DIRECTRICES TÉCNICAS

Fiscalización de la gestión patrimonial de las sedes administrativas e inmuebles sin uso asignado de la Junta de Andalucía

(JA 06/2023)

Este documento de directrices técnicas se estructura atendiendo al contenido orientativo del "modelo de plan de auditoría operativa" del anexo 6 de la GPF-OCEX 3920 "El proceso de auditoría operativa", basado en el ejemplo incluido en la GPF-OCEX 1301 "Guía sobre la planificación de una fiscalización". Algunos epígrafes se han reordenado para facilitar la comprensión y toma de conocimiento de estas directrices.

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha incluido en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2023 un informe de fiscalización sobre la gestión patrimonial de las sedes administrativas e inmuebles sin uso asignado de la Junta de Andalucía.

Nuestra institución ha realizado varios informes sobre la gestión del Inventario de Bienes y Derechos de la Junta de Andalucía (JA 04/2001 y CO 03/2018). Por tanto, la gestión patrimonial de los inmuebles ha sido objeto de alcance desde una perspectiva de control de los registros, junto con los bienes muebles y los derechos. Además, los informes anuales de fiscalización de la Cuenta General incluyen referencias a la cuenta de inmovilizado, al inmovilizado material del balance de situación y al referido inventario.

Los edificios destinados a sede de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus agencias son las oficinas y dependencias auxiliares de los órganos administrativos, tanto de los servicios centrales como de los órganos territoriales de las diferentes consejerías y agencias. A los efectos de este informe se utiliza de forma genérica el término “sede administrativa”.

Los inmuebles sin uso asignado son aquellos elementos del patrimonio inmobiliario de la Junta de Andalucía que están catalogados como tales, no teniendo ningún uso, ya sea administrativo, judicial, deportivo, docente, cultural, sanitario, etc.

La gestión patrimonial se entiende como la gestión realizada sobre los elementos patrimoniales por los distintos órganos competenciales.

En el epígrafe 3.2. relativo al alcance de la fiscalización se concretarán estos términos.

2. CONOCIMIENTO DE LA MATERIA FISCALIZADA

2.1. Marco normativo

El marco legal y regulatorio en el ámbito autonómico lo conforman la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Decreto 276/1987, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la citada ley.

Desde su entrada en vigor se han producido diversas modificaciones de dicha normativa, así como la aprobación a nivel estatal de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas y su Reglamento de desarrollo, aprobado por el Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, ambas con regulación de carácter básico.

También resulta de relevancia el Decreto 153/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos. Según el artículo 15, la **Dirección General de Patrimonio** es el órgano directivo al que corresponden las competencias que atribuye la normativa de aplicación a esta consejería en materia de **gestión patrimonial**.

A su vez, este órgano gestor ha dictado diversas instrucciones sobre bienes inmuebles relativas a autorizaciones especiales de uso, tramitación de expedientes de cesión gratuita del uso en favor de terceros y arrendamientos.

En cuanto al uso, gestión y administración de las sedes administrativas, el marco normativo específico inicial era el Decreto 321/2009, de 1 de septiembre, por el que se regula el régimen de uso y gestión de los edificios administrativos destinados a sedes de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus agencias y se establecen los mecanismos de coordinación correspondientes.

Esta norma quedó derogada cuando se promulgó el Decreto-ley 16/2020, de 16 de junio, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se establecen medidas en materia de empleo, así como para la gestión y administración de las sedes administrativas ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19). El capítulo II regula la gestión y administración de los edificios destinados a sedes administrativas de los servicios centrales, de los órganos territoriales y de sus agencias. La regulación de estas medidas seguirá vigente hasta la completa finalización de los procedimientos a los que afectan dichas medidas o que se regulan en las mismas, de conformidad con la disposición adicional primera l) del Decreto-ley 17/2020, de 19 de junio, por el que se modifica, con carácter extraordinario y urgente, la vigencia de determinadas medidas aprobadas con motivo de la situación generada por el coronavirus (COVID-19), ante la finalización del estado de alarma.

2.2. Entorno de fiscalización: descripción de la actividad fiscalizada

De conformidad con el Decreto 153/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, la Dirección General de Patrimonio tiene las siguientes **competencias en materia patrimonial**:

a) El ejercicio de las facultades que, como titular de bienes y derechos, sean competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como la gestión de la alteración de su calificación jurídica, asumiendo la representación extrajudicial de los mismos.
b) La elaboración y coordinación de propuestas normativas en materia de patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como la coordinación, ordenación y administración del mismo y la aplicación del régimen jurídico patrimonial.
c) La investigación, defensa y regularización de los bienes y derechos que forman o puedan formar parte del patrimonio de la Comunidad Autónoma, así como la **inspección de su patrimonio inmobiliario** que garantice la correcta utilización de los bienes por sus usuarios.
d) La **gestión del patrimonio** a través de expedientes de adquisición, enajenación, cesión, permuta, explotación y demás negocios jurídicos sobre bienes inmuebles y derechos que integran el patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como la afectación, desafectación, mutación demanial, adscripción, uso y destino de estos, sin perjuicio de lo previsto en la legislación especial.
e) La gestión de los **ingresos derivados de los bienes patrimoniales inmuebles** pertenecientes a la Junta de Andalucía, adscritos a la Dirección General de Patrimonio.
f) La emisión de informes en materia de adquisiciones y arrendamientos, de acuerdo con lo previsto en la legislación del patrimonio.
g) La adopción de los criterios y directrices para la **formación y actualización del Inventario General de Bienes y Derechos** de la Comunidad Autónoma en los términos previstos en la legislación, así como las tareas derivadas de su gestión y desarrollo.

También corresponde a esta dirección general las siguientes competencias **en materia de sedes administrativas e inmuebles sin uso asignado**:

a) La **planificación de la ubicación de las sedes de los servicios administrativos**, centrales y periféricos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias, así como impulsar la ejecución de los proyectos de inversión necesarios para su cumplimiento.
b) Las competencias que se le atribuyen en la normativa reguladora de la **gestión de las sedes administrativas**.
c) La supervisión de proyectos de obras que se ejecuten por la Dirección General de Patrimonio, así como los desarrollados en el ámbito de la consejería competente en materia de hacienda.
d) La **formulación de planes, programas, directrices y protocolos de optimización y de puesta en uso y valor** de inmuebles de uso administrativo o sin uso que formen o puedan formar parte del patrimonio inmobiliario de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Además, este órgano directivo dirigirá, impulsará y coordinará los proyectos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que le sean expresamente encomendados para la consecución de fórmulas de inversión y financiación de **operaciones concretas sobre bienes del patrimonio inmobiliario encaminadas a optimizar su rentabilidad**.

Igualmente, le compete la administración de las **pólizas de seguros** contratadas a instancias de esta dirección general, y la emisión de informes, previos a la contratación de las pólizas de seguro, sobre riesgos que deban ser objeto de aseguramiento en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades instrumentales.

Por su parte, el artículo 29 del Decreto-ley 16/2020 establece los siguientes **principios de gestión** de edificios destinados a sedes administrativas:

a) **Planificación global e integrada de las necesidades de inmuebles** de uso administrativo, que será ejercida y desarrollada por la Dirección General de Patrimonio.
b) **Eficiencia, racionalidad y sostenibilidad** en su administración, gestión y uso.
c) **Gestión unificada del edificio**, que requiere que en cada inmueble exista un único órgano responsable de su gestión.
d) **Rentabilidad de las inversiones**, considerando la repercusión de las características de los inmuebles en su utilización por la ciudadanía y en la productividad de los servicios administrativos que se prestan en ellos.
e) **Imagen unificada**, que evidencie la titularidad de los edificios, y que transmita los valores de **austeridad, eficiencia y dignidad** inherentes al servicio público.
f) **Coordinación por la consejería competente en materia de hacienda** y patrimonio de los aspectos económicos y patrimoniales de los criterios anteriores.

Por tanto, en función del ámbito competencial señalado y del marco normativo específico referido, la gestión patrimonial de las sedes administrativas e inmuebles sin uso asignado requiere un marco estratégico de gestión patrimonial.

