

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

8709 *Resolución de 16 de mayo de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la gestión y control contables del inmovilizado material de la Administración General del Estado.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 16 de mayo de 2017, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la gestión y control contables del inmovilizado material de la Administración General del Estado, acuerda:

1. Asumir el contenido del citado Informe, así como sus conclusiones y recomendaciones.

2. Instar al Gobierno a:

– Que el Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Dirección General de Patrimonio del Estado, establezca un plan de actuación para culminar la depuración de la información obtenida de las encomiendas de gestión a SEGIPSA.

– Que el Ministerio de Hacienda y Función Pública promueva la implantación de la aplicación SOROLLA2 en el ámbito de la Administración General del Estado y que introduzca mejoras en esta aplicación, diseñando su enlace automático con la aplicación SIC.

– Establecer planes de actuación para identificar aquellos bienes, procedentes de la carga inicial, cuyo valor en inventario presente un mayor riesgo de estar desactualizado y verificar si en su determinación se siguieron criterios adecuados para obtener un valor razonable.

– Tomar las medidas necesarias para promover la realización de un plan de actuación conjunto con el Ministerio de Fomento para aflorar las viviendas potencialmente pertenecientes a la Administración General del Estado que no están controladas por el Ministerio de Fomento ni incluidas en el Inventario General de Bienes Inmuebles ni, por ende, en el Inmovilizado material de la Administración General del Estado.

– Mejorar la representatividad del Inventario General de Bienes Inmuebles, abordando por el Ministerio de Hacienda y Función Pública las recomendaciones propuestas en el Informe de Fiscalización.

– Abordar por la Dirección General de Patrimonio del Estado un plan de actuación para depurar la información obtenida en las encomiendas de gestión a SEGIPSA.

– Implantar de forma generalizada la aplicación SOROLLA 2 y establecer un enlace automático con la aplicación SIC.

– Aprobar por la Intervención General de la Administración del Estado una Instrucción que detalle el movimiento de las cuentas divisionarias. Y estudiar la supresión de las subcuentas que no presentan movimientos durante varios ejercicios.

– Que solo aquellos bienes muebles que tengan cierta importancia figuren en el activo del balance, estableciendo umbrales de capitalización por la Intervención General de la Administración del Estado.

– Establecer mejoras en las aplicaciones CIBI y SIC para garantizar la correspondencia de la información en ambas aplicaciones.

Palacio del Congreso de los Diputados, 16 de mayo de 2017.–El Presidente de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Eloy Suárez Lamata.–El Secretario Primero de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Vicente Ten Oliver.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.121

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y CONTROL CONTABLES DEL INMOVILIZADO MATERIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 22 de diciembre de 2015, el INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y CONTROL CONTABLES DEL INMOVILIZADO MATERIAL DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28 de la Ley de Funcionamiento

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	13
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.....	13
I.2. ANTECEDENTES.....	13
I.3. MARCO NORMATIVO.....	16
I.4. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.....	18
I.5. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES.....	19
II. RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.....	21
II.1. ESTRUCTURA EXPOSITIVA DE LOS RESULTADOS.....	21
II.2. PROCEDIMIENTOS APLICADOS POR LA DGPE EN LA GESTIÓN DEL IGBDE.....	22
II.2.1. Actuación de la DGPE en relación con el inventario de bienes inmuebles.....	22
II.2.2. Actuaciones de la DGPE con relación a los bienes muebles cuyo inventario no corresponda llevar a los departamentos ministeriales o a los organismos públicos.....	36
II.3. PROCEDIMIENTOS APLICADOS POR LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES FISCALIZADOS EN LA GESTIÓN INVENTARIAL DE LOS BIENES DE SU COMPETENCIA.....	38
II.3.1. Terrenos y construcciones.....	40
II.3.2. Infraestructuras.....	41
II.3.3. Maquinaria.....	42
II.3.4. Instalaciones técnicas.....	42
II.3.5. Mobiliario.....	43
II.3.6. Equipos para procesos de información.....	43
II.3.7. Elementos de transporte.....	44
II.3.8. Otro inmovilizado material.....	44
II.3.9. Aplicación SOROLLA.....	45
II.4. PROCEDIMIENTOS APLICADOS POR LAS OFICINAS CONTABLES PARA EL REGISTRO CONTABLE DE LOS BIENES INCLUIDOS EN EL INMOVILIZADO MATERIAL DE LA AGE.....	47

II.4.1. Cuentas 210.Terrenos y bienes naturales y 211.Construcciones	48
II.4.2. Cuenta 212.Infraestructuras	63
II.4.3. Cuenta 213.Bienes del patrimonio histórico	66
II.4.4. Cuentas 214, 215, 216, 217 y 218.....	68
II.4.5. Cuenta 219.Otro inmovilizado material.....	72
II.4.6. Cuentas 291.Deterioro de valor del inmovilizado material y 299.Deterioro de valor por usufructo cedido del inmovilizado material	74
II.4.7. Análisis de la correspondencia entre las cuentas de ejecución presupuestaria y las cuentas de contabilidad patrimonial que constituyen el Inmovilizado material de la AGE	75
II.4.8. Umbrales de capitalización.....	78
III. CONCLUSIONES	80
III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA ACTUACIÓN DE LA DGPE (SUBAPART. II.2).....	80
III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA ACTUACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES FISCALIZADOS (SUBAPART. II.3)	80
III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA ACTUACIÓN DE LAS OFICINAS CONTABLES (SUBAPART. II.4)	82
III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS A CUESTIONES DE IGUALDAD DE GÉNERO	85
IV. RECOMENDACIONES	85

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL INFORME

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AGE	Administración General del Estado
CANOA	Sistema de Contabilidad Analítica Normalizada para las Organizaciones Administrativas
CIBI	Central de Información de Bienes Inventariables del Estado
CIMA	Control del Inventario del Inmovilizado Material
D.G.	Dirección General
DEH	Delegación de Economía y Hacienda
DGAVS	Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
DGPE	Dirección General del Patrimonio del Estado
DGVAU	Dirección General de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo
GIESE	Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado
IFJ	Identificación Física y Jurídica
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGBDE	Inventario General de Bienes y Derechos del Estado
INVIED	Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa
LPAP	Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas
MAGRAMA	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
MEYSS	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
MSSSI	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
PGCP	Plan General de Contabilidad Pública
PSA	Patrimonio Sindical Acumulado
S.G.	Subdirección General
SEGIPSA	Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, S.A.
SGPE	Subdirección General del Patrimonio del Estado
SIC	Sistema de Información Contable
SICOP	Sistema de Información Contable para la Administración del Estado
SOROLLA	Sistema Informático de Apoyo a la Gestión Económica de los Centros Gestores Públicos

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1: BALANCE DE SITUACIÓN DE LA AGE / INMOVILIZADO MATERIAL.....	13
CUADRO Nº 2: BALANCE DE SITUACIÓN DE LA AGE / DETALLE POR CUENTAS	14
CUADRO Nº 3: ALTAS POR TIPO DE OPERACIÓN EN CIBI	28
CUADRO Nº 4: BAJAS POR TIPO DE OPERACIÓN EN CIBI	31
CUADRO Nº 5: ENCOMIENDAS DE GESTIÓN SUSCRITAS EN EL PERÍODO 2001-2007	34
CUADRO Nº 6: SECCIONES DE PATRIMONIO EN LAS QUE NO SE HAN TRAMITADO EXPEDIENTES DE IFJ.....	36
CUADRO Nº 7: SALDOS DE LAS CUENTAS 210, 211, 230, 231 Y 2811	48
CUADRO Nº 8: SALDOS DE LAS CUENTAS 212, 232 Y 2812	64
CUADRO Nº 9: SALDOS DE LAS SUBCUENTAS 2320 Y 2321 / DETALLE POR DEPARTAMENTOS MINISTERIALES.....	65
CUADRO Nº 10: SALDOS DE LAS CUENTAS 213 Y 233	66
CUADRO Nº 11: SALDOS DE LAS CUENTAS 214, 215, 216, 217, 218, 234, 235, 237, 2814, 2815, 2816, 2817 Y 2818.....	68
CUADRO Nº 12: SALDOS DE LAS SUBCUENTAS 2197, 2198, 2199 Y 2819	72
CUADRO Nº 13: SALDOS DE LAS SUBCUENTAS 2911 Y 2991	74

