en supuestos de búsqueda de **coordinación** y **colaboración externa**, como es el caso de las comunicaciones con Catastro, Registro de la Propiedad o los propios ciudadanos.

Otro tipo de **límites autoimpuestos** han sido todos aquéllos que dependen excesivamente en su consecución de voluntades ajenas a las propias del Servicio, que pudieran entorpecer el desarrollo e implantación de las mejoras. Tal es el caso de las nuevas incorporaciones de personal o el suministro de material informático.

III. DIAGNÓSTICO

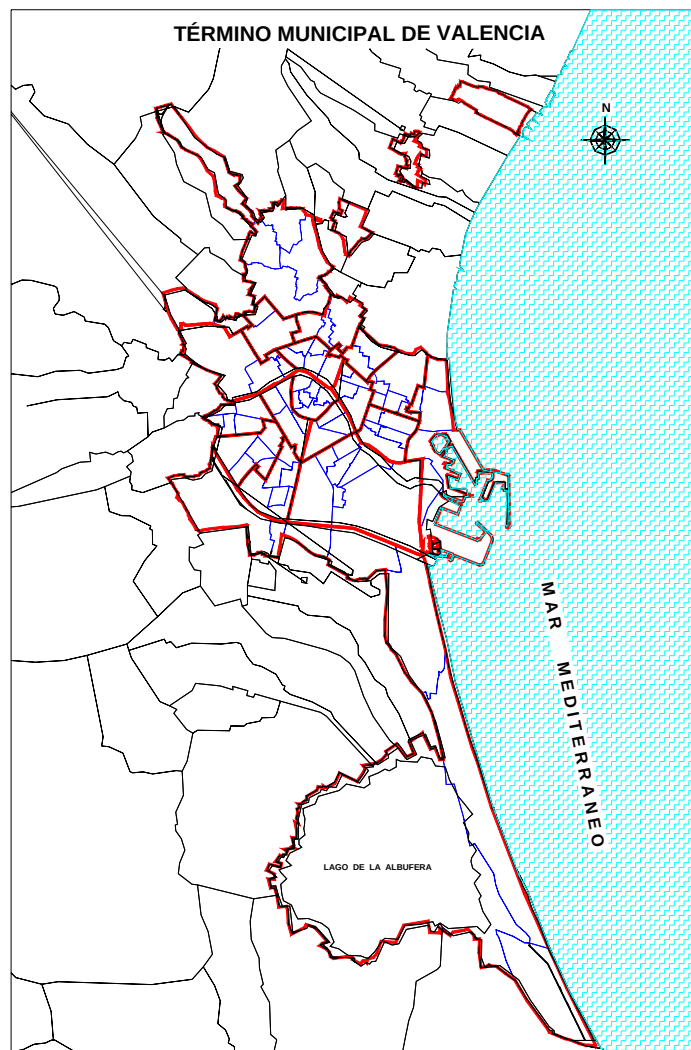
III.I. Características de la Ciudad

La gestión patrimonial centra su objeto de acción en los bienes y derechos propiedad del Ayuntamiento, en este caso el de Valencia, y fundamentalmente cuando de aquella se habla, las referencias suelen circunscribirse a los bienes más que a los derechos y, en concreto, a aquéllos que tienen la categoría de inmuebles, dentro de la cual el suelo cobra protagonismo casi exclusivo.

Por lo tanto, las consecuencias de una buena o mala gestión del principal objeto de análisis tendrán una plasmación directa, clara y efectiva en la Ciudad, evidentemente no desde el punto de vista de ordenación, entendida en su acepción más puramente urbanística, pero si, -en gran medida-, desde el de ejecución de determinadas previsiones de aquella ordenación que habrán de realizarse, normalmente en cumplimiento de los objetivos operativos fijados en el ciclo político correspondiente.

La Ciudad de Valencia, cuenta con un término municipal cuya superficie territorial es de 13.465 Ha. de la cual, 26 kilómetros corresponden a zona costera. Todo su frente litoral esta dispuesto en forma de curva cóncava, muy suave cuyo punto más adentrado es el puerto de Valencia y a lo largo de ese territorio se dan espacios dunas y otras formaciones geológicas, destacando la Albufera de Valencia, situada a 10 km al sur de la Ciudad, uno de los espacios naturales protegidos más importantes de la península por su interés paisajístico, su dedicación agrícola y su función ecológica, ocupando el Lago de L'Albufera que pertenece en su totalidad al termino municipal de Valencia, unas 2.000 hectáreas con un cordón dunar que se conoce como Devesa de L'Albufera (800 hectáreas) y un entorno húmedo ocupado por cultivos, principalmente arrozales, urbanizaciones e instalaciones del Parque.

Desde el punto de vista social y geográfico, la Ciudad de Valencia ha mantenido, desde fechas históricas, una clara prepotencia económica, que ha estado fortalecida claramente a partir de finales de la década de los cincuenta y principios de los sesenta. Las razones de esta situación hay que buscarlas en los movimientos migratorios generados por la industrialización acelerada y la tendencia a la especialización del resto del territorio, así como el aumento de los flujos de capital, actividades y mano de obra.



La población empadronada en la Ciudad, referida al año 2005, es de 797.291 habitantes, lo que ha supuesto un incremento del 0,8% respecto a la del año anterior, y representa el 18% de la población de la Comunidad Valenciana. El término municipal de Valencia mantiene un crecimiento acusado desde principio de siglo, habiendo triplicado su población en el periodo 1900-1970

Una de las características más significativas de la Ciudad ha sido su importante desarrollo urbanístico y por ende, la gran transformación sufrida en los últimos 10 años, habiendo sido objeto de un gran proceso de crecimiento, renovación y transformación urbana, facilitado, en gran medida, por las previsiones contenidas en la Legislación Urbanística Valenciana. Todo ello, ha supuesto la creación de nuevos e importantes barrios, como el de la Avda. de Francia, Ademúz, Orriols..., surgidos con motivo del veloz desenvolvimiento urbanístico y al abrigo del desarrollo de diversas actuaciones públicas, de mayor o menor envergadura, entre las que merece especial mención la promovida por la Generalitat Valenciana, conocida como Ciudad de las Artes y las Ciencias, donde se

encuentran instaladas, a lo largo del Antiguo Cauce del Río Turia, diversas construcciones, proyectadas por el conocido arquitecto valenciano, Santiago Calatrava, tan emblemáticas en la actualidad como lo son el Museo Príncipe Felipe, el Oceanográfico o el recientemente inaugurado Palau de les Arts Reina Sofía... que caracterizan este nuevo barrio como uno de los más modernos y exclusivos de la Ciudad.

La construcción del Palacio de Congresos fue otra importante actuación pública, en este caso promovida por el Ayuntamiento de Valencia, cuyo diseño se debe, al arquitecto inglés Norman Foster, que ha dado impulso a otro nuevo barrio, el de Ademuz, donde en la actualidad se viene desarrollando una importante actividad que mantiene y posibilita la aparición de nuevos hoteles, atraídos tanto por la proximidad de la Feria Muestrario Internacional -cuyos pabellones también han sido recientemente construidos- como por la celebración de convenciones y congresos en el propio Palacio.

Han sido muchas las actuaciones desarrolladas y muchas las que está previsto desarrollar, pero especial mención merece la conocida como Parque Central, una actuación que abarca alrededor de 340.000 m² de superficie en su mayor parte ajardinada, y situada en el mismo centro de la Ciudad, la prolongación de Valencia al Mar o la ampliación del Parque de Cabecera.

III.2. Características de la organización

La composición política actual del Ayuntamiento de Valencia responde a la distribución de escaños entre 33 concejales, de los cuáles 19 corresponden al Partido Popular, 12 pertenecen al Partido Socialista y 2 a Esquerra Unida- L'Entesa, recayendo la Alcaldía, obviamente, en el Partido Popular.

El organigrama político mantiene una estructura hasta cierto punto jerárquica, existiendo siete grandes Áreas de Gobierno, a cuyo frente se encuentra un concejal, Teniente de Alcalde -con la salvedad del Área de Alcaldía- al que por delegación de ésta le corresponde la responsabilidad de dirigir y coordinar las materias que se le han atribuido y que conforman el Área de la que es titular.

Cada uno de los Tenientes de Alcalde reúne, a su vez, a los concejales responsables de las distintas Delegaciones que conforman el Área respectiva, a quienes compete, llevar a cabo las previsiones programadas en las materias que les han sido delegadas.

El Área de Economía y Grandes Proyectos, corresponde al primer Teniente de Alcalde, dentro de la que se encuentra la Delegación de Patrimonio con la Oficina de Contratación, y también incluye la Delegación de Presupuestos y Política Tributaria y Fiscal -tal y como puede observarse en el Anexo nº 1- atribuidas cada una de ellas a un concejal distinto. El tercer Teniente de Alcalde tiene asignada el Área de Urbanismo, Vivienda y Calidad Urbana, en la que se incluyen las Delegaciones de Urbanismo y la de

Expropiaciones. Sobre estas dos grandes Áreas recaen básicamente las tareas fundamentales para llevar a efecto una buena gestión patrimonial de cuyos resultados globales es responsable la primera.

Las competencias atribuidas a las distintas Delegaciones que se ubican en las diferentes Áreas de Gobierno, se corresponden básicamente, aunque no idénticamente, con los diferentes Servicios municipales, a través de los cuales aquéllas se desarrollan administrativamente.

En cuanto al régimen de organización, al Ayuntamiento de Valencia se le aplica el Título X, adicionado a la Ley 7/1985 por la Ley 57/2003 de Modernización de Gobierno Local, como municipio de gran población. De acuerdo con las reglas que para la organización municipal establece el Art. 20 LBRL, el Ayuntamiento de Valencia se organiza del siguiente modo: Alcalde, Tenientes de Alcalde, Pleno, Junta de Gobierno, Comisiones Informativas, Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones y Comisión Especial de Cuentas.

El organigrama funcionarial, estructurado jerárquicamente, responde básicamente al siguiente esquema: Secretario (de Pleno y de Apoyo a la Junta de Gobierno Local), Oficial Mayor, tres Secretarios Delegados, Interventor, Vice-interventor, Tesorero, Vicetesorero, Jefe de Servicio, Adjunto a la Jefatura del Servicio, Jefe de Sección, Jefe de Negociado, Administrativo, Auxiliar Administrativo y Subalterno.

La estructura administrativa de un Servicio municipal puede apreciarse en el organigrama que actualmente corresponde al Servicio de Patrimonio con las variaciones propias, lógicamente, según las dimensiones del Servicio de que se trate y dependiendo también, en algún caso, de la especialidad de las materias cuyo desarrollo tienen encomendadas.

El Servicio de Patrimonio se configura como tal en el año 1983, con anterioridad a esa fecha era una Sección integrada en el entonces denominado Departamento de Tributos y Rentas, perteneciente a la Delegación de Hacienda.

En Noviembre de 1984, se le incorpora la Oficina de Mantenimiento y Administración de Viviendas. En 1985 se modifica la estructura del Servicio que quedará compuesto por tres Secciones y una Oficina de Inventario. En 1995 se crea una Sección de Derechos Reales hoy Inventario. En 1998, se añade una Sección Técnica, y en el año 2000 otra Sección, ésta de Gestión Jurídico Patrimonial. En el año 2004 se hace depender del Servicio de Patrimonio la Oficina Técnica de Valoración Fiscal y por último, en el presente año se incorporan con carácter provisional a la Sección de Viviendas dos técnicos de Administración General, y dos auxiliares administrativos, quedando en la actualidad el organigrama que aparece reflejado en el Anexo nº 2.

Estas **incorporaciones de personal** se han ido efectuando en la medida en que el Servicio ha ido **asumiendo nuevas funciones**, aunque generalmente se han producido éstas últimas asunciones sin que, por el contrario, se produjera incorporación alguna de nuevo personal. En cualquier caso, se puede afirmar que **ni lo uno ni lo otro, ha sido el resultado de un estudio o análisis organizativo del Servicio**, sino de la determinación del Concejal al que, en cada momento, le ha correspondido la Delegación, por lo general, y hasta el año 1995, lo ha sido al Primer Teniente de Alcalde.

De este modo, actualmente no existe en el Servicio de Personal catálogo o manual de funciones del Servicio de Patrimonio que se corresponda con la realidad de la distribución funcional por materias, ni reflejo de las tareas cotidianas que se vienen desarrollando.

El Servicio de Patrimonio, como se ha visto, se ubica orgánicamente en el Área de Economía y Grandes Proyectos de la que, en última instancia depende, ya que directamente lo hace de la Delegación de Patrimonio con Contratación que, como puede observarse, es una Delegación distinta e independiente de la de Presupuestos y Política Tributaria y Fiscal, así como también lo es de la de Urbanismo, y se efectúa tal precisión por el hecho de que las mayores repercusiones e incidencias en materia patrimonial suelen proceder de estas dos esferas, lo que se vino en llamar, los dos envites al Patrimonio Municipal, el Urbanístico y el Contable.

La posición de independencia en el organigrama proporciona un importante respaldo que facilita el mantenimiento de una visión de conjunto amplia y alejada de posibles influencias que, dependiendo de su origen, pueden oscilar desde ciertas tendencias hasta posibles y probablemente exagerados encorsetamientos provenientes de las dos Áreas que tal y como se apunta, con distinta motivación y de modo diferente inciden de manera más directa sobre el patrimonio.

Esta reflexión no se efectúa sólo como hipótesis, sino que es fruto de una constatación empírica, consecuencia de las diversas situaciones que se produjeron en el Ayuntamiento de Valencia, cuando comenzaron los trabajos y estudios de lo que inicialmente se pensó, por Contabilidad, debía ser la formación de la entonces Cuenta de Patrimonio a la que se ajustaría, desde la identidad el IGBD y finalmente acabó siendo el desarrollo de un sistema de gestión patrimonial a través del cual se viene produciendo además de la propia administración del patrimonio, la formación de las cuentas, en lo que a aquél respecta.

Así pues, las dos esferas de influencia más significativas sobre el patrimonio municipal, la Urbanística y la Contable, ejercen aquélla desde una conceptualización de origen bien distinto, y la tendencia inicial suele ser de cierto desconocimiento mutuo, incluso despreocupación, en algún caso, de las necesidades de cada una respecto de la otra, pero dado que su común denominador se encuentra en el patrimonio municipal, aún sin resultar fácilmente justificable, si puede llegar a ser comprensible el hecho de que

cuando se pretende establecer una actuación que afecte a ambas Áreas, la Urbanística y la Contable, las dificultades que supone coordinar las actuaciones y resultados que cada una de ellas debe desarrollar y obtener, conlleva importantes problemas porque el solapamiento del ámbito de acción sobre una misma materia, difícilmente haya conseguido superar los iniciales intentos de absorción de la gestión del patrimonio. No cabe duda que en el segundo supuesto ayudó considerablemente la STC 166/1998 de 15 de Julio (1), al establecer la clara separación entre el Patrimonio de las Entidades Locales y la Hacienda Local y definitivamente lo ha hecho la IICC en su regla 16 a la que posteriormente se aludirá expresamente.

En cuanto al aspecto urbanístico y por lo que a la Comunidad Valenciana respecta, tal superación no está claramente consolidada e incluso podría afirmarse todo lo contrario a la vista de las últimas modificaciones de LRAU, en especial el Decreto 178/2004 de 24 de septiembre del Consell de la Generalitat Valenciana por el que se crea del sobre creación del Registro Autonómico de Patrimonios Públicos Municipales del Suelo sobre creación del Registro Autonómico.

Se podría afirmar que **entre las tres Áreas de actuación de la Administración, la urbanística, contable y Patrimonial se producen tensiones** en distintos aspectos de gestión, que deben ser resueltas desde la utilización conjunta y coherente de los mecanismos de coordinación, centralización y autonomía sobre la base fundamental de la comunicación interdepartamental.

Tal y como se apuntó al comienzo, el Servicio de Patrimonio ha ido desarrollándose desde sus orígenes a base de incorporaciones que, según las necesidades, insistencia, poder del Concejal Delegado dentro de la organización o cualquier otra coyuntura favorable, se han venido produciendo. Su estructura se ha ido articulando sobre la marcha y no responde a reforma administrativa alguna, aunque se ha intentado organizar el Servicio de la manera más racional posible, no existe -como se dijo- catálogo o manual de funciones del Servicio que se corresponda con la realidad de su distribución funcional por materias, que no son otros que las que aparecen enumeradas en el recuadro nº 6.

Por lo que al **coste económico de la plantilla del Servicio** de Patrimonio se refiere, la cantidad a la que asciende el capítulo I del presupuesto, limitada a éste departamento, según la liquidación a 31 de diciembre del 2004 es de 1.887.521,15 €. Además, existen en el

(1) STC 166/1998 de 15 de julio "...la noción más moderna considera a la hacienda pública como un conjunto en el que se integran en cuanto manifestaciones típicas de la actividad financiera tanto el ingreso público o los derechos como el gasto público o las obligaciones de contenido económico de un determinado ente público, según se expresa en el Art. 2 de la LGP. Y así, en correspondencia con lo previsto de un lado en la LPE. y de otro los Arts. 2 y 22 de la LGP. el resultado es que las disposiciones de Derecho Local hoy vigentes se configura una clara separación entre el Patrimonio de las Entidades Locales y la Hacienda Local... Y los apartados 2 y 3 del Art. 3 de esta disposición refuerzan la separación entre Hacienda y Patrimonio al determinar el primero que constituyen ingresos de Derecho privado de las Entidades Locales que forman parte de su Hacienda..."

presupuesto cuatro vacantes sin cubrir, que se corresponden con dos plazas de administrativo, cuyo coste ascendería a 63.606,86 €, un aparejador, cuya retribuciones anuales importarían 40.757,58 € y un auxiliar administrativo 26.936,92 €. A lo anterior habría que añadir los plazas provisionales adscritas a la Sección de Viviendas, a saber: dos plazas de Técnicos de Administración general 93.697,86 € y dos Auxiliares Administrativos que suponen un gasto de 53.873,84 €. Por lo que finalmente la totalidad del capítulo I del Servicio de Patrimonio ascendería a 2.166.399,21 €.

III. 3. Marco normativo.

El marco normativo que hay que tener presente a la hora de analizar la gestión patrimonial, por las implicaciones y conexiones intrínsecas que esta rama posee con otras del Ordenamiento Jurídico, tanto de carácter general como especial, obligan a analizar distinta legislación que complica, en muchos casos, el desarrollo de la propia gestión por **solapamiento, en algunas ocasiones**, e incluso **contradicción normativa en otras**. En este sentido, se deben destacar como principales bloques normativos de aplicación directa en la materia, además de la propia legislación de régimen local general, la específica, de carácter patrimonial, tanto de ámbito estatal como autonómico, el ordenamiento urbanístico por las evidentes repercusiones patrimoniales, ya sea en fase de planeamiento o de ejecución, y finalmente las especificidades de la Contabilidad.

La Ley 33/2003 de 3 de Noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas, la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local, con las modificaciones introducidas por la Ley 57/2003, de Modernización del Gobierno Local, el Texto Refundido de las Disposiciones Vigentes en materia de Régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986 del 18 de Abril, el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 13 de Junio de 1986, la Ley 6/1998 de 13 Abril del Suelo y Valoraciones, La Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana de 1994, el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales de 2004, la Instrucción de Contabilidad, etc, conforman el principal marco normativo a tener en cuenta a la hora de desarrollar la gestión patrimonial. Y junto a la legislación anterior, las previsiones contenidas en el Libro Blanco del Gobierno Local en España, que impone siguiendo la estela de la LPAP la necesidad de propiciar la optimización del Patrimonio Público Local.

La legislación recientemente aprobada **orienta un importante cambio de concepción**, tanto en el ámbito de actuación de las Administraciones Públicas, globalmente consideradas, como más estrictamente en la gestión patrimonial que desarrollan, haciendo girar aquella desde posiciones basadas en concepciones eminentemente estáticas a **aproximaciones más dinámicas inspiradas en el principio de movilización eficiente de activos**. Pero además la formación y participación ciudadana se potencian estableciendo y normalizando cauces a través de los cuales desarrollar aquella.

Se debe establecer una **doble distinción en cuanto al nivel de exigencias legales** en materia de gestión patrimonial. De una parte, todas aquellas obligaciones que derivan del articulado de los distintos textos y consecuentemente resultan de **aplicación directa** y por lo tanto **son exigibles** ya sea por vía administrativa como judicial. Y las que se establecen en virtud de los principios inspiradores que se recogen en las Exposiciones de Motivos de aquellos textos, **sin un reflejo claro y directo** en su articulado.

Hay que analizar todos los principios a los que la legislación vigente alude, tanto aquellos que han de inspirar la actuación de la Administración Pública con carácter genérico -alguno de los cuales ya aparece recogido en la propia Constitución y en la misma Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común- como los específicos en materia de gestión patrimonial y, especialmente, en materia de gestión de suelo, que es hacia donde se dirige, fundamentalmente, el presente Plan de Mejora, y del resultado de aquél análisis adoptar las medidas necesarias e introducir las modificaciones convenientes para mejorar la gestión que se está desarrollando.

Conviene **remarcar las exigencias normativas**, a fin de facilitar la reflexión necesaria que deberá **orientar la actuación de la Administración**, su toma de decisiones y la adopción de las diferentes medidas que resulten inexcusables para dar cumplimiento a éstas nuevas exigencias normativas, a éste cambio de orientación, diametralmente opuesto al anterior en la gestión patrimonial, que ya se exige clara y directamente a la Administración estatal y también, en algunos casos, indirectamente a la autonómica y local, pero a ésta última pronto le será también exigible de manera directa, ya que es en esa misma línea apuntan las propuestas del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España.