2.3. Marco estratégico de la actividad fiscalizada

Los documentos de carácter estratégico relacionados con las competencias en materia de sedes administrativas e inmuebles sin uso y con los principios de gestión de estos edificios administrativos aportados por las Dirección General de Patrimonio son los siguientes:

DIRECTRICES TÉCNICAS

Plan de sedes administrativas

Este plan expone que la Dirección General de Patrimonio tiene encomendada entre sus funciones la planificación de la ubicación de las sedes administrativas de los servicios centrales, servicios periféricos y agencias de la Junta de Andalucía, teniendo como **objetivo** la optimización de las mismas y la racionalización de su distribución en los distintos edificios administrativos, procurando en la medida de lo posible reducir los costes en arrendamiento y los gastos en mantenimiento y administración, así como la agrupación de sedes que actualmente están dispersas en varios edificios, procurando mejorar su funcionalidad tanto para el desarrollo del trabajo de los empleados públicos como para una correcta atención a los ciudadanos.

A raíz del Decreto del Presidente 10/2022, de 25 de julio, sobre reestructuración de consejerías y el Decreto del Presidente 13/2022, de 8 de agosto, por el que se modifica el anterior, así como de los decretos de estructura de las consejerías de 11 de agosto de 2022, este centro de gestión patrimonial elaboró un plan de reordenación de sedes administrativas de servicios centrales.

El plan se rige por los siguientes criterios técnicos para la reordenación de las sedes:

1. Eficiencia en la gestión de los recursos económicos. Esto implica, que las decisiones se tomarán teniendo en cuenta las siguientes premisas:
    - Dimensionar adecuadamente los espacios ocupados en las actuales sedes administrativas de la Junta de Andalucía. Ello implica la reordenación de puestos buscando ratios óptimas de ocupación. Las ratios tienen en cuenta la arquitectura y distribución de cada edificio.
    - Ocupar espacios en edificios que sean propiedad de la Junta de Andalucía o estén sujetos a contratos de arrendamiento de larga duración no revocables.
    - Minimizar el número de arrendamientos, intentando mantener los importantes ahorros obtenidos con el anterior plan de sedes.
    - La incorporación de nuevas sedes vía arrendamiento debe priorizar espacios modernos y abiertos que permitan ratios óptimas inferiores, en zonas con precios moderados, según estudio de mercado elaborado por la Dirección General de Patrimonio.
    - Priorizar el arrendamiento a empresas públicas de la Junta de Andalucía o participadas por ella en caso de similitud de condiciones en el mercado libre.
    - Reducir el número de movimientos de efectivos, para reducir los costes en traslados y mudanzas.
2. Eficiencia en la gestión organizativa y funcional.
    - Las sedes de servicios centrales solo en casos excepcionales deben ubicarse en el mismo edificio que las sedes territoriales ya que la experiencia demuestra que las segundas se diluyen y desarticulan en beneficio de las primeras.
    - Preferentemente, en un edificio debe haber solo organismos dependientes de una misma consejería o sección presupuestaria. Pueden, no obstante, compartirse, cuando sea necesario. En favor de la simplificación de la gestión compartida se aprobó en junio de 2020 el Decreto-Ley 16/2020 de gestión de edificios administrativos, que ordena y facilita la gestión en caso de edificios compartidos y múltiples.
    - Los organismos independientes no deben compartir sede con consejerías u otros organismos vinculados. Solo excepcionalmente podrían hacerlo con centros directivos menores que fueran completamente ajenos a su actividad.

3. Minimizar las molestias que, inevitablemente, acarrean las modificaciones de ubicación física a los empleados y a los gestores de los edificios.
    - Entre diferentes alternativas, optar por la que requiera el movimiento del menor número de efectivos.
    - Entre diferentes alternativas, optar por la que requiera el menor número de modificaciones presupuestarias.
    - Dentro de cada sede, permitir a los centros directivos que distribuyan sus espacios y efectivos según sus propias preferencias.

El plan detalla, para cada sede de los servicios centrales de las consejerías y de sus entidades adscritas (agencias, fundaciones, consejos, etc.), su superficie, los puestos de trabajo de efectivos reales, la ratio superficie/puestos y el régimen de propiedad, arrendamiento o cesión. Este plan no prevé la reorganización de las sedes de los servicios territoriales.

Plan Estratégico de Sedes Administrativas de la Junta de Andalucía

Mediante Acuerdo de 4 de julio de 2023, del Consejo de Gobierno, se toma conocimiento del inicio de la elaboración de un plan estratégico de sedes administrativas de la Junta de Andalucía por la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos.

El acuerdo expone que la situación de las **sedes administrativas** de la Junta de Andalucía y sus agencias resulta compleja, habiéndose puesto de manifiesto la potencial mejora de la eficacia y eficiencia en su gestión. El principal problema se encuentra en el número de sedes administrativas ubicadas en inmuebles en régimen de arrendamiento. Actualmente, la Junta de Andalucía mantiene más de 10.000 efectivos en sedes en régimen de arrendamiento, lo que supone un gasto de más de 50 millones de euros anuales para las arcas autonómicas. La dispersión de las sedes administrativas y el carácter inadecuado de los inmuebles en los que se encuentran algunas de ellas son también cuestiones por abordar. Además de ello, el horizonte del año 2034, fecha en la que concluye la operación de enajenación directa y simultáneo arrendamiento de 70 inmuebles realizada en el año 2014[1], hace necesario preparar a la Junta de Andalucía para tal situación.

Sin embargo, recientemente mediante Acuerdo de 27 de octubre de 2023, del Consejo de Gobierno, se ha autorizado el expediente de gasto derivado de la adquisición directa de estos 70 inmuebles con destino a sede de dependencias administrativas de la Junta de Andalucía. Por tanto, el Gobierno andaluz ha iniciado la tramitación de la recompra de estos inmuebles.

En lo referente a **inmuebles sin uso asignado**, el acuerdo señala que existen inmuebles propiedad de la Junta de Andalucía y sus agencias que permanecen vacíos y sin uso alguno, generando problemas para la propia Comunidad Autónoma, para los colindantes y, en general, para los andaluces. Existen, también, una serie de inmuebles de titularidad de la Junta de Andalucía que aun estando en uso, éste tiene un amplio margen de mejora. E, igualmente, otros que por sus especiales caracteres tienen la condición de significativos y que, sin embargo, se encuentran sin uso e infrautilizados. Estos inmuebles requieren un tratamiento individualizado pues su puesta en valor ha de servir a los intereses de la Comunidad Autónoma de acuerdo con sus especiales

[1] Esta operación fue objeto de alcance en el informe JA 08/2015 "Fiscalización de las operaciones de enajenación directa y simultaneo arrendamiento de inmuebles simultáneo autorizadas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en 2014. (BOJA núm. 32, 16/02/2017)

características. La identificación de estos inmuebles y su puesta en valor permitirá la obtención de recursos para la Comunidad Autónoma y la eliminación de costes asociados. Asimismo, permitirá que estos inmuebles sirvan a las ciudades y mejoren la calidad de vida de los ciudadanos. A fecha de este acuerdo se han obtenido más de 121 millones de euros en operaciones de puesta en valor de este tipo de activos y se espera la obtención de, al menos, otros 30 millones en el próximo ejercicio presupuestario.

Por otra parte, el **programa presupuestario** 61G "Gestión y administración del patrimonio" (analizado en el epígrafe 2.5), cuyo responsable en la Dirección General de Patrimonio, presenta una relación de objetivos estratégicos, objetivos operativos y actuaciones, detallados en el anexo I.