RELACIÓN DE GRÁFICOS

DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 1: INCORPORACIÓN DE BIENES PROCEDENTES DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA.....	29
DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 2: PROCEDIMIENTO DE BAJA POR ENAJENACIÓN.....	32
DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 3: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA CIBI- SIC	52
DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 4: OPERATIVA A TRAVÉS DE LA CUENTA 2197	53
DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 5: OPERATIVA A TRAVÉS DE LA CUENTA 5590.....	55
DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 6: OPERATIVA A TRAVÉS DE LAS CUENTAS 4380 / 4390	56
DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 7: PROCEDIMIENTO INMUEBLES NO CIBI	60
DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 8: PROCEDIMIENTO INMUEBLES PENDIENTES DE CLASIFICAR	62
DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 9: PROCEDIMIENTO EN INFRAESTRUCTURAS	64
DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 10: PROCEDIMIENTO EN PATRIMONIO HISTÓRICO.....	67
DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 11: PROCEDIMIENTO EN BIENES MUEBLES / 214, 215 Y 217 ..	70
DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 12: PROCEDIMIENTO EN BIENES MUEBLES / 216, 218 Y 2199.....	71

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El origen de este procedimiento fiscalizador se encuentra en el Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 23 de diciembre de 2013¹, por el que se aprobó el Programa de Fiscalizaciones para el año 2014. Asimismo, en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2015, aprobado por el Pleno en su sesión de 30 de octubre de 2014², en el apartado IV.1. *Fiscalizaciones en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos*, figura la fiscalización denominada *Fiscalización de la gestión y control contables del inmovilizado material de la Administración General del Estado*.

I.2. ANTECEDENTES

La Adaptación del PGCP a la AGE, aprobada por Resolución de 17 de noviembre de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante IGAE), definió los grupos de cuentas que integran el Inmovilizado material de la AGE. De acuerdo con la citada Adaptación, el Inmovilizado material correspondiente a las cuentas rendidas por la AGE en los dos últimos ejercicios presentaba los siguientes saldos:

CUADRO Nº 1:
BALANCE DE SITUACIÓN DE LA AGE / Inmovilizado material / Ejercicio 2013
(euros)

Concepto	2013	2012
II. Inmovilizado material	112.789.944.714,00	112.942.363.431,01
1. Terrenos	3.607.046.445,78	3.670.311.298,52
2. Construcciones	8.653.651.676,41	8.282.404.516,10
3. Infraestructuras	17.434.891.308,24	22.268.301.417,56
4. Bienes del patrimonio histórico	144.881.115,67	129.849.464,14
5. Otro inmovilizado material	14.113.821.427,48	12.796.881.407,63
6. Inmovilizado en curso y anticipos	68.835.652.740,42	65.794.615.327,06

Fuente: SIC'3.

Los saldos al cierre de 2013 de las cuentas que componen cada uno de los grupos anteriores, fueron los siguientes:

¹ Modificado en sus sesiones de 27 de marzo, 24 de abril, 29 de mayo, 26 de junio y 29 de septiembre de 2014.

² Modificado en sus sesiones de 20 de diciembre de 2014 y 29 de enero, 26 de febrero, 30 de abril, 30 de junio, 23 de julio, 24 de septiembre y 29 de octubre de 2015.

CUADRO Nº 2:
BALANCE DE SITUACIÓN DE LA AGE / Detalle por cuentas
Inmovilizado material / Ejercicio 2013
(euros)

Concepto	Cuenta	Descripción cuenta	Saldo 31.12.2013
1.-Terrenos	210	Terrenos y bienes naturales	3.607.046.445,78
		Subtotal	3.607.046.445,78
2.-Construcciones	211	Construcciones	9.646.993.817,93
2.-Construcciones	281	Amortización acumulada de construcciones	(991.732.432,29)
2.-Construcciones	299	Deterioro de valor por usufructo cedido de construcciones	(1.609.709,23)
		Subtotal	8.653.651.676,41
3.-Infraestructuras	212	Infraestructuras	760.473.369,89
3.-Infraestructuras	271	Inversiones militares en infraestructuras y otros bienes	16.682.111.608,57
3.-Infraestructuras	281	Amortización acumulada de infraestructuras	(7.693.670,22)
		Subtotal	17.434.891.308,24
4.-Bienes del patrimonio histórico	213	Terrenos y otros bienes del patrimonio histórico	144.881.115,67
		Subtotal	144.881.115,67
5.-Otro inmovilizado material	214	Maquinaria y utillaje	643.579.338,32
5.-Otro inmovilizado material	215	Instalaciones técnicas y otras instalaciones	5.652.504.897,12
5.-Otro inmovilizado material	216	Mobiliario	1.341.175.329,69
5.-Otro inmovilizado material	217	Equipos para procesos de información	3.655.282.018,57
5.-Otro inmovilizado material	218	Elementos de transporte	1.811.528.568,75
5.-Otro inmovilizado material	219	Inmovilizado C.I.B.I. por operaciones en curso, operaciones pendientes de formalizar y otro inmovilizado material	1.825.268.210,62
5.-Otro inmovilizado material	272	Inversiones militares de carácter material asociadas al funcionamiento de los servicios	9.857.480.087,74
5.-Otro inmovilizado material	281	Amortización acumulada	(10.672.997.023,33)
		Subtotal	14.113.821.427,48
6.-Inmovilizado en curso y anticipos	230	Adaptación de terrenos y bienes naturales	100.942.077,33
6.-Inmovilizado en curso y anticipos	231	Construcciones en curso	1.277.108.716,63
6.-Inmovilizado en curso y anticipos	232	Infraestructuras en curso	67.457.601.946,46
		Subtotal	68.835.652.740,42
		Total	112.789.944.714,00

Fuente: SIC'3.

Las declaraciones sobre la Cuenta General del Estado correspondientes a las cuentas rendidas por la AGE en los últimos ejercicios han venido insistiendo en la falta de inventarios completos de los

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

15

bienes que integran su inmovilizado no financiero, así como en la falta de información sobre los bienes no incluidos en la Central de Información de Bienes Inventariables del Estado (CIBI).

Esta falta de inventarios completos, según se indica en las precitadas declaraciones, puede originar deficiencias en la información sobre los activos que conforman el inmovilizado material de la AGE, sus amortizaciones, el deterioro de su valor y la información a incluir en la memoria.

Sobre este particular, en el apartado II.1.7. *Seguimiento de las conclusiones obtenidas del examen de la Cuenta General del sector público administrativo de ejercicios anteriores*, de la Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2012, última declaración aprobada por el Pleno del Tribunal (en su sesión de 30.10.2014), se incluye el siguiente párrafo:

“4) Siguen sin figurar en el inventario una parte importante de bienes que integran el inmovilizado no financiero de la AGE. Por su parte, algunos organismos continúan sin disponer de un inventario único, completo y actualizado de sus bienes”.

Por su parte, en el apartado II.6.2. *Resoluciones*, figura la siguiente:

“4) Incrementar paulatinamente el contenido de los inventarios de la Administración General del Estado, (...), comprensivos de los elementos que integran su inmovilizado material, garantizando su integridad y su conciliación contable, lo que con independencia de asegurar su intangibilidad podría contribuir a evitar la actual infradotación de su amortización”.