Así pues, seguidamente se señalarán las más relevantes pretensiones contenidas en los principales textos normativos recientemente aprobados, no sólo como recordatorio de orientación en la necesaria reflexión que la Administración debe efectuar en orden a determinar cual debe ser su actuación en torno a la gestión patrimonial sino como eje vertebrador, guía de cumplimiento o indicador de calidad para evaluar el grado de eficiencia de aquella gestión.

A.- Patrimonio

- Ley 33/2003 de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Se trata de una Ley estatal y, por lo tanto, de aplicación limitada al ámbito local, únicamente en aquellos preceptos de carácter básico o de aplicación general, aunque no deben desconocerse sus previsiones, que aún no siendo de aplicación directa a la Administración municipal, en muchos casos, lo van a ser por vía supletoria, aunque probablemente vayan a serlo también, como se acaba de apuntar, por vía de desarrollo normativo local, si se confirman las tendencias recogidas en el Libro Blanco que giran en

torno a la **necesidad de optimización del patrimonio público local**, su enfoque dinámico, para conseguir el cumplimiento del que se señala como objetivo principal: la **racionalización y rentabilización de la gestión de las propiedades públicas**, proponiendo al efecto el correcto engarce entre la normativa básica estatal con la adopción de las medidas que se consideran de interés y no se encuentran previstas en el ámbito local.

A continuación se reseñan las principales pretensiones, previsiones y retos de la Ley:

- **Política patrimonial integral**, definida por la globalidad de su alcance, su coordinación centralizada y el apoyo en unos principios básicos explicitados por la Ley.

- **Consideración conjunta del régimen patrimonial** de la Administración General del Estado y de los Organismos Públicos dependientes de ella. Nuevo significado del término Patrimonio del Estado como “conjunto de bienes de titularidad de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos”.

- **Refuerzo de la coordinación** en la gestión de bienes. La idea de coordinación parte del pleno respeto a la **autonomía de gestión**.

- La gestión de bienes y derechos ha de ajustarse a una serie de principios que responden a la **consideración de los bienes y derechos como activos**, que deben administrarse de forma integrada con los restantes recursos públicos, de acuerdo con los criterios constitucionales de eficiencia y economía y haciendo efectiva su vocación de ser aplicados al cumplimiento de funciones y fines públicos.

- **Afectación global de los patrimonios** de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos como organizaciones subordinadas al cumplimiento de fines del Estado, sentando las bases de una política global relativa a la gestión de los bienes públicos estatales.

- **Simplificación procedimental**, que en el ámbito estatal la propia LPAP afirma que ya ha abordado, con el objetivo de aproximar los tiempos de la gestión a la **celeridad** exigida por el mercado en el plano externo.

- **Simplificación de trámites y racionalización de procedimientos** efectuada con respeto escrupuloso a los principios de **objetividad y transparencia** en la gestión y sin merma de los necesarios **controles**.

- **Supresión de trámites** considerados innecesarios, redundantes o de escaso valor a la hora de aportar elementos de juicios importantes para el órgano decisor, manteniendo y potenciando los necesarios para asegurar:

- La oportunidad (Memorias e Informes).
- La adecuación de las operaciones a las condiciones de mercado.

- Idoneidad del bien (tasaciones e informes periciales)
- Corrección jurídica del negocio a concluir.

- **La gestión patrimonial es el eje central** de la regulación de la Ley. Se busca **ampliar las posibilidades de actuación de la Administración** incorporando al acervo de la gestión patrimonial nuevas categorías negociables.

- **Gestión de bienes** patrimoniales, plenamente **integrada** con las restantes **políticas públicas**, en especial la de **estabilidad presupuestaria y vivienda**, lo que obligará a tener en cuenta, en la movilización de dichos activos, las directrices derivadas de aquellas.

B.- Urbanismo

- Ley 6/94 de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana,
- Decreto 178/2004 de 24 de septiembre del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se crea y regula el Registro Autonómico de Patrimonios Públicos Municipales de Suelo.

La presentación del Anteproyecto de Ley de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana, que tanto juego ha dado en el desarrollo de la Ciudad, redactado a comienzos de los años noventa, y conocido ya, por aquel entonces, como el “Libro Blanco” del Urbanismo Valenciano, al que se le atribuía el alcance de un alto grado de consenso en la práctica totalidad de los profesionales y agentes sociales involucrados en el mundo del urbanismo, se enunciaba como: “Objetivos para una reforma legal: introducción del Anteproyecto de la Ley de Reforma Urbanística de la Comunidad Valenciana”. Tras afirmar, como casi todos los textos precedentes en la materia, la insuficiencia de la Legislación urbanística, por aquel entonces vigente, y la necesidad de su reforma, aludía en su primer apartado, al que denominó “los problemas detectados” y ya señalaba como primero de ellos, la **excesiva burocratización y la lentitud procedimental**, que no aportan –decía- beneficios prácticos para los intereses sociales. El segundo gran problema lo centraba en el **fracaso de la programación**. Por supuesto, no se pretende un análisis del espíritu de la ley, nada más lejos, únicamente se traen a colación los pronunciamientos anteriores porque es en esta materia, consecuencia de la citada legislación, donde más **riesgos** se corre de **quiebra de garantías jurídicas al contraponer a la demanda de celeridad el rigor procedimental, la burocracia entendida en su acepción más despectiva**. Aquí es tal vez el campo en el que se manifiesta más claramente la tensión que se produce entre la celeridad y las garantías procedimentales.

Muchos son los aspectos que se podrían mencionar cuya afectación directa y determinante al Patrimonio Municipal está fuera de toda duda, pero a los efectos que más interesan, al objeto de este análisis, la referencia obligada lo es al Decreto 178/2004 de 24

de septiembre del Consell de la Generalitat Valenciana, dictado en virtud de la Ley 16/2003 de 17 de diciembre de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat, en cuya virtud se añade un nuevo artículo 101 a la Ley 6/1994 de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística por el que se crea y regula el Registro Autonómico de Patrimonios Públicos Municipales de Suelo.

El Decreto prevé que se inscriban en el **Registro Autonómico de Patrimonios Públicos Municipales del Suelo**, aquellos bienes municipales que por su naturaleza formen parte del Inventario Municipal como bienes inmuebles procedentes de la Legislación Urbanística. El Registro tiene carácter público y acceso gratuito y finalidad informativa pretendiendo garantizar la afectación de los bienes inmuebles que lo integran a la promoción y edificación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o intervención en los centros históricos, monumentos o inmuebles de interés patrimonial.

Los Ayuntamientos deberán remitir copia certificada sobre la relación de bienes inmuebles que formen parte de su patrimonio municipal del suelo procedente de la gestión urbanística, con la obligación de incluir las actualizaciones de dicho Inventario.

A estos bienes se les reconoce naturaleza de utilidad pública e interés social y la Ley de la que trae causa el Decreto prevé que si un Ayuntamiento no procede a enajenar en el plazo de dos años, a partir de la vigencia de la Ley (1 de enero de 2004) al menos el 50 % de todos los bienes inmuebles que formen parte de cada patrimonio municipal del suelo, la Generalitat procederá a iniciar expediente de expropiación forzosa con carácter urgente.

Como fácilmente podrá deducirse la previsión anterior conlleva repercusiones importantes al patrimonio municipal, y obligaciones ineludibles cuyo incumplimiento aparece expresamente penalizado por lo que, parece aconsejable adecuar la organización y control del mismo a través del IGBD para dar cumplimiento con las máximas garantías a tal imposición.

Junto a la previsión anterior conviene referenciar la relativa a los **efectos** que la **aprobación de las reparcelaciones** generan en la propiedad municipal y su repercusión en la gestión. De éste modo, el artículo 69 de LRAU determina que la aprobación de la reparcelación forzosa producirá los efectos previstos en los artículos 167 a 170 del Texto Refundido aprobado por RDL 1/1992 de 26 de junio, hoy derogado por la Ley Reguladora del Suelo y Valoraciones de 1998, debiendo entender tal remisión al artículo 100 TRLS de 9 de abril de 1976, según el cual:

Art. 100 TRLS:

“El acuerdo aprobatorio del proyecto de Reparcelación producirá los siguientes efectos:

a) Cesión de derecho al municipio en el que se actué en pleno dominio y libre de cargas de todos los terrenos de cesión obligatoria para su incorporación al patrimonio del suelo...."

Tal y como se podrá observar, dichas previsiones casan mal con las contenidas para la formación del IGBD máxime si se pretende una gestión patrimonial dinámica, de conformidad con las previsiones normativas, así como acercar los tiempos de aquélla a los propios del mercado. Baste ahora reseñar, éstas situaciones para posteriormente identificar los problemas que generan y analizar las soluciones de gestión propuestas.

C.- Contabilidad

- Orden EHA/4041/2004 de 23 de Noviembre, Instrucción de Contabilidad Local, modelo normal. (Simplificado)

Además de la referencia directa e importante aclaración que la IICC efectúa por lo que al IGBD se refiere, en su regla 16, que seguidamente se transcribirá por su importancia a efectos de priorización y caracterización de aquél desde el ámbito puramente patrimonial, lo bien cierto es que a la Entidad contable se le exige que, a través de la cuenta general, muestre la imagen fiel del patrimonio de la Corporación (regla 97). Y ello sólo puede ser posible si se da la **necesaria coordinación entre Patrimonio y Contabilidad**, lo cual únicamente puede existir sobre la base de un buen **sistema de comunicaciones de la totalidad** de las actuaciones desarrolladas por los distintos **Servicios** que tengan repercusión patrimonial.

Regla 16 IICC:

*"1. La Entidad Contable deberá contar con el oportuno Inventario de Bienes y Derechos, que de **conformidad con la legislación patrimonial**, detalle de forma individual los diversos elementos del inmovilizado que tienen registrados en su contabilidad.*

*2. En el caso de que no exista la **necesaria coordinación** entre contabilidad y el Inventario General, la Entidad deberá contar con un Inventario específico, de carácter contable, para detallar individualmente su inmovilizado."*

Regla 97 IICC:

*"1. La Cuenta General de la Entidad Local mostrará la **imagen fiel del patrimonio**, de la situación financiera, de los resultados y de la ejecución del presupuesto.*

2. La Cuenta General está integrada por:

a) La Cuenta de la propia Entidad.

b) La Cuenta de los Organismos Autónomos.

c) Las Cuentas de las Sociedades Mercantiles de capital íntegramente de la Entidad Local"

Además de lo anterior conviene señalar una serie de características y requisitos que se exigen desde el ámbito contable a efectos de prever las necesarias coordinaciones.

- La nueva IICC opta por un **modelo contable centralizado** con independencia del lugar físico donde se capturen las operaciones (Regla 4).
- En relación con el inmovilizado, se regulan las normas de valoración a aplicar, la necesidad -como se acaba de señalar- de que la entidad disponga de un Inventario (el General de Bienes y Derechos) o si no existe la necesaria correlación, uno específico de carácter contable que exprese de forma individualizada los bienes y derechos, y también las correcciones de valor a practicar... (Regla 16)
- Los **destinatarios de la información contable** son, entre otros, las asociaciones, los usuarios de los servicios prestados por la Entidad y los ciudadanos en general (Regla 6)
- Los **finés** del SICAL-Normal se agrupan en tres apartados: los de **gestión, los de control y los de análisis y divulgación**. Dentro de los primeros se establece el Balance de la Entidad contable, poniendo de manifiesto la composición y situación de su patrimonio, así como sus variaciones y determinando los resultados de la Entidad contable desde el punto de vista económico-patrimonial. Dentro de los fines de control destacan los de legalidad, financiero y de eficacia. Y por último, entre los fines de análisis y divulgación se señala el suministro de información de utilidad para determinados organismos, pero interesa señalar el dirigido a asociaciones e instituciones, empresas y ciudadanos en general (Regla 12)
- Criterios a los que deberá responder la configuración informática del SICAL-Normal: **integridad, coherencia, exactitud y automatismo** de las actuaciones.
- Concordancia entre los distintos niveles de información. **Simplificación de procedimientos**. Garantía de validez y eficacia jurídica de la información (Regla 13)

D.- Previsiones normativas.

Del análisis que el Libro Blanco efectúa de los distintos ámbitos del Gobierno Local en España, y por lo que a los bienes de las Entidades Locales hace referencia, bajo el enunciado “**Una gestión transparente y eficiente del Patrimonio Local**”, esboza las siguientes reflexiones que se pueden agrupar en dos apartados: las relativas a la rentabilización del Patrimonio y las que hacen referencia a su control. Todo ello en la línea que ya estableciera la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

a) Previsiones relativas a la rentabilización del Patrimonio:

- Necesidad de propiciar una **optimización del Patrimonio** Público Local.

- Debe **primarse la puesta en valor** de las propiedades públicas.
- Resulta preciso adoptar un **enfoque más dinámico** del Patrimonio Local.
- El principal objetivo: la racionalización y rentabilización de la gestión de las propiedades públicas, lo que no es sino un aspecto de la **eficiencia** que debe reclamarse a las Administraciones Públicas.
- Se reclama una **actitud más activa hacia las propiedades públicas** por ser parte del capital cuya gestión encomienda la ciudadanía a los poderes públicos.
- La gestión del patrimonio, debe aspirar a obtener **el mayor rendimiento posible** del mismo, entendiendo este tanto desde el punto de vista **económico** como **social**.
- La coordinación y optimización de la utilización de edificios administrativos y la elaboración de **planes globales de necesidades** de aquellos.

b) Previsiones **relativas al control patrimonial**:

- **Reforzar** la obligación legal de **elaboración y continua actualización** del **Inventario de Bienes de las Entidades Locales**, como punto de partida para una correcta estrategia de gestión patrimonial.
- **Consolidar los Inventarios con las propiedades del sector público local** puesto que a la postre los bienes de las sociedades, organismos u otras organizaciones públicas deben considerarse parte del patrimonio público local.
- La obtención de un **inventario plenamente actualizado y valorado**. Su debilidad o falta genera no pocos perjuicios económicos y entorpecimientos en la gestión.
- **Reforzar** la institución del IGBD para una **mejor gestión** y aprovechamiento de los recursos públicos.

Resumiendo las previsiones son las que deberá dar carta de naturaleza la próxima Ley de Régimen Local, podemos determinar el **objetivo prioritario** en materia de gestión patrimonial: “La racionalización y la rentabilización en la gestión de las propiedades públicas”, como un aspecto de la eficiencia que debe demandarse a las Administraciones Públicas. Debiendo matizar que el rendimiento que de los bienes públicos debe obtenerse a través de la gestión municipal debe ser entendido no sólo desde un punto de vista económico, como así lo será para determinados bienes, sino también como la obtención de un rendimiento social.

Al igual que hiciera LPAP el Libro Blanco alude al tradicional enfoque estático, desde el que se ha contemplado al patrimonio público y a partir del que se ha ordenado el modo de administración y defensa del mismo, reflexionando al respecto que, en la actualidad y a la vista del contexto socioeconómico que nos enmarca, hay que reclamar

una actitud más activa hacia las propiedades públicas, por ser parte –se dice en el propio texto- del capital cuya gestión encomienda la ciudadanía a los poderes públicos

Para finalizar, y aún a riesgo de extrema simplicidad en los recuadros siguientes se reseñan los textos normativos más importantes de las tres esferas básicas que afectan a la Gestión Patrimonial

URBANISMO	PATRIMONIO	CONTABILIDAD
- LRAU 6/1994, de 15 de noviembre. - Decreto 178/2004, de 24 de septiembre. - LRSV 6/1998, de 13 de abril.	- LPAP 33/2003, de 3 de noviembre. - LBRL 7/1985, de 2 de abril. - TRRL 781/1986, de 18 de abril. - RBEL 1372/1986, de 13 de junio.	- TRLHL 2/2004, de 5 de marzo. - IICC EHA/4041/2004, de 23 de noviembre.

III.4.- Características del desarrollo de la gestión patrimonial en el Ayuntamiento de Valencia.

La ejecución de las actuaciones urbanísticas mencionadas anteriormente, y la de otras muchas que se han desarrollado en la Ciudad, a lo largo de estos últimos años se han apoyado en la aplicación de las previsiones contenidas en la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana, aprobada en noviembre de 1994 y en especial, en virtud de la nueva figura de gestión que aquella introduce, por vez primera en el urbanismo español, los denominados **Programas de Actuación Integrada** (en adelante PAIs).

Toda esta **actividad de desarrollo urbano**, conlleva entre otros **múltiples y diversos impactos**, uno fundamental, a los efectos que analizamos, el que afecta **al patrimonio municipal**, generándole repercusiones de índole muy variada, motivadas tanto por la propia ordenación del suelo, impuesta por el ordenamiento urbanístico y la inmediata consecuencia patrimonial que su aprobación genera en orden a la alteración de la calificación jurídica que sobre los bienes municipales a los que afecta provoca automáticamente, como por la propia ejecución de aquellas previsiones, a través de las correspondientes reparcelaciones, que conllevarán las distintas actuaciones que se trate de desarrollar, con el subsiguiente cambio o ruptura de la relación directa existente entre el titular del suelo y el titular del dominio. A lo anterior -y con el tiempo- vendrán a sumarse los ya más ligeros impactos que provoquen las actuaciones aisladas que necesariamente, habrán de producirse en esos grandes ámbitos, previamente delimitados y ordenados urbanísticamente por el planeamiento. De este modo, se deberán contemplar las consecuencias que el otorgamiento de las respectivas licencias conllevan,

generalmente por ampliaciones o incrementos al patrimonio municipal, consecuencia de los deberes de cesión que la Ley impone, y en algún caso será necesario detectar y evitar los intentos de reducción de aquel a causa de prácticas poco ortodoxas por parte de algún solicitante, que aunque parezca extraño también existen.

Valga como ejemplo de lo que acabamos de exponer, el impacto que para el patrimonio municipal supuso la ejecución del programa de actuación que se desarrolló en una de las principales zonas mencionadas al inicio de éste apartado, la Avda. de Francia, proceso que comenzó en el año 1994 y que hoy se encuentra prácticamente culminado, como se observa en la reproducción de las fotografías aéreas que aparecen en el Anexo nº 3. En éste caso, el agente urbanizador delimitó un ámbito de actuación en el que desarrolló una determinada ordenación urbanística que sometió a aprobación para su posterior ejecución.

La reacción municipal consistió en rastrear y analizar la zona de actuación delimitada por el agente urbanizador para determinar cuantas propiedades municipales pudieran encontrarse afectadas, a fin de obtener a favor del municipio, los máximos derechos de aprovechamiento urbanístico para materializarlos en suelo. Téngase en cuenta que en éste tipo de actuaciones, la Administración recibe propiedades consecuencia de las correspondientes reparcelaciones urbanísticas que conlleva el programa, en base a dos circunstancias derivadas del posicionamiento municipal que se adopte, el propiamente público, como Administración actuante, en este caso recibe las cesiones dotacionales obligatorias y el excedente de aprovechamiento. Y el jurídico privado, como cualquier otro particular, en este supuesto recibe las que le corresponden en base a las propiedades municipales que se ubican en el ámbito de actuación (aunque sólo por determinados tipos o categorías de ellas). De ahí, la importancia del exacto conocimiento y control del patrimonio que puede verse afectado.

Únicamente apuntar que ésta actuación urbanística -PAU Avda. de Francia- desarrollada en el Este de la Ciudad, es junto con la que al tiempo venía desarrollándose en el extremo contrario, conocida como Polígono Ademúz las dos primeras ejecutadas a la luz de las nuevas determinaciones urbanísticas previstas en la LRAU.

La mera observación y el simple análisis del desarrollo de ambas actuaciones evidencian la necesidad de que la Administración reaccione de manera distinta a como hasta ahora lo venía haciendo, si quiere, no ya sólo controlar y proteger su patrimonio, sino rentabilizarlo, en el sentido más amplio y genérico del término, es decir gestionarlo eficazmente, sin demagogias que en nada benefician a la Administración entendida como Institución y por ende a los ciudadanos, y sin olvidar que esta necesidad se agudizará más en el desenvolvimiento posterior a la propia finalización administrativa de éstos procedimientos.

A continuación, en el recuadro nº 1, puede comprobarse el alcance de la actuación evaluada tanto en derechos de aprovechamiento como económicamente, mediante la

valoración de los inmuebles recibidos por el Ayuntamiento consecuencia de la ejecución de la referida actuación urbanística desarrollada en la Avda. de Francia. El impacto de una actuación semejante al Patrimonio Municipal es determinante, alteraciones a la calificación jurídica de los bienes preexistentes, modificación de su ubicación, bajas, altas y regulaciones al IGBD y consiguiente gestión. En este caso concreto, cesiones de propiedad derivadas tanto de las propiedades municipales con las que el Ayuntamiento entró a formar parte de la reparcelación como de la propia posición de aquél como Administración urbanística actuante.