Si bien no conforma el marco estratégico establecido por la propia Junta de Andalucía, nuestra comunidad autónoma ha suscrito con fecha 31 de diciembre de 2021 un convenio con el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana para la ejecución del Programa de Impulso a la Rehabilitación de Edificios Públicos (PIREP). Este plan tiene como objetivo la rehabilitación de edificios de uso y titularidad públicos (administrativo, educativo, asistencial, deportivo, sanitario, cultural o de servicio público, etc.) desde una visión integral de la rehabilitación, con unos requisitos muy específicos fijados por la Comisión Europea. El programa de ayudas descrito contribuye a la consecución de los objetivos generales de la Política Palanca 1 "Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura" y, concretamente a la Inversión 5 (I05), de la Componente 2 (C02) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, denominada "Implementación de la Agenda Urbana Española: Plan de Rehabilitación y Regeneración Urbana". El convenio tiene por objeto la concesión de una ayuda directa de 85.622.400 €. La Dirección General de Patrimonio realiza la coordinación y seguimiento de la ejecución del convenio. Este documento incluye un anexo con la relación de actuaciones propuestas, las cuales deberán concluirse antes del 30/09/2024 o 31/03/2026, según queda establecido en el mismo. De las 23 actuaciones relacionadas, cuatro las ejecuta la Dirección General de Patrimonio y el resto las diversas consejerías y organismos públicos.

2.4. Información relevante sobre los sistemas de prestación y control: registros de inmuebles

La Junta de Andalucía dispone de los siguientes registros y sistemas de información de los inmuebles que conforman el patrimonio de nuestra comunidad autónoma:

1) Inventario General de Bienes y Derechos.
2) Registro de Bienes Inmuebles.
3) Inventario de Sedes y Equipamientos.
4) Cuenta de Inmovilizado e Inmovilizado Material.

A continuación, se expone información relevante de cada uno de ellos en relación con las sedes administrativas e inmuebles sin uso asignado.

Inventario General de Bienes y Derechos

La Dirección General de Patrimonio es la responsable de confeccionar el Inventario General de Bienes y Derechos (en adelante IGBD) de la Comunidad Autónoma y de las Entidades de Derecho Público dependiente de la misma, relacionándolos separadamente en la forma en que

reglamentariamente se establezca, atendiendo, al menos, a su naturaleza, condición de dominio público o privado, destino, adscripción, forma de adquisición, contenido y valor. Asimismo, se incluirán aquellos bienes afectos a concesiones que estén sujetos a reversión. La regulación de este inventario se contempla en la Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art.14 a 16, 54, 76, 80, D.A.8.) y en el Reglamento para la aplicación de la referida ley (capítulo III, Sección 2ª Inventario -art.15 a 37-, bienes inmuebles -art.22-). En dicho Inventario se tomará razón de cuantos actos se refieran al patrimonio. El artículo 16 prevé que el inventario será público, sin embargo, no está disponible como tal.

Dentro del alcance de los trabajos del informe anual de la Cuenta General, la Dirección General de Patrimonio remite el IGBD. El registro relativo a la situación a 31/12/2022 lo conforman tantas hojas de cálculo como entidades conforman el alcance subjetivo del IGBD: Junta de Andalucía (consejerías), agencias administrativas, agencias de régimen especial, agencias públicas empresariales y consorcios (incluidos en la Cuenta General). Por tanto, no están incluidas las sociedades mercantiles del sector público andaluz, ni las fundaciones.

Inicialmente, ningún campo de información del registro remitido permite discriminar si se trata de sedes administrativa o si son inmuebles sin uso. No obstante, se han aplicado determinados filtros que han identificado 110 “edificios administrativos” y 254 “sedes” (algunas de ellas catalogadas como “sede judicial”). En cambio, solo hay 10 elementos patrimoniales “sin uso” (este calificativo lo incluyen en la denominación del elemento).

Registro de Bienes Inmuebles

El Registro de Bienes Inmuebles de la Junta de Andalucía[2] incluye los inmuebles cuya titularidad ostenta la propia Junta. Son los adscritos a las consejerías y agencias administrativas y de régimen especial. Según este registro, el número de inmuebles asciende a 14.585 en el primer trimestre de 2023.

Atendiendo al campo “descripción uso general”, los inmuebles se clasifican conforme expone el cuadro nº 1, del que se deduce que 197 elementos tienen un uso “administrativo”.

[2] Información accesible en: https://www.juntadeandalucia.es/organismos/transparencia/informacion-institucional-organizativa/patrimonio/bienes-inmuebles.html

REGISTRO DE BIENES INMUEBLES

USO GENERAL	Nº registros
FORESTAL	7.754
SANITARIO	1.561
DOCENTE	1.248
FOMENTO	1.149
MEDIOAMBIENTAL	582
CULTURAL	484
AGROPECUARIO	483
SERVICIOS SOCIALES	325
ADMINISTRATIVO	197
EMPLEO	175
JUDICIAL	135
OTROS	126
FALTA POR RELLENAR	82
DEPORTIVO	74
JUVENTUD	62
HIDRAULICO	54
TURISTICO	43
INDUSTRIAL	27
Campo vacío	12
SEGURIDAD	6
CARRETERAS	4
ECONOMICO CONSORCIO	1
PORTUARIO	1
Total general	**14.585**

Fuente información: Registro de inmuebles **Cuadro nº 1**

En cuanto a los inmuebles sin uso, este registro tampoco dispone de un campo que determine su estado de utilización. Al igual que en el IGBD, se ha consultado que elementos incluyen en su denominación alguna referencia a estar "sin uso", resultando los mismos 10 inmuebles que en el inventario.

Inventario de Sedes y Equipamientos

El Inventario de Sedes y Equipamientos de la Junta de Andalucía[3] (en adelante ISE) permite la consulta de los servicios prestados por la Junta a partir de un mapa interactivo. En el ISE se ofrece tanto la localización geográfica como los datos más relevantes de cada servicio. Actualmente incluye las sedes de las consejerías, sus delegaciones provinciales, archivos, registros y entes dependientes, así como los organismos que constituyen la organización institucional de la Junta de Andalucía. Además, se han incorporado datos de equipamientos, entendiendo como tales al conjunto de edificaciones y/o espacios de uso público en los que se presta uno o varios servicios públicos en un sentido amplio, como, por ejemplo, equipamientos públicos sanitarios, educativos, de transporte, deportivos, turísticos, etc.

[3] Información accesible en:
https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/mapa_equipamientos/index.htm

Uno de los registros que conforma este inventario es el relativo a la estructura orgánica de la Junta de Andalucía. Se conforma de 738 elementos representativos de los servicios, departamentos, secretarias u otras unidades administrativas ubicadas en las sedes de las consejerías y de las agencias. Este inventario dispone de un campo denominado "sede", el cual se cumplimenta como "no disponible" en 325 registros. Las sedes identificadas ascienden a 270 (algunas tienen varios servicios en la misma sede) pero no distinguen si son administrativas o de otra índole (judicial, educativa, sanitaria, etc.).

Cuenta de Inmovilizado e Inmovilizado Material

La Cuenta de Inmovilizado incluye los bienes inmuebles y muebles de las consejerías, las agencias administrativas, las agencias de régimen especial y las agencias públicas empresariales. Esta cuenta la rinde la Dirección General de Patrimonio, que es la misma que gestiona el IGBD.

Tanto la cuenta de inmovilizado como las cuentas contables de inmovilizado material no distinguen las sedes administrativas ni el estado de uso de los inmuebles, ya que son registros contables y su finalidad es otra.

Por tanto, ante las carencias y debilidades de información que se han identificado en los registros analizados, se ha requerido a la Dirección General de Patrimonio una relación detallada de las sedes administrativas y los inmuebles sin uso correspondientes al patrimonio de la Junta de Andalucía.

Sobre la gestión de los sistemas de información cabe resaltar la licitación del contrato "Implantación de un sistema de inventario y gestión integral eficiente del patrimonio de la Junta de Andalucía"[4]. Este contrato se formalizó el 21/11/2022 y prevé una duración de 48 meses y un importe de adjudicación de 4.263.829 euros.

2.5. Información financiera y actividad desarrollada

La Dirección General de Patrimonio es la responsable de la gestión y administración del patrimonio de la Junta de Andalucía. Funcionalmente esta gestión se encuadra en el programa presupuestario 61G "Gestión y administración del patrimonio de la Comunidad Autónoma", que se adscribe a orgánicamente a dos secciones presupuestarias: la consejería de competente en materia de hacienda (sección 11.00) y "Gastos de diversas consejerías" (sección 31.00). Por tanto, el presupuesto, su liquidación, las fichas y memorias de cumplimientos de objetivos del programa 61G se presentan en ambas secciones.