En el mismo sentido, el *informe de fiscalización de los ingresos gestionados por la Dirección General del Patrimonio del Estado, ejercicio 2001*, aprobado por el Pleno del Tribunal en su sesión de 15 de julio de 2004, indicaba entre sus recomendaciones *“(...) la necesidad de mejorar el funcionamiento del Inventario General de Bienes del Estado, herramienta imprescindible para la gestión de los activos y en el que se han observado debilidades significativas”.*

Como puede apreciarse, el Tribunal ha venido insistiendo desde hace tiempo en las carencias de los inventarios de la AGE y en las consecuencias que ello comporta sobre la representatividad de la cuenta de la AGE.

En relación con la llevanza de los inventarios, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP) señala en su art. 32 que *“las Administraciones públicas están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio, haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados”.*

Por su parte, el art. 33.1 de la misma ley señala que *“el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado está a cargo del Ministerio de Hacienda, su llevanza corresponderá a la Dirección General del Patrimonio del Estado y a las unidades con competencia en materia de gestión patrimonial de los departamentos ministeriales y organismos públicos vinculados a la Administración General del Estado o dependientes de ella, que actuarán como órganos auxiliares”*, especificando en los apartados 2 y 3 del mismo artículo las competencias que corresponden al respecto, tanto a la Dirección General del Patrimonio del Estado (en adelante DGPE) como a las unidades competentes en materia patrimonial de los departamentos ministeriales.

Para el ejercicio de sus competencias en materia de llevanza del inventario, la DGPE cuenta con la aplicación CIBI (Central de Información de Bienes Inventariables), que será analizada más adelante en el apartado II.2.1 de este informe. La aplicación CIBI proporciona, asimismo, a la Subdirección General de Gestión Contable de la IGAE (Central contable), la información necesaria para la elaboración de la Cuenta de la Administración General del Estado que anualmente debe rendirse al Tribunal de Cuentas.

Concretamente, CIBI proporciona información sobre los siguientes subgrupos incluidos en el Inmovilizado material de la AGE: Terrenos, Construcciones, Bienes del patrimonio histórico e

Inmovilizado “en curso” y anticipos. No obstante, como podrá verse, no toda la información incluida en las precitadas rúbricas es proporcionada por la aplicación CIBI.

A su vez, no toda la información incluida en la aplicación CIBI tiene su origen en la gestión realizada por la DGPE. En esta situación se encuentra la información proveniente de los siguientes órganos y entidades:

- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (inmuebles en el exterior).
- Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (en adelante INVIED).
- Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado (en adelante GIESE).
- Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Respecto de los subgrupos de Infraestructuras y Otro inmovilizado material (que incluye, entre otras rúbricas, Maquinaria y utillaje, Instalaciones técnicas y otras instalaciones, Mobiliario, Equipos para proceso de información y Elementos de transporte), debe indicarse que tanto en uno como en otro caso, la llevanza de los inventarios corresponde a los diferentes departamentos ministeriales que tienen encomendada la gestión de los referidos bienes, si bien, como se ha señalado en las sucesivas declaraciones sobre la Cuenta General de la AGE, la contabilización de estos bienes y su amortización se realiza a partir de la información contenida en el Sistema de Información Contable (SIC) mientras no estén operativos los inventarios de los diferentes departamentos, de acuerdo con la disposición transitoria cuarta de la precitada Resolución de 17 de noviembre de 2011.

I.3. MARCO NORMATIVO

Para la indicación del marco normativo aplicable a esta fiscalización, se distinguirá, por una parte, la legislación aplicable al registro y llevanza de los inventarios de bienes que integran el Inmovilizado material de la AGE, y por otra, la que rige la contabilización por los departamentos ministeriales y la Central contable de las operaciones presupuestarias y no presupuestarias relativas a dicho inmovilizado.

La normativa que regula el registro y llevanza de los inventarios de bienes que integran el Inmovilizado material, está constituida, principalmente, por las siguientes disposiciones:

- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la LPAP.
- Orden de 12 de diciembre de 1991, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se implanta en la Administración del Estado un nuevo sistema de información sobre el Inventario General de Bienes Inmuebles.
- Orden de 8 de abril de 1987, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se acuerda impulsar los trabajos de elaboración del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado.
- Resolución de 29 de octubre de 1996, de la Subsecretaría de Economía y Hacienda por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1996, por el que se adoptan medidas urgentes para mejorar el aprovechamiento del patrimonio inmobiliario de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

Por su parte, las principales normas que regulan el registro contable de los bienes de inmovilizado objeto de esta fiscalización son las siguientes:

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

17

- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Real Decreto 578/2001, de 1 de junio, por el que se regulan los principios generales del sistema de información contable de la Administración General del Estado.
- Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 1 de febrero 1996, por la que se aprueban los documentos contables a utilizar por la Administración General del Estado, modificada por Orden EHA/1160/2010 de 29 de Abril, Orden HAP/336/2014 de 4 de marzo y Orden HAP/538/2015 de 23 de marzo.
- Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, modificada por Orden EHA/1160/2010 de 29 de abril, Orden HAP/336/2014 de 4 de marzo y Orden HAP/538/2015 de 23 de marzo.
- Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado. Esta Orden fue derogada por la Orden HAC/1300/2002 y a su vez esta fue derogada por la Orden EHA/3067/2011 (disposición derogatoria única).
- Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.
- Orden EHA/1160/2010, de 29 de abril, por la que se modifican: la Orden de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueban los documentos contables a utilizar por la Administración General del Estado; la Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, aprobada por Orden de 1 de febrero de 1996; y la Orden HAC/1300/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado.
- Orden EHA/3067/2011, de 8 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para la Administración General del Estado, modificada por Orden HAP/336/2014 de 4 de marzo y Orden HAP/538/2015 de 23 de marzo.
- Resolución de 27 de diciembre de 1989, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se modifica el Plan General de Contabilidad Pública y se aprueba la Instrucción provisional de contabilidad del inmovilizado no financiero de la Administración del Estado.
- Resolución de 28 de octubre de 1992, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se regulan los efectos contables del nuevo sistema de información sobre el Inventario General de Bienes Inmuebles.
- Resolución de 14 de diciembre de 1999, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se regulan determinadas operaciones contables a realizar a fin de ejercicio: Amortizaciones del inmovilizado, provisiones y periodificación de gastos e ingresos.
- Resolución de 22 de septiembre de 2008, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueban los documentos contables específicos del Subsistema de Proyectos de Gasto.
- Resolución de 17 de noviembre de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a la Administración General del Estado.

I.4. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con la norma técnica nº 6 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, la fiscalización puede calificarse como operativa o de gestión, puesto que el objetivo de esta ha consistido en analizar los procedimientos de registro contable de los diferentes bienes incluidos en la rúbrica de Inmovilizado material del balance de la AGE, así como los procedimientos de gestión de los inventarios extracontables de dichos bienes, desde la perspectiva de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

Para ello se han analizado, por una parte, los procedimientos aplicados por la IGAE en el registro contable de los mencionados bienes y, por otra, los procedimientos aplicados por la DGPE en la llevanza del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado (en adelante IGBDE), así como los aplicados por los departamentos ministeriales que constituyen el área de la Administración Económica del Estado en la llevanza de los inventarios de bienes existentes en los mismos. En ambos casos, el análisis se ha limitado a los bienes que conforman el Inmovilizado material de la AGE.

El análisis de los diferentes procedimientos que constituyen el ámbito objetivo de esta fiscalización se circunscribe al ejercicio 2013, que corresponde a la última cuenta rendida por la AGE. No obstante, se han tenido en cuenta las modificaciones que se han introducido en dichos procedimientos hasta la fecha de elaboración de este anteproyecto de informe.

