DIRECTRICES TÉCNICAS

Fiscalización del Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad Autónoma de Andalucía

(CO 03/2018)

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

El plan de actuaciones aprobado por el Pleno para el ejercicio 2018 ha incluido un informe de fiscalización sobre el Inventario General de Bienes y Derechos (IGBD) de la Comunidad Autónoma de Andalucía (CAA).

De la revisión general efectuada del inventario con motivo del análisis de la cuenta de inmovilizado rendida en los informes sobre la Cuenta General de los últimos ejercicios, se vienen observando debilidades que hacen aconsejable una actuación específica que permita profundizar en determinados aspectos. El resultado de este trabajo específico podría ser por tanto muy útil para próximos informes de la Cuenta General, afectando de forma transversal a varias áreas como por ejemplo entorno tecnológico, estados de contabilidad financiera y agencias.

Por otra parte, si bien en el plan de actuaciones de la Cámara de Cuentas de 2001 se incluyó una actuación específica relacionada con esta materia, circunscrita a la gestión del inventario, el largo transcurso de tiempo acaecido junto con los cambios normativos y de gestión ocurridos hacen que las recomendaciones incluidas en dicho informe hayan perdido validez en el marco actual.

2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

2.1. Tipo de fiscalización

Esta actuación se configura como de cumplimiento ya que pretende evaluar si la confección, contenido y actualización del Inventario General de Bienes y Derechos de la CAA cumple, en todos los aspectos significativos, la normativa que le resulta de aplicación, identificada como marco legal en el apartado 3.2 del presente documento de planificación. Se emitirá una opinión sobre el cumplimiento de la normativa en términos de seguridad razonable, indicando por tanto si se cumple o no, en todos los aspectos significativos, con los criterios establecidos.

2.2. Objetivos generales

Los objetivos de la fiscalización propuestos serían:

- Evaluar los procedimientos de control interno implantados.
- Analizar el aplicativo informático de gestión del inventario (módulo de activo fijo).
- Verificar el cumplimiento de la normativa reguladora en relación con la elaboración, contenido y actualización del inventario.
- Comprobar la fiabilidad, integridad y exactitud de los registros del inventario.
- Verificar la correlación y coherencia del inventario con contabilidad financiera.
- Evaluar el inventario como herramienta de toma de decisiones: seguimiento interno de la gestión.

2.3. Alcance de la fiscalización

Alcance subjetivo

Constituye el alcance subjetivo las entidades cuyos bienes y derechos se incorporan en el inventario general. Según el art. 14 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LPA) y el art. 15 del Decreto 276/1987, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (RLPA), el Inventario General de Bienes y Derechos engloba a la Comunidad Autónoma y a las Entidades de Derecho público dependientes de la misma.

Atendiendo a los preceptos citados, y a las competencias atribuidas por el Decreto 206/2015, de 14 de julio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, le corresponde a la Dirección General de Patrimonio (DGPT) la confección y actualización del Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad Autónoma. Las competencias de gestión y mantenimiento se regulan en los artículos 11, 12 y 15 de la LPA y 12,13 y 15 del RLPA.

Alcance objetivo

El alcance objetivo lo comprenden los bienes y derechos incluidos en el IGBD. Estos bienes se clasifican, según prevé el RLPA (arts. 22 a 29) en bienes inmuebles, valores mobiliarios, créditos y derechos personales, vehículos, semovientes, derechos reales, bienes muebles de valor extraordinario o artístico y bienes y derechos a revertir. En el apartado 4 de este documento de planificación se ofrece un resumen de datos por clase de activo, según la codificación del inventario.

Para que la evidencia de auditoría sea suficiente y adecuada y así reducir el riesgo de auditoría a un nivel aceptablemente bajo, se han diseñado prueba de controles y procedimientos sustantivos de auditoría, incluyendo pruebas de detalle y procedimientos analíticos.

Alcance temporal

El alcance temporal será el ejercicio 2017. No obstante, se ampliará dicho alcance a ejercicios anteriores o hasta la fecha de realización del trabajo de campo en el caso de resultar necesario para una mejor consecución de los objetivos propuestos.

Asimismo, teniendo en cuenta la proximidad entre el momento de realización de la actuación y el ejercicio fiscalizado, para determinadas comprobaciones complementarias o auxiliares se utilizará la última información disponible en cada caso.

Este trabajo se realizará conforme a los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo, desarrollados en guías prácticas de fiscalización. Entre ellas, se señalan de forma particular las ISSAI-ES nivel III (ISSAI-ES 400 “Principios fundamentales de la fiscalización de cumplimiento”) y IV (ISSAI-ES 4000 “Directrices para la fiscalización de cumplimiento”) y las Guías prácticas de fiscalización de los OCEX (GPF-OCEX 4001 “Las fiscalizaciones de cumplimiento de la legalidad y modelos de informe” y 4320 “Guía sobre la importancia relativa en las fiscalizaciones de cumplimiento de legalidad”).