La liquidación presupuestaria de este programa agregado a las dos secciones se expone en el cuadro nº 2.

[4] Información disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/apl/pdc_sirec/perfiles-licitaciones/detalle-licitacion.jsf?idExpediente=423778

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA 61G

Millones de €

Capítulos	2019			2020			2021			2022		
	CI	CD	OR	CI	CD	OR	CI	CD	OR	CI	CD	OR
1. Gastos de personal	10,80	10,19	9,92	11,03	10,34	10,34	11,59	11,91	11,91	4,57	2,89	2,89
2. Gtos. corrientes en bienes y servc.	75,93	72,73	71,69	80,04	73,05	71,42	66,53	64,76	64,36	64,75	64,57	59,21
3. Gastos financieros	0,12	0,01	0,01	0,12	0,06	0,06	0,12	0,07	0,07	0,12	0,00	0,00
6. Inversiones reales	5,54	5,26	2,60	6,54	2,39	1,32	4,30	7,23	5,97	4,30	1,84	1,56
7. Transferencias de capital				1,00	0,00	0,00	0,00	6,64	6,64	0,00	22,37	21,33
8. Activos financieros				0,00	0,01	0,01	0,00	6,81	6,81			
Total Programa 61G	**92,39**	**88,19**	**84,22**	**98,73**	**85,85**	**83,15**	**82,53**	**97,41**	**95,76**	**73,74**	**91,67**	**84,99**

Fuente de información: Fichas de cumplimiento de las Cuentas Generales rendidas. **Cuadro nº 2**

Los gastos de arrendamientos de bienes inmuebles conforman la principal partida presupuestaria del capítulo 2, recayendo en la sección presupuestaria de "Gastos de diversas consejerías".

En cuanto al importante incremento de las "transferencias de capital" producido en 2022, el detalle de las partidas presupuestarias lo conforman transferencias a las universidades andaluzas (2,93 M€) para el Programa de Impulso a la Rehabilitación de Edificios Públicos (PIREP) y transferencias de asignación nominativa y subvenciones (18,40 M€) a CETURSA y VEIASA para mejoras de la eficiencia energética e instalaciones solar-fotovoltaicas.

El anexo I relaciona los objetivos estratégicos, los objetivos operativos y las actuaciones previstas en este programa para cada una de las secciones presupuestarias.

Por otra parte, la actividad desarrollada por la Dirección General de Patrimonio puede reflejarse a partir de los resultados alcanzados por los indicadores previstos en el programa. El anexo II expone los resultados obtenidos en el ejercicio 2022.

2.6. Estructura organizativa y de control interno

La **estructura organizativa** de la Dirección General de Patrimonio se configura con los siguientes servicios: edificios administrativos y supervisión de proyectos; proyectos y obras; patrimonio; inventario y riesgos. Además, deben tenerse en cuenta los recursos disponibles en las distintas delegaciones territoriales, no concretados de cara a estas directrices.

El órgano de **control interno** es la Intervención General de la Junta de Andalucía.

3. OBJETIVOS, ALCANCE Y ENFOQUE METODOLÓGICO

3.1. Tipo de fiscalización y objetivos

La presente actuación se cataloga como una **fiscalización operativa**. Esta fiscalización se desarrolla de conformidad con los Principios Fundamentales de la Fiscalización Operativa (ISSAIS-ES 300) y las siguientes Guías Prácticas de Fiscalización de los Órganos de Control Externo[5]:

- GPF-OCEX-3000 Norma para la auditoría operativa.
- GPF-OCEX-3910 Conceptos fundamentales de auditoría operativa.
- GPF-OCEZ-3920 El proceso de auditoría operativa.

Estos documentos definen la auditoría operativa como una revisión independiente, objetiva y fiable acerca de si las acciones, proyectos, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones de la entidad fiscalizada operan de conformidad con los principios de eficacia, eficiencia y/o economía, y si existe margen de mejora.

En cumplimiento de la reciente "Guía sobre los elementos de la Auditoría Pública"[6], esta fiscalización es de **seguridad razonable** y supone el compromiso de elaboración de un informe directo con conclusiones.

El punto 32 de la GPF-OCEX-3000 requiere que el auditor deberá comunicar, de una forma transparente, certeza o **seguridad** sobre el resultado de la auditoría respecto a los criterios correspondientes. Según el punto 33, seguridad significa que los usuarios pueden confiar en los hallazgos, conclusiones y recomendaciones indicados en el informe ya que el auditor les proporciona un nivel de **seguridad** o certeza al explicar, de una forma equilibrada y **razonable**, cómo se llegó a los hallazgos, criterios y conclusiones, y por qué los hallazgos derivaron de las conclusiones señaladas.

El **objetivo de esta fiscalización** es concluir si la gestión patrimonial de las sedes administrativas e inmuebles sin uso asignado de la Junta de Andalucía se ha realizado de conformidad con los principios de eficacia, eficiencia y economía, y si existen áreas de mejora. La gestión se examina por comparación con los criterios adecuados; por ende, conlleva el análisis de las causas de las desviaciones de estos criterios u otros problemas. Se trata de responder a preguntas clave de fiscalización y proporcionar recomendaciones de mejora.

Los objetivos de fiscalización de la gestión patrimonial de las sedes administrativas e inmuebles sin uso asignado, formulados como preguntas, son los siguientes:

[5] Documentos elaborados por la Comisión Técnica de los OCEX y aprobados por la Conferencia de Presidentes de ASOCEX el 09/06/2022. Los requerimientos de la GPF-OCEX-3000 son enunciados o afirmaciones con un sentido obligatorio. En cambio, los pronunciamientos de las otras guías brindan orientaciones no obligatorias.

[6] Documento elaborado por la Comisión Técnica de Coordinadores y aprobado por el Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía el 10 de febrero de 2022, disponible en nuestra intranet: http://serv-asp.cca.es/intranet/doc/COOR/Gu%C3%ADa_CCA_elementos_auditoria_2022.pdf

DIRECTRICES TÉCNICAS

- Objetivo nº 1 ¿La gestión ha resultado eficaz?
- Objetivo nº 2 ¿Se ha gestionado de forma eficiente y económica?

Para la **consecución de estos objetivos** se analizarán los siguientes aspectos generales:

- Cumplimiento de los objetivos establecidos en el marco normativo, competencial y estratégico.
- Ejecución de los recursos utilizados de forma eficiente y económica.

Para la realización de esta fiscalización se sigue un **enfoque de auditoría** orientado y combinado de resultados y sistemas (ISSAI-ES-300 punto 23 y GPF-OCEX-3000 puntos 40 a 44).

El **enfoque orientado a resultados** evalúa si los objetivos en términos de resultados obtenidos por la consejería competente en materia patrimonial han sido alcanzados como se deseaba, o si los programas o servicios se han realizado como se esperaba. Si bien no se ha identificado inicialmente un marco estratégico que exponga los resultados previstos, la información contenida en el marco competencial y en los documentos presupuestarios (memorias de los presupuestos y en las memorias de cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios) explicitan, aunque no los cuantifican, resultados a conseguir.

En concreto, se ha identificado los siguientes objetivos, si bien algunos son similares y/o consecuentes de otros, pero no existe un modelo lógico que los incardine y relacione:

- Establecer un modelo de gestión patrimonial con mayor eficacia y eficiencia.
- Ejecutar el plan de sedes.
- Usar plenamente los inmuebles.
- Maximizar el aprovechamiento de los edificios administrativos.
- Reducir los costes en arrendamientos.
- Reducir los gastos en mantenimiento y administración.
- Agrupar o concentrar sedes dispersas.
- Potenciar los edificios múltiples y compartidos.
- Mejorar las condiciones de trabajo de los empleados públicos.
- Prestar un adecuado servicio a los ciudadanos.
- Conseguir el principio de “pleno uso”: el número de inmuebles no destinados a un uso público sea mínimo o “nulo”.
- Evaluar las necesidades de uso de inmuebles.
- Dotar de rigor el seguimiento y control del patrimonio.