Recuadro nº 1

Propiedades recibidas del PAU. Avda. de Francia.- Inmueble	Superficie solar	Aprovechamiento	Valor €
1.- Parcela para residencial y terciario en C/. Samuel Ros	750,00	6.194,00	1.861.334,48
2.- Parcela para residencial y terciario en Avd. Baleares	812,00	6.929,00	2.082.206,43
3.- Parcela para residencial y terciario en C/. Trafalgar	718,00	5.921,00	1.779.296,33
4.- Parcela para residencial y terciario en Pº. de la Alameda	1.741,00	19.999,00	7.211.784,64
5.- Parcela para terciario en C/. Vicente Raga	6.852,78	36.076,00	10.841.056,33
6.- Parcela para educativo cultural en Avd. Baleares	20.886,53	20.886,53	6.276.528,67
7.- Parcela para educativo cultural en C/. Trafalgar	14.515,57	14.515,57	4.362.016,63
8.- Parcela para educativo cultural en C/. Luis García Berlanga	13.000,00	13.000,00	4.357.337,75
9.- Parcela para servicio público deportivo en Avd. de Francia	40.367,00	88.807,40	28.640.450,51
10.-Parcela para servicio público socio cultural en Pº. de la Alameda	2.265,00	4.983,00	1.497.421,65
11.-Edificio público para laboratorio municipal en Avd. de Francia	3.415,00	7.513,00	2.523.307,24
12.-Parcela para espacios libres en C/. Alfred Toran i Olmos	4.262,00		709.283,11
13.-Parcela para espacios libres en Avd. Baleares	5.646,00		939.608,74
14.-Parcela para espacios libres en Avd. Baleares	5.250,00		873.706,32
15.-Parcela para espacios libres en C/. Samuel Ros	3.311,00		551.017,45
16.-Parcela para espacio libre en C/. Luis García Berlanga	5.679,00		945.100,60
17.-Parcela para espacios libres en mediana de Avd. Francia	19.796,14		3.294.478,60
18.-Parcela para espacios libres en Pº. de la Alameda	92.912,90		15.462.588,20
19.-Parcela para red viaria en Avd. Francia y adyacentes	48.754,86		8.113.796,07
20.-Parcela para red viaria en Pº. de la Alameda y adyacentes	69.577,10		11.579.038,49
21.-Parcela para red viaria en C/. Pintor Maella	14.957,00		2.489.147,70
22.-Parcela para red viaria en C/. Menorca	15.136,00		2.518.936,92
23.-Parcela para red viaria en C/. Ibiza	4.106,00		683.321,55
24.-Parcela para red viaria en C/. Samuel Ros	4.369,00		727.090,07
25.-Parcela para red viaria en C/. Trafalgar	4.308,00		716.938,44
26.-Parcela para red viaria en Avd. Baleares	13.774,00		2.292.272,54
27.-Parcela para red viaria en C/. Padre Tomás Montañana	3.286,00		546.856,94
28.-Parcela para red viaria en C/. Alfred Toran i Olmos	5.157,00		858.229,23
29.-Parcela para red viaria entre Avd. Francia y Pº. de la Alameda	48.963,70		8.148.551,27
30.-Parcela para red viaria en C/. paralela a Avd. Francia	4.597,90		765.183,67
TOTAL	479.166,44	224.824,50	133.647.886,07
Propiedades municipales aportadas al PAU. Avda. de Francia.-			
- 18 parcelas procedentes de distintos ramos de caminos municipales		12.018,00	
- 6 parcelas expropiadas por el Ayuntamiento para la vía ferre y el colector Manuel Candela		4.551,75	

La posterior ejecución de las previsiones urbanísticas sobre éstos ámbitos generarán la auténtica transformación de la Ciudad, como claramente puede observarse en el supuesto que se analiza, y otros tanto que se recogen en el Anexo nº 3.

Se pueden apreciar las consecuencias del desarrollo de actuaciones similares a la expuesta en las zonas más importantes de la Ciudad, a través de fotografías aéreas que captan el antes y el después de la ejecución de los PAIs, referenciadas a los años 1992 y 2005. En todos estos supuestos, se han producido fuertes impactos al patrimonio municipal, tanto en orden a su ampliación, con la aparición de nuevas calles, espacios libres, servicios públicos, como a su transformación, por cambios no sólo de naturaleza jurídica de los bienes sino hasta de ubicación superficial motivada, como se apuntó, por la ruptura de la relación directa entre parcela inicial-titular del dominio.

Ante una situación como la esbozada, en la que los **cambios, tanto de ordenación del suelo como de gestión y ejecución de planeamiento**, se producen a una **velocidad importante**, la Administración tiene el deber y la obligación de **reaccionar** y hacerlo en unos **plazos adecuados** y con unas **garantías efectivas** que permitan intervenir en un mercado ampliamente competitivo y complejo, en el que el objeto de la oferta y la demanda tiene un considerable valor económico. Por lo tanto, resulta inexcusable adoptar cuantas medidas sean necesarias, muchas de ellas las proporciona directamente la Ley, y otras indirectamente las apunta ser inferidas y adaptadas entresacándolas del conjunto de medidas que el Ordenamiento Jurídico prevé en sus distintas esferas.

La legislación vigente obliga a la adopción de una serie de trámites y requisitos, tanto para la gestión del patrimonio municipal, distintos según el negocio jurídico que se esté desarrollando con cada actuación, como para su **defensa y control**, que culmina con una **incorporación** de los bienes y derechos de que se trate **al Inventario General de Bienes y Derechos**. Parece fuera de toda duda que la Administración no puede actuar como una empresa privada, existen unos procedimientos que acatar, que son evidentemente garantistas, y que deben cumplirse so pena de incurrir en anulabilidad de actuaciones en algunos casos, o incluso en nulidad radical, en otros, por remisión directa vía reglamentaria, al código penal si se produce su inobservancia.

No cabe duda que la depuración y simplificación de trámites en materia patrimonial es imprescindible para lograr la celeridad en los procedimientos, ahora bien el amparo en la celeridad, eficacia y eficiencia, nunca justificará el incumplimiento de trámites esenciales y garantistas en cualquier procedimiento ya que el Ordenamiento Jurídico tiene mecanismos más que suficientes para conseguir estos fines manteniendo la seguridad jurídica de los ciudadanos.

No obstante, hay que utilizar todas las herramientas que aquél pone a nuestro alcance para conseguir que la gestión patrimonial se desarrolle en tiempos adecuados, asimilables a los del mercado, tal y como exige la Ley, no amparando la justificación del levantamiento de controles a favor de la pretendida celeridad.

El veloz desarrollo urbanístico en los últimos años, de enormes consecuencias para la gestión del patrimonio, obliga a tomar medidas y adoptar decisiones para controlar, administrar y gestionar aquél de una manera dinámica y eficiente, utilizando **el IGBD como herramienta básica** para el desarrollo de aquélla o punto de partida **para una correcta estrategia de gestión patrimonial**, introduciendo **importantes modificaciones** en el mismo para facilitar el cumplimiento de este papel, ya que en la actualidad la regulación que sobre el Inventario efectúan los distintos textos normativos no parece la más adecuada para conseguir los objetivos que a la Administración se le exigen en materia de gestión patrimonial y que en este plan se intentan exponer y que se engloban que son en definitiva tanto los que exige la normativa específica como los que con carácter genérico demandan en el actuar de la Administración y que se engloban en la eficiencia.

III.4.1. Inventario General de Bienes y Derechos (IGBD).

El Ayuntamiento de Valencia siempre ha considerado que el IGBD era la **pieza clave** no sólo para ejercer el **control del patrimonio municipal**, por el **conocimiento** que del mismo proporcione sino también para el desarrollo de una **gestión** patrimonial eficiente. En tal sentido, en el año 1995 se elaboró un nuevo Libro de Inventario, el número noveno, de los que a lo largo de casi un siglo se han confeccionado, que afectó al epígrafe primero, bienes inmuebles, sobre las pautas de formación, estructura y desarrollo que desde el cumplimiento de la normativa vigente introducían ciertas modificaciones amparadas en las posibilidades de autoorganización tendentes a un mayor y mejor conocimiento, control y gestión de las propiedades públicas. Tal vez, la mayor novedad consistió en la introducción de **Anexos al Inventario** y la consiguiente diferenciación entre propiedades municipales codificadas y no codificadas. Distinción que vino motivada por el hecho de constatar, manifestar y publicitar que las propiedades recogidas en el IGBD no son en absoluto la totalidad del patrimonio municipal, sino una mayor o menor representación de las que integran aquél patrimonio, y que lo verdaderamente importante es conocer y controlar éstas, amén de cumplir la obligación legal de inventario. Pero desgraciadamente, la **identidad Patrimonio-Inventario** no se da en ningún caso, ni resulta tarea fácil conseguir tan sólo una semejanza, sin embargo es a la consecución de esta similitud hacia donde deben dirigirse todos los esfuerzos. El IGBD por si mismo no resulta una herramienta suficiente para conseguir estos objetivos, sobre todo en Ayuntamientos que alcancen ciertas dimensiones, por lo que al Ayuntamiento de Valencia se refiere fue a comienzos del año 1996 cuando sobre aquellas pautas y aprovechando la necesidad de la Intervención de fondos de justificar correctamente la Cuenta de Patrimonio -que por aquél entonces se pretendía que alcanzase la identidad con el contenido del IGBD- se iniciaron los estudios para el desarrollo de **un sistema de gestión patrimonial** capaz de captar, suministrar y administrar cuanta información derivada de cualquier actuación que se llevara a cabo por el Ayuntamiento por cualquier Servicio Municipal y de contenido patrimonial se generase.

El patrimonio del Ayuntamiento de Valencia, al igual que el del resto de las Entidades Locales, se conforma por el conjunto de bienes, derechos y acciones que le pertenecen, y de este modo, se conceptúa o caracteriza por los distintos textos legales, que sobre el mismo establecen regulación ya sean de ámbito estatal, autonómico o local. Respecto a los dos primeros elementos enumerados, bienes y derechos, el Ordenamiento Jurídico obliga a las Administraciones Públicas a formar inventario de conformidad con una serie de reglas, y de acuerdo con unos específicos requisitos que, a tal efecto, la legislación establece, obligación que básicamente implica el conocimiento y control de las propiedades municipales. Se trata de una imposición legal ineludible cuyo incumplimiento supone, además del propio de una expresa obligación legal, el riesgo de causar graves perjuicios al patrimonio municipal, dado que difícilmente se protegerá lo que no se conoce.

La obligación de inventariar bienes y derechos aparece recogida tanto en el TRRL de 1986, como en el RBEL o en la propia LPAP si bien especialmente reforzada, en las previsiones que en materia de bienes establece el Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local en España. De este modo, el primero de los textos dispone que:

Art. 86 TRRL:

“Las Entidades Locales están obligadas a formar inventario valorado de todos los bienes y derechos que le pertenecen, del que se remitirá copia a las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma y que se rectificará anualmente, comprobándose siempre que se renueve a la Corporación.”

El RBEL por su parte, matiza más la obligación y la regula pormenorizadamente en los Art. 17 y ss.:

Art. 17 RBEL:

“1.- Las Corporaciones Locales están obligadas a formar inventario de todos sus bienes y derechos cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición.

2.- Con sujeción a las normas contenidas en esta sección se formaran inventarios separados de los bienes y derechos pertenecientes a Entidades con personalidad propia y dependientes de las Corporaciones Locales.

Igualmente, se formarán inventarios separados de los bienes y derechos pertenecientes a establecimientos con personalidad propia e independiente, sin la legítima representación correspondiente a las Corporaciones Locales.”

La LPAP también alude a la tan repetida obligación de inventariar los bienes pero con una regulación bastante más parca en relación a la establecida en el ámbito local.

Y por último, entre las propuestas más importantes que en materia de bienes, establece el Libro Blanco se encuentra la de intentar reforzar la obligación legal de elaboración y continua actualización del Inventario de Bienes de las Entidades Locales,

como punto de partida para una correcta estrategia de gestión patrimonial. También considera importante la **consolidación del Inventario con las propiedades del sector público local** puesto que -se afirma- los bienes de sociedades, organismos u otras entidades públicas, deben considerarse parte del patrimonio público local, con independencia de la forma que la Entidad Local haya elegido para la mejor gestión de los servicios públicos de su competencia, lo que se encuentra engarzado perfectamente en la línea establecida por la LPAP y la nueva configuración que ésta otorga al concepto de patrimonio, estaríamos ante los inventarios separados del RBEL.

La Ley prevé la **rectificación** anual del inventario a fin de que puedan verse reflejadas todas las vicisitudes que sobre los bienes y derechos, independientemente de la índole de aquéllas, hayan podido producirse en el período anual inmediatamente anterior al ejercicio en que aquella se presente para la aprobación de la Corporación y también su **comprobación** siempre que se renueve la Corporación, con la finalidad de deslindar la responsabilidades que pudieran derivarse para los miembros salientes y, en su día, los entrantes. Tanto la propia elaboración del inventario como su rectificación y comprobación son procesos ya instaurados desde el año 1924, cuando por vez primera se establece la obligación de inventariar el patrimonio y las reglas actualmente vigentes para su formación, a través de la agrupación de los bienes y derechos en epígrafes, siguen siendo las mismas que ya se establecieran en el año 1955.

No parece que hoy resulten **las reglas más adecuadas** dado que es difícil conjugar las exigencias que actualmente demandan tanto la sociedad como los nuevos textos legales en la actuación de la Administración Pública. El **dinamismo** que hay que imprimirle a aquella **casa mal** con el procedimiento que ha de seguirse para la **anotación de un bien en el IGBD** donde, para el supuesto de los inmuebles, por ejemplo, el Art. 20 del RBEL obliga a recopilar una serie de datos que enumera hasta en 19 apartados y que, en puridad, implica la necesidad de contar con todos ellos para poder dar de alta un bien en el IGBD, especialmente si éste deriva de la gestión urbanística como se expondrá en el apartado de identificación del problema.

El Patrimonio del Ayuntamiento de Valencia asciende, según la última rectificación del Inventario General de Bienes y Derechos, aprobada por la Corporación con fecha 26 de noviembre de 2004 y por tanto correspondiente al 31 de diciembre del año 2003, a 1.404.236.981,94 euros, de los cuales 1.308.780.365,84 euros es la cifra correspondiente al epígrafe primero, destinado a reflejar los bienes inmuebles propiedad municipal.

En el Anexo nº 4 puede observarse la evolución del IGBD del Ayuntamiento de Valencia, desde el año 1980 hasta el año 2005, diferenciando en el primer recuadro el correspondiente al totalizado, es decir a la suma del conjunto de los epígrafes que lo conforman y el que se refiere únicamente al epígrafe primero, éste es a los bienes inmuebles, al igual que en los recuadros restantes la evolución del resto de epígrafes que conforman aquél.

Actualmente ya no parece necesario ahondar en que el patrimonio municipal, no es algo estanco, a pesar de la imagen inmovilista que de él durante muchos años se ha venido ofreciendo, no es algo que en un momento dado y con esfuerzo determinado pueda relacionarse y registrarse para obtener su reflejo en el inventario, a modo de una foto fija, pretendiendo con ello haber solucionado todos los problemas. Muy al contrario, el patrimonio y en especial el municipal, es **algo vivo y dinámico**, modificable o variable desde distintas unidades administrativas o servicios municipales que si no cuentan con las medidas o instrumentos necesarios que permitan **recoger la información** que con sus actuaciones generan de una manera **ágil y eficaz**, contando para ello con un **circuito de comunicaciones interdepartamentales**, prácticamente **automático**, nos encontraremos con que podrán efectivamente desarrollar sus tareas independientemente de una manera más o menos adecuada, pero el conjunto de la gestión municipal sino cae en el fracaso de un modo rotundo, si que es fácilmente previsible que no alcance el cumplimiento de ninguno de los principios básicos de actuación que a las Administraciones Publicas se les exige.

III.4.2. El Sistema de Gestión Patrimonial. (SIGESPA)

Partiendo de la absoluta necesidad de contar con un IGBD como pieza clave de gestión, hay que asumir que aquella no puede desarrollarse de una manera eficiente si no se **avanza en el desarrollo de nuevos instrumentos** que permitan un conocimiento inmediato y directo de cuantas actuaciones desarrolle la organización con repercusión patrimonial, lo que sólo puede lograrse sobre la base de un **sistema de carácter corporativo** que permita **actuaciones autónomas pero coordinadas** sustentadas en las necesarias **comunicaciones y controles**. Y desde luego, partiendo de la existencia un IGBD en éste caso el del Ayuntamiento de Valencia del año 1995, que es el que se tomó como base estructural para el desarrollo del sistema.

La gestión patrimonial abarca, como especifica la LPAP, que dedica todo un Título a tal menester, **cuantos contratos, convenios y negocios jurídicos se efectúen** sobre los bienes y derechos de las Administraciones Públicas. Además estos elementos deben considerarse como activos, es decir deben administrarse de acuerdo con criterios de eficiencia y economía propiciando su optimización y puesta en valor.

El Ayuntamiento de Valencia, cuenta desde el año 1996 con un **sistema** para gestionar su patrimonio al que se le denominó **SIGESPA** y cuyo funcionamiento, después de varios años, **ya ha sido asumido por toda la organización**, a pesar de las no pocas reticencias iniciales, que obligaron a aprobar un **Reglamento de Régimen interno** para el cumplimiento de las previsiones de gestión definidas a través del proceso de las denominadas operaciones SIGESPA tanto de carácter patrimonial como de planeamiento (Véase Anexo nº 5)

Cuando se iniciaron los trabajos de estudio y desarrollo del que se pretendía el mejor sistema para gestionar el patrimonio del Ayuntamiento de Valencia, se determinaron una serie de premisas o condicionantes irrenunciables que en ningún caso, podrían desconocerse en el desarrollo y funcionamiento de aquél, y que en la actualidad siguen plenamente vigentes por lo que cualquier incorporación o modificación que pretende llevarse a efecto no puede ni debe desconocerlos y que, a efectos metodológicos, se agrupan en los tres siguientes tipos:

1.- Condicionantes de carácter estructural. La estructura básica del sistema radica en la asociación de las dos partes fundamentales del mismo, la alfanumérica y la gráfica, sin ésta el funcionamiento de aquella es imposible al menos para el epígrafe 1 del IGBD referido a los inmuebles. Así pues, cualquier modificación por rectificación o nueva incorporación debe respetar esa asociación y, en todo caso, reforzarla.

2.- Condicionantes de desarrollo funcional. Se centran en garantizar lo que podríamos denominar alimentación del sistema, el suministro de la información, que requiere tanto la adopción de medidas ordinarias de incorporación cotidiana de información, como de medidas extraordinarias de depuración de archivos. Este último aspecto puede abordarse en cualquier momento, el primero ya tuvo su inicio cuando el sistema comenzó su funcionamiento y ahora hay que controlar su perfecto cumplimiento.

3.- Condicionantes de funcionamiento conceptual. Los requisitos que aquí se incluyen resultan esenciales a la hora de decantar la elección de las alternativas que se puedan presentar en el desarrollo y elaboración del concreto modelo de gestión patrimonial. El sistema únicamente tendrá razón de ser si es capaz de atender a una serie de exigencias que se han agrupado bajo éste tipo de condicionantes y que son las siguientes:

- 3.1. Existencia de un IGBD como base estructural de un sistema de gestión patrimonial.
- 3.2. Garantía de cumplimiento de las determinaciones normativas en materia de bienes. El sistema es un conjunto de procedimientos administrativos analizados, estructurados y determinados en un Reglamento como procesos que se desarrollan sobre un soporte informático y que ahora se comprueba la eficacia del condicionante al deber y poder adecuarse a los nuevos procedimientos presentes en la distinta normativa recientemente aprobada y a la que se alude en el presente documento.
- 3.3. Coordinación y descentralización de distribuciones y la determinación de atribuciones en el ejercicio de las mismas: el carácter corporativo del sistema.
- 3.4. Información responsable, única y compartida.
- 3.5. Agilidad en la gestión.

El cumplimiento de estos condicionantes ya estuvo presente en la elaboración del sistema y lo ha de seguir estando a lo largo de toda su existencia de hecho cuenta con los mecanismos suficientes para asegurar su cumplimiento.

El cumplimiento de todos éstos extremos se intentó garantizar con la adopción del Reglamento de régimen interno al que ya se ha hecho mención, aprobado por el Pleno municipal en sesión de 30 de junio del año 2000 y modificado por acuerdo plenario de 28 de septiembre del año 2002, y en la actualidad con propuesta de nueva modificación resultado del diagnostico efectuado en el presente trabajo.

A pesar de todas las cautelas adoptadas el sistema no esta resultando todo lo eficaz que podría ser, ya que esta provocando en más casos de los que debiera situaciones de inseguridad motivadas por la quiebra de la veracidad de la información que contiene que, en algunos casos genera resultados y rastros enormemente perjudiciales. Deficiencias de funcionamiento debidas a la falta de incorporación de datos son una de las anomalías más frecuentes, como se verá, en el apartado correspondiente a la identificación de los problemas observados.

El Sistema es definido como un **conjunto de procedimientos de gestión** desarrollados por el Ayuntamiento de Valencia como **operaciones SIGESPA** que afectan directa o indirectamente al patrimonio municipal y a la ordenación del suelo, su repercusión tanto en el IGBD de la Corporación como en el Plan General de Ordenación Urbana y la coordinación con la Contabilidad Patrimonial, todo ello estructurado en conexión gráfica y alfanumérica y soportado por una aplicación informática.

Conviene apuntar que cuando se analizaba el desarrollo del Sistema se tuvo un cuidado enorme con el hecho de que **las denominaciones** que se fueran **a utilizar** para dar significado a procedimientos y actuaciones fueran las más **exactas** posible y respondieran a caracterizaciones muy concretas para evitar confusiones que en una materia tan compleja tanto por su propio contenido como por las interrelaciones que con otros se generan pudieran ocasionar confusiones y situaciones caóticas. Por lo tanto, cada palabra o expresión que utiliza el sistema **responde a un concepto claro y concreto**.