3. CONOCIMIENTO DEL IGBD Y SU ENTORNO

3.1. Naturaleza y objeto

Según establece la disposición adicional octava de la LPA, el Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad Autónoma, al que se refiere el artículo 14 de esta Ley, comprenderá todos los bienes y derechos que integran el Patrimonio de la Comunidad Autónoma, con excepción de los que hayan sido adquiridos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico patrimonial de acuerdo con sus fines peculiares, y de aquellos bienes muebles que sean fungibles o cuyo valor unitario sea inferior a 300,51 €.

Desde el ejercicio 2015, la gestión del inventario se lleva a cabo mediante un módulo del sistema de gestión integral de recursos organizativos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales (GIRO), implantado por la Orden de 17 de diciembre de 2014, denominado "activo fijo: inventario y contabilidad patrimonial".

Desde una perspectiva presupuestaria, en el marco de las competencias atribuidas a la DGPT, el programa 61G "Gestión y administración del patrimonio de la Comunidad Autónoma" plantea entre sus objetivos gestionar y mantener el Inventario General de Bienes y Derechos. En relación con dicho objetivo, están definidos una serie de actividades e indicadores.

3.2. Marco legal y regulatorio

La principal normativa aplicable se relaciona a continuación, ordenada por rango normativo y fecha.

- Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.
- Decreto 276/1987, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Decreto 149/1988, de 5 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía.
- Decreto 206/2015, de 14 de julio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.
- Orden de 17 de diciembre de 2014, por la que se acuerda la implantación del sistema de gestión integral de recursos organizativos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales.
- Orden de 30 de marzo de 2015, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Financiera de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus Agencias Administrativas y de Régimen Especial

3.3. Estructura organizativa y de control interno

A la Dirección General de Patrimonio le corresponde, entre otras funciones, la confección y actualización del Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad Autónoma, en los términos previsto en la legislación de patrimonio (art. 14 de la LPA, art. 15 RLPA y art. 10 del Decreto 206/2015, de 14 de julio). El artículo 16 del RLPA señala que el inventario general será autorizado por el servicio competente con el visto bueno del Director General de Patrimonio.

Entre los servicios de la DGPT, el Servicio de Inventario y Riesgos es la unidad encargada de funciones tales como la actualización de bienes inmuebles del IGBD (altas, bajas y modificaciones, salvo las excepciones contenidas en la legislación específica), la formación de la cuenta de inmovilizado y la coordinación de las actuaciones que se realicen con base en los artículos 15 de la LPA y 18 del RLPA. Por otro lado, atendiendo a los artículos 11, 12 y 15 de la LPA y concordantes de su reglamento de aplicación, las facultades y obligaciones que deriven de la gestión o uso de los bienes corresponden al órgano que los tenga adscritos o cedidos.

Teniendo en cuenta que el inventario se gestiona a través de un módulo del sistema GIRO, resulta necesaria la colaboración y coordinación entre la DGPT y la Dirección General de Política Digital, entre cuyas funciones se encuentra la dirección, administración y gestión integral de GIRO (art. 9 del Decreto 206/2015, de 14 de julio, siguientes).

Por último, desde una perspectiva económica, como cualquier otra actividad generadora de gastos e ingresos de la Administración de la Junta de Andalucía, se encuentra sometida al control interno de la Intervención General de la Junta de Andalucía (art. 85 del TRLGHP).

4. PRINCIPALES DATOS IGBD

A 31 de diciembre de 2017, el IGBD contaba con un total de 400.105 registros de activos por un valor neto contable de 22.181,48 M€. El 95,67% de los registros corresponden a muebles, representativos del 2,93% (649,94 M€) del valor neto contable y el 4,33% son bienes inmuebles, cuyo valor neto contable supone el 97,07% (21.531,54 M€) del total.

IGBD POR TIPO DE ACTIVO 2017

M€

Tipo de activo	Nº registros	Valor neto contable (VNC)
Inmuebles	17.341	21.531,54
Muebles	382.764	649,94
Total	**400.105**	**22.181,48**

Fuente: IGBD DGPT, datos facilitados mayo 2018. **Cuadro nº 1**

A continuación, se ofrece el detalle por clase de activo tanto de los bienes inmuebles (cuadro nº 2) como muebles (cuadro nº 3). Las construcciones e infraestructuras representan más del 90% del valor de los inmuebles; por lo que se refiere a muebles, el 81,71% (531,07 M€) se corresponden con inversiones financieras en patrimonio.