El **enfoque orientado a sistemas** examina el funcionamiento apropiado de los **sistemas de gestión**. Frecuentemente, los principios elementales de la buena gestión pueden ayudar a examinar las condiciones para la eficiencia o eficacia, aun cuando los resultados o productos no estén claramente determinados. Es un enfoque que no se centra principalmente en la política o los objetivos, sino en sistemas de gestión que funcionen bien como condición para políticas eficaces y eficientes. Ejemplos de estos sistemas son los de gestión financiera (programas presupuestarios), control (de la intervención o de inspección de servicios) o de información (el inventario).

3.2. Alcance

El **alcance objetivo** de la fiscalización es la gestión patrimonial de las sedes administrativas e inmuebles sin uso asignado de la Junta de Andalucía desarrollada por la Dirección General de Patrimonio. En cumplimiento de su marco competencial y normativo específico, esta gestión patrimonial alcanza los siguientes **asuntos**:

- Planificación global e integrada de las necesidades de inmuebles de uso administrativo.
- Planificación de la ubicación de las sedes de los servicios administrativos y ejecución de los proyectos de inversión necesarios para su cumplimiento.
- Planes, programas, directrices y protocolos de optimización y de puesta en uso y valor de inmuebles de uso administrativo o sin uso.
- Operaciones concretas sobre bienes del patrimonio inmobiliario encaminadas a optimizar su rentabilidad.
- Programa presupuestario 61G, en cuanto a la liquidación presupuestaria y al cumplimiento de sus objetivos.
- Inspección del patrimonio inmobiliario.
- Expedientes de patrimonio relacionados con los asuntos anteriores.
- Ingresos derivados de los bienes patrimoniales inmuebles.
- Inventario General de Bienes y Derechos y su correspondencia con otros registros y sistemas de información de inmuebles.

Las **sedes administrativas e inmuebles sin uso asignado objeto de fiscalización** son los elementos que conforman el patrimonio de la Junta de Andalucía. Son los inmuebles de su propiedad que pertenecen a las consejerías, las agencias administrativas y las de régimen especial. También se incluyen los inmuebles de las consejerías y agencias indicadas que están adscritos a las entidades instrumentales. Todos estos elementos conforman el inmovilizado material de la Junta de Andalucía.

En cambio, aquellos inmuebles que pertenecen a entidades instrumentales no son propiedad de la Junta de Andalucía. En estos casos, la Junta es titular de la participación en el capital o patrimonio de estas entidades. Son elementos del inmovilizado financiero de la Junta de Andalucía. Según la Cuenta General rendida cada año, son las "otras entidades": consorcios, agencias públicas empresariales, sociedades mercantiles del sector público andaluz, fundaciones y fondos carentes de personalidad jurídica. Estos inmuebles no se incluyen en el alcance de este informe.

El **alcance subjetivo** comprende la Dirección General de Patrimonio de la actual Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, además de los servicios responsables del patrimonio de las delegaciones territoriales. Si fuera necesario ampliar y aclarar los asuntos objeto de fiscalización, podrán incluirse en el alcance los servicios de los sistemas de información utilizados, así como las unidades gestoras del patrimonio de las consejerías, agencias administrativas y de régimen especial y las delegaciones territoriales.

El **ámbito temporal** del trabajo está referido al ejercicio 2022 y al tiempo trascurrido de 2023, en cuanto a operaciones de gestión patrimonial relacionadas con las sedes administrativas e inmuebles sin uso asignado, hasta el momento de la finalización de la ejecución de esta fiscalización. Algunas cuestiones podrán referirse a un espacio temporal más amplio, sobre todo los análisis evolutivos que sean pertinentes.

3.3. Enfoque metodológico

Una vez establecidos los objetivos de la fiscalización y su alcance, se deben fijar los criterios de auditoría correspondientes. Los criterios son puntos de referencia, estándares o unidades de medida utilizadas para evaluar el objetivo de la fiscalización y deberán ser razonables y específicos para analizar la eficacia, la eficiencia y la economía de la actividad fiscalizada.

Los criterios se han fijado según las fuentes de información y el desarrollo metodológico para su establecimiento y definición, de conformidad con los puntos 38 a 43 y anexo 3 de la GPF-OCEX 3920.

Los criterios pueden ser cualitativos o cuantitativos y deben definir cómo será evaluada la entidad fiscalizada. Los indicadores pueden ser generales o específicos, enfocarse en: *qué debe ser* de acuerdo a las leyes, regulaciones u objetivos; *lo que se espera*, de acuerdo a buenos principios, conocimiento científico y buenas prácticas; o *lo que podría ser*. (punto 24 de la ISSAI-ES-300)

A la fecha de elaboración de estas directrices técnicas no se ha dispuesto de indicadores relacionados con el marco normativo, competencial y estratégico.

En cuanto a los indicadores del programa presupuestario 61G (ver anexo II), valoran el cumplimiento de sus objetivos, por lo que son indicadores de eficacia. Además, reflejan magnitudes meramente cuantitativas, como número de informes y estudios, de sesiones, de incidencias, de gestiones, de regularizaciones, de intervenciones, de edificios, etc. Solo algunos de ellos podrían tener validez para el alcance de este informe de fiscalización, como ejemplo:

- % de uso del alquiler en las sedes administrativas. Se fija en un 45%.
- % inversión realizada sobre la prevista en obras de edificios administrativos. Se establece en un 100%.

Por todo lo expuesto, el equipo de fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha definido unos objetivos y subobjetivos, a los que se asocian unos criterios de auditoría y unos indicadores que sirven para evaluar la eficacia, eficiencia y economía de la gestión objeto de alcance. Los interlocutores han tenido conocimiento de estas magnitudes a través de las peticiones de documentación y de las fuentes de información solicitadas, ya que se les ha justificado la oportunidad y necesidad de las mismas atendiendo a los objetivos, subobjetivos, criterios e indicadores previstos en el informe.

Una vez se ha establecido el marco metodológico de esta fiscalización, el objetivo de la misma se ha desglosado en **objetivos** más concretos, formulados en términos de preguntas y asociados a cada uno de los principios objeto de esta fiscalización. Para facilitar la obtención de respuestas a estos objetivos, cada uno de ellos se ha desglosado en varios **subobjetivos** (expuestos también en forma de preguntas), para los cuales se han establecido unas preguntas y se les ha asociado los **criterios** de auditoría con sus correspondientes **indicadores**. A continuación, se detallan todas estas cuestiones en los cuadros nº 3 y 4.

DIRECTRICES TÉCNICAS

<table>
<tr><th colspan="3">Objetivo nº1
¿Ha resultado eficaz la gestión patrimonial de las sedes administrativas e inmuebles sin uso asignado?</th></tr>
<tr><th colspan="3">Subobjetivo nº1.1.
¿Existe un marco estratégico de gestión patrimonial?</th></tr>
<tr><th>Preguntas de auditoría</th><th>Criterios de auditoría</th><th>Indicadores</th></tr>
<tr><td>1.1.1. ¿Se han formulado planes, programas, directrices, protocolos o cualquier otro documento de carácter estratégico?

1.1.2. ¿Qué nivel de ejecución se ha conseguido?</td><td>Criterio: Planes o cualquier documento de carácter estratégico.
Fuente: Normativa general y competencial.
Desarrollo del criterio:
Conforme al Decreto 153/2022, a la DG Patrimonio le compete la planificación de la ubicación de las sedes de los servicios administrativos y la formulación de planes, programas, directrices y protocolos de optimización y de puesta en uso y valor de inmuebles de uso administrativo o sin uso.
Además, el artículo 29 del Decreto-ley 16/2020 establece que la gestión y administración de los edificios destinados a sedes administrativas se realizará con sujeción al criterio o principio de planificación global e integrada de las necesidades de inmuebles de uso administrativo.</td><td>Planes o cualquier documento de carácter estratégico: existencia, diseño, elaboración, seguimiento, evaluabilidad, etc.