En éste sentido, el sistema utiliza una serie de conceptos que se denominan “Conceptos de funcionamiento propios del sistema” y que actualmente son los siguientes:

- Unidad gestora: Correspondiente al servicio municipal que lleva a efecto la actuación administrativa correspondiente.
- Registros particulares: alfanuméricos y gráficos. Dado que el objetivo de identidad: Patrimonio / IGBD / Realidad, en la práctica no se produce, es decir todas las propiedades municipales no se encuentran debidamente inventariadas, con los retrasos que ello genera a la gestión la agilidad que demanda el desarrollo de la gestión patrimonial, y a fin de paliar éstos efectos se establecen los

denominados Registros particulares, asimilables a Inventarios particulares, donde recabar y remitir datos sobre el bien hasta su incorporación al IGBD.

- Operaciones SIGESPA, patrimoniales o de planeamiento. En el primer caso son el reflejo de la actuación administrativa tipificada según lista de operaciones que se incorpora en el Reglamento. En la actualidad hay hasta 33 operaciones, según materias, a cada uno de las cuales le corresponde un procedimiento específico, analizado, tipificado e incorporado igualmente al Reglamento. No obstante, como se verá se pretende proponer la incorporación de nuevas operaciones, así como la modificación de alguna de ellas. Respecto a las segundas, las operaciones de planeamiento, son el reflejo del instrumento de ordenación para la modificación del PGOU y se tipifican igualmente según lista de operaciones correspondiente a Plan Parcial, Plan de Reforma Interior, Plan Especial y Estudio de Detalle. Ambas operaciones llevan la propuesta de modificación, en el primer caso al IGBD y en el segundo al PGOU y deberán acabar formalizando tanto el Inventario como el Plan, lo que nos lleva al siguiente concepto.

- Formalizaciones: En IGBD, en PGOU y en Contabilidad. El desarrollo de la gestión dinámica a través del sistema permite, debido a los mecanismos con que éste cuenta, formalizar automáticamente los tres instrumentos básicos de gestión mencionados que sirven tanto para facilitar información como para elaborar certificaciones. Ahora bien, el trámite último de formalización sólo lo pueden realizar los correspondientes servicios a cuyo cargo se encuentran tales instrumentos: Patrimonio, Planeamiento y Contabilidad.

- Anexo 9 al IGBD. Se trata de un concepto auténticamente propio del sistema que, tal vez, junto con los Registros Particulares y los denominados Documentos SIGESPA, sean los más característicos de todos ellos. Se trata de una de las claves del Sistema, que facilita la necesaria coherencia genérica de la gestión patrimonial globalmente considerada y también la específica con la Contabilidad.

No forma parte del IGBD y se estructura de manera análoga al mismo, mediante relaciones hasta un total de siete, correspondiendo las seis primeras a diversas infraestructuras, tanto viarias como de saneamiento, alumbrado público, control de tráfico, abastecimiento de agua y la sexta con carácter genérico, otras infraestructuras. La relación séptima va referida a lo que se denominan “Estudios y Proyectos” y ha actuado de cajón de sastre dando cabida incluso a los derechos de aprovechamiento urbanístico y es justamente en este punto donde se va a plantear una de las propuestas de modificación al sistema más relevantes a efectos de proporcionar información.

Por último, los Documentos, los auténticos controladores de que la información se esta incorporando al sistema, ya que en distintos momentos del procedimiento deben incorporarse a las actuaciones lo que demuestra que éstas se encuentran incluidas en él. Se emiten automáticamente por el propio sistema y tienen como finalidad, no sólo

controlar la información, sino también que se estén produciendo en él las correspondientes comunicaciones entre servicios administrativos o unidades gestoras, en la terminología de aquél, y por lo tanto se esta incorporando, administrando y suministrando la información que, en definitiva, es la que justifica la propia existencia de aquél. En el apartado de Anexos se incorporan como Anexo nº 7 los documentos referenciados.

Se parte en el desarrollo del sistema de que la residencia de la competencia orgánico-funcional en la gestión patrimonial es una libre opción de la Corporación, que se enmarca claramente en su potestad de autoorganización, y en definitiva lo que importa es obtener la información con independencia de quien al final la desarrolle, un cambio de funciones no debe hacer cambiar el sistema. En cuanto a los requisitos que no pueden desconocerse en su desarrollo, los que a continuación se enumeran deben considerarse irrenunciables:

- Cumplimiento de la normativa vigente.
- Respeto a los modos de actuar propios de la Administración Pública.
- Transparencia en los procedimientos.
- Determinación de responsabilidades.
- Máximas garantías de control del Patrimonio.
- Cumplimiento de los principios generales propios de las Administraciones Públicas.

En el Anexo nº 8 se recoge la pantalla inicial actual del SIGESPA en la que se aprecian las distintas opciones con que cuenta y cuya modificación, a fin de mejorar su funcionamiento, se propone como se vera en el correspondiente apartado del modo en el que se refleja en el Anexo nº 9 y pormenorizadamente se observa en el prototipo efectuado por el Centro de Informática Municipal que se incorpora como Anexo nº 10.

III.5. Identificación de los problemas a resolver.

Del diagnóstico efectuado al desarrollo de la gestión patrimonial del Ayuntamiento de Valencia, con las limitaciones indicadas respecto al ámbito de actuación, se detectan varios problemas que, a efectos metodológicos, se pueden agrupar, en una primera fase, en **tres categorías genéricas** de niveles bien diferentes, pero que pueden servir como enunciado tipo para enumerar los distintos problemas que requieren ser ordenados de una forma lo más clara posible, y en este sentido los agrupamos en los siguientes, a saber: los que atañen a los recursos humanos, los que van referidos a los recursos materiales y herramientas de gestión y por último aquellos que aluden a la comunicación tanto interna como externa.

Por lo que a la primera de las categorías enunciadas respecta, los **Recursos Humanos**, los problemas detectados pueden subdividirse a su vez, en los siguientes tipos:

- Los constatables de modo objetivo y cuantificables.
- Los perceptibles, difícilmente constatables objetivamente y no cuantificables.

Dentro del primer grupo se encontraría el número de funcionarios en relación con el volumen y complejidad de las tareas a desarrollar, relacionado a su vez, por simple pormenorización, con la distribución de personal por Secciones y la atribución individual de funciones, también se incluiría la formación. Y entre los segundos, la motivación y el clima laboral, fundamentalmente.

En cuanto a la segunda de las categorías genéricas indicadas, la que afecta a los **Recursos Materiales**, se subdivide a su vez en otros dos tipos o subcategorías de problemas, cuya gravedad e importancia cualitativa es bien distinta en cada uno de ellas, siendo el más relevante el que afecta directamente a las propias herramientas de gestión el IGBD y el sistema de gestión patrimonial, pero no por ser mayor la relevancia de éstos en relación al resto de recursos materiales no deban aquellos ser objeto de análisis, o al menos, de algo más que una simple mención.

De éste modo, en la primera subdivisión se incluirían los distintos problemas que afectan tanto a la estructura y formación del IGBD como al funcionamiento y desarrollo del SIGESPA, punto medular del presente plan, donde se centrará el análisis y los principales esfuerzos de mejora. Y en la segunda subdivisión, se encontrarían los que, tal vez, más propiamente puedan denominarse recursos materiales.

Por lo que a la tercera se refiere, la que se ha enunciado como **Comunicación** interna y externa, englobaría más que problemas directos e imperativos para la gestión patrimonial, actuaciones convenientes y voluntarias. La comunicación interna se basaría en el refuerzo de los mecanismos previstos en el sistema encaminados a tal fin, así como en la adopción de medidas de orden procedimental en la línea de refuerzo indicada. Al igual que en los anteriores supuestos y por lo que a la comunicación externa se refiere, también aquí se distinguirían dos subcategorías, a saber: la que afecta a otras Administraciones públicas, entidades u organizaciones y la que se encaminaría al resto de ciudadanos.

Recursos humanos

- Objetivos y cuantificables
 - Número de funcionarios.
 - Distribución por secciones.
 - Distribución de funciones.
 - Formación.
- Perceptibles.
 - Motivación.
 - Clima laboral.

Recursos materiales o Herramientas de gestión.

- IGBD
 - Modificación, estructura.
 - Propiedades codificadas y no codificadas.
 - IPP / Anexos.
 - Modificación relaciones.
- SIGESPA.
 - Subsanación deficiencias
 - Modificación procedimental
 - Incorporación procedimental
 - IPP
 - Modificación Reglamento.
- Otros.

Comunicación

- Interna.
- Externa.
 - Otras Administraciones Públicas.
 - Organizaciones.
 - Particulares.

A continuación se reseñaran en el orden indicado los problemas identificados en cada una de las categorías enunciadas, señalando porqué se están produciendo y cual es la causa que los esta provocando.

III.5.1.- Recursos humanos.

Como se indicó en el apartado relativo a las características de la organización, el Servicio de Patrimonio se creo como tal departamento en el año 1983 y a lo largo de éstos veintidós años, su evolución y desarrollo no ha respondido en ningún caso, a una reforma organizativa racional y equilibrada, sino que por el contrario, **se han ido asumiendo funciones al capricho de los tiempos.**

Además, la asunción de nuevas funciones sin venir acompañadas de incorporaciones de personal, añadidas las bajas o traslados que se han ido produciendo en éste tiempo, han originado en algunos casos, el trasvase de determinadas funciones – bien por la complejidad intrínseca de aquellas, bien por la necesidad de resolver en breves plazos o por el elevado volumen de la materia- de unas Secciones a otras. Normalmente las funciones trasvasadas han sido asumidas por las más veteranas en beneficio de las incorporaciones recientes. Aunque se ha pretendido que tal circunstancia fuese excepcional, sin embargo se ha producido en más ocasiones de las que sería deseable. La actual distribución de funciones puede observarse esquemáticamente en el Anexo nº 11 y de modo más extenso y cuantificado en el Anexo nº 12.

Como puede comprobarse, existen **duplicidades y desequilibrios** en orden a la complejidad de las materias que tienen atribuidas las Secciones, si bien en cuanto a la distribución del numero de personal asignado a cada una de ellas se ha intentado que fuera, dentro de las limitaciones, lo más equilibrado posible, como se puede observar en el Anexo nº 2. No obstante, y en otro orden de cosas, también hay que constatar la carencia de personal adecuado que efectúe las labores de inspección necesarias para el control de la propiedad municipal así como la existencia de una unidad destinada al seguimiento y control del funcionamiento del SIGESPA.

La situación descrita se considera ya insostenible por diversos motivos, pero uno fundamental es que puede afectar directamente al estado emocional de los trabajadores y provocar distorsiones en el ambiente laboral. Lógicamente, cada uno desea saber cuales son sus funciones y hasta donde alcanza su responsabilidad, y las tareas a medias no contribuyen, en absoluto, a aclarar estas dudas que prolongadas en el tiempo pueden generar aptitudes negativas.

Hasta la fecha, esta situación se ha ido soportando dado que, salvo alguna incidencia, se podría decir que el **clima laboral** no es en absoluto adverso, pero conviene no prolongar la situación más de lo estrictamente imprescindible y en estos momentos resulta ya inaplazable llevar a efecto una **reforma administrativa**, por supuesto limitada a

una única unidad, en este caso la de Patrimonio, integrada dentro de una organización superior que, evidentemente escapa al ámbito de actuación autónoma de aquella.

La distribución competencial actual entre Secciones jurídicas, que tienen su correlato en las correspondientes Secciones técnicas, esta establecida por materias repartidas entre ellas de una manera que se pretende ajustada, homogénea y coherente, pero que en la práctica también esta produciendo desequilibrios entre aquellas.

Llegados a este punto pues, y en torno a la gestión patrimonial, detectamos un primer **problema en la organización funcional**, que por razones obvias se circunscribe al propio Servicio de Patrimonio, ya que sólo a él pueden extenderse, en este momento, las posibilidades de actuación, lo que no significa, en absoluto, que dicha observación no pudiera ser aplicable también a otros servicios municipales, cuestión ésta que evidentemente no corresponde enjuiciar al Servicio de Patrimonio.

Por lo tanto, **el número de funcionarios y su distribución por Secciones junto a la atribución más homogénea y coordinada de las funciones** se consideran como situaciones a mejorar, proponiendo las alternativas que resumidamente se recogen en los Anexos nº 11 en cuanto al organigrama, y nº 12 y 13 en cuanto a la distribución de funciones.

Dentro de éstas cuestiones, a mejorar, junto a la distribución de funciones entre las distintas Secciones, se encontraría la **incorporación de nuevos efectivos** que asuman las carencias indicadas. En el primer caso se valorará la elección del criterio de distribución funcional que por el objeto de acción, el patrimonio, y más en concreto, los bienes inmuebles, el suelo, pueda limitar su elección a la alternativa básica material-territorial.

Por lo que a la **formación** se refiere, es un hecho que no existe ninguna específica en materia patrimonial, pues desde que se está desarrollando esta actividad formativa en el Ayuntamiento de Valencia, no se conoce un sólo curso que se haya anunciado de contenido patrimonial, ni tan siquiera en otros ámbitos no tan implicados directamente con la materia pero sí al menos relacionados aunque fuera de manera indirecta. Esta carencia obviamente no favorece la preparación ni el reciclaje y resta argumentos para conseguir motivar al personal, al menos desde esta perspectiva.

Por último y en relación al punto anterior, la motivación no parece ser un problema en el Servicio de Patrimonio, más allá de lo que pueda reponer el sentimiento general de la gran mayoría funcional por las causas comunes que en todos los manuales al uso se reseñan. Pero sin duda si es una queja permanente del personal del Servicio la falta de formación específica, que sin duda ayudaría a motivar al personal.

III.5.2.- Recursos materiales: Herramientas de Gestión.

En este apartado se van a analizar los problemas que están generando las herramientas o instrumentos con los que el Servicio de Patrimonio cuenta para llevar a efecto la administración y control de las propiedades municipales: el IGBD y el SIGESPA, fundamentalmente, en el primer caso las que afectan a su estructura y formación y en el segundo a su funcionamiento y desarrollo.

III.5.2.1.- Inventario General de Bienes y Derechos

Por lo que al Inventario General de Bienes y Derechos se refiere como elemento básico para llevar a acabo una correcta estrategia de gestión patrimonial, se detectan varios problemas si pretendemos satisfacer la necesidad de imprimir el dinamismo que hoy se exige a aquélla.

Partiendo del hecho de que reglamentariamente se establecen las reglas para su formación y distribución de propiedades por epígrafes(2), con expresión de una serie de datos que expresamente se enumeran, distintos según en qué tipo de epígrafe se incorpore el bien o derecho de que se trate, y que **estas reglas son las mismas** que ya se recogían **hace más de cincuenta años**, no es difícil imaginar que sin dejar de observar aquéllas, por imperativo legal, va a ser necesario, no obstante, **introducir importantes matices en la formación** de aquél. La codificación de propiedades, las relaciones por epígrafes, distintos lógicamente según el tipo de epígrafe, la elaboración de fichas...

En la actualidad es necesario abordar una serie de modificaciones al respecto ya que ni las relaciones, (véase Anexo nº 5) ni la estructura actual del IGBD se consideran las más adecuadas para situarnos en las mejores condiciones que nos permitan acometer la gestión patrimonial más óptima **evitando desfases**.

Un ejemplo lo encontramos en la regulación que el RBEL establece para dar de alta un bien inmueble, en el IGBD, en relación a las previsiones que la normativa urbanística impone respecto a los efectos de la aprobación de las reparcelaciones en la propiedad municipal. Así el Art. 20 RBEL exige que el inventario de los bienes inmuebles exprese una serie de datos que enumera en diecinueve apartados y entre ellos concretamente el

(2) Art. 18 RBEL. "En el inventario se reseñarán, por separado, según su naturaleza, agrupándolos a tenor de los siguientes epígrafes:

1º. Inmuebles.

2º. Derechos Reales.

3º. Muebles de carácter histórico, artístico o de considerable valor económico.

4º. Valores mobiliarios, créditos y derechos, de carácter personal de la Corporación.

5º. Vehículos.

6º. Semovientes.

7º. Muebles no comprendidos en los anteriores enunciados.

8º. Bienes y derechos revertibles."

apartado k) precisa la signatura de inscripción en el Registro de la propiedad, en caso de que fuere inscribible.

La recopilación de los datos enumerados en el precitado Art. 20 RBEL(3) puede resultar enormemente costosa, no sólo por la cantidad de los que hay que reunir, sino también porque en ocasiones la información es difícil de conseguir si ha sido generada en otros servicios municipales y no existe la imprescindible comunicación entre estos Servicios y el propio de Patrimonio. El procedimiento se dilata especialmente en el caso de bienes inmuebles que provienen de la ejecución de reparcelaciones derivadas de la gestión urbanística y traen causa de la aprobación de programas de actuación integrada, estos plazos en ocasiones superan el año, como pueden observarse en los Anexo nº 6 en los que, a modo de ejemplo, se citan algunos programas que se agrupan en función de la superficie que abarcan.

La primera conclusión que se obtiene de la comparación de los datos de los citados Anexo nº 6 con las exigencias del apartado k) del Art. 20 del RBEL y su relación con el Art. 69.2 de LRAU es la de un enorme desfase temporal. El Art. 69.2 de la LRAU prevé como **efectos de la aprobación de la Reparcelación forzosa** los previstos en los Arts. 167 a 170 del Texto Refundido aprobado por RD Legislativo 1/1992, que tras la derogación efectuada por la Ley LRSV de 1998 ha de entenderse al Art. 100 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976. El mencionado artículo prevé, entre otros de los efectos señalados, la cesión de derechos al municipio en que se actúa en pleno dominio y libre de cargas de todos los terrenos de cesión obligatoria para su incorporación al Patrimonio del Suelo o su afectación conforme a los usos previstos en el plan.

(3) Art. 20 RBEL. *Art. 20 RBEL:*

“ El inventario de los bienes inmuebles expresará los datos siguientes:

- a) Nombre con que fuere conocida la finca, si tuviere alguno especial.....
- b) Naturaleza del inmueble.
- c) Situación, con indicación concreta del lugar en que radicare la finca, vía pública a que diere frente y números que en ella le correspondieran, en las urbanas, y el paraje, con expresión del polígono y parcela catastral, si fuere posible, en las rústicas.
- d) Linderos.
- e) Superficie.
- f) En los edificios, características, noticia sobre su construcción y estado de conservación.
- g) Tratándose de vías públicas, en el inventario deberán constar los datos necesarios para su individualización, con especial referencia a sus límites, longitud y anchura.
- h) Clase de aprovechamiento en las fincas rústicas.
- i) Naturaleza de dominio público o patrimonial, con expresión de si se trata de bienes de uso o de servicio público, patrimoniales o comunales.
- j) Título en virtud del cual se atribuyere a la entidad.
- k) Signatura de inscripción en el Registro de la propiedad, en caso de que fuere inscribible.
- l) Destino y acuerdo que lo hubiere dispuesto.
- m) Derechos reales constituidos a su favor.
- n) Derechos reales que gravaren la finca.
- ñ) Derechos personales constituidos en relación con la misma.
- o) Fecha de adquisición.
- p) Costo de la adquisición, si hubiere sido a título oneroso, y de las inversiones efectuadas y mejoras.
- q) Valor que correspondería en venta al inmueble, y
- r) Frutos y rentas que produjere.”

El efecto indicado casa mal con la previsión de la legislación de régimen local que obliga a las Entidades Locales a formar Inventario de todos sus bienes y derechos, y entre los requisitos que se exigen para anotar los bienes en dicho Inventario, uno de ellos es la signatura de inscripción en el Registro de la Propiedad. A mayor abundamiento, la LPAP prevé en su Art. 37 que no se podrán realizar actos de gestión o disposición sobre bienes y derechos del patrimonio del Estado si estos no se encuentran debidamente inscritos en el IGBD del Estado. Si se tiene en cuenta el tiempo que transcurre entre la aprobación de una Reparcelación y su inscripción registral que, en algún caso, supera con creces el plazo de un año, difícilmente puede darse cumplimiento a la exigencia de **aproximar los tiempos de la gestión a la celeridad exigida por el mercado**.

Insistiendo en ello la LPAP establece la obligación de formar Inventario de los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones Públicas, permitiendo sin embargo la enajenación de bienes en trámite de inscripción. Por lo tanto, aquí aparece una importante cuestión a resolver, provocada por la tensión a la que ya se hizo mención, entre agilidad en la gestión y procedimientos garantistas que en principio debería decantarse a favor de la primera, la agilidad de gestión.

Además, a lo anterior hay que añadir la obligación de **inscribir en el registro de la propiedad** la totalidad de bienes municipales que la LPAP ha terminado por imponer para la totalidad de ellos. Se ha procedido a un análisis pormenorizado de la situación mediante el estudio de la documentación obrante en el Archivo de Patrimonio y se han efectuado muestreos según los distintos tipos de bienes y el origen de la propiedad de los mismos. De éste modo, y por lo que a los bienes de uso público -tales como calles, caminos, jardines..., que en su mayoría se encuentran sin inscribir debido a la antigua redacción del artículo 5 del RH, que los excluía de la inscripción registral e informalmente a la falta de medios personales y materiales- una serie de problemas que a continuación se exponen.