DESGLOSE BIENES INMUEBLES POR CLASE DE ACTIVO IGBD 2017

M€

Clase de activo	Nº de registros	VNC	% sobre registros	% sobre VNC
Inversiones sobre activos utilizados en régimen de arrendamiento o cedidos	28	0,44	0,16%	0,00%
Terrenos y bienes naturales	8.882	1.216,47	51,22%	5,65%
Construcciones	6.073	10.101,70	35,02%	46,92%
Infraestructuras	186	9.488,56	1,07%	44,07%
Bienes de patrimonio histórico	338	434,27	1,95%	2,02%
Instalaciones técnicas y otras instalaciones	824	275,30	4,75%	1,28%
Construcciones en curso	24	14,79	0,14%	0,07%
Mercaderías A	953	0,00	5,50%	0,00%
Materias primas A	33	0,01	0,19%	0,00%
Total	17.341	21.531,54	100,00%	100,00%

Fuente: IGBD DGPT, datos facilitados mayo 2018. **Cuadro nº 2**

DESGLOSE BIENES MUEBLES POR CLASE DE ACTIVO IGBD 2017

M€

Clase de activo	Nº de registros	VNC	% sobre registros	% sobre VNC
Propiedad industrial e intelectual	225	0,14	0,06%	0,02%
Aplicaciones informáticas	765	6,96	0,20%	1,07%
Bienes del patrimonio histórico	416	5,96	0,11%	0,92%
Maquinaria y utillaje	66.964	46,08	17,49%	7,09%
Mobiliario	230.846	20,74	60,31%	3,19%
Equipos para procesos de información	76.540	31,68	20,00%	4,87%
Elementos de transporte	4.070	6,36	1,06%	0,98%
Otro inmovilizado material	2.894	0,95	0,76%	0,15%
Inversiones financieras en patrimonio	44	531,07	0,01%	81,71%
Total	**382.764**	**649,94**	**100,00%**	**100,00%**

Fuente: IGBD DGPT, datos facilitados mayo 2018. **Cuadro nº 3**

Para la realización de este trabajo no se va disponer de los balances de situación y de la cuenta de inmovilizado de 2017 ya que, según ha informado la IGJA, éstos se encuentran aún en elaboración, al enmarcarse dentro de la Cuenta General del mismo periodo, ajustada a los plazos establecidos en la normativa para su rendición. Tal como se ha indicado en el alcance temporal, en aquellas comprobaciones que no se pueda contar con información de 2017, se utilizará la última disponible.

5. INFORME A EMITIR

El informe a emitir presentará la siguiente propuesta de estructura:

1. Introducción.
2. Responsabilidad de los órganos de la Junta de Andalucía en relación con el IGBD.
3. Responsabilidad del Órgano de Control Externo.
4. Fundamento de la opinión.
5. Opinión.
6. Otros asuntos y observaciones que no afectan a la opinión.
7. Recomendaciones (cuando corresponda).
8. Alegaciones de la entidad auditada.
9. Anexos.

6. EQUIPO DE AUDITORÍA, PRESUPUESTO DE TIEMPOS Y CALENDARIO PREVISTO

6.1. Equipo de auditoría

El Consejero responsable de esta actuación es D. Antonio López Hernández.

El equipo de trabajo está compuesto por un auditor y un técnico de auditoría.

6.2. Presupuesto de tiempos

Se ha preparado una estimación de horas, la cual se expone en el siguiente cuadro:

CUADRO ESTIMACIÓN CARGA HORARIA

Mes (2)	Días laborables	Horas del mes	Horas auditora (1)	Horas técnico
Marzo	5	35	10	10
Abril	19	127	66	66
Mayo	21	147	105	105
Junio	21	147	126	126
TOTAL	**66**	**456**	**307**	**307**

(1) En marzo la dedicación al presente trabajo ha sido del 28% de la jornada laboral, en abril del 50%, en mayo del 71% y en junio del 100%.
(2) Los días feria se han computado a 5 horas.

Según el cuadro anterior, este trabajo podría requerir un total de 614 horas.

Respecto a la modulación de la duración de este informe se ha tenido en cuenta el documento sobre tiempos de elaboración y tramitación de los informes de la CCA aprobado por el Pleno. Según los parámetros fijados en dicho documento, el número de días a dedicar en este informe se situaría en 77 días. El tiempo estimado se sitúa en 66 días encontrándose por tanto dentro de lo marcado en el documento citado.

En relación con esta duración prevista, debe tenerse en cuenta que no se emplearán la totalidad de horas de la jornada laboral, al compaginar el equipo de auditoría esta actuación con otros trabajos.

El trabajo de campo se prevé que dure 24 días, siendo inferior por tanto al 40% del tiempo estimado hasta la presentación del borrador, tal como prevé el documento sobre tiempos mencionado.

6.3. Calendario previsto

El calendario previsto para la presente actuación se detalla a continuación:

Comunicación al órgano auditado del inicio de los trabajos	2 de marzo
Trabajos preliminares, planificación y programación	26 de marzo
Fecha del documento de directrices técnicas	11 de mayo
Inicio del trabajo de campo	14 de mayo
Finalización del trabajo de campo	15 de junio
Entrega de Borrador de Informe a Consejero	6 de julio