Nivel de ejecución de los planes: resultados, indicadores, cumplimiento de objetivos, seguimiento, etc.</td></tr>
<tr><th colspan="3">Subobjetivo 1.2.
¿En qué medida se han cumplido los objetivos que se deducen del marco competencial, normativo y estratégico?</th></tr>
<tr><th>Preguntas de auditoría</th><th>Criterios de auditoría</th><th>Indicadores</th></tr>
<tr><td>1.2.1. ¿Se ha maximizado el aprovechamiento de los edificios?

1.2.2. ¿Existen inmuebles infrautilizados?</td><td>Criterio: Pleno uso de los edificios.
Fuente: Marco estratégico y documentación presupuestaria.
Desarrollo del criterio:
En los documentos del marco estratégico se recalca la potencial mejora de eficacia y eficiencia en la gestión de las sedes, y se insiste en este aprovechamiento.
En las memorias de los presupuestos de la Junta de Andalucía, desde 2018 y nuevamente reiterado en 2023, se insiste en el análisis de los edificios administrativos con el objeto de maximizar su aprovechamiento.</td><td>Expedientes de gestión del patrimonio: enajenación, cesión, permuta, arrendamientos y demás negocios jurídicos: justificación y estudio económico-financiero de cada operación.

Expedientes de agrupación o concentración de sedes: edificios de uso compartido y/o múltiples.

Para cada edificio objeto de alcance, se proponen indicadores del tipo:
• Superficie afectada: total, útil, uso administrativo.
• Efectivos adscritos.
• Usuarios.
• Ratios:
○ Superficie / efectivos
○ % superficie de uso no público o uso público / superficie total</td></tr>
</table>

		Análisis comparativo entre edificios. Cumplimiento de los criterios técnicos del Plan de Sedes Administrativas.
1.2.3. ¿Se han reducido los gastos relacionados con la gestión, administración y uso de los inmuebles? 1.2.4. ¿Se han reducido los gastos de arrendamiento? **ESTAS CUESTIONES SON UNA COMBINACIÓN DE EFICACIA, EFICIENCIA Y ECONOMÍA**	**Criterio:** Reducción de gastos. **Fuente:** Marco estratégico y documentación presupuestaria. **Desarrollo del criterio:** En los documentos del marco estratégico se recalca la reducción, en la medida de los posible, de estos gastos. En las memorias de los presupuestos de la Junta de Andalucía, desde 2018 y nuevamente reiterado en 2023, se insiste en el análisis de los edificios administrativos con el objeto de, en la medida de lo posible, reducir los gastos de arrendamiento, mantenimiento y administración. La Instrucción en materia de arrendamientos de la DG Patrimonio, de 10/11/2022, establece un procedimiento para la modificación, prórroga o rescisión de contratos, así como para la actualización de las rentas, que determina el seguimiento de la evolución de estos contratos, a partir de documentación requerida a las consejerías.	Expedientes de gestión del patrimonio: enajenación, cesión, permuta, arrendamientos y demás negocios jurídicos: justificación y estudio económico-financiero de cada operación. Expedientes de agrupación o concentración de sedes: edificios de uso compartido y/o múltiples. Liquidación presupuestaria de los gastos afectados: arrendamientos, conservación, mantenimiento, administración, tributos, seguros, etc. • Obligaciones reconocidas. • Grado de ejecución: obligaciones reconocidas / créditos definitivos. • Análisis evolutivo. Seguimiento de la evolución de los contratos de arrendamiento: modificación, prórroga, rescisión y actualización de rentas (Instrucción de la DG Patrimonio). Cumplimiento de los criterios técnicos del Plan de Sedes Administrativas.
Subobjetivo 1.3. ¿Resulta apropiado el funcionamiento de los sistemas de gestión ya sean financieros, de control o de información?		
Preguntas de auditoría	**Criterios de auditoría**	**Indicadores**
1.3.1. ¿Cuál ha sido el grado de cumplimiento del programa presupuestario afectado?	**Criterio:** Programa presupuestario. **Fuente:** Fichas de cumplimiento del programa presupuestario. **Desarrollo del criterio:** Cumplimiento de los objetivos, actuaciones e indicadores del programa 61G.	Grado de ejecución de los indicadores presupuestarios. Correspondencia con la liquidación presupuestaria. Análisis evolutivo.

DIRECTRICES TÉCNICAS

1.3.2. ¿Se realiza la inspección del patrimonio inmobiliario que garantice la correcta utilización de los bienes por sus usuarios?	**Criterio:** Inspección del patrimonio inmobiliario. **Fuente:** Normativa competencial. **Desarrollo del criterio:** Conforme al Decreto 153/2022, a la DG Patrimonio le compete la inspección de su patrimonio inmobiliario que garantice la correcta utilización de los bienes por los usuarios.	Planes o instrucciones de inspección o de otra índole relativas a la utilización de los bienes por sus usuarios. Resultados: Nº actuaciones, visitas, actas levantadas, seguimiento de incidencias, etc.
1.3.3. ¿El inventario de bienes inmuebles se gestiona como sistema de control de los inmuebles?	**Criterio:** Registros de inmuebles. **Fuente:** Normativa general y competencial. Informes del Tribunal de Cuentas.[7] **Desarrollo del criterio:** Conforme a la Ley del Patrimonio del Comunidad Autónoma de Andalucía y a su reglamento de aplicación, así como al Decreto 153/2022, la DG Patrimonio es la responsable de confeccionar el IGBD.	Situación de los elementos objeto de fiscalización en el Inventario. A partir de la siguiente Información de inmuebles, establecer porcentajes sobre el total: • Régimen (propiedad, arrendamiento, cesión, etc.). • Titularidad. • Forma de adquisición. • Valoración. • Gastos incurridos en conservación, mantenimiento o reparación. • Estado de uso. • Destino de estos inmuebles (venta, permuta, reparación, otro uso, etc.). Correspondencia entre la información de los diferentes registros de inmuebles.

Cuadro nº 3

Objetivo nº2 **¿Se ha realizado de forma eficiente y económica la gestión patrimonial de las sedes administrativas e inmuebles sin uso asignado?**		
Subobjetivo 2.1. **¿Cuánto ha sido el gasto ejecutado?**		
Preguntas de auditoría	**Criterios de auditoría**	**Indicadores**
2.1.1. ¿A cuánto ascienden los recursos monetarios destinados?	**Criterio:** Gasto ejecutado. **Fuente:** Liquidación presupuestaria por partida presupuestaria. **Desarrollo del criterio:** Análisis de la liquidación presupuestaria del programa 61G y de los gastos corrientes relacionados (arrendamientos, conservación, administración, tributos, seguros, etc.), comparando recursos asignados (presupuesto) con gasto ejecutado (obligaciones)	Obligaciones reconocidas. Grado de ejecución: obligaciones reconocidas / créditos definitivos. Análisis evolutivo. Grado de cobertura de la Relación de Puestos de Trabajo.

[7] Son informes del tribunal de Cuentas con alcance operativo, total o parcial, en los inmuebles sin uso:

- Inmuebles de la Seguridad Social.
- Inmuebles en los que no se desarrolla ninguna actividad y de obras públicas paralizadas en entidades locales de Castilla – La Mancha
- Eficiencia en el uso de los inmuebles de la Seguridad Social, con especial referencia a la eficiencia energética.