La inscripción de los bienes de uso público adquiridos con anterioridad a 1.998 supone los siguientes problemas:

- a) El gran número de títulos a inscribir (cesiones y expropiaciones producidas desde 1.956 hasta 1.998 que no han tenido acceso registral).
- b) Las escrituras de cesión por concesión de licencias adolecen de defectos, en ocasiones de muy difícil subsanación, que dificultan su inscripción (cuanto más antiguas más posibilidad de defectos). Esto es debido seguramente a que las mismas se realizaron con el fin de cumplir una obligación urbanística y no para procurar su inscripción.
- c) Los títulos de adquisición por expropiación (escrituras o actas de pago y ocupación) también pueden incurrir en defectos hipotecarios, siendo de difícil solución debido a la antigüedad de los títulos.

- d) Problema común a cesiones y expropiaciones, es el que por la antigüedad de las mismas, en ocasiones la finca cedida, expropiada o matriz de la que procede no se encuentra en la misma situación que en el momento de la adquisición municipal; es común encontrarnos con fincas agotadas (sin cabida superficial para inscribir), embargadas o que constan a nombre de terceras personas. La inmatriculación, cancelación de embargos, reanudación de tracto sucesivo o cuestiones de dominio, implican llevar a cabo procedimientos específicos para su subsanación, que en ocasiones pueden generar procesos jurisdiccionales.
- e) En los casos en que el bien de uso público es una posesión inmemorial, y por ello no se encuentra inmatriculado en el Registro, la normativa registral exige para su inscripción que al título de propiedad, normalmente certificado de dominio en virtud del artículo 206 de la LH, se acompañe de certificado descriptivo y gráfico catastral. Este requisito resulta de difícil cumplimiento, ya que la normativa que regula el padrón del impuesto sobre bienes inmuebles excepciona de las fincas catastrales a los bienes de uso público por lo que resulta imposible emitir dicho certificado.

En cuanto a los bienes de servicio público, este tipo de bienes sólo han sido objeto de inscripción cuando iban a ser transmitidos a otras Administraciones Públicas (cesiones para colegios, centros de salud...) en caso contrario no se inscribían. A partir de principios de la década de los 90 comienzan a inscribirse de manera sistemática.

Lo defectos registrales para proceder a su inscripción suelen ser los mismos que los reflejados en los bienes de uso público. Si bien cabe añadir los supuestos en que el servicio público ya se ha implantado, es decir construidos, y se pretende su posterior inscripción; en estos casos resulta imposible la inscripción registral de aquellas partes procedentes de calles y caminos de posesión inmemorial, por que de acuerdo con la normativa catastral ya no se pueden catastrar estas parcelas de suelo al formar parte de un edificio.

Se ha de tener presente que **la inscripción registral debe llevarse a cabo desde el IGBD** ya que los datos que el Registrador exige son los que aquél recoge, es más, en la mayoría de los casos se llevará a efecto aquella contra certificaciones de éste.

Por último, hay que señalar una importante cuestión que más que a la estructura y formación del IGBD como herramienta, se refiere a su **calidad en cuanto a registro de datos jurídicos**. El problema trae causa de otra manifestación de la falta de coordinación patrimonial y urbanística, pero éste conlleva graves consecuencias en cuanto a la tipificación de los bienes y su distinto régimen jurídico aplicable. Desde el punto de vista patrimonial, la clasificación de la naturaleza jurídica de los bienes es clara, dominio público y dentro de ella uso y servicio público, bienes comunales y bienes patrimoniales. Pues bien, la capacidad de creación del planeamiento carece de límites conocidos y hoy es **difícil encajar calificaciones urbanísticas** sobre bienes del orden de espacio libre

privado, -aunque ya asumida- o servicio público privado, difícil de asumir o suelo rural-urbano... etc.

Si se tiene en cuenta que las previsiones del Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local considera que el tema de la clasificación de los bienes carece de problemas y es plenamente asumida la patrimonial, debería, al menos, si no establecer límites a la capacidad de creación del planeamiento, si obligar al menos a predeterminedar la naturaleza jurídica del bien que se encajaría en este tipo de usos urbanísticos pormenorizados, pues no debemos olvidar que la alteración de la naturaleza jurídica de los bienes se produce automáticamente en virtud de la aprobación del planeamiento y aquélla determina el régimen jurídico a aplicar a cada tipo de bien.

III.5.2.2.- Sistema de Gestión Patrimonial

En cuanto al propio Sistema de Gestión Patrimonial, como primer pronunciamiento hemos de distinguir dos grandes tipos de actuaciones, ambas modificativas de aquél y que agrupamos en correcciones y nuevas incorporaciones, éstas últimas derivados tanto de deficiencias observadas en el mismo por la experiencia de su funcionamiento como por las exigencias normativas recientes. Son varios los problemas detectados, originados por diversos tipos de incumplimientos, tanto en el suministro de información como en la falta de seguimiento procedimental por parte de diversos servicios municipales que realizan actuaciones de carácter patrimonial.

Los incumplimientos han sido detectados, en un primer momento, con motivo de anomalías que se han ido observando como consecuencia del funcionamiento normal del sistema, la información que aquél arrojaba comparada con la contenida en la documentación administrativa de desarrollo cotidiano de las tareas diarias, propias de la gestión patrimonial, en ocasiones difería enormemente lo que ha alertado y ha hecho sospechar de la gravedad de la situación.

Del análisis efectuado de aquellas anomalías mediante la observación de datos y su comparación se reseñan las siguientes **deficiencias en el funcionamiento del sistema**, que agrupamos en tres apartados: operaciones de planeamiento, operaciones patrimoniales y deficiencias en la programación de procesos.

A.- Operaciones de Planeamiento.

1º.- Demora de la carga en el SIGESPA de instrumentos o figuras de **planeamiento** definitivas tras haberse adoptado el acuerdo de aprobación correspondiente, arrojando el sistema información errónea.

2º.- En los informes sobre **circunstancias urbanísticas** emitidos por el Sistema se ha detectado en ocasiones **contradicciones entre la información gráfica y la alfanumérica** (por ejemplo: gráficamente la trama de color asignaba a una parcela un uso de servicio público, mientras que la parte escrita reflejaba un uso residencial plurifamiliar), motivados estos errores al parecer en un desfase en el tiempo de grabación de las distintas bases de datos, gráfica y alfanumérica.

3º.- Las **alineaciones del planeamiento** recogidas en el visor tienen **carácter orientativo**, debiéndose solicitar fijación de líneas para la concreción de las mismas, con lo que se incumple el principio de agilidad. En los supuestos en que previamente ya se han fijado en concreto las alineaciones, debería articularse un sistema o mecanismo en el visor que informara o hiciera patente que las mismas ya son definitivas y no meramente orientativas.

4º.- **No se reflejan** en el SIGESPA las **unidades de ejecución**, resultando necesaria para la gestión de determinadas unidades que las mismas pudieran ser visualizadas desde el visor del Sistema.

B.- Operaciones Patrimoniales.

1º.- Existencia de un gran número de **operaciones patrimoniales** del SIGESPA, de pasados ejercicios anuales, y por ello presumiblemente finalizadas, que no se han remitido al Servicio de Patrimonio y que, por lo tanto, se encuentran **pendientes de formalizar**, y en su consecuencia el IGBD las desconoce. Véase el Recuadro nº 4 en el que aparecen reflejadas las del Área de Urbanismo, Vivienda y Calidad Urbana y el resto en el Anexo 15.

Consecuencia de la falta de comunicación al Servicio de Patrimonio y la no formalización de las operaciones, es el **no acceso al Inventario** de las actuaciones patrimoniales realizadas, con lo que éste sufre los incumplimientos del sistema y genera, los suyos propios y aquí si estamos ante el incumplimiento de una obligación legal.

2º.- Las **operaciones remitidas a formalización**, en un porcentaje aproximado del 20%, son devueltas al Servicio remitente por **incorrectas**, no siendo la totalidad de las mismas subsanadas con posterioridad. En éste sentido se señalan los defectos más comunes que dan lugar a la devolución de las operaciones son los siguientes:

- a) Falta de descripción individualizada del bien.
- b) Error en el tipo de operación.
- c) Falta de datos de la operación.
- d) Falta de datos de los bienes.

- e) Inversiones sobre bienes no inventariados (existentes en los registros particulares).
- f) Duplicidad de operaciones (por ejemplo: se han generado dos operaciones de adquisición de un bien mueble cuando en la realidad únicamente se ha adquirido uno).
- g) Se comunica la operación SIGESPA el momento en el que se adopta el acto o acuerdo que va a dar lugar a la misma, y no una vez que la operación patrimonial municipal ha finalizado.
- h) No se acompaña a la operación patrimonial la documentación exigida por el Reglamento del Sistema de Gestión Patrimonial y que es imprescindible para su formalización.

Recuadro nº 11

OPERACIONES PATRIMONIALES NO FORMALIZADAS					
AREA DE URBANISMO, VIVIENDA Y CALIDAD URBANA					
UNIDADES GESTORAS	AÑO 1997	AÑO 1999	AÑO 2001	AÑO 2003	TOTAL
CIRCULACION Y TRANSPORTE	17	9	18	5	49
DEPORTES	3	1	6	13	23
PLANEAMIENTO	1	1	3	0	5
ASESORAMIENTO URBANISTICO	0	0	0	1	1
GEST.URB. TRANSF. APROVECHAMIENTO	3	0	4	8	15
GEST.URB. ADM. EXPROPIACIONES	281	234	396	266	1177
GEST. URB. ADM. EXPROP. CENTRO HCO.	12	12	3	2	29
GEST. URB. ADM. GEST. SUELO	0	0	1	31	32
GEST. URB. ADM. SIST. ACTUACION	2	0	2	5	9
GEST. URB. TEC. EXPROP.	0	0	0	18	18
PROYECTOS URBANOS	3	11	3	5	22
PROYECTOS SINGULARES	0	1	2	1	4
OBRAS DE INFRAESTRUCTURA	6	3	0	0	9
UNIDAD ADMINISTRATIVA: ALUMBRADO	41	40	2	0	83
MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA	23	9	8	0	40
LICENCIAS URBANISTICAS	0	38	5	264	307
GESTION CENTRO HISTORICO	0	0	1	23	24
VIVIENDAS	0	0	6	0	6
TOTAL	392	359	460	642	

3º.- Los procedimientos específicos de algunas actuaciones patrimoniales, en especial las **reparcelaciones** u otros medios de gestión urbanística, no procuran la necesaria eficacia en la gestión patrimonial, por la **demora** existente entre la finalización del trámite administrativo con la aprobación municipal y su formalización en documento público (escrituras) e inscripción en el Registro de la Propiedad, momento en que se remiten al Servicio de Patrimonio.

De esta manera existe un periodo de varios meses, como puede observarse en **ámbitos reparcelatorios externos desde 6 a 18 meses**, entre el acuerdo municipal que aprueba la reparcelación, momento en el que las futuras propiedades municipales, como se vio, dejan de ser una mera expectativa, y su formalización y remisión al Servicio de Patrimonio, véase Recuadro n^{os} 2 y 3 lo cual dificulta enormemente una gestión patrimonial ágil y eficiente, como la que se demanda.

4º.- Existencia de bienes en registros particulares, normalmente edificios municipales incluidos en inmuebles inventariados (Saler, Jardines del Real, etc...), que **no han accedido al Inventario Municipal** con el incumplimiento que ello supone en el mismo orden que el ya señalado en el punto primero.

El Reglamento del Sistema de Gestión Patrimonial prevé que aquellos bienes de propiedad municipal que no se encuentran de alta o no tengan un código propio de Inventario, y cuyos antecedentes no consten en el Servicio de Patrimonio, deberán darse de alta en el Registro Particular de la unidad gestora, posibilitando así las inversiones sobre los mismos, debiendo ésta remitir los datos necesarios para el alta del bien en el Inventario.

5º.- **Algunos Servicios remiten para formalizar** operaciones patrimoniales que afectan al Epígrafe I “Bienes Inmuebles”, **sin aportar la parte gráfica** correspondiente, en la mayoría de los casos son unidades que no disponen de Oficina Técnica propia.

6º.- **Incumplimiento de los procedimientos específicos**, es uno de los más graves en especial cabe señalar los dos siguientes:

- a) En las operaciones de **expropiaciones**, el incumplimiento del procedimiento se produce de una manera parcial. Una vez aprobado el Proyecto de Reparcelación se generan tantas operaciones como fincas objeto de expropiación existen, estas operaciones llevan asociadas el gráfico correspondiente a cada una de estas fincas. Remitidas las operaciones a la Sección Administrativa se vuelven a generar nuevas **operaciones, duplicando** en consecuencia las mismas, con las que se siguen los trámites económicos (vinculación de propuestas de gastos y facturas), remitiéndolas una vez han concluido al Servicio de Patrimonio, quien previamente al formalizarlas **debe dibujar de nuevo**, lo que va en contra de los principios esenciales del sistema: información única, responsable y compartida, evitar duplicidades que casi siempre suelen generar errores.
- b) De la consulta efectuada en el SIGESPA se advierte, que **no se ha generado ninguna operación de “repercusión por cambio de planeamiento”** desde su implantación en 1997, por lo que se ha incumplido este procedimiento específico, total y absolutamente.

7º.- **Tratamiento incorrecto de los bienes que forman parte del Patrimonio Municipal del Suelo**, en especial los **aprovechamientos urbanísticos** que en la actualidad se recogen

en el Anexo 9 del Sistema de Gestión Patrimonial, previsto para articular la necesaria coordinación entre Contabilidad y Patrimonio por lo tanto solo tiene repercusión contable pero no en el Inventario General de Bienes y Derechos de la Corporación, como se verá en el apartado de propuestas, este punto requiere una importante modificación.

8º.- **Diseño de nuevos procedimientos y mecanismos técnicos** cuya necesidad ha puesto de manifiesto la puesta en marcha del Sistema. Este es el caso de la “finalización de operaciones”, opción alternativa a la formalización para aquellos supuestos en que no habiéndose modificado el patrimonio municipal, no sea conveniente la eliminación de la operación generada para su mantenimiento como antecedente.

C.- Deficiencias en la programación de procesos.

A continuación se identifican agrupadas en seis apartados aquellas deficiencias que en la parte gráfica el sistema ésta evidenciando y a sensu contrario consecuentemente se especifican las necesidades que deberá atender.

1º.- Planos propiedades municipales para inventariar.

Realizada la implantación y puesta en marcha de la parte gráfica del Sistema de Gestión Patrimonial durante 2002, (ya que la parte alfanumérica se implantó en 1996), se hace imprescindible tras el actual periodo de explotación desarrollar los procedimientos gráficos necesarios para **aprovechar la totalidad de las ventajas** que el Sistema es capaz de ofrecer.

El sistema de Gestión Patrimonial integra actualmente, entre otros, datos específicos de ubicación, emplazamiento, cartográficos, físicos, urbanísticos y catastrales en el término municipal de Valencia. Por ello a partir de la introducción en el Sistema del gráfico de los inmuebles de propiedad municipal, el SIGESPA debe estar en disposición de **ofrecer al usuario los gráficos de los inmuebles previstos para su Alta en el Inventario Municipal de Bienes, de acuerdo con los usos pormenorizados** del Planeamiento vigente, así como, las fichas alfanuméricas rellenas con todos los datos conocidos por el SIGESPA, que acompañan a cada uno de los inmuebles.

En definitiva y por lo que respecta a los gráficos de propiedades municipales, se le debe exigir al SIGESPA que en base a unas escalas y formatos determinados se identifique el inmueble de propiedad municipal sobre una base que combine unas capas catastrales (manzana, parcela y subparcela), las del planeamiento vigente (alineaciones y calificaciones) y las de Planimetría (nombre de calles y número de policía).

2º.- Planos información propiedad municipal.

2.1.- Con objeto de definir la procedencia y origen de las mismas.

El SIGESPA debe estar en disposición de ofrecer al usuario **información gráfica de las propiedades municipales de un determinado ámbito**. Se le debe exigir al SIGESPA que en base a unas escalas y formatos determinados, una vez delimitada la zona objeto de informe por una polilínea, se identifique mediante rayado los terrenos que en el interior de dicha polilínea constan de propiedad municipal diferenciando mediante distinta inclinación del rayado o color el origen de la propiedad: por cesión, por expropiación, por compra, por formar parte del trazado de un antiguo camino municipal, por formar parte del trazado de una acequia municipal, etc... y las propiedades inventariadas.

2.2.- Con objeto de definir el destino urbanístico.

Dadas las informaciones solicitadas en algunos expedientes con relación a las propiedades municipales en suelo con un determinado uso, el SIGESPA debe estar en disposición de ofrecer al usuario los planos en los que se **identifique mediante rayado las propiedades municipales de un determinado uso**.

Se considera oportuno que el sistema aporte tres ejemplares del documento gráfico incluyendo en el cajetín texto que identifique cada ejemplar:

- 1- Ejemplar adjunto al informe técnico.(dos copias: una de ellas para borrador de la Oficina Técnica de Patrimonio)
- 2- Ejemplar para el interesado.
- 3- Ejemplar para la Sección Inventario y Derechos Reales del Servicio de Patrimonio.

3º.- Planos información sobre ocupaciones propiedad municipal.

Todavía no se ha establecido la **capa de las ocupaciones** tanto en el Programa AUTOCAD (GEOCAD) como en el Visor para su completa integración gráfica en el Sistema de Gestión Patrimonial.

Por lo que respecta a los gráficos de ocupaciones de propiedad municipal, se le debe exigir al SIGESPA que **en base a unas escalas y formatos determinados se identifique el tramo ocupado de propiedad municipal** sobre una base que combine unas capas catastrales (manzana, parcela y subparcela), las de Planimetría (nombre de calles y número de policía) y las del planeamiento vigente (alineaciones y calificaciones) siendo estas últimas de especial importancia de forma que el sistema permita superficiar el tramo de ocupación que afecta a cada uso.

Dado que una vez detectadas las ocupaciones de propiedad municipal en suelo edificable se inician actuaciones por la Sección de Investigación, Recuperación y Regularización y/o por la Sección de Propiedades Inmobiliarias I de los correspondientes

trámites para su venta por colindancia, **deberán coordinarse los gráficos de ocupaciones de propiedad municipal con los gráficos de ventas de suelo.**

Se considera oportuno que el sistema aporte tres ejemplares del documento gráfico incluyendo en el cajetín texto que identifique cada ejemplar:

- 1 -Ejemplar adjunto al informe técnico.(dos copias: una de ellas para borrador de la Oficina Técnica de Patrimonio.)
- 2 - Ejemplar para el interesado.
- 3 - Ejemplar para la Sección IRR del Servicio de Patrimonio.

4º.- Planos de ventas de suelo.

La **diversidad de planos independientes que necesita un expediente tipo de venta por colindancia**, como son los del propio expediente administrativo, los del alta en inventario, los que se protocolizan en la escritura de transmisión y los que se remiten a la Gerencia Territorial de Catastro; todos ellos se confeccionan por superposición de distintas bases gráficas existentes en la base SIGESPA.

Por ello se hace necesaria la posibilidad de **creación automática de estos planos** específicos por el propio Sistema de Gestión Patrimonial, para que en base a unas escalas y formatos determinados se combinen una serie de capas, catastrales, de planeamiento y de planimetría, con la propia capa de ventas en donde se ha grafiado la parcela objeto de enajenación.

En todos los casos, el usuario debería poder resaltar la parcela o el ámbito objeto de informe.

5º.- Plantillas para la obtención de los planos específicos del servicio.

El SIGESPA dispone de una herramienta para generar nuevas plantillas de impresión de planos. Sin embargo, el **diseño** de las mismas está **muy limitado** y no permite incorporar las nuevas plantillas generadas al menú de trabajo.

6º.- Introducción en el sistema de la cartografía de 1930

Desde la incorporación de un scanner en formato A3 a la Oficina Técnica de Patrimonio, se ha venido **escaneando**, en función de las necesidades de trabajo de la Oficina, diversas hojas del **Plano Parcelario Catastral de 1930**. En la actualidad el número de hojas escaneadas asciende a 171 de un total de 516, es decir, un tercio aproximadamente. Dicha información consideramos que puede ser de interés para el resto de Servicios Municipales, por lo que dichas hojas se deberían **incorporar al SIGESPA**.

Las situaciones descritas en párrafos anteriores demandan actuaciones encaminadas a la subsanación de deficiencias y modificación de procesos, y en cuanto a esta última actuación se requiere además la incorporación de nuevos procedimientos para dar cumplimiento a las recientes determinaciones normativas a las que se ha hecho alusión en los folios 22 y ss.

ORGANIZACIÓN

DEBILIDADES	FORTALEZAS
- Obtención de información errónea. - Pérdida de confianza. - Duplicidad de trabajo. - Necesidad de comprobar la información. - Negligencia en la introducción de datos. - Falta de seguimiento y control del funcionamiento. - Falta de seguimiento y control de la información.	- Apoyo de la organización. - Asunción por la mayoría de funcionarios. - Potente sistema de comunicaciones automáticas. - Información única y compartida. - Gestión fluida y mejora de resultados.

ENTORNO

AMENAZAS	OPORTUNIDADES
- Pérdida de credibilidad - Pérdida de competitividad - Isomorfismo mejorando el original - Desfase - Desprestigio. - Benchmarking	- Reconocimiento de calidad del sistema. - Experimentación. - Coordinación externa. - Cauce de participación ciudadana activo.

III.5.3.- Comunicación.

Hemos distinguido en éste apartado dos aspectos de la comunicación, **el interno** y el externo. En el primer caso, la **falta de conocimiento del funcionamiento del IGBD y del propio Sistema de gestión** por parte de otros Servicios, genera innumerables escritos de solicitud de información que podría evitarse si los mecanismos para su obtención a través de las herramientas fueran conocidos. **Expedientes de información** de otros Servicios sobre propiedades municipales se generan continuamente también podrían **evitarse** determinando claramente los procedimientos para obtener la información, evidentemente ésto no ocurrirá en todos los casos pero sí en un número importante de ellos.

