CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PATRIMONIAL DE LAS SEDES ADMINISTRATIVAS E INMUEBLES SIN USO ASIGNADO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

La Cámara de Cuentas de Andalucía, en virtud de lo dispuesto en su Ley de creación y conforme a lo previsto en el Plan Anual de Actuación de 2023, ha realizado una fiscalización sobre la gestión patrimonial de las sedes administrativas e inmuebles sin uso asignado de la Junta de Andalucía.

El **objetivo** de esta fiscalización es concluir si esta gestión patrimonial se ha realizado de conformidad con los principios de eficacia, eficiencia y economía, y si existen áreas de mejora.

El **alcance objetivo** de la fiscalización es la gestión patrimonial de las sedes administrativas e inmuebles sin uso asignado de la Junta de Andalucía. Esta gestión alcanza asuntos tales como el marco estratégico, las operaciones realizadas y su reflejo contable, inventario, etc.

El **alcance subjetivo** comprende la Dirección General de Patrimonio (DGP) de la actual Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, además de los servicios responsables en materia de patrimonio de las delegaciones territoriales. Cuando ha sido necesario, la información sobre la gestión patrimonial de las consejerías y agencias se ha obtenido a través de la documentación disponible en la citada dirección general, atendiendo a su labor de coordinación de los aspectos económicos y patrimoniales de la gestión de las sedes administrativas.

El **ámbito temporal** del trabajo está referido a los ejercicios 2022 y 2023, así como al tiempo trascurrido hasta la finalización de la ejecución de esta fiscalización en enero de 2024, en cuanto a operaciones de gestión patrimonial relacionadas con las sedes administrativas e inmuebles sin uso asignado.

A continuación se exponen las principales **conclusiones**, en relación con el alcance y los objetivos del informe.

La gestión patrimonial de las sedes administrativas e inmuebles sin uso asignado de la Junta de Andalucía no ha dispuesto de un marco estratégico que responda a sus problemas y necesidades. No obstante, la DGP ha puesto en marcha actuaciones específicas encaminadas a solventar la situación patrimonial existente. Además, se han realizado varias operaciones de enajenación de inmuebles destinadas a obtener ingresos y reducir el gasto asociado a los mismos.

La Junta de Andalucía dispone de 294 sedes administrativas al cierre del ejercicio 2023. La información cualitativa y cuantitativa sobre estas sedes presenta algunas carencias, sobre todo relacionadas con la gestión mediante un sistema de inventario, que están siendo solventadas.

La DGP tiene identificados 133 inmuebles sin uso asignado a la finalización del año 2023. De ellos, 23 se han incluido en próximas operaciones de enajenación y 13 lo harán en las sucesivas operaciones que se pongan en marcha. Sin embargo, 88 contienen información suministrada por las consejerías y agencias de adscripción que no ha podido ser objeto de estudio por parte

de la DGP ni disponen de valoración mediante tasación. Para los restantes 9 inmuebles, varias consejerías han manifestado su interés por aprovecharlos.

Además, se han identificado, al menos, 251 inmuebles pendientes de estudio y depuración para su adecuada gestión patrimonial. Una vez llevada a cabo esta tarea, algunos de estos inmuebles podrían ser considerados "sin uso asignado" y puestos en valor, si fuese necesario.

En función del ámbito competencial y del régimen normativo específico, la gestión patrimonial de las sedes administrativas e inmuebles sin uso asignado requiere un marco estratégico.

En marzo de 2020, la DGP elaboró un informe sobre el análisis y diagnóstico de la situación patrimonial objeto de su gestión. Aunque este informe incluyó la definición de problemas y necesidades, elementos esenciales y de excelencia de un plan estratégico, la Junta de Andalucía no ha dispuesto de un plan a tal efecto.

No obstante, este plan está en proceso de formulación, ya que, 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.

Aunque no es un plan estratégico como tal, la DGP elaboró en noviembre de 2022 un plan de sedes administrativas de los servicios centrales, en relación con la XII Legislatura y que suponía la reordenación de las sedes tras los nuevos decretos de estructura orgánica de las consejerías. Se pretendía reducir la superficie ocupada en 7.500 m^2, aunque no se cuantificó el impacto económico de la misma.