2.1.2. ¿A cuánto asciende el gasto de los edificios infrautilizados?	**Criterio:** Pleno uso de los edificios. **Fuente:** Documentación presupuestaria. **Desarrollo del criterio:** En las memorias de los presupuestos de la Junta de Andalucía, desde 2018 y nuevamente reiterado en 2023, se insiste en el análisis de los edificios administrativos con el objeto de maximizar su aprovechamiento.	Obligaciones reconocidas de los gastos afectados: arrendamientos, conservación, mantenimiento, administración, tributos, seguros, etc. Imputación de los gastos al % superficie de uso no público o uso público sobre la superficie total.
2.1.3. ¿Se obtienen ingresos derivados de la gestión patrimonial de las sedes administrativas e inmuebles sin uso asignado?	**Criterio:** Ingresos derivados. **Fuente:** Normativa competencial y liquidación presupuestaria. **Desarrollo del criterio:** Conforme al Decreto 153/2022, a la DG Patrimonio le compete la gestión de los ingresos derivados de los bienes patrimoniales inmuebles.	Expedientes de gestión del patrimonio: Justificación y estudio de la operación. Resultado de la operación: pérdida o beneficio.
Subobjetivo 2.2. ¿Se ha obtenido el máximo rendimiento de los recursos en términos monetarios y de repercusión en los usuarios?		
Preguntas de auditoría	**Criterios de auditoría**	**Indicadores**
2.2.1. ¿Se han desarrollado operaciones sobre bienes del patrimonio inmobiliario encaminadas a optimizar su rentabilidad, tanto en términos monetarios como de repercusión en los empleados públicos y en la ciudadanía?	**Criterio:** Rentabilidad[8] de las inversiones. **Fuente:** Normativa competencial y liquidación presupuestaria. **Desarrollo del criterio:** Conforme al Decreto 153/2022, a la DG Patrimonio le compete la dirección, impulso y coordinación de proyectos que le sean expresamente encomendados para la consecución de fórmulas de inversión y financiación de operaciones concretas sobre bienes del patrimonio inmobiliario encaminadas a optimizar su rentabilidad. Esta rentabilidad debe entenderse también como la repercusión de las características de los inmuebles en la utilización por la ciudadanía y la productividad de los servicios administrativos que se prestan, conforme a los principios de gestión establecidos en el artículo 29 del Decreto-ley 16/2020. El Plan de Sedes Administrativas incluye, entre sus criterios técnicos de ordenación de los inmuebles, tanto cuestiones relacionadas con la rentabilidad monetaria como con minimizar las molestias a los empleados y gestores públicos.	Expedientes de gestión del patrimonio: Justificación y estudio de la operación. Resultado de la operación: pérdida o beneficio. Evaluación de la rentabilidad en términos de repercusión en los usuarios: planes, informes, estudios, encuestas, quejas y reclamaciones, etc. Cumplimiento de los criterios técnicos del Plan de Sedes Administrativas.

[8] Según el punto 49 de la GPF-OCEX-3910 "Conceptos fundamentales de la auditoría operativa", la rentabilidad, en términos de análisis de coste-eficacia, combina la eficacia y la eficiencia, al analizar la relación entre el resultado de un instrumento, un proyecto o programa y los recursos, en términos de dinero y capital humano.

2.2.2. ¿Se han desarrollado instrumentos de gestión para evaluar la eficiencia, racionalidad y sostenibilidad?	**Criterio:** Eficiencia, racionalidad y sostenibilidad. **Fuente:** Normativa general. **Desarrollo del criterio:** Conforme al artículo 29 del Decreto-ley 16/2020, Decreto 153/2022, la gestión y administración de los edificios destinados a sedes administrativas se realizará con sujeción al criterio o principio de eficiencia, racionalidad y sostenibilidad en su administración, gestión y uso.	Planes o cualquier documento de carácter estratégico: diseño. Nivel de ejecución de los planes: resultados, cumplimiento de objetivos, seguimiento, etc. Evaluación de la eficiencia, racionalidad y sostenibilidad: planes, informes, estudios, etc.
2.2.3. ¿Cómo se transmiten valores de austeridad, eficiencia y dignidad inherentes al servicio público?	**Criterio:** Valores inherentes al servicio público. **Fuente:** Normativa general. **Desarrollo del criterio:** Conforme al artículo 29 del Decreto-ley 16/2020, Decreto 153/2022, la gestión y administración de los edificios destinados a sedes administrativas se realizará con sujeción al criterio o principio de imagen unificada, que evidencie la titularidad de los edificios, y que transmita los valores de austeridad, eficiencia y dignidad inherentes al servicio público.	Evaluación de los valores inherentes al servicio público: planes, informes, estudios, etc.

Cuadro nº 4

La consideración de documentos (planes, programas, expedientes, resultados de la ejecución, etc.) como indicadores responde a la identificación de elementos relevantes que conforman el alcance del informe. Por ejemplo, si hay planes, se puede fiscalizar el marco estratégico, y de la misma forma, si se documenta su ejecución, se puede analizar el cumplimiento de los mismos.

Entre los indicadores del subobjetivo 2.2. figura la evaluación del criterio de auditoría establecido. Esta evaluación debe entenderse como un análisis de los resultados alcanzados a corto plazo, no como una evaluación de los impactos obtenidos a largo plazo. Además, la fiscalización de esta evaluación se basará en los informes o documentos elaborados por la Dirección General de Patrimonio o cualquiera de las entidades que conforman el alcance subjetivo de este informe.

La propuesta de preguntas, criterios e indicadores está planteada en términos de la máxima información a conseguir, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. La formulación de los indicadores podrá ser flexible a tenor de las posibilidades de explotación de la información y del resultado de la misma.

Si bien el informe debe recoger los resultados de las preguntas planteadas durante la fiscalización o dar cumplida cuenta de por qué no fueron contestadas adecuadamente, como alternativa, los auditores deben considerar la posibilidad de reformular las preguntas para ajustarse a la evidencia obtenida (ISSAI-ES-300 punto 36) Las respuestas se desarrollan en la medida que la información esté disponible, pudiendo adaptar criterios e indicadores, para poder dar elementos ciertos o estimados sobre los aspectos de eficacia, eficiencia y economía. La ausencia de información o su mala calidad pudiera determinar la existencia de una limitación al alcance.

Debe resaltarse que los indicadores cuantitativos propuestos no tienen un valor estándar o de referencia que pueda interpretarse como el objetivo a cumplir. Son indicadores que muestran una situación o un dato al cierre de periodo o año, generalmente en términos de valores absolutos o relativos.

La metodología aplicada consiste, en primer lugar, en la identificación y valoración de los riesgos de fiscalización (ver epígrafe 4), delimitando aquellas áreas (ver epígrafe 6) sobre las que se aplican procedimientos de auditoría para reducir el riesgo a un nivel adecuado. En segundo lugar, se efectúa el análisis de la documentación solicitada y suministrada por la consejería competente manteniendo entrevistas con los gestores de la misma. Por último, las pruebas a realizar son de carácter analítico, evaluando los valores alcanzados, y de naturaleza descriptiva, a partir de comparaciones tanto cuantitativas como cualitativas. Igualmente, se analizan las evaluaciones realizadas.

4. INFORME A EMITIR

El contenido del informe se determina en el punto 36 de la ISSAI-ES-300. Se requiere que esté estructurado lógicamente y que presente una clara relación entre los objetivos, los criterios, las observaciones, las conclusiones y las recomendaciones. La estructura del informe deberá seguir la secuencia de objetivo, subobjetivos, criterios e indicadores establecida en el epígrafe 3.3.

En cuanto a los epígrafes habituales de los informes, se sigue lo previsto en las GPF-OCEX 1730/1805/4000 y la más reciente GPF-OCEX 3920, cuyo anexo 8 propone un ejemplo de estructura de informe. Además, se sigue el borrador de la próxima “Guía sobre estructura y contenido de los informes en la Cámara de Cuentas de Andalucía”.

Se propone el siguiente índice:

1. Introducción
2. Responsabilidad de la administración pública competente
3. Responsabilidad de la Cámara de Cuentas de Andalucía en relación con la fiscalización
4. Objetivos y alcance
5. Conclusiones de la fiscalización: Objetivos, subobjetivos, criterios e indicadores
6. Recomendaciones
7. Apéndices (incluye el enfoque metodológico)
8. Anexos

5. EQUIPO DE AUDITORÍA, PRESUPUESTO DE TIEMPO Y CALENDARIO PREVISTO

5.1. Equipo de auditoría

La consejera responsable de la actuación es Sandra Garrido Fernández.

El equipo de auditoría lo conforman un auditor, un técnico, una ayudante y una administrativa.