Y en cuanto al segundo aspecto, **el externo** lo mismo puede apuntarse aplicable en determinados y más limitados aspectos de gestión, por ejemplo en lo que a los expedientes que sobre el IBI se tramitan originados por **comunicaciones remitidas por Catastro**.

Además de que en materia de comunicación existe un aspecto previa interdepartamental que provoca deficiencias tales como la **falta de coordinación** entre los distintos Servicios municipales que gestionan suelo y por lo tanto tienen relación con Catastro, extienden el problema de comunicación fuera de la organización en el ejemplo anterior en muchas ocasiones no llegan a Catastro las comunicaciones y consecuentemente se producen situaciones anómalas como por ejemplo que grandes parques ejecutados aparezcan como zonas rústicas, ésto le ocurre a varios inmuebles, y entre otros, al propio tanatorio que lleva en funcionamiento más de cinco años, generando fuertes situaciones, entre otras consecuencias la de emisión de recibos a los antiguos expropiados.

Las incongruencias señaladas, además de serlo por si, y en consecuencia manifestarse como deficiencias enormemente llamativas provocan situaciones que van más allá de estas anomalías en cuanto a los efectos perniciosos que provocan en los ciudadanos. Las **divergencias de uso y calificación** remarcadas generan la emisión de recibos a ciudadanos que dejaron de ser años atrás propietarios de inmuebles, ahora municipales. Las notificaciones que se efectúan a los afectados que normalmente habrán sufrido procesos expropiatorios poco gratificantes, conllevan numerosas quejas, enfados..., retrasos en los procedimientos, errores en los sujetos pasivos, etc.

De otra parte uno de los aspectos más importantes de la regulación del Patrimonio de las Administraciones Públicas, es el destinado a la protección y defensa de sus bienes y derechos y dos de los instrumentos más importantes para llevar a cabo aquélla, -uno a cargo de la propia organización y otro mediante organización externa- son el IGBD y el **Registro de la Propiedad**, el primero como registro administrativo y el segundo como registro jurídico.

La normativa patrimonial prevé una serie de obligaciones para los registradores que nunca han sido asumidas como tales, la previsión reglamentaria de dirigirse al Presidente de la Corporación cuando conocieran la existencia de bienes de las Entidades Locales no inscritos debidamente, no se ha cumplido, o en su caso, materializado nunca.

Ahora la LPAP sí impone claramente a los registradores como **deberes u obligaciones** determinadas actuaciones y emisión de comunicaciones, en casos tales, como la **inscripción de excesos de cabida** en fincas colindantes con la Administración, o a diferencia de la regulación reglamentaria que hablaba de recordatorio, ahora la LPAP impone la **comunicación de falta de inscripción** de bienes propiedad de las Administraciones Públicas.

Pues bien, lo anterior es difícil de materializar si no existen **mecanismos de coordinación** y a pesar del avance informático tanto del Registro de la Propiedad como del propio Ayuntamiento, lo cierto es que en la actualidad **no existe** ningún tipo de comunicación entre ambas organizaciones, lo que dificulta enormemente el cumplimiento de las obligaciones recíprocas, tanto del Ayuntamiento para inscribir como del Registro para comunicar ciertas inscripciones.

Por último, la **comunicación con los ciudadanos** debería establecerse **de manera recíproca, encauzar más relación biunívoca** de información, colaboración y participación. El Ayuntamiento facilita la información que se le demanda pero los ciudadanos le suministran aquella que desconoce y que le va a ser útil en el conocimiento, control y administración de sus bienes. Esta segunda parte de la comunicación es inexistente, y no cabe duda que son los ciudadanos, los vecinos, los que mejor conocimiento pueden tener de sus respectivos barrios, y los primeros que tendrán conocimiento de ocupaciones o usurpaciones de las propiedades públicas.

La LPAP prevé la colaboración ciudadana de manera específica en materia patrimonial, y en base a tales previsiones, y a las más genéricas reguladas en la Ley de Bases de Régimen Local, deberían establecerse cauces y mecanismos para llevar a cabo aquella colaboración y materializar una **relación de cooperación recíproca**.

IV. LAS PROPUESTAS DE MEJORA DE LA GESTIÓN PATRIMONIAL DEL AYUNTAMIENTO DE VALENCIA.

De lo expuesto en párrafos anteriores y en especial guardando el orden de exposición en la identificación de problemas, a continuación se establecerán las propuestas que se han considerado adecuadas para intentar paliar aquellos, las actuaciones que deberá abordar el Ayuntamiento en éste sentido, se exponen agrupándolas, tras determinar los objetivos estratégicos y operativos, en las que afectan a los recursos humanos, los materiales: IGBD y SIGESPA básicamente y la Comunicación, interna y externa.

IV.1.- Objetivos estratégicos y operativos

El objetivo genérico del Ayuntamiento de Valencia, como el de cualquier otra Administración pública, podría deducirse sin mayores esfuerzos que los que supondría el simple traslado de las previsiones de la legislación de régimen local del siguiente modo: el cumplimiento de funciones y la prestación de servicios a todos los ciudadanos de la manera más eficaz posible y con sometimiento a la Ley y al Derecho.

Ahora bien, centrando el elemento subjetivo en un Ayuntamiento concreto y en un tiempo determinado, en este caso el Ayuntamiento de Valencia, si se quiere conocer de un modo detallado y certero los objetivos que la organización persigue, se debe acudir al programa electoral con el que el Partido Popular concurre a las elecciones el pasado año 2003, y al obtener al igual que sucediera en los dos últimos comicios, mayoría absoluta, no sólo están plenamente legitimados para llevar a cabo cuantas actuaciones consideren convenientes para la obtención de aquellos, obviamente dentro del marco jurídico, sino que además están obligados a conseguir su ejecución que, por otra parte, puede ser exigida por los ciudadanos como cumplimiento de un compromiso, en este caso de carácter electoral.

La presentación del programa que efectúa la Alcaldesa enumera una serie de objetivos que, en su mayoría, pueden considerarse como estratégicos y circunscribirse al que se enunciaría del modo siguiente: **“Valencia Ciudad referente del Siglo XXI”**. También alude en la presentación a algún objetivo operativo, no obstante estos últimos aparecen recogidos a lo largo del programa distribuidos por Áreas.

Trasladando el objetivo estratégico general -la visión de la organización- al terreno estrictamente patrimonial, nuestro objetivo estratégico concreto sería: **“La gestión patrimonial del Ayuntamiento de Valencia referente siglo XXI”**

La Misión: **Gestionar, administrar y controlar el patrimonio municipal, del modo más eficiente, objetivo y transparente posible, de tal manera que pueda ser rentabilizado, no sólo económica sino también socialmente, a fin de obtener cuantos**

beneficios sea posible para la reinversión tanto en su propio mantenimiento y ampliación, como por la propia utilización como elemento capaz de satisfacer las pretensiones de los ciudadanos.

Para poder alcanzar el objetivo estratégico hay que intentar dar cumplimiento a los máximos objetivos operativos, y centrándonos en el vigente ciclo político que comprende el periodo 2003-2007, revisado el programa electoral, extraemos aquellos que indirectamente guardan relación con la gestión patrimonial:

- Satisfacer las demandas de una sociedad dinámica. Trasladando tal pretensión al ámbito patrimonial no cabe duda de que éste se convierte en un objetivo propio dado que así lo impone también la LPAP cuando habla de cambio de concepción en la gestión patrimonial, desde la eminentemente estática a **aproximaciones más dinámicas**.

- Se adquiere el compromiso de conseguir que Valencia sea una Ciudad segura para vivir, que alcance el pleno empleo, garantizando el acceso a una vivienda digna y asequible y que pague menos impuestos. Al igual que en el apartado anterior, éste compromiso tiene su concreción en la nueva concepción del patrimonio municipal, donde una de las preocupaciones fundamentales de la Ley ha sido la articulación de una **política patrimonial integral**, coordinando su gestión con las políticas de estabilidad presupuestaria y vivienda.

- Objetivo: Impulsar nuevos equipamientos, nuevos servicios y nuevos proyectos ambiciosos y comprometidos con el futuro que los valencianos merecen. Seguir trabajando para que Valencia incremente sus atractivos para disfrutarla, recuperando y devolviendo vida a nuestro valiosísimo patrimonio cultural e histórico-artístico; creando nuevos centros de convivencia ocio y cultura; recuperando todo el esplendor y toda la belleza de una Ciudad orgullosa de su pasado y tradiciones, construyendo instalaciones deportivas de calidad, etc. El **papel del patrimonio** en la consecución de tales fines, a pesar de ser meramente **instrumental**, no deja de tener **importancia** dada su conceptualización como uno de los **recursos esenciales para la prestación de los servicios públicos** y para el **ejercicio de competencias** propias, en definitiva su caracterización como **activo**, propiciando su optimización.

Todos éstos objetivos se enmarcan en la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos a los que se dirigen los compromisos electorales. La **comunicación y publicitación de actuaciones** a desarrollar y los **compromisos de participación** a través de los **cauces asociativos** fundamentalmente.

La pregunta que se debe plantear debería dar contestación a las **pretensiones de los ciudadanos respecto al patrimonio municipal**, es lo que quieren del patrimonio del Ayuntamiento que, además y en definitiva es su propio patrimonio, el de todos los

ciudadanos, afirmación que cobra todo el sentido literal cuando de los bienes de dominio público, y más en concretamente del uso público se trata, cuya gestión y administración han depositado en manos de la Corporación que han elegido a la que podrán exigir cuentas con todo el apoyo legal necesario, pero con la que del mismo modo deberían colaborar.

Parece obvio que una primera exigencia que los ciudadanos pueden plantear es que la Corporación **controle** el patrimonio municipal, lo **administre** bien y lo **gestione** de manera racional y rentable, tanto económica como socialmente. Pero también les puede resultar interesante **el mero conocimiento** de la composición general de ese patrimonio por un doble motivo. Primero porque a partir de su contenido pueden inferir que posibilidades, perspectivas u opciones tienen en sus diferentes barrios, en cuanto a previsión de dotaciones o ejecución de servicios públicos. Y, en segundo lugar, porque a partir de dicha información teórica los vecinos cuentan con un conocimiento y una tradición de la que carece la Administración y a la que pueden ayudar no sólo a conocer determinados datos sobre aquél, sino también a controlar por ejemplo ocupaciones indebidas de propiedades municipales de las que el Ayuntamiento puede tardar tiempo en conocer o no hacerlo nunca, con lo que ello supone de perjuicios y pérdidas patrimoniales.

De lo anterior se deduce claramente la importancia del establecimiento de unos **cauces de colaboración en el conocimiento, control y defensa patrimonial** lo que encuentra respaldo legal en una de las direcciones de esta relación, la de los ciudadanos hacia la Administración en la propia LPAP.

De lo que realmente se trata es de que el **cauce de participación ciudadana** en materia de gestión patrimonial sea **recíproco, activo, eficaz, permanente y riguroso**.

La consecución de los objetivos genéricos señalados conlleva pues tanto la adecuación estructural y funcional del propio Servicio de Patrimonio para encontrarse en mejor disposición para asumir aquellas metas como la necesaria adecuación y modificación del IGBD y del SIGESPA tal y como se apuntan en el apartado de propuestas.

IV.2.- Propuestas.

Visto el diagnóstico de la situación patrimonial del Ayuntamiento de Valencia efectuado en este documento y los problemas que se han remarcado, siguiendo el mismo orden en el que aquéllos han sido expuestos, a continuación se señalan las propuestas que se considera conveniente efectuar para mejorar aquella situación.

Ahora bien, algunas de ellas, especialmente las que afectan a determinados aspectos de los recursos humanos, tienen un planteamiento muy limitado porque se

pretende que puedan llevarse a efecto, y por tanto que sean realistas y ejecutables ya que es evidente, que por ámbito competencial, exceden de la autonomía de actuación del Servicio encuadrándose dentro de la organización cuya unidad de Personal no ha sido hasta la fecha muy proclive a planteamientos de este estilo, además de que debe atender a varias unidades o servicios que, por lo general, también demandan nuevas incorporaciones.

IV.2.1.- Recursos Humanos.

En primer lugar, y en relación con la categoría de problemas detectados que se han agrupado bajo el paraguas que supone la denominación de Recursos Humanos, se distinguen, la reorganización del Servicio en relación a la redistribución de funciones y las **nuevas incorporaciones** señaladas para paliar las carencias detectadas. Partiendo pues de un criterio productivista, ya que a pesar de que la organización del Servicio no responda a una planificación expresamente ordenada y orientada a tal fin, lo bien cierto es que a lo largo del tiempo se ha procurado que los ajustes que hubieran de realizarse lo fueran del modo más racional y adecuado posible.

Por lo que al respecto se propone la creación de una **nueva unidad** con nivel de Sección a cuyo frente se encontrará un TAG que contará con el apoyo de un administrativo para el seguimiento y control del funcionamiento y desarrollo del **SIGESPA**. La necesidad de ésta unidad la justifica la propia existencia del Sistema que, como se ha podido observar, la falta de control formal sobre el mismo ha generado las graves anomalías expuestas en el apartado de identificación del problema relativo a los recursos materiales.

Se propone igualmente la incorporación de **un Inspector de Servicios** que tendrá por misión el control de la propiedad municipal, en evitación de ocupaciones, usurpaciones o cualquier acto atentatorio contra la propiedad municipal, que se pudiera producir así como el control del estado elemental de mantenimiento y conservación de los inmuebles municipales, alertando al efecto al Servicio para que actúe en consecuencia. Las funciones mencionadas sólo pueden efectuarse sobre el terreno, y en la actualidad salvo casos puntuales -ya sea por avisos vecinales, ya por que se haya realizado alguna inspección concreta con motivo de cualquier otra actuación patrimonial, ya porque lo detecte otro Servicio, lo haga la policía local o se tenga conocimiento por la prensa- no se controla la situación física de aquellos. Por lo tanto, la propuesta de organigrama es la que seguidamente aparece reflejada en el Anexo nº 13.

En cuanto a la **distribución de funciones** la propuesta aparece en el Anexo nº 14 donde se enumeran las materias que se asignan a todas y cada una de las Secciones, resultado de las múltiples reuniones mantenidas a tales efectos. Además también puede observarse la cuantificación, el número o volumen de expedientes tramitados por todas ellas en el Anexo nº 12.

Los **cuadros** han sido **elaborados** de inicio por cada una de las Secciones afectadas, a fin de que tuvieran participación en la reorganización pretendida y con la finalidad de ser expuestos en una primera **reunión conjunta** a celebrar con todas ellas.

Dicha reunión, que contó con toda la comunicación e información previa de lo que se pretendía tenía como **premisas una distribución funcional equilibrada y homogénea** de todas las funciones de las distintas Secciones del Servicio de Patrimonio, y que en éste reparto no saldría perjudicada ninguna Sección respecto a otra, en cuanto a volumen de trabajo. También se les comunico que, en principio, todas las posibilidades de distribución estaban abiertas, tanto en el orden material como en el de recursos humanos.

La estrategia seguida en la redistribución se ha basado en la convocatoria de sucesivas **reuniones** hasta llegar a conclusiones bajo las premisas siguientes:

- Comunicación de lo que se pretende realizar, la redistribución de funciones y que ésta es inevitable.
- Las reuniones de grupo han abarcado la totalidad de técnicos de las Secciones implicadas para que nadie se sienta desplazado.
- Participación de todos los afectados, cada una de las Secciones ha elaborado las funciones que desarrolla y se les ha dado opción para elaborar aquellas que considerasen debían desarrollar.
- Se ha dejado claro desde el primer momento que la redistribución no perjudicaría a nadie, ninguna Sección saldría desequilibrada respecto a otras.
- El conocimiento por parte de todas las Secciones de las tareas que el resto de sus compañeros realiza ha permitido, al poner sobre la mesa su número y contenido, tener la seguridad de que no estaba favoreciendo a unos en perjuicio de otros.

Resultado de las reuniones mantenidas a lo largo de los meses de septiembre y octubre es la distribución que aparece en los Anexos nºs 13 y 14, como se puede observar los **cambios se han reducido al mínimo**, pero el resultado es en principio coherente y equilibrado, además de **asumido por todos**. En cualquier caso, esta nueva distribución se convertirá en definitiva en el plazo de 3 meses, período durante el cual se observará su eficacia, ya que se ha acordado implantarla progresivamente por si fuera necesario algún tipo de corrección, por lo que a 30 de enero de 2006 deben estar perfectamente distribuidas las funciones al margen de que se produzcan una aprobación de las nuevas estructuras a propuesta del Servicio de Personal.

Hay que señalar la **reacción** que se produjo en la primera reunión, donde la **tensión** existente fue especialmente acusada con motivo de la **puesta en común** por parte de las Secciones de las tareas que desarrollaban y las intervenciones que al respecto se

sucedieron intentando aclarar a quién correspondía realmente su desarrollo efectivo, provocando serias discusiones. No obstante, las reuniones se han considerado **positivas** habiendo consensuado la distribución definitiva.

Por lo que a la **formación** respecta se propone remitir **demandas concretas al Servicio de Recursos Humanos** en las que se especifique el tipo de formación que se necesita pormenorizando los temas que sería conveniente abordar. Para ello se propone formular **encuestas anuales** en el propio Servicio que se remitirán al de Personal, con la finalidad indicada y antes del 30 de septiembre a fin de que se conozcan con la antelación suficiente para su programación.

Por otra parte, el propio Servicio de Patrimonio formulará y remitirá en el mismo plazo que el indicado en el párrafo anterior, al Servicio de Personal, Recursos Humanos, **relación-propuesta de sus efectivos que han de realizar los cursos** a fin de que se racionalice la selección de funcionarios y en lugar de efectuarla por sorteo o similar, la asignación de cursos responda a un turno rotatorio, evitando de este modo que a determinados funcionarios se les adjudique anualmente varios cursos, en muchos casos sin ninguna relación con sus tareas, y a otros no, se les haya adjudicado ninguno en varios años.

Por último, no se puede decir que en el Ayuntamiento existe una cultura plenamente identificada que haga pensar en la pertenencia a grupo concreto, pero esta idea si se puede plasmar en el Servicio, se intentará **reforzar la idea de equipo** y a tales efectos se utilizarán las reuniones de trabajo periódicas, orientadas a tal fin, se pretende que la integración en el Servicio pueda identificarse con la pertenencia a un equipo profesionalizado, especializado y solidario.

Conclusión:

Servicio de Patrimonio

1.- Redistribución y determinación de funciones por materias entre las distintas Secciones, como metas genéricas para conseguir un mejor control de los temas, más especialización en su desarrollo y tramitación y mayor rentabilidad de los esfuerzos y, en general, más eficiencia así como una clara determinación de responsabilidades que ayude a un mejor ambiente laboral.

2.- Determinación de procesos, elaboración de catálogo de calidad de procedimientos patrimoniales, garantizando seguridad jurídica y con máxima aplicación de plazos estimados para cumplimiento de trámites.

3.- Fijación paulatina de objetivos y evaluación periódica de su cumplimiento sin utilizar una herramienta de manera estricta sino de modo orientativo y con la flexibilidad

suficiente que garantice que el cumplimiento de aquellos y su evaluación no va a tensar el ambiente laboral por acumulación de cambios.

IV.2.2.- Recursos Materiales: Herramientas de Gestión.

En éste apartado se analizarán fundamentalmente los dos instrumentos con que cuenta el Ayuntamiento para gestionar sus propiedades el IGBD y el SIGESPA; el primero regulado legalmente y el segundo desarrollado por el propio Ayuntamiento.

IV.2.2.1.- El Inventario General de Bienes y Derechos.

En cuanto a las propuestas de mejoras son varias las que se pretenden acometer en esta herramienta clave para la gestión patrimonial que en cualquier caso supone modificaciones a introducir en el Inventario General de Bienes y Derechos de muy distinta importancia y trascendencia. Convendría comenzar por la **estructura básica** del IGBD. La modificación se orientaría a la potenciación del control y defensa del patrimonio, y se articularía sobre la base de la distinción entre **propiedades municipales codificadas y no codificadas**, correspondiendo la primera tipología al contenido propio del IGBD, como documento formal, desarrollado de conformidad con la normativa actualmente vigente, que por otra parte, como ya se apuntó, tiene más de cincuenta años y demanda urgentemente una adecuación.

La parte no codificada, incorporada como **Anexo**, se correspondería con aquellas propiedades municipales que, bien por falta de datos o bien por falta de algún trámite esencial, no pueden ser dadas de alta en el IGBD, con los requisitos reglamentariamente establecidos, distintos según el tipo de bien o derecho de que se trate y expresamente determinados reglamentariamente.

Las incorporaciones de bienes y derechos no codificados se reflejarán en el SIGESPA como se verá en el siguiente apartado a través de las **Inscripciones Patrimoniales Previas**, básicamente coincidentes con los Anexos del Inventario. Las primeras las conformarían fundamentalmente las propiedades derivadas de la gestión urbanística, incluidos los **derechos de aprovechamiento**, que una vez formalizados y a diferencia de lo que actualmente ocurre que no aparecen, **deberán incorporarse al epígrafe 2 del Inventario** con independencia de que haya podido procederse a su enajenación en desarrollo de aquella gestión. Los Anexos serán distintos dependiendo del origen de la propiedad, cesiones urbanísticas pendientes de incorporación por falta de desarrollo de la potestad investigadora, expropiaciones pendientes de subsanaciones diversas, como carencia de tractos sucesivos, consignaciones, etc.

Uno de los Anexos fundamental e importantísimo de orden básicamente gráfico a diferencia de los anteriores, lo conformará el resultado de la **superposición de los planos**

catastrales con los de planeamiento y los topográficos de 1930. El objeto de tal actuación no es otro que el de concretar actuaciones municipales y su calificación que de éste modo resultará prácticamente automático, ya que el levantamiento topográfico del año 1930 es un documento probatorio para el Ayuntamiento, de valor incalculable, dado que en él y a la fecha señalada aparecen todos los caminos del término municipal, y en su consecuencia del propio Ayuntamiento. Y el PGOU, por su parte es el que determina el Estatuto básico de la propiedad y en la municipal no se debe olvidar que entra en juego la alteración automática que de conformidad con el Art. 8.4 del RB provoca la aprobación del planeamiento en la naturaleza jurídica de los bienes. Tal y como se aprecia en el Anexo nº 16.

El resultado de la superposición indicada será la aparición de distintas propiedades con un mismo origen y en su consecuencia, titulación, pero sin embargo con diversa calificación jurídica motivada por los **impactos que el planeamiento** ha provocado a lo largo del tiempo en estos bienes.

Otra actuación a acometer para mejorar el conocimiento y control del Patrimonio Municipal será la incorporación de los denominados **inventarios separados** correspondientes a los bienes y derechos de las Entidades Locales con personalidad propia y dependientes de la Corporación, así como los pertenecientes a Establecimientos con personalidad propia e independiente, si su legítima representación corresponde a aquella cuya regulación ya se establecía en los Arts. 17, 31 y 32 del RBEL. Todo ello en la línea de la nueva caracterización que del Patrimonio del Estado establece la LPAP como concepto unitario e integral tanto objetiva como subjetivamente considerado, y las previsiones del Libro Blanco. La LPAP pretende como se vio regular el conjunto del patrimonio de la Administración Pública del Estado, incluido el de sus organismos autónomos, como parte integrante de aquél desde el punto de vista subjetivo, si bien como se preocupa de aclarar sin restar autonomía a aquéllas en cuanto a su gestión y administración.

Revisión, **modificación** y adaptación de las distintas **Relaciones** que conforman los diferentes epígrafes del Inventario y que son uno de los elementos que componen su codificación, con las consiguientes repercusiones que ello generará en el SIGESPA (véase Anexo nº 5).

La intención básica de tal modificación no sólo es la racionalización y actualización de las mismas, sino su máxima coordinación con la Contabilidad y el Presupuesto a efectos operativos de gestión.

Todas estas actuaciones deben realizarse por los **efectivos del propio Servicio de Patrimonio** y han de acometerse con carácter inmediato para contar con tales adecuaciones, en el **primer semestre del año 2006**, ya que todas las previstas en el ámbito material, se encuentran estrechamente relacionadas, y el resultado final del proyecto no debe dilatarse más allá del año 2008.

Conclusión:

Inventario General de Bienes y Derechos

1.- Modificación de las relaciones del epígrafe 1 del Inventario a fin de adecuarlas a la realidad actual y coordinarlas con la Contabilidad y el Urbanismo.

2.- Modificación de la estructura conceptual del IGBD para asegurar un mejor control de la propiedad municipal distinguiendo entre propiedades municipales codificadas y no codificadas.

3.- Incorporación de las denominadas IPP y de los Anexos, dependiendo del origen de la propiedad.

4.- Desarrollo de los Inventarios Separados.

5.- Objetivo básico: identidad Patrimonio / IGBD / Realidad.

IV.2.2.2- El Sistema de Gestión Patrimonial.

Las modificaciones al Sistema de Gestión Patrimonial abarcarán la relación de los problemas expuestos en el apartado III.5.2.2 del documento, asumiendo tanto la **subsananación de deficiencias** como la **incorporación de innovaciones** mediante una serie de actuaciones que oscilan desde las más pormenorizadas reseñadas en las **reuniones** mantenidas en los últimos meses, cuyas **conclusiones** se recogen en el Anexo nº 17 hasta las modificaciones al propio menú del Sistema, de acuerdo con el prototipo elaborado por el Centro de Informática Municipal que se incorpora como Anexo nº 10. Sin desconocer la propia modificación del Reglamento del Sistema de Gestión Patrimonial a cargo del Servicio de Patrimonio.

Las **nuevas incorporaciones** se reflejarán en el **menú** del siguiente modo, el botón de Inventario será desplegable, a diferencia del actual, y contendrá tres subapartados, información del propio IGBD donde se recogerán la totalidad de las propiedades por epígrafes, pero también contará con la posibilidad de suministrar la información del PMS de manera conjunta e individualizada, a diferencia de la opción anterior en la que también aparece pero incluida dentro del epígrafe primero.

El siguiente subapartado será el que se ha denominado **Inscripciones Patrimoniales Previas** y análogamente al del IGBD anterior, contendrá dos subapartados, el genérico referido a la totalidad de bienes y el específico relativo al **Patrimonio Municipal del Suelo**. Y por último, el tercer subapartado hace referencia a los **Inventarios Separados** que en la actualidad no existe y que deberán incorporarse en un futuro no muy lejano, siguiendo la estela tanto de la LPAP en su nueva concepción

integral del Patrimonio del Estado, subjetivamente considerada, como del propio Libro Blanco.

Tal posibilidad, a corto y medio plazo, a diferencia del resto de la información del sistema, no debería plantearse de modo alternativo, estática o dinámicamente, sino sólo en la primera opción incorporándose como **información adicional**, por razones evidentes de personalidades jurídicas diferentes.

Se crea otra nueva opción en el menú del SIGESPA, tal y como aparece en el Anexo nº 9 cuyo botón se enunciará bajo la denominación “**Otras entidades**” y en ella constará la información que deba suministrarse tanto a otras Administraciones Públicas como a diferentes instituciones, organizaciones e incluso a los ciudadanos. La versión actual del prototipo contempla como opciones, el **Registro Autonómico, Catastro y Registro de la Propiedad**, pero sólo analiza el Registro Autonómico. Deberán iniciarse los estudios y análisis para contemplar los cauces participativos de los ciudadanos, a través de las correspondientes **Asociaciones de Vecinos**, mediante la división por circunscripciones territoriales coincidentes con las demarcaciones de las distintas Asociaciones. También deberán analizarse los cauces de comunicación con Catastro y el Registro de la Propiedad, sentando las bases de colaboración entre ambas Organizaciones y la Corporación a través de sendos Convenios en los que se determinarán las condiciones y compromisos que permitan avanzar en el desarrollo de la gestión del patrimonio municipal.

La **subsanación de deficiencias** abarcará múltiples actuaciones entre ellas la de las **operaciones patrimoniales no formalizadas**, por las repercusiones prácticas que genera y en especial la carencia de información que provoca al IGBD, al que lleva a incumplir una obligación legal y mantenerse en el incumplimiento mientras no se incorporen al mismo los bienes afectados por dichas operaciones a través de la formalización.

La subsanación de esta ausencia de formalización no parece a priori que vaya a acarrear el menor problema y las medidas para su solución requerirán una previa depuración de todas estas operaciones, consistente en las siguientes actuaciones:

- a) Eliminación de las operaciones que no correspondan con ninguna actuación patrimonial. Son las que si bien en inicio eran correctas con posterioridad se desestimaron por la Corporación el llevarlas a cabo, y aquellas otras que se generaron equivocadamente por errores de concepto o de procedimiento.
- b) Determinadas operaciones patrimoniales se encuentran realizadas de manera incorrecta por diversos motivos, entre los más comunes se pueden citar los dos siguientes:
 - Tipo de operación errónea, como consecuencia de la codificación de la partida presupuestaria (por ejemplo: una inversión de obra nueva, que en el

expediente se ha tipificado como obra de inversión de ampliación/mejora porque con la partida existente únicamente se podía generar ésta).

- Error en el bien sobre el que se invierte, como consecuencia de un fallo en la consulta del programa.

c) Formalización de las operaciones correctas y finalizadas.

A estos efectos parece conveniente la creación de una “capa previa”, en que se recojan todas aquellas futuras propiedades municipales que tan solo se encuentran pendientes del trámite de su formalización.

Tanto las nuevas incorporaciones como las subsanaciones conllevarán las correspondientes y necesarias **modificaciones del Reglamento del Sistema de Gestión Patrimonial**.

Las modificaciones que se establezcan al SIGESPA deberán tener su reflejo en el Reglamento si se pretende que finalmente se lleven a efecto, sobre todo si tenemos en cuenta experiencias anteriores.

1.- Definición de conceptos propios del sistema.

Dentro del apartado de situación de las operaciones SIGESPA, reguladas en el artículo 3 del Reglamento, deberán añadirse a las de “pendientes” y “formalizadas” (4) las siguientes:

a) “Finalizadas”, para supuestos tasados:

- La operación patrimonial no se llegó a producir modificación patrimonial alguna, es conveniente su mantenimiento en el sistema como antecedente de las actuaciones (cesiones por licencias y expropiaciones no llevadas a cabo) .
- La operación patrimonial se realizó correctamente, pero un error administrativo en la falta de comunicación, una vez la misma ha sido ejecutada, impide su formalización por encontrarse el bien afectado de baja en el Inventario.

b) “Transformada”, dos supuestos:

- Aquellos en que una o varias operaciones patrimoniales requieren su agregación en una sola para su correcta alta en el Inventario General de Bienes y Derechos (por ejemplo: varias operaciones de expropiación que dan lugar a una sola alta).

(4) De acuerdo con el Reglamento del SIGESPA una operación pendiente es aquella que ha sido iniciada por una unidad gestora y todavía no ha sido reflejada en el Patrimonio Municipal y una operación formalizada, es aquella que ha finalizado su trámite y ha tenido reflejo en el Patrimonio Municipal.

- Casos en que generada una operación incorrectamente en cuanto a la determinación de la actuación o del bien afectado, no es posible su modificación por razones de codificación de partida presupuestaria, debiendo generar la operación correcta, donde se incluirá la defectuosa.

2.- Inscripciones patrimoniales previas al Inventario.

Las Inscripciones Patrimoniales Previas requerirán establecer los trámites administrativos a que las mismas deben sujetarse y en consecuencia la modificación del Art. 4.1, que regula el procedimiento general de las Operaciones Patrimoniales.

Por su parte, la aplicación de las Inscripciones Patrimoniales Previas en los procedimientos específicos afectados dará lugar a la adaptación de los siguientes artículos del Reglamento:

- a) Art. 6.2 : Procedimiento específico de la operación patrimonial A1 "Adquisición por expropiación".
- b) Art. 8 : Procedimiento específico de la operación patrimonial P1 "Permutas".
- c) Art. 11: Procedimiento específico de la operación patrimonial "RP" reparcelaciones.

3.- Patrimonio municipal del suelo.

El Patrimonio Municipal del Suelo precisará la configuración de un procedimiento que establezca los requerimientos y actuaciones para su funcionamiento.

4.- Anexo B del Reglamento del SIGESPA lista de las relaciones de los epígrafes del inventario general.

- a) Revisión de las relaciones del Epígrafe 1 "Bienes Inmuebles".
- b) Revisión de las relaciones del Epígrafe 2 "Derechos Reales" y adición de la relación AU - aprovechamientos urbanísticos.
- c) Revisión de las relaciones del Epígrafe 8 "Bienes y Derechos Revertibles".

5.- Concesiones.

- a) Ampliación de capital con cargo a una aportación no dineraria consistente en una concesión administrativa.
- b) Reflejo de estas operaciones patrimoniales y contables.

6.- Modificación del Art. 17 del reglamento datos obligatorios en los bienes de cada epígrafe.

En las comunicaciones de las operaciones patrimoniales “Para revisar”, además de los datos básicos y obligatorios (epígrafe, relación, naturaleza jurídica y denominación), se deben indicar los datos urbanísticos, indicando como nuevo dato el origen y el porcentaje de PMS, si corresponde.

Conclusión:

Sistema de Gestión Patrimonial

1.- Corrección de las deficiencias del sistema provocadas por la falta de introducción de datos o incumplimientos procedimentales.

2.- Corrección de deficiencias del sistema observadas tras la puesta en práctica del mismo incorporaciones procedimentales.

3.- Modificaciones en procesos de desarrollo y utilización de la información gráfica derivadas de su propio funcionamiento.

4.- Introducción de modificaciones con motivo de las nuevas exigencias normativas, PMS, Registro Autonómico, etc.

5.- Introducción de modificaciones con motivo de la incorporación de las propias modificaciones del IGBD. Modificación del Reglamento del SIGESPA.

IV.2.3.- Comunicación.

Las deficiencias de comunicación detectadas en la identificación de problemas, tanto de orden interno como externo, vendrán prácticamente resueltas con las modificaciones que se incorporan tanto en el IGBD como en el SIGESPA.

En lo concerniente al primer aspecto, será necesario ofrecer la formación correspondiente tanto a nivel técnico como administrativo y elaborar un sencillo manual de funcionamiento además de las propias normas que acompañan al Reglamento del SIGESPA. Deberá darse a conocer tanto el funcionamiento del IGBD como del propio SIGESPA. Se prevé formación por niveles de usuario, tanto técnico como administrativo.

Respecto al ámbito externo de la comunicación, en el Prototipo que se incorpora como Anexo nº 10, puede observarse la inclusión de una nueva opción denominada “otras Administraciones”, nomenclatura que probablemente deba sustituirse por otras entidades u organizaciones por su mayor amplitud conceptual. En cualquier caso las

comunicaciones a otras organizaciones se prevé que se efectúen automáticamente, en aquellos casos en los que evidentemente existe tal posibilidad desde el punto de vista tecnológico. La posibilidad de comunicación del Registro Autonómico a la Consellería de Territorio se encuentra en un estado de desarrollo mucho más avanzado que el resto, lo que es lógico dado que existe un imperativo legal y una fecha concreta de cumplimiento.

Los procedimientos de comunicación con Catastro y Registro y los cauces participativos de los vecinos habrán de desarrollarse.

El sistema prevé distintas combinaciones de datos que se pueden ofrecer como información y la posibilidad de ejecutarlo a través de las diversas variantes que la nueva opción "Otras Entidades" contempla.

IV. 3.- Herramientas.

El objetivo elemental del presente plan no es otro que el de mejorar la gestión patrimonial, concepto muy amplio que abarca cuantos negocios y actos de disposición puedan efectuarse en torno al patrimonio municipal. Pero además, las propias propuestas contenidas en el plan, alcanzan también un amplio abanico de acciones que dificultan la utilización de una clara herramienta.

No obstante, se ha demostrado que las **reuniones conjuntas** de Técnicos funcionan positivamente en el Servicio de Patrimonio y sirven no sólo como mecanismo para facilitar la **coordinación** de actividades sino como **incentivo de calidad** en el desarrollo de las mismas. Especialmente, si en esas reuniones hay una **puesta en común** y un **análisis conjunto** de tareas correspondientes a cualquiera de ellas, dependiendo de las prioridades del Servicio en la resolución de asuntos que normalmente son siempre asumidas.

La **fijación previa de órdenes del día**, con antelación suficiente motivará, sin duda, el estudio y preparación de los temas y, en su consecuencia, la calidad de los informes y la mejora de las tramitaciones.

La mayor parte de propuestas para resolución de problemas contenidas en este trabajo conllevan una carga fundamental de **estudio y análisis de documentación y normativa** por lo que una **coordinación formal** a través de reuniones se considera imprescindible y es válida tanto para la introducción de la **micro ingeniería de procesos** prevista para el IGBD y el SIGESPA, como para el **asentamiento de la redistribución funcional** propuesta, en este caso desde una perspectiva mucho más **productivista**, pues como ya se dijo, se pretende evitar impactos negativos provocados por la acumulación de cambios, que indudablemente generan incertidumbres y, en algún caso, cierta inseguridad y desconfianza en la consecución de resultados, el precedente y la práctica se encuentran muy arraigados en la Administración.

IV.4.- Implantación.

Las previsiones que en orden a la implementación de las propuestas se recogen tienen dos aspectos clave, uno que puede actuar como límite y el otro como indicador: **coste y plazo.**

Como principio general, se puede afirmar que inicialmente la implantación de las mejoras que se contemplan, cuenta con el apoyo de la organización, al menos como actuación global y así ha quedado plasmado en los distintos acuerdos que la Junta de Gobierno Local ha adoptado y que como Anexo nº 19 se incorporan, pudiendo observarse claramente la posición municipal favorable a tales actuaciones.

Respecto al elemento ajeno a la autonomía de actuación propia del Servicio y que puede actuar como límite o freno a la consecución de alguna de las propuestas, como el coste de las actuaciones previstas se ha reducido al mínimo a fin de viabilizar aquéllas al máximo, y en este sentido, se ha previsto su ejecución en la mayor parte de los casos por el propio Servicio de Patrimonio, los estudios, subsanación de deficiencias, la incorporación de procedimientos, la determinación de procesos, se efectuarán por los propios funcionarios, tanto del Servicio como del CIM.

Ahora bien, hay aspectos que exceden de cualquier esfuerzo y requieren una inversión económica, las **nuevas incorporaciones** funcionariales que se prevén, con la consiguiente creación de las respectivas plazas en el Servicio de Patrimonio. Tales incorporaciones tienen un condicionante irrenunciable, la **Unidad de Seguimiento del SIGESPA** que se considera absolutamente necesaria a corto plazo. A tales efectos el coste inicial anual que se generaría ascendería a **87.926,80 €** cantidad equivalente al importe correspondiente a las retribuciones de un Jefe de Sección y un Administrativo que básicamente deberían conformarla.

El resto de incorporaciones deberán llevarse a efecto a lo largo del año 2006 y su importe obedecería a la simple operación matemática de adicionar el gasto anual que genere la creación de la plaza correspondiente y la totalidad a la que ascendería si se diese cumplimiento a todas las previsiones que aparecen reflejadas en el Anexo nº 16 de propuesta de organigrama..

Por lo que a los plazos para la implantación atañe, existen determinadas **fechas** que vienen **establecidas por Ley**, tales como la entrada en vigor de la Contabilidad, que según la IICC ha de efectuarse el 1 de enero de 2006, por lo que los datos a transferir, relativos al PMS, y en especial, la anulación de la posibilidad de utilizar el Anexo 9 para la incorporación de los derechos de aprovechamiento urbanístico, sin control alguno desde el IGBD y la sustitución por la obligación de incorporarlos al epígrafe II, deberán materializarse antes del 30 de diciembre.

Otra fecha impuesta por la Ley, es la del Registro Autonómico cuya comunicación anual se deberá efectuar a 31 de marzo, al margen de las actualizaciones que anualmente resulten pertinentes, previstas de manera análoga a la rectificación del Inventario.

El resto de fechas son **discrecionales**, si bien las distintas actuaciones demandan razonablemente que sean unas y no otras, las más convenientes. Por ejemplo, la modificación del Reglamento de SIGESPA que se ha previsto para el mes de abril del año 2006 y que requerirá acuerdo plenario, deberá tener un avance en Junta de Gobierno en lo que a la obligación de incorporar los derechos de aprovechamiento urbanístico, en determinadas operaciones patrimoniales, se refiere a fin de conseguir la coordinación efectiva entre el IGBD y la Contabilidad desde el mismo 1 de enero de 2006.

La modificación de las actuales relaciones del IGBD, la estructura propia de aquél, la coordinación de la clasificación de la naturaleza jurídica de los bienes desde el punto de vista patrimonial, con la calificación y uso pormenorizado desde el ámbito urbanístico, deberán ir necesariamente unidas por razones evidentes de coherencia, eficacia y racionalidad.

La coordinación con Catastro y Registro de la Propiedad puede plantearse hacia el final del proyecto, junto con el resto de comunicación externa y el control sobre la consecución de esta propuesta dependerá en gran medida de elementos ajenos a la organización donde los indicadores habrán de vigilarse especialmente, ante la más limitada capacidad de maniobra ya que cualquier desvío en la planificación obligará a adoptar todo tipo de estrategias aun no previstas de inicio.

A tales efectos, para una mayor claridad y mejor control, a continuación se establece el cronograma del total de las actuaciones previstas en el apartado de mejoras, así como, y a modo de ejemplo, el del IGBD como actuación global pormenorizada con seguimiento incorporado.

CRONOGRAMA

		2005	2006												2007											
		Dic.	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Ene.	Feb.	Mar.	Abril	Mayo	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Nov.	Dic.	
1	Acuerdos de la Junta de Gobierno Local modificación parcial Reglamento Sigespa																									
2	PMS entrada en vigor Contabilidad																									
3	Modificación del Reglamento de Gestión Patrimonial																									
4	Modificación del IGBD relaciones																									
5	Registro Autonómico comunicación																									
6	Modificación del IGBD estructura																									
7	Coordinar clasificaciones patrimoniales y calificaciones urbanísticas																									
8	Convenio Catastro																									
9	Convenio Registro Propiedad																									
10	Participación Ciudadana																									
11	Inventarios separados																									
12	Incorporación Planos Catastrales																									
13	Escaneado año 1930																									
14	Análisis y explotación resultado superposición																									
15	Corrección operaciones no formalizadas																									
16	Incorporación de indicadores de autoevaluación																									
17	Formación																									
18	Comunicaciones Catastro																									
19	Comunicaciones Registro																									
20	Incorporación Sección SIGESPA																									
21	Otras incorporaciones																									
22	Subsanación procesos gráficos																									
23	Aprobación de la nueva estructura del Servicio de Patrimonio																									
24	Formulación encuestas formación																									
25	Remisión encuestas a Personal																									
26	Actuaciones identificación / alta IGBD inscripción registral																									
27	Organización Congreso Gestión Patrimonial Administraciones Públicas																									

IGBD		1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre
1	Modificación relaciones				
2	Modificación estructura				
3	Coordinación clasificaciones patrimoniales y calificaciones urbanísticas				
4	Inventarios separados				
5	Planos Catastrales				
6	Escaneado de 1930				
6	Análisis resultado superposición				
		OBSERVACIÓN			
	INICIO	FIN			
1					
2					
3					

IV.5.- Evaluación.

Del diagnóstico efectuado y de la identificación de los problemas expuestos ha quedado demostrado que la carencia de una **Unidad Administrativa específica** tendente al **control y supervisión** del funcionamiento del SIGESPA puede llegar no sólo a que aquél se desarrolle por cauces inoperantes sino a que uno de sus condicionantes más básicos, la alimentación del sistema, y en consecuencia, la **veracidad de la información** que contiene y suministra, sea errónea.

A partir de este hecho las consecuencias para la gestión son fácilmente imaginables y el Sistema se convierte más que en una herramienta de gestión, en una prueba diabólica, valga la expresión por lo gráfico de la misma que con el tiempo va abocado a su desaparición o sustitución.

La Unidad que se propone crear, tiene como misión fundamental la **evaluación del sistema**, la comprobación de que los **indicadores** que se establezcan se ajusten y resulten adecuados a las funciones de control, en un **doble aspecto**, tanto de su propio **funcionamiento** como de la **veracidad de la información** que contiene.

Para identificar el alcance de alguno de los problemas señalados, se han utilizado indicadores que han resultado efectivos y que el propio sistema ha proporcionado mediante **cruce de datos** por combinación de diversos interrogantes o simple constatación de la existencia de aquéllos a través de su búsqueda desde las distintas opciones que ofrece el sistema. Tal es el caso de las operaciones patrimoniales no formalizadas cuyo resultado son los datos que proporciona el Anexo nº 9. Por lo tanto, se van a establecer dos tipos de **indicadores**, los **automáticos** y los **inducidos**. Los primeros, habrá de proporcionarlos el sistema directamente, es decir, aquél habrá de ser capaz de **autoevaluarse** y tal posibilidad deberá tender al mayor ámbito de aspectos que resulte posible.

Y los segundos los realizará la **Unidad Administrativa** cuya creación se propone, encargada del seguimiento sobre la base de **combinar e interrelacionar diversos criterios que orienten el suministro de la información** para la constatación de datos. Los indicadores habrán de vigilarse especialmente, en los supuestos de coordinación externa, ante la más limitada capacidad de maniobra, ya que cualquier desvío en la planificación obligará a adoptar todo tipo de estrategias aún no previstas de inicio. Los indicadores variaran sensiblemente dependiendo del tipo de actuación y sobre que instrumento recoge, pero dos parámetros servirán para establecer la medida de progreso en el desarrollo del Plan, el propio cumplimiento temporal y el tanto porcentual de incrementos al IGBD, disminuciones de operaciones no formalizadas, incorporación de datos, etc. Un **incremento en el número de formalizaciones** al IGBD puede significar una **disminución de las operaciones patrimoniales no formalizadas** o un mayor rendimiento de los procesos de incorporación de datos al sistema y la automaticidad de sus comunicaciones.

Un incremento de los Anexos del IGBD implica un mejor control de las propiedades municipales y la determinación de las pautas metodológicas para su incorporación a aquél. Por lo tanto, aumentos o disminuciones porcentuales sobre tales cuestiones, y en concreto sobre todas y cada una de las actuaciones pormenorizadas en los apartados III.5 y IV.2 determinarán el avance positivo o no de las mejoras propuestas pudiendo considerarse positivo incrementos porcentuales acumulados y acumulables de hasta un 10% y respecto a los plazos salvo los expresamente imperativos, se considerarán aceptables la demora de hasta el 50% de los previstos.

V. CONCLUSIONES

La aparición de una **nueva normativa** de carácter urbanístico, contable y patrimonial, básicamente, y de ámbito territorial tanto estatal como autonómico, ha establecido e impuesto una serie de **exigencias**, requisitos y **principios inspiradores** en la actuación de la Administración que necesariamente obligan al Ayuntamiento a plantear, **nuevas estrategias** en lo que al control, gestión y administración de sus bienes y derechos se refiere.

A lo largo del texto, se han expuesto aquellas determinaciones y la dificultad de su observancia, a la vista de la **regulación** de alguno de los instrumentos básicos con que la Administración cuenta para llevar a cabo su gestión que, en algún caso, **sobrepasa los cincuenta años de vigencia**, y por tanto **desconoce todas las innovaciones** que a lo largo de estos años se han producido, especialmente las **tecnológicas**, que sin la menor duda actualmente son el apoyo fundamental en la confección, desarrollo y mantenimiento del IGBD o de la confección de sistemas eficaces de gestión.

La **tensión** que provoca alguna de estas exigencias, como la agilidad, el acortamiento de plazos, el acercamiento a los del mercado, la anulación de trámites reiterativos..., frente a los requerimientos burocráticos, en el sentido más negativo de este término, que es en el que suelen emplearlo los partidarios acérrimos de la celeridad, solo puede y debe resolverse desde la combinación de la **autonomía de gestión con información única y centralizada**, todo ello bajo el paraguas de la **coordinación y el control** para lograr la **transparencia** que de la actuación de la Administración se demanda, con la necesaria **simplificación procedimental** y sin menoscabo de las garantías tanto para los ciudadanos como para la propia Administración.

En este trabajo se proponen algunas novedades en gestión patrimonial, que pretenden **viabilizar los dos aspectos, aparentemente contrapuestos**, señalados en el párrafo anterior, cuyo alcance puede encontrarse enmarcado en la propia potestad de autoorganización corporativa. No se obvian las previsiones normativas pero se **amplían las posibilidades de actuar** a través de modificaciones a la estructura y composición del IGBD y del propio SIGESPA, **con efectos internos de control y mejora de gestión** en ningún caso con pretensión de eficacia externa, más allá que la propia del mejor conocimiento.

Como ha quedado expuesto a lo largo del presente trabajo, se han detectado varias situaciones en torno a la gestión patrimonial que si no resultan claramente contradictorias, sí son de **difícil engranaje** con las nuevas exigencias normativas y previsiones expresamente establecidas por el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local. Por ello, se ha intentado reflejar de manera pormenorizada alguno de estos aspectos para poner de manifiesto la necesidad de abordar un estudio en profundidad tendente a **mejorar la regulación normativa actual** en el ámbito local, al menos en lo que **al IGBD** se refiere, de tal modo que éste pueda constituirse en una herramienta eficiente

de gestión, tal y como se demanda cuando se dice, como tantas veces se ha repetido, que el IGBD es el instrumento clave para una correcta estrategia de gestión patrimonial.

Se han detectado distintos problemas, obviamente específicos del Ayuntamiento de Valencia, que aparecen descritos en el apartado III.5. y se han propuesto soluciones genéricas y pormenorizadas, **consensuadas** en distintas **reuniones** donde se han fijado las **líneas de actuación** y establecido las **conclusiones**, delimitando los campos de trabajo y consiguientemente **responsabilidad** a asumir por cada miembro participante.

El **éxito** o **fracaso** de las propuestas, tendrá mucho que ver con el **respaldo corporativo** que puedan obtener y con el cumplimiento del trabajo que cada cual asuma, de conformidad con el cronograma previsto.

Se intenta asegurar la **implementación de las mejoras** referidas al sistema a través de las correspondientes **modificaciones del Reglamento del SIGESPA**, que deberán ser aprobadas por el Pleno municipal, ya que es aquí donde se prevén **los mayores problemas** al tener que ajustar, aunque sea mínimamente, la actuación de todos aquellos Servicios municipales que con el desarrollo de sus funciones incidan de cualquier forma en el patrimonio municipal.

La **experiencia** en el desarrollo e implantación del Sistema, ya puso de manifiesto **resistencias** en este sentido, que obligaron a transformar en Reglamento lo que inicialmente se pretendía fueran unas simples normas de funcionamiento. Y aún así, puede comprobarse del resultado de los estudios realizados en este plan, los múltiples incumplimientos que en la actualidad se vienen efectuando al Sistema.

Si no se produce la corrección de tales deficiencias, el Sistema continuará arrojando informaciones erradas, por defectos en la introducción de datos o simplemente por la carencia de ello, lo que inducirá a la comisión de fallos con la correspondiente **pérdida de confianza y credibilidad** hasta que la reiteración o importancia de alguno de aquéllos haga asumir el desfase del Sistema, justifique críticas que eviten su pleno funcionamiento o su propia desaparición.

VI. ANEXOS

Anexo nº 1.- Organigrama político del Ayuntamiento de Valencia

Anexo nº 2.- Organigrama actual del Servicio de Patrimonio

Anexo nº 3.- Cuadro PGOU antes y después de la ejecución de PAIs (Fotografías aéreas 1992-2005)

Anexo nº 4.- Evolución del IGBD del Ayuntamiento de Valencia

Anexo nº 5.- Relaciones a los epígrafes del IGBD

Anexo nº 6.- Plazos en reparcelaciones de PAIs

Anexo nº 7.- Operaciones SIGESPA (Patrimoniales y de Planeamiento)

Anexo nº 8.- Documentos del SIGESPA

Anexo nº 9.- Operaciones Patrimoniales no formalizadas

Anexo nº 10.- Pantalla inicial actual del SIGESPA

Anexo nº 11.- Pantallas modificación SIGESPA

Anexo nº 12.- Reuniones para determinar las modificaciones que deberán incorporarse al SIGESPA

Anexo nº 13.- Modificaciones SIGESPA. Prototipo subsistema

Anexo nº 14.- Distribución actual de funciones de las Secciones Administrativas del Servicio de Patrimonio

Anexo nº 15.- Cuantificación de funciones de las Secciones del Servicio de Patrimonio

Anexo nº 16.- Propuesta de organigrama del Servicio de Patrimonio

Anexo nº 17.- Propuesta de distribución de funciones de las Secciones administrativas y Técnicas del Servicio de Patrimonio

Anexo nº 18.- Superposición de planos, levantamiento topográfico, PGOU y Catastro

Anexo nº 19.- Acuerdos de la Junta de Gobierno .

Anexo nº 1.- Organigrama político del Ayuntamiento de Valencia.

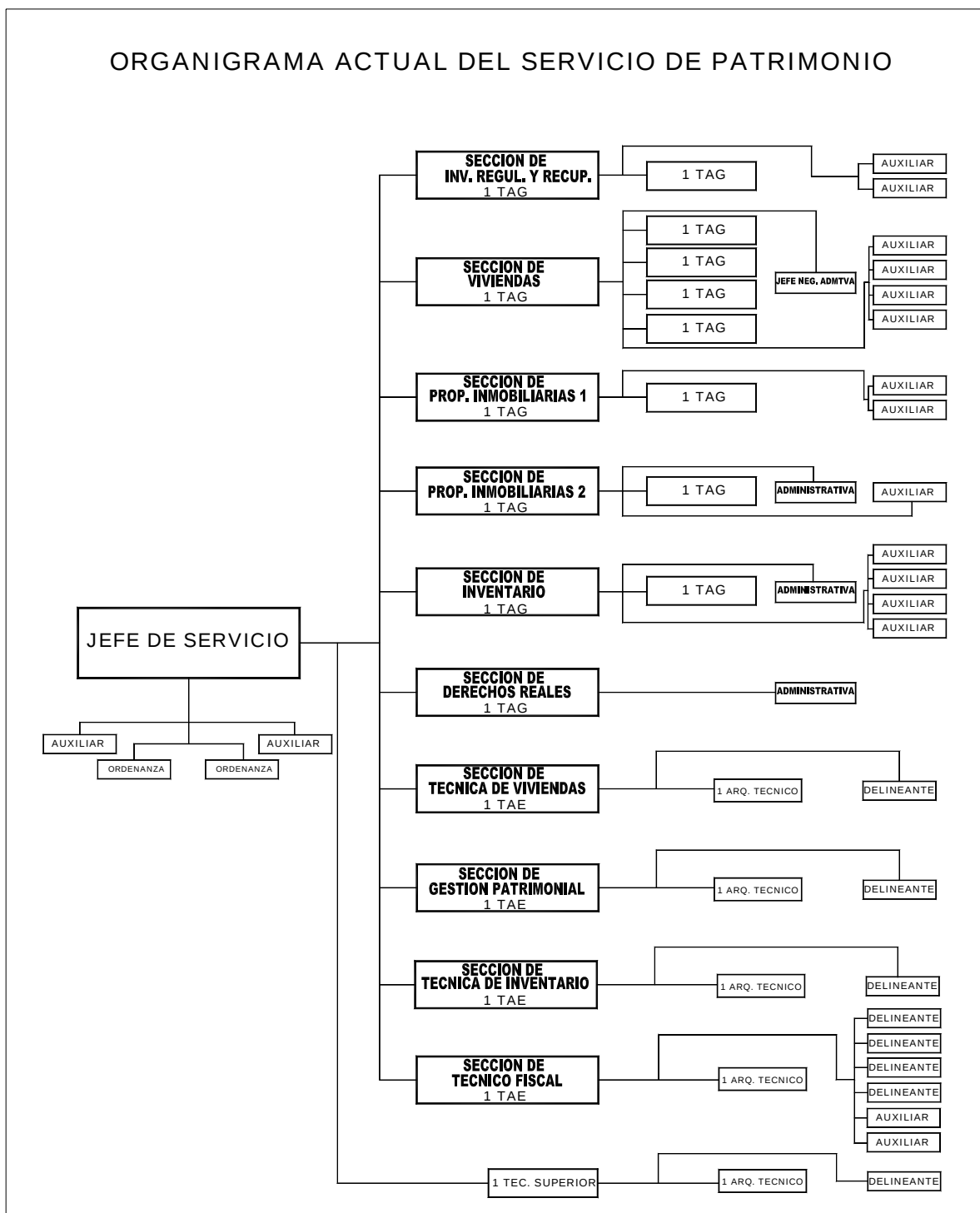
AREAS Y DELEGACIONES

Alcaldía

Delegación de Relaciones con los Medios de Comunicación
Delegación de Orquesta y Banda Municipales

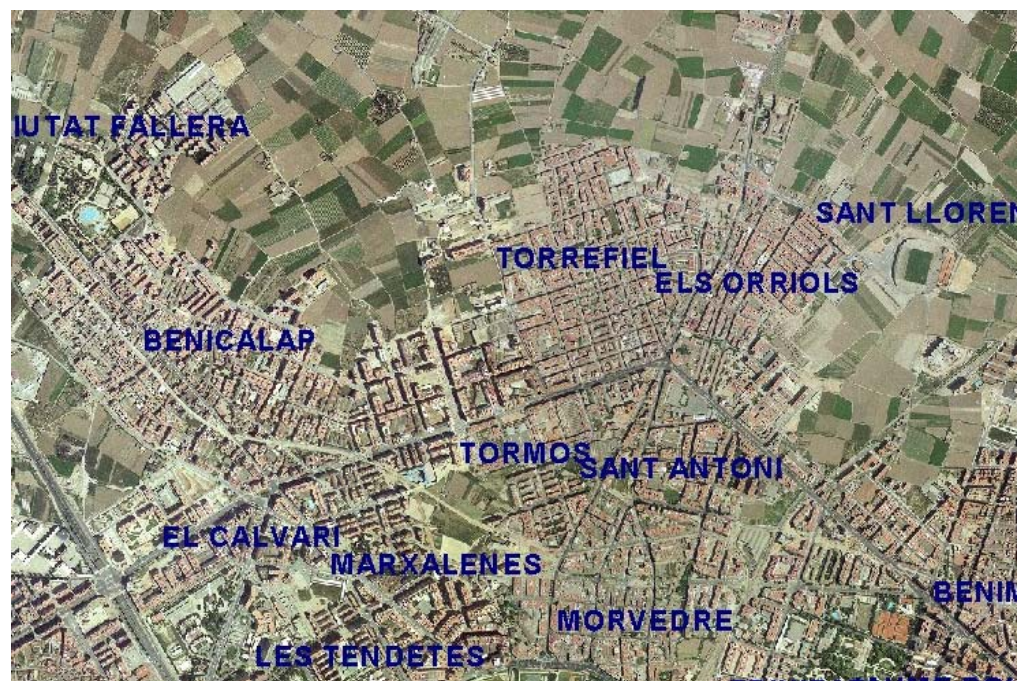
Área de Economía y Grandes Proyectos Delegación de Grandes Proyectos Delegación de Turismo Delegación de Presupuestos y Política Tributaria y Fiscal Delegación de Empleo y Promoción de Proyectos Emprendedores Delegación de Comercio y Abastecimientos Delegación de Patrimonio con la Oficina de Contratación Delegación de Actividades Delegación de Innovación y Sociedad de la Información	Área de Seguridad Ciudadana Delegación de Prevención y Protección Civil Delegación de Policía Local Delegación de Bomberos
Área de Urbanismo, Vivienda y Calidad Urbana Delegación de Vivienda Delegación de Ordenación Urbana de Barrios Delegación de Expropiaciones Delegación de Coordinación de Servicios en Vía Pública Delegación de Circulación y Transportes e Infraestructura del Transporte Delegación de Alumbrado y Fuentes Ornamentales Delegación de Deportes	Área de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible Delegación de Residuos Sólidos y Limpieza Delegación de Jardines y Parques Delegación de Cementerios Delegación de Ciclo Integral del Agua Delegación de Sanidad y Laboratorio Municipal Delegación de Calidad del Consumo y Relaciones con los Consumidores Delegación de Playas Delegación de Devesa-Albufera
Área de Progreso Humano Delegación de Bienestar Social e Integración Delegación de Cultura Delegación de Educación. Universidad Popular Delegación de Fiestas y Cultura Popular Delegación de Juventud	Área de Modernización de la Administración, Descentralización y Participación Delegación de Personal Delegación de Administración Interna Delegación de Información al Ciudadano, con la Oficina de Relaciones con el Defensor del Pueblo y el Síndic de Greuges Delegación de Descentralización y Participación Ciudadana Delegación de Pedanías

Anexo nº 2.- Organigrama actual del Servicio de Patrimonio.



Anexo nº 3.- Cuadro PGOU antes y después de la ejecución del PAIs.
(Fotografías aéreas 1992-2005).

FOTOGRAFIA AEREA 1992



FOTOGRAFIA AEREA MAYO 2005



FOTOGRAFIA AEREA 1992



FOTOGRAFIA AEREA MAYO 2005



FOTOGRAFIA AEREA 1992



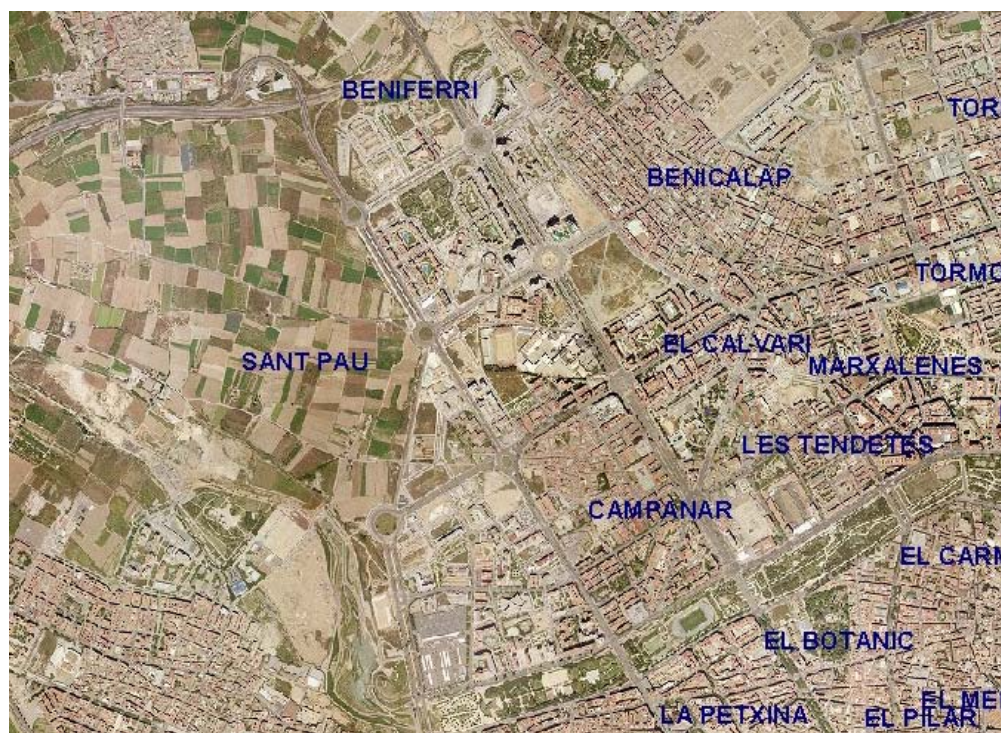
FOTOGRAFIA AEREA MAYO 2005



FOTOGRAFIA AEREA 1992



FOTOGRAFIA AEREA MAYO 2005



FOTOGRAFIA AEREA 1992



FOTOGRAFIA AEREA MAYO 2005



FOTOGRAFIA AEREA 1992



FOTOGRAFIA AEREA MAYO 2005