Durante el periodo 2019-2022, considerado por la DGP como fase preliminar del plan estratégico en elaboración, los ingresos de la enajenación por subasta y adjudicación directa de 29 inmuebles han supuesto 120,03 M€. Este importe es un 43,53% superior a los valores de tasación de los inmuebles enajenados, que ascendieron a 83,63 M€.

En 2023 se inició un expediente de permuta de dos edificios de oficinas, por un importe de 25,95 M€, pendiente de formalizar en escritura pública en 2024. En enero de 2024, la DGP ha puesto en marcha una nueva subasta de 14 lotes de inmuebles con un precio de venta de salida de 21,50 M€.

Entre la tipología de sedes destacan las relacionadas con las operaciones de compraventa y arrendamiento simultáneo o "sale & lease back". Se trata de 70 inmuebles (8 no son sedes administrativas) vendidos en diciembre de 2014 por 300 M€ y arrendados por un plazo de 20 años a Inversiones Holmes, S.L.(IHSL). Mediante Acuerdo de 27 de octubre de 2023, del Consejo de Gobierno, se autoriza el expediente de gasto derivado de la adquisición directa de 70 inmuebles con destino a sede de dependencias administrativas de la Junta de Andalucía. El importe de la compra asciende a 328,28 M€. Esta cifra se ha imputado al presupuesto de gastos de la siguiente manera: 1 M€ en 2023 y 327,28 M€ en 2024. La compraventa se elevó a escritura pública el 8 de enero de 2024.

La identificación de inmuebles sin uso asignado ha puesto de manifiesto diversas situaciones que evidencian la infrautilización de los mismos y no solamente como sedes administrativas. Las operaciones de subasta y enajenación directa iniciadas en 2019, continuadas en 2022 y 2024 están sirviendo para depurar y poner en valor estos inmuebles.

Para evaluar el aprovechamiento de un edificio se ha comparado el número de personas que trabajan en cada sede y la capacidad máxima de efectivos que pudieran adscribirse. Los resultados han sido los siguientes:

1) Hay 143 sedes, que representan el 60,85% de las 235 sedes con datos consignados, cuya capacidad es superior a los efectivos que trabajan en cada una de ellas. Esta estimación de la capacidad sin cubrir supone una disponibilidad para 6.303 efectivos, representativa del 18,24% del total de la misma.
2) Por el contrario, en 77 sedes, representativas del 32,77%, la capacidad es inferior a los efectivos que trabajan. El posible exceso de efectivos sobre la capacidad de las sedes se estima en 2.863 personas, lo que supone el 8,28% de la capacidad total.

Estas diferencias, tanto por exceso como por defecto, se producen principalmente en las sedes propiedad de la Junta de Andalucía, aunque también tienen relevancia en las sedes arrendadas.

Otro indicador utilizado para analizar el aprovechamiento es la ratio que relaciona la superficie de la sede afecta al servicio con el número de efectivos que trabajan ella. Por término medio, el valor ha sido 25 m^2/efectivo. Los cocientes más altos se alcanzan en los edificios de uso exclusivo por una sola consejería o agencia (27,15 m^2/efectivo), que son los más numerosos, los que agrupan mayor superficie y acogen a más efectivos. En cuanto al régimen de titularidad, los inmuebles propiedad de la Junta de Andalucía, que son los más relevantes según el número, superficie y efectivos, presentan una de las ratios más elevadas (28,54 m^2/efectivo).

Además, tras los decretos de reestructuración de consejerías de 2022 se ha disminuido la superficie ocupada por sedes administrativas en 7.500 m^2, sobre una previsión de reorganizar y reubicar a 13.790 efectivos. Más de 3.400 m^2 se redujeron en sedes arrendadas, preferentemente de la operación de sale & lease back con IHSL.

Según la información suministrada por las consejerías a la DGP, las operaciones de subastas y enajenaciones directas realizadas desde 2019 han supuesto un menor gasto tributario y de mantenimiento de 2,18 M€ para el periodo 2019-2023 en relación con los inmuebles vendidos.

El gasto con mayor relevancia en la gestión patrimonial de las sedes administrativas es el relativo a los arrendamientos. Para el conjunto de las consejerías y agencias de la Junta de Andalucía, el gasto de arrendamientos de edificios y otras construcciones ha aumentado a lo largo del periodo 2018-2022 un 6,39% en términos de obligaciones reconocidas. Se ha pasado de 91,76 M€ a 97,62 M€, motivado fundamentalmente por los incrementos anuales de los índices de precios al consumo (IPC) en función a las disposiciones de los respectivos contratos.