5.2. Presupuesto de tiempo

La estimación de la distribución de horas que se corresponde con este calendario de trabajo se muestra en el siguiente cuadro:

MES	DIAS LABORALES	HORAS MES	HORAS AUDITOR	HORAS TÉCNICO	HORAS AYUDANTE	TOTAL HORAS
jul-23	21	147	50	--	100	150
sep-23	20	140	70	--	120	190
oct-23	21	147	100	70	120	290
nov-23	21	147	100	100	120	320
dic-23	14	98	50	--	90	140
ene-24	18	126	100	50	60	210
Feb-24	20	140	100			100
TOTAL			570	220	610	1.400

El número de horas dedicado a este informe está condicionado por los siguientes factores:

• Obligaciones de revisiones técnicas del auditor / coordinador, sobre todo las relacionadas con el informe JA 01/2023, relativo a la Cuenta General 2022.
• Tramitación del anteproyecto e informe provisional de la actuación JA 05/2022 (Asistencia jurídica gratuita, en fase anteproyecto / provisional), cuyo equipo es el mismo.
• El técnico participa en el informe JA 01/2023 (Cuenta General) y JA 04/2021 (Beneficios fiscales, en fase de borrador / anteproyecto).
• Obligaciones de cierre presupuestario del personal interlocutor.
• Retraso en la entrega de la primera solicitud de documentación, incluida en como anexo del DIA.

5.3. Calendario previsto

El **calendario previsto** se detalla en el siguiente cuadro:

Fases	Fechas
Documento de Inicio de Actuación (DIA):	
Envío	10/07/2023
Nombramiento de interlocutores	24/07/2023
Inicio de la planificación:	
Primeras entrevistas	29/06/2023
Documento que conforma el enfoque metodológico	17/07/2023
Documento de directrices técnicas	04/09/2023
Inicio de los trabajos de campo:	18/09/2023
Finalización de la planificación (DT)	18/09/2023
Finalización de los trabajos de campo	31/01/2024
Elaboración del Borrador del Informe	Febrero 2024
Entrega a la Consejera	Finales febrero 2024

ANEXO I
OBJETIVOS Y ACTUACIONES DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 61G

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS (OE), OPERATIVOS (OO) Y ACTUACIONES (AC)	TIPO	2022		2021		2020		2019	
		1100	3100	1100	3100	1100	3100	1100	3100
Establecer un modelo de gestión patrimonial que potencie la capacidad de gestión, agilidad y mayor eficacia y eficiencia	**OE**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**
Revisar y actualizar la normativa	OO	x		x					
Coordinar la tramitación del Anteproyecto de Ley del Patrimonio de la CA	OO					x			
Disponer de una nueva Ley de Patrimonio	OO							x	x
Tramitación del expediente normativo	AC	x		x		x		x	x
Usar plenamente los inmuebles y ejecutar el plan de sedes	OO	x		x					
Avanzar en la reducción del alquiler en las sedes administrativas	OO					x			
Actuaciones en materia de arrendamiento de sedes administrativas	AC	x		x		x			
Actuaciones en materia de enajenaciones de bienes inmuebles	AC	x		x					
Avanzar en la elaboración de un nuevo Plan de Sedes	OO							x	x
Estudio de las necesidades de espacio a medio y largo plazo	AC							x	x
Fijación de líneas básicas estratégicas para la redacción del Plan	AC							x	x
Utilizar Metodología BIM en las obras que se acometan	OO	x		x		x			x
Formación en Metodología BIM	AC	x		x		x			x
Avanzar en la regularización del Patrimonio de la Junta de Andalucía	OO	x		x		x		x	x
Avance en la adecuación de la información del IGBD	AC	x		x		x		x	x
Gestión de Expedientes Patrimoniales	AC	x		x		x		x	x
Acometer obras para la construcción de nuevos edificios admtvos. o reformas integrales, y adecuación a medidas de eficiencia	OO		x		x		x		x
Obra del edificio Plaza Asdrúbal en Cádiz	AC		x		x		x		
Obras derivadas de la cláusula due diligence del contrato de arrendamiento 70 inmuebles	AC		x		x		x		
Obra del edificio en Plaza de la Constitución de Huelva	AC						x		x
Obra edificio administrativo Plaza Constitución Córdoba	AC						x		
Obra del edificio administrativo Ortega Gasset en Málaga	AC						x		
Obra edificio administrativo Almanjayar- 2ª Fase en Granada	AC								x
Actuaciones de accesibilidad y eficiencia energética en edificios administrativos	AC								x
Acometer actuaciones en arrendamientos y mantenimiento de edificios administrativos	OO		x		x		x		
Actuaciones contractuales para la gestión del mantenimiento de los edificios administrativos de usos múltiples	AC		**x**		**x**		**x**		

Fuente de información: Fichas de cumplimiento de las Cuentas Generales rendidas.

ANEXO II
INDICADORES DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 61G – EJERCICIO 2022

Sec	Tipo	Objetivos Estratégicos (OE), Operativos (OO) y Actuaciones (AC)	Indicadores	Magnitud	Cuantía prevista	Previsión final	Cantidad alcanzada	*Grado ejecución*
	OE	1. Establecer un modelo de gestión patrimonial que potencie la capacidad de gestión, agilidad y mayor eficacia y eficiencia	1. Instrucciones y comunicaciones modelos de gestión patrimonial	Nº	5	0	5	100,00
11	OO	1.1. Revisar y actualizar la normativa	1.1. Ejecución tramitación de normativa	%	15	15	15	100,00
	AC	1.1.1. Tramitación del expediente normativo	1.1.1. Informes y estudios	Nº	1	1	1	100,00
	OO	1.2. Usar plenamente los inmuebles y ejecutar el plan de sedes	1.2. Uso de alquiler en sedes administrativas	%	45	45	45	100,00
	AC	1.2.1. Actuaciones en materia de arrendamiento de sedes administrativas	1.2.1. Informes preceptivos sobre arrendamientos	Nº	60	60	104	173,33
	AC	1.2.2. Actuaciones en materia de enajenaciones de bienes inmuebles	1.2.2. Informes y estudios	Nº	4	4	2	50,00
	OO	1.3. Utilizar Metodología BIM en las obras que se acometan	1.3. Empleo de la metodología BIM	%	75	75	75	100,00
	AC	1.3.1. Formación en Metodología BIM	1.3.1. Sesiones formativas	Nº	3	3	0	0,00
	OO	1.4. Avanzar en la regularización del Patrimonio de la Junta de Andalucía	1.4. Incidencias funcionales del IGBD de la JA	Nº	120	120	136	113,33
	AC	1.4.1. Avance en la adecuación de la información del IGBD de la JA	1.4.1. Gestiones en el inventario	Nº	12.000	12.000	5.041	42,01
	AC	1.4.2. Gestión de Expedientes Patrimoniales	1.4.2. Expedientes patrimoniales	Nº	500	500	560	112,00
			1.4.2. Expedientes patrimoniales tramitados ante el CG	Nº	20	20	34	170,00
			1.4.2. Informes sobre cuestiones patrimoniales	Nº	20	20	52	260,00
31	OE	1. Establecer un modelo de gestión patrimonial que potencie la capacidad de gestión, agilidad y mayor eficacia y eficiencia	1. Arrendamientos gestionados	Nº	78	78	78	100,00
	OO	1.1. Acometer obras para la construcción de nuevos edificios admitvos o reformas integrales, y adecuación a medidas de eficiencia	1.1. Proyectos de inversión (rehabilitación de edificios administrativos)	Nº	4	5	4	80,00
	AC	1.1.1. Obra del edificio Plaza Asdrúbal en Cádiz	1.1.1. Inversión realizada/prevista en obras de edificios adttvos	%	100	100	100	100,00
	AC	1.1.2. Obras derivadas de la cláusula due diligence del contrato de arrendamiento 70 inmuebles JA	1.1.2. Inversión realizada/prevista en obras de edificios adttvos (70 inmuebles)	%	100	100	50	50,00
	OO	1.2. Acometer actuaciones en arrendamientos y mantenimiento de edificios administrativos	1.2. Edificios administrativos múltiples	Nº	9	9	9	100,00
	AC	1.2.1. Actuaciones contractuales para la gestión del mantenimiento de los edificios administrativos de usos múltiples	1.2.1. Contratos formalizados	Nº	50	52	52	100,00

Fuente de información: Fichas de cumplimiento de las Cuentas Generales rendidas.