En particular, han sido objeto de análisis los siguientes extremos:

- a) La Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2013 en la parte referente a los bienes que constituyen el Inmovilizado material de la AGE.
- b) El IGBDE y los inventarios radicados en los departamentos ministeriales objeto de fiscalización, en la parte referente a los bienes que constituyen el Inmovilizado material de la AGE.
- c) El marco normativo aplicable a estos procedimientos. En especial, la LPAP y su reglamento (aprobado por el Real Decreto 1373/2009); la Orden de 12 de diciembre de 1991, por la que se implanta en la Administración del Estado un nuevo sistema de información sobre el Inventario General de Bienes Inmuebles; la Orden EHA/1037/2010, por la que se aprueba el nuevo Plan General de Contabilidad Pública; la Orden EHA/3067/2011, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para la AGE y la Adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a la AGE, aprobada por Resolución de 17 de noviembre de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado.
- d) Las instrucciones emitidas y criterios seguidos por la IGAE en el registro contable de los bienes que constituyen el Inmovilizado material de la AGE, y por la DGPE y los departamentos ministeriales objeto de fiscalización en la llevanza de los inventarios de su competencia.
- e) Las aplicaciones informáticas y bases de datos utilizadas para el registro contable del Inmovilizado material y para la gestión de los inventarios, en especial las aplicaciones CIBI, SIC y el Sistema Informático de Apoyo a la Gestión Económica de los Centros Gestores Públicos (en adelante SOROLLA).
- f) Los sistemas de control interno aplicados por los órganos encargados de la contabilización de los bienes objeto de fiscalización y de la llevanza de los correspondientes inventarios.
- g) Cualquier otra información o documentación cuyo análisis se ha considerado necesario para alcanzar los objetivos previstos.

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

19

Asimismo, se ha procedido a la verificación del cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en todo aquello en que lo dispuesto en esta normativa hubiera podido tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

Las actuaciones fiscalizadoras se han desarrollado en las sedes de la IGAE, de la DGPE y en los Ministerios de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Empleo y Seguridad Social, Fomento y Sanidad Servicios Sociales e Igualdad.

El examen ha incluido la aplicación de todas aquellas pruebas y procedimientos de auditoría que se han considerado necesarios sobre los libros, documentos, aplicaciones informáticas y registros contables y extracontables obrantes en los órganos que conforman el ámbito subjetivo de esta fiscalización.

La fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por el Pleno en su sesión de 23.12.2013.

La AGE ha rendido en plazo la cuenta correspondiente al periodo fiscalizado y ha cumplido con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas establecido en los arts. 7 de la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas y 30 de la Ley 7/1988, que regula su funcionamiento.

I.5. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

Conforme a lo dispuesto en el art. 44.1 de la Ley 7/1988, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones practicadas en el procedimiento fiscalizador fueron puestos de manifiesto a los responsables, durante el periodo fiscalizado, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de la Intervención General de la Administración del Estado y de la Dirección General de Patrimonio del Estado. Asimismo, se remitió el Informe a los actuales responsables de los cuatro Ministerios seleccionados como muestra de la fiscalización (Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Empleo y Seguridad Social; Fomento y Sanidad Servicios Sociales e Igualdad) y a quienes lo fueron durante el periodo fiscalizado, todo ello para la eventual formulación de las alegaciones que considerasen oportunas o la presentación de los documentos y justificaciones que estimasen procedentes.

A solicitud de la Intervención General, se concedió una prórroga del plazo para formular alegaciones.

Se han recibido contestaciones al trámite de alegaciones por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; del Ministerio de Empleo y Seguridad Social; del Ministerio de Fomento; del Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad; de la Dirección General del Patrimonio del Estado y de la Intervención General de la Administración del Estado.

El Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad se han limitado a manifestar que no formulaban alegaciones. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se remitió a lo señalado al respecto por la Intervención General y por la Dirección General del Patrimonio del Estado, si bien esta última tampoco ha formulado alegaciones.

No se han recibido alegaciones de ninguno de los anteriores responsables de los Ministerios fiscalizados.

En la mayoría de los casos, los alegantes manifiestan su conformidad con las conclusiones y recomendaciones recogidas en el Informe. En aquellos casos en que ha sido necesario, el tratamiento dado a las alegaciones recibidas se ha reflejado en el texto del Informe mediante la modificación del texto inicial. Por todo ello, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado

en los posteriores apartados del Informe, con independencia de las consideraciones que pudieran haberse manifestado en las alegaciones.

II. RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO

II.1. ESTRUCTURA EXPOSITIVA DE LOS RESULTADOS

El art. 9.2 LPAP señala que *“la gestión, administración y explotación de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado que sean de titularidad de la Administración General del Estado corresponderán al Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado”*.

Por su parte, el art. 10 de la misma ley establece las competencias del Consejo de Ministros, del Ministerio de Hacienda, de los restantes departamentos ministeriales, de la DGPE y de los organismos públicos en relación con el patrimonio del Estado.

A este respecto, el art. 32.1 LPAP señala que *“las Administraciones públicas están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio”*.

Por su parte, el apartado 2 del mismo artículo señala que *“el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado incluirá la totalidad de los bienes y derechos que integran el Patrimonio del Estado, con excepción de aquellos que hayan sido adquiridos por los organismos públicos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico patrimonial de acuerdo con sus fines peculiares o para cumplir con los requisitos sobre provisiones técnicas obligatorias, y de aquellos otros bienes y derechos cuyo inventario e identificación corresponda a los departamentos ministeriales u organismos públicos”*. Añadiendo que *“respecto de cada bien o derecho se harán constar en el Inventario General aquellos datos que se consideren necesarios para su gestión y, en todo caso, los correspondientes a las operaciones que, de acuerdo con el Plan General de Contabilidad Pública, den lugar a anotaciones en las rúbricas correspondientes del mismo”*, reconociendo de esta forma, la vinculación entre la información registrada en el Inventario y la contabilidad patrimonial de las administraciones públicas.

La llevanza del IGBDE, de acuerdo con el art. 33.1 LPAP, corresponde a la DGPE y a las unidades con competencia en materia de gestión patrimonial de los departamentos ministeriales y organismos públicos vinculados a la AGE o dependientes de ella.

Con referencia a los bienes que constituyen el Inmovilizado material de la AGE, objeto de la fiscalización, el apartado 2 del mismo artículo señala que la DGPE llevará directamente, ya se trate de bienes demaniales o patrimoniales, el inventario de los bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos (art. 33.2.a); y el de los bienes muebles cuyo inventario no corresponda llevar a los departamentos ministeriales o a los organismos públicos dependientes de la AGE o vinculados a ella, que actuarán como órganos auxiliares (art. 33.2.c).

Por su parte, también en relación con los bienes que constituyen el objeto de esta fiscalización, el apartado 3 del art. 33 LPAP establece que *“Por las unidades competentes en materia patrimonial de los departamentos ministeriales (...) se llevará el inventario de los siguientes bienes y derechos del Patrimonio del Estado:*

- a) *Los bienes de dominio público sometidos a una legislación especial cuya administración y gestión tengan encomendadas.*
- b) *Las infraestructuras de titularidad estatal sobre las que ostenten competencias de administración y gestión.*
- c) *Los bienes muebles adquiridos o utilizados por ellos (...)*.

En consecuencia, la gestión inventarial de los bienes que constituyen el Inmovilizado material de la AGE es llevada a cabo por la DGPE y por las unidades competentes en materia patrimonial de los diferentes departamentos ministeriales.

De acuerdo con los objetivos de la fiscalización se iniciará la exposición de los resultados obtenidos comentando los procedimientos para la llevanza de los inventarios, terminando con el procedimiento seguido para el registro contable de los bienes inventariados. Por ello, se distinguirán los tres apartados siguientes:

1. Procedimientos aplicados por la DGPE en la gestión del IGBDE.
2. Procedimientos aplicados por los departamentos ministeriales fiscalizados en la gestión inventarial de los bienes de su competencia.
3. Procedimientos aplicados por las oficinas contables para el registro contable de los bienes incluidos en el Inmovilizado material de la AGE.

II.2. PROCEDIMIENTOS APLICADOS POR LA DGPE EN LA GESTIÓN DEL IGBDE

Como se ha indicado, la gestión de la DGPE en relación con el IGBDE no se limita solo a los bienes inmuebles, sino también a los bienes muebles cuyo inventario no corresponda llevar a los departamentos ministeriales o a los organismos públicos. Consecuentemente, distinguiremos dos epígrafes en este apartado, diferenciando la actuación de la DGPE en cada uno de estos tipos de bienes, si bien, cabe adelantar que la gestión de la DGPE se centra esencialmente en los inmuebles.

II.2.1. Actuación de la DGPE en relación con el inventario de bienes inmuebles

II.2.1.A) Cuestiones generales

Como herramienta básica para la llevanza del inventario de los bienes inmuebles que forman parte del Inmovilizado material de la AGE y que lleva directamente la DGPE (a los que se refiere el art. 33.2.a LPAP), la Orden de 12.12.1991 del entonces Ministerio de Economía y Hacienda implantó en la Administración del Estado un *nuevo sistema de información sobre el Inventario General de Bienes Inmuebles*. Este nuevo sistema, como se ha indicado, afecta exclusivamente a los bienes inmuebles, por lo que quedan fuera del mismo los bienes a que se refiere el precitado art. 33.2.c, esto es, los bienes muebles cuyo inventario no corresponda llevar a los departamentos ministeriales o a los organismos públicos dependientes de la AGE o vinculados a ella.

Con posterioridad, la Resolución de la IGAE de 28.10.1992 reguló los efectos contables del *nuevo sistema de información sobre el Inventario General de Bienes Inmuebles*, si bien esta perspectiva contable será abordada en el apartado II.4 de este informe.

La aplicación informática que soportó este sistema de información desde enero de 1992 hasta el 24 de noviembre de 2005 fue CIMA (Control del Inventario del Inmovilizado Material). Sin embargo, la LPAP introdujo nuevos elementos en la gestión patrimonial y en la regulación detallada del inventario de los bienes del Estado que no estaban contemplados en el sistema CIMA. Para su toma en consideración, en mayo de 2004 se firmó un protocolo de colaboración entre la IGAE y la DGPE para el desarrollo y administración de una aplicación informática de gestión patrimonial integrada en el control de inventario de bienes inmuebles. El resultado de esta colaboración fue la aplicación CIBI (Central de Información de Bienes Inventariables), por lo que desde noviembre de 2005 es esta la aplicación que soporta el sistema de información que gestiona el Inventario General de Bienes Inmuebles.

CIBI es un sistema de información para la gestión del inventario contable de la AGE, que actualmente se centra exclusivamente en los bienes inmuebles que, según la LPAP, deben estar incluidos en él. Ello no obstante, CIBI también incluye inmuebles propios de organismos autónomos y entes públicos.

Los objetivos funcionales de CIBI son, básicamente, los dos siguientes:

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

23

- Facilitar la gestión del Inventario de Bienes Inmuebles por parte de la DGPE.
- Proporcionar la información contable de dicho inventario requerida por la IGAE, de la parte de dicho inventario que corresponde a la AGE³.

CIBI es un sistema descentralizado en el que participan:

- La Subdirección General del Patrimonio del Estado (SGPE), como oficina principal que controla toda la base de datos.
- La Subdirección General de Gestión Contable de la IGAE, como encargada del control de los efectos contables derivados del funcionamiento del sistema.
- Las unidades de patrimonio de los ministerios, como oficinas conectadas al sistema, con acceso solo a los bienes que dependen del respectivo ministerio y de sus organismos autónomos o entes públicos.
- Las secciones de patrimonio de las Delegaciones Provinciales de Economía y Hacienda, con acceso a los inmuebles que radican en el ámbito de su Delegación.
- Las Intervenciones Delegadas de los ministerios, que incorporan a través del sistema SIC los datos relativos al reconocimiento de obligaciones en las inversiones sobre inmuebles.

La información que se almacena se puede dividir en cuatro bloques:

- Información referente a los aspectos descriptivos del inmueble (ubicación, uso, información catastral, información registral).
- Información patrimonial referente al inmueble (propietario, situación jurídica, uso).
- Información contable (valor contable, amortizaciones, asientos contables).
- Información gráfica (planos, fotografías, documentos escaneados).

Una vez incluido el bien en CIBI no se borra su registro y permanece archivado con un único número de identificación. Este sistema asegura que los datos estén disponibles para cualquier gestión posterior relacionada con dicho bien.

Actualmente CIBI contiene información sobre los siguientes inmuebles:

1. Propiedad del Estado
 - 1.1. Patrimoniales
 - Arrendados
 - Cedidos
 - 1.2. Demaniales
 - Afectados
 - Adscritos
 - En concesión administrativa
 - 1.3. Patrimonio Sindical acumulado (PSA)
 - 1.4. Entregados en gestión a INVIED

³ Como se indicará más adelante (apartado II.4.1.A)), a partir de la información que contiene el subsistema CIBI sobre los inmuebles y con motivo de las operaciones de inventario con implicación contable, el sistema prepara automáticamente los asientos contables correspondientes, incluidos los cálculos de amortizaciones de los bienes durante cada ejercicio contable. Toda esta información contable es, tras el visto bueno de Central contable, enviada al sistema de información contable (SIC'3) mensualmente para que se contabilice.

- 1.5. Entregados en gestión a GIESE
2. Propios de organismos autónomos y entes públicos
3. Recibidos en cesión de uso o precarios
4. Arrendados (derechos de arrendamiento)

En contraposición, no se incluyen en CIBI los siguientes inmuebles:

1. Los que son propiedad de la Tesorería General de la Seguridad Social.
2. Los bienes del Patrimonio Nacional.
3. Los bienes de las Universidades (excepto los de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo).
4. Los bienes transferidos a las Comunidades Autónomas (aunque figuran como “bajas”).
5. Los bienes procedentes de abintestatos.
6. Las infraestructuras de titularidad estatal:
 - Infraestructuras reguladas por la Ley 25/1988, de 28 de julio, de Carreteras.
 - Infraestructuras ferroviarias sometidas al régimen de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.
 - Infraestructuras vinculadas a la Ley de Aguas.
 - Infraestructuras del dominio público aeroportuario.
7. Los bienes de dominio público de uso general.
8. Los bienes de dominio público sometidos a una legislación especial cuya administración y gestión tengan encomendadas las unidades competentes en materia patrimonial de los departamentos ministeriales y organismos públicos vinculados a la AGE o dependientes de ella:
 - Los bienes sometidos a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
 - Los cauces que se rigen por la Ley de Aguas, texto refundido aprobado por el Real Decreto-Legislativo 1/2001, de 20 de julio.
 - El dominio público portuario sometido al régimen de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, texto refundido aprobado por Real Decreto-Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.

En consecuencia, este epígrafe se centra en los bienes inmuebles que forman parte del inmovilizado material de la AGE y que gestiona directamente la DGPE, esto es, los bienes propiedad del Estado patrimoniales y demaniales, excluyendo:

- Los que forman parte del Patrimonio Sindical Acumulado, que son gestionados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Los que están situados fuera de España que son gestionados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Los entregados en gestión a INVIED.
- Los entregados en gestión a GIESE.

II.2.1.B) Carga inicial

Mediante la Orden Ministerial de 8 de abril de 1987 se procedió a impulsar los trabajos de elaboración y actualización del IGBDE regulado en el art. 6 de la entonces vigente Ley del Patrimonio del Estado de 1964.

Para ello se encargó a la Sociedad Estatal de Gestión para la Rehabilitación y Construcción de Viviendas S.A., actual Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, S.A. (SEGIPSA), una valoración de los bienes contenidos en dicho Inventario que concluyó en 1991.

Paralelamente, como se ha indicado, mediante la OM de 12 de diciembre de 1991, se implantó en la AGE un nuevo sistema de información sobre el Inventario General de Bienes Inmuebles gestionado por la aplicación CIMA.

Tras la valoración realizada por SEGIPSA se llevó a cabo la carga inicial en enero de 1992. A partir de ese momento, los nuevos elementos incorporados al inventario o los incorporados como continuación de dicha carga inicial (elementos en que la titularidad de la AGE es anterior a 1992) se valoran por su coste de construcción o adquisición, excepto las altas con origen en expedientes de concentración parcelaria o de investigación, que no siempre incluyen una valoración.

Por otra parte, el valor de todos los elementos incluidos en la aplicación es amortizado de acuerdo con la vigente normativa contable. Tanto la información sobre las altas y bajas realizadas en CIBI como la relativa a la amortización se transfieren al SIC para la conformación de la contabilidad patrimonial de la AGE como se analizará más adelante (apartado II.4.1.A).

No obstante lo anterior, debe señalarse que las valoraciones que figuran en CIBI, especialmente las provenientes de la carga inicial del sistema CIMA realizadas por SEGIPSA entre 1987 y 1991, pueden presentar diferencias significativas respecto del valor actual de mercado, toda vez que no se ha realizado desde entonces (entre 24 y 28 años) ninguna actualización de su valor, salvo las derivadas de nuevas obras o grandes reparaciones en estos inmuebles, a pesar de los incrementos de valoración que ha experimentado el mercado inmobiliario desde 1987.

No debe olvidarse que, de la carga inicial de bienes en CIMA, aún permanecen en CIBI un total de 15.458 bienes, de los que 10.738 mantenían (marzo 2015) el mismo valor que cuando dicha carga se realizó.

Asimismo, llama la atención que el valor catastral de algunos bienes incluidos en CIBI es incluso superior al valor de tasación (proveniente de la carga inicial) que presentan, lo que también puede ser indicativo de la falta de representatividad, en el momento actual, de esta valoración.

A mayor abundamiento, 7.065 bienes de los 49.460 incluidos en CIBI en situación de alta (un 14,28% del total), tanto provenientes de la carga inicial como de altas posteriores, tienen valores inferiores o iguales a 1 euro (valor por el que se recogen en la contabilidad patrimonial de la AGE), a pesar de que muchos de ellos disponen de valor catastral e incluso de valor de tasación (en total 3.951). A este respecto, puede señalarse que el importe total de los valores catastrales que corresponden a estos bienes es de 4.147.165.813,04 euros; sin embargo, su valor en CIBI, y por tanto, en el balance de la AGE, es de solo 4.724,25 euros.

A este respecto, debe señalarse que no hay previsto ningún plan de actuación para actualizar el valor de los bienes incluidos en CIBI.

Esta falta de actualización de los valores de tasación de los inmuebles incluidos en CIBI afecta directamente, por otra parte, a la representatividad de los saldos del Inmovilizado material de la AGE.

II.2.1.C) Procedimientos de alta y baja en el inventario

A la aplicación original de gestión de inventario (CIMA) se le añadió en 2005, como se ha indicado, un aplicativo informático de gestión patrimonial integrado en el mismo sistema. Por tanto, CIBI es tanto un "Inventario de bienes" (CIBI Inventario), como un "Sistema de gestión patrimonial" (CIBI Expedientes).

CIBI Inventario es un módulo de la aplicación que gestiona la base de datos del inventario. Las operaciones que pueden afectar a esta base de datos se agrupan en dos tipos:

- Operaciones de mantenimiento, que engloban cualquier actualización, corrección o incorporación de un dato sobre un bien de una forma puntual, sin trascendencia jurídica ni contable.
- Operaciones específicas, que generan variaciones de datos con trascendencia jurídica o contable.

Existen hasta 156 tipos de operaciones catalogadas a las que se aplica un código único identificativo. Estas operaciones, en su caso, quedan reflejadas en el archivo histórico de cada bien.

Por otra parte, dado que la mayoría de las modificaciones del inventario se producen a causa de actos administrativos, se utiliza también la aplicación para el registro y gestión de los expedientes que generan dichos actos, actividad que se realiza a través del módulo *CIBI Expedientes*. Este módulo gestiona 114 tipos de expedientes diferentes⁴.

Cada tipo de expediente tiene una tramitación específica, adecuada a la gestión que conlleva. La aplicación gestiona los expedientes a través de "Actuaciones" y "Documentos". Cada clase de expediente tiene una relación de posibles "Actuaciones" a desarrollar y estas, a su vez, tienen asociados los "Documentos" que se reciben o se generan en dichas "Actuaciones".

El sistema permite la realización de cada uno de los trámites en el orden establecido y por la oficina competente, existiendo un sistema de avisos que resume las operaciones diarias e informa al Área de Inventario de la SGPE sobre las fases completadas.

CIBI Expedientes conecta con *CIBI Inventario* para realizar las distintas fases de las operaciones de inventario, además de generar avisos, mediante correo electrónico a los responsables de la llevanza del Inventario, de la conveniencia de revisar o realizar determinadas acciones.

II.2.1.C.1) Altas

Las altas en Inventario provienen de adquisiciones y de las actuaciones de investigación de la DGPE, que resultan, a su vez, de una numerosa y diversa tipología de procedimientos.

Las adquisiciones de bienes inmuebles o derechos sobre los mismos pueden hacerse de las siguientes formas:

- Adquisiciones onerosas por concurso, por contratación directa, en el extranjero, por organismos públicos, por reducción de capital o fondos públicos, permutas;
- Adquisiciones gratuitas por donaciones, herencias y legados; adjudicaciones en virtud de procedimientos judiciales o administrativos;

⁴ Los diversos tipos de expedientes gestionados a través de CIBI se agrupan en las siguientes clases: Adquisiciones (15 tipos); Enajenaciones (14 tipos); Arrendamientos (11 tipos); Defensa patrimonial (13 tipos); Gestión y administración (14 tipos); Convenios (3 tipos); Cesiones y reversiones (8 tipos); Permutas (2 tipos); Investigación patrimonial (6 tipos); Informes y asuntos generales SGPE (13 tipos); Diligencias y actuaciones generales (2 tipos); Gestión patrimonial (8 tipos); Informes y asuntos generales DEH (5 tipos).

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

27

- Incorporación de bienes inmuebles de organismos públicos; y
- Reversiones al Estado.

Las actuaciones de investigación comprenden la reclamación de todos los derechos que le correspondan al Estado de acuerdo con la Ley, que se pueden sistematizar en los siguientes grupos: identificación física y jurídica (IFJ, según la terminología de CIBI); investigación de bienes inmuebles vacantes; vigilancia de la utilización de inmuebles; investigación de inmuebles con titularidad desconocida en el catastro; incorporación de bienes procedentes de concentración parcelaria; ejecución urbanística; regularización registral de los bienes inmuebles del Estado; abintestatos (sucesiones legítimas del Estado); bienes abandonados (saldos en efectivo, depósito de valores y alhajas en entidades financieras); y otras actividades.

La gran diversidad de tipos de alta de inventario dificulta la descripción del procedimiento, en el que la SGPE y las secciones de patrimonio de las Delegaciones de Economía y Hacienda (en adelante DEH) resultan ser los impulsores o ejecutores principales junto, en su caso, con los departamentos ministeriales y organismos públicos. No obstante, con carácter general, se pueden sistematizar las siguientes fases del procedimiento de alta:

- Aportación de datos de la operación
- Aprobación
- Formalización
- Inscripción en el Registro de la Propiedad
- Conclusión

Las altas producidas en CIBI en el ejercicio 2013 fueron 1.124, con el siguiente detalle por tipo de operación:

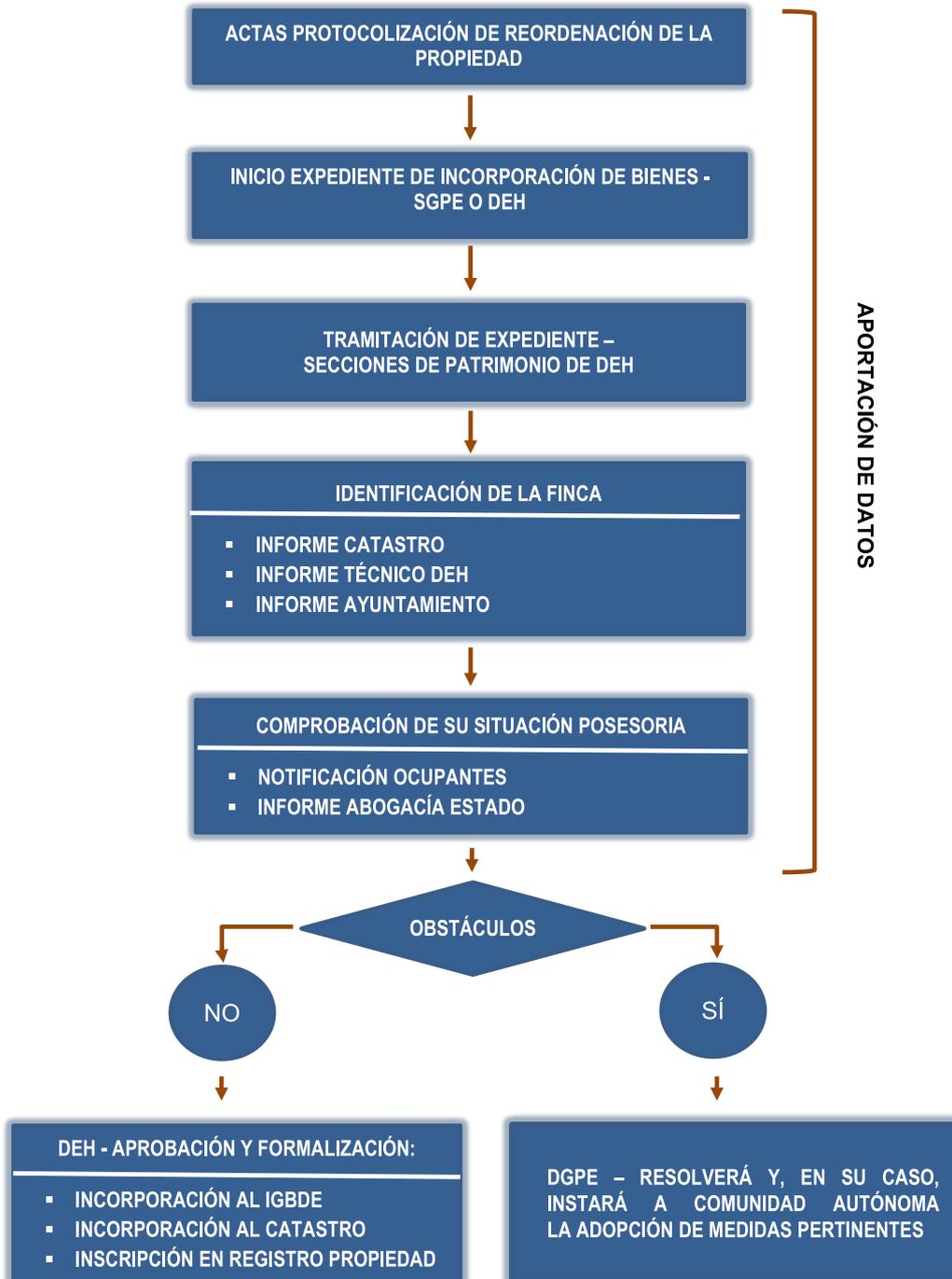
**CUADRO Nº 3:
ALTAS POR TIPO DE OPERACIÓN EN CIBI / Ejercicio 2013**

Descripción operación	Número de operaciones	%
Adquisición de bienes del PSA	1	0,09
Incorporación - Herencia - Donación sin condición	11	0,98
Incorporación - Herencia - Donación sin condición (superficie existente)	15	1,33
Donación con condición - Cesión	3	0,27
Adjudicación pago deudas	18	1,60
Bienes gestionados adquiridos por el organismo	1	0,09
Bienes gestionados cedidos al organismo	7	0,62
Alta de bienes de OOAA - Entes públicos	4	0,36
Autorización o Reserva Demanial Administrativa	1	0,09
Cesión de uso - Precario	32	2,85
Cesión de uso - Precario OOAA	1	0,09
Otras operaciones de alta	832	74,02
Alta por expediente de Investigación	88	7,83
Alta bienes adscritos	27	2,40
Alta bienes afectados	23	2,05
Recepción de inversiones	5	0,44
Recepción de inversiones sin superficie	55	4,89
Total	1.124	100,00

Fuente: Aplicación CIBI.

Como puede observarse, la generalidad de las operaciones de alta son del tipo "Otras operaciones de alta" (74,02%). La mayoría de ellas resultan de expedientes de concentración parcelaria, por lo que para apoyar la descripción general del procedimiento de altas antes efectuada, se incluye a continuación un diagrama de flujos con una representación esquemática del procedimiento seguido en este tipo de altas:

DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 1: INCORPORACIÓN DE BIENES PROCEDENTES DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA



Tras el análisis realizado puede destacarse lo siguiente:

- Como se ha indicado, la mayoría de las operaciones englobadas en el concepto "Otras operaciones de alta", corresponden a expedientes de concentración parcelaria. El elevado plazo que transcurre desde la "Fecha Doc. Formalización" y la "Fecha contable" (media de 1.748 días⁵) se debe a la complejidad que presenta la tramitación de estas operaciones.
- El segundo tipo de operaciones más numeroso corresponde a las de "Alta por expediente de investigación" (un 7,83% del total). Se trata de operaciones realizadas como consecuencia de investigaciones de bienes realizadas por la DGPE (v.gr.: investigación de bienes vacantes) iniciadas bien de oficio, por iniciativa propia o por denuncia de particulares, de acuerdo con la facultad de las Administraciones públicas de investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente formen parte de su patrimonio, a fin de determinar la titularidad de los mismos cuando esta no les conste de modo cierto. Se observa que son numerosas las operaciones que resultan de expedientes por bienes vacantes.

En las 88 operaciones de "Alta por expediente de investigación", salvo en el caso de altas por bienes vacantes, la mayoría de las descripciones de las operaciones son genéricas, tales como: Alta, Alta de bien inmueble, Alta por/desde expediente de investigación, Alta bien, Alta desde expediente, Alta en inventario, Alta nueva, Incorporación al Inventario/Patrimonio. Asimismo, se recoge alguna procedente de expedientes de concentración parcelaria e incluso alta de carga inicial, operaciones para las que está previsto otro código de tipo de operación.

En el total de 88 operaciones registradas, el tiempo medio que transcurre entre la "Fecha Doc. Formalización" y la "Fecha contable" es de 187,7 días (si se excluye una operación de alta por carga inicial con un tiempo de 85 años; en otro caso, el tiempo medio de las operaciones sería de 1,5 años).

- El tercer tipo de operaciones más numeroso corresponde a las denominadas "Recepción de inversiones" (un 5,33% del total, incluyendo el concepto "Recepción inversiones sin superficie"). Durante 2013 se registraron dos operaciones por inversión/obras de mejora de ayuntamientos por cesión de bien, cuatro operaciones de inversiones de GIESE y 54 procedentes de Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

En el total de cinco operaciones correspondientes a "Recepción inversiones", el tiempo medio que transcurre entre la "Fecha Doc. Formalización" y la "Fecha contable" es de 1,2 años (si se excluye una operación con un tiempo de 10,9 años; en otro caso, el tiempo medio de las operaciones sería de 3,15 años).

Las 55 operaciones correspondientes al tipo "Recepción inversiones sin superficie" carecen de "Fecha Doc. Formalización", si bien calculado el tiempo desde la "Fecha Doc. Aprobación" a la "Fecha Contable" resultó una media de 9,62 días.

- Finalmente, cabe señalar que en 2013 no hay ninguna operación de alta por adquisición, excepto por bienes del Patrimonio Sindical Acumulado.

II.2.1.C.2) Bajas

Al igual que en el procedimiento de alta, también en este procedimiento existen distintos tipos de situaciones que dan lugar a la baja de bienes en CIBI. En términos generales, podemos distinguir las siguientes fases dentro de este procedimiento:

⁵ Se ha considerado como fecha de alta del bien en CIBI, la que figura en el campo denominado "Fecha Doc. Formalización".

Los tipos de documentos de formalización (codificados) recogidos en las operaciones de alta de 2013 de CIBI seleccionadas han sido: Resolución DGPE, Certificación de la Sección de Patrimonio, Documento Público, Escrituras Públicas, Documento administrativo, Actas administrativas, Acuerdo del Delegado de Hacienda, Sentencia Judicial, Otros.

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

31

1. Iniciación:
 - a. Por iniciativa propia. Es el caso de bajas originadas en expedientes de investigación (cancelación registral, finca ilocalizable, mejor derecho de un tercero y otras similares)
 - b. Por petición de un tercero (permutas, cesiones y reversiones)
2. Información. Petición o redacción de informes (jurídicos, de situación, informativos, etc.)
3. Resolución
4. Formalización (publicación, anotación registral, escrituración, etc.)

Las bajas producidas en CIBI en el ejercicio 2013 fueron 1.572, con el siguiente detalle por tipo de operación:

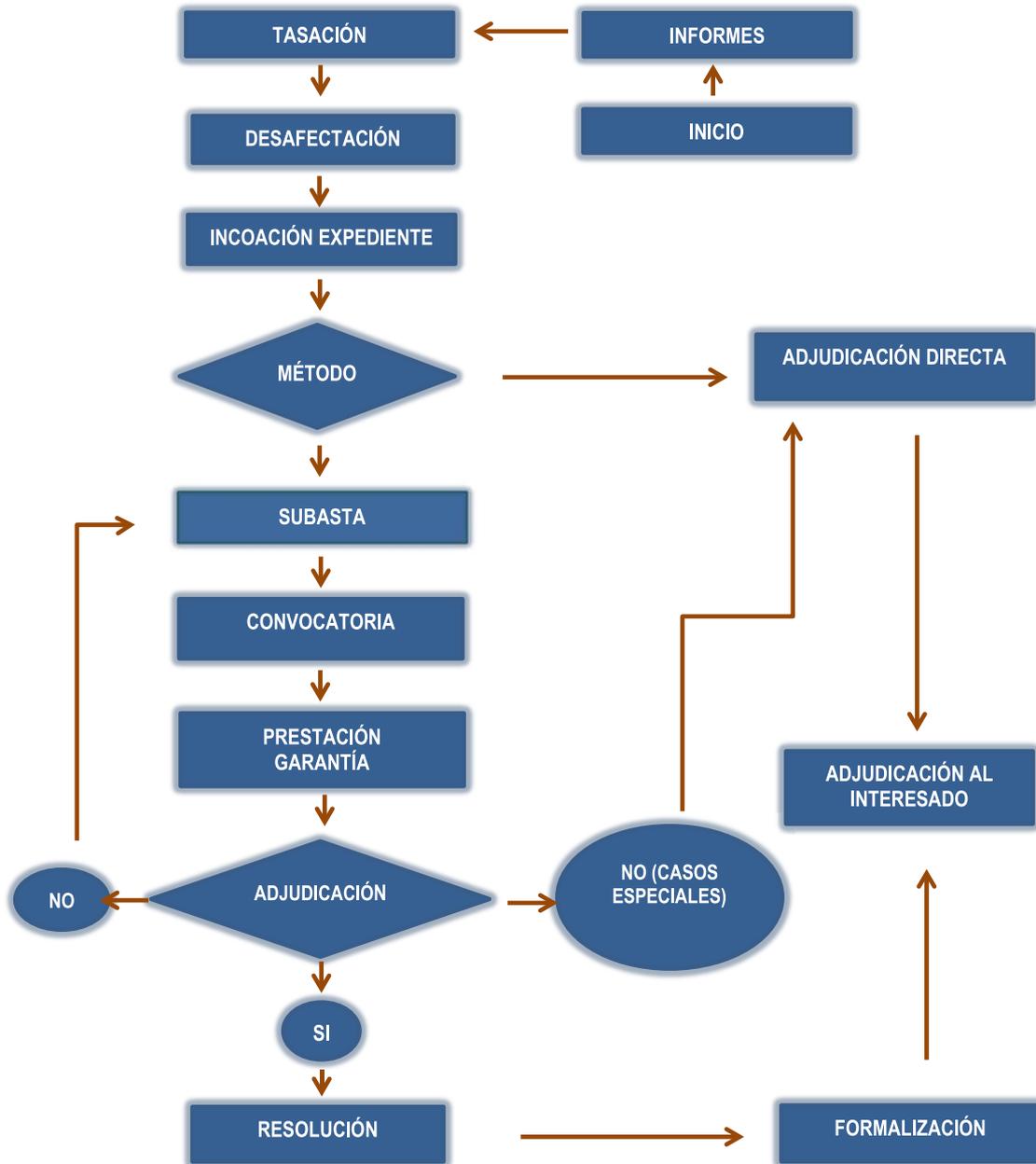
**CUADRO Nº 4:
BAJAS POR TIPO DE OPERACIÓN EN CIBI / Ejercicio 2013**

Descripción operación	Número de operaciones	%
Enajenación	1.186	75,45
Enajenación de bienes arrendados	4	0,25
Enajenación de bienes del PSA	1	0,06
Enajenación de bienes entregados en gestión	29	1,84
Otras operaciones de baja	289	18,38
Reversión donación con condición - cesión	6	0,38
Donación sin condición bienes estado	11	0,70
Donación sin condición bien propio OOAA	1	0,06
Transferencia de bienes recibidos en cesión	1	0,06
Baja por pase a uso público	10	0,64
Extinción cesión de uso precario	30	1,91
Baja bien propio OOAA / Ente público	1	0,06
Demolición cambio naturaleza de edificio a solar	3	0,19
Total	1.572	100,00

Fuente: Aplicación CIBI.

Como puede observarse, la mayoría de las operaciones de baja corresponden a "Enajenaciones" (un 75,45% del total), por lo que se incluye, a continuación, un diagrama de flujos con una representación esquemática del procedimiento seguido en el caso de enajenaciones:

DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 2: PROCEDIMIENTO DE BAJA POR ENAJENACIÓN



Tras el análisis realizado, puede destacarse lo siguiente:

- Las enajenaciones (procedimiento al que corresponden el 75,45% de las bajas) se pueden producir mediante concurso público, subasta y mediante aportación a sociedades mercantiles, entes públicos o fundaciones públicas estatales. Para las enajenaciones por subasta se cursan instrucciones a la DEH en cuya provincia radica el inmueble, para que convoque y celebre, hasta tres subastas más