A 31/12/2022, los créditos comprometidos en ejercicios futuros por arrendamientos ascendieron a 895,74 M€, motivados principalmente por los 70 inmuebles de la operación de

"sale & lease-back" con IHSL que vencerá en 2034. Esta operación ha sido revertida como consecuencia del reciente Acuerdo de 27 de octubre de 2023, del Consejo de Gobierno.

La DGP ha estimado el impacto monetario del ahorro de arrendamientos por la compra de los 70 inmuebles en 442,40 M€ (535,30 M€ si se tiene en cuenta el 21% de IVA) para los próximos 11 años que transcurrirían desde 2024 a 2034. Sobre estos valores, la DGP no ha aplicado ningún método de capitalización de rentas a partir de una tasa de descuento.

Sin embargo, en 2023 y 2024 se incurrirá en un gasto para la compra de los 70 inmuebles de 1 M€ y de 327,28 M€, respectivamente, y a partir de 2024 habrá que liquidar el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, estimado en 1,20 M€ anuales. La DGP ha calculado que la valoración de esta cartera por capitalización de las rentas actuales de 2023 estaría en un rango entre 374,28 M€ y 428,78 M€, dependiendo de la rentabilidad considerada. Estas valoraciones resultan superiores al precio de compra pactado.

Los gastos de mantenimiento de estos edificios, que incluyen reparaciones por desgaste del uso, mantenimiento ordinario que no sea estructural, limpieza, vigilancia, etc., ya eran asumidos por la Junta de Andalucía durante el contrato de arrendamiento iniciado en 2014. Desde 2024 deberá seguir con esta obligación, aunque lo hará en calidad de propietaria de los inmuebles.

Si bien en diversos puntos de este informe se ha analizado la eficiencia y la rentabilidad de las operaciones de gestión patrimonial llevados a cabo, las siguientes cuestiones no han sido objeto de evaluación por la Junta de Andalucía y más concretamente por la DGP, al menos, en su ámbito competencial, en cuanto al impacto en las partes interesadas:

1) La rentabilidad de la gestión patrimonial en términos de repercusión en los empleados públicos y en la ciudadanía.
2) La eficiencia, la racionalidad y la sostenibilidad en la administración, gestión y uso de los edificios destinados a sedes administrativas.

Estas cuestiones forman parte de los principios de gestión de los edificios destinados a sede administrativa y, aunque no tienen un desarrollo exhaustivo en la normativa de aplicación, debieron ser objeto de evaluación.

Recomendaciones para la mejora de la gestión

Las recomendaciones van dirigidas a la Dirección General de Patrimonio la cual, a través de los mecanismos de coordinación y comunicación con las distintas consejerías, deberá promover su implantación y seguimiento.

Depurar y completar toda la información relevante de las sedes administrativas e inmuebles sin uso para facilitar su gestión y puesta en valor, en caso de ser necesaria.

Culminar la elaboración del Plan Estratégico de Sedes Administrativas de la Junta de Andalucía.

Mejorar el aprovechamiento de las sedes administrativas en cuanto a la capacidad de efectivos disponibles, sobre todo en edificios arrendados, pudiendo con ello revisar las condiciones contractuales que lo permitan.

Establecer estándares en cuanto a la ratio de ocupación de las sedes que posibiliten analizar el grado de aprovechamiento de los edificios que las albergan.

Perseverar en la reducción de los gastos asociados a la gestión, administración y uso de las sedes, así como de los arrendamientos, potenciado las funciones de las comisiones coordinadoras de los edificios de uso múltiple y compartido.

Poner en marcha el nuevo sistema de información para el inventario una vez completado el periodo de ejecución del contrato licitado a tal efecto.

Cuantificar y documentar los ahorros de gastos que se calculen cuando se identifiquen inmuebles sin uso asignado.

Evaluar la eficiencia, rentabilidad, racionalidad y sostenibilidad de la gestión patrimonial en cuanto al impacto en las partes interesadas (gestores, empleados públicos, usuarios y ciudadanía).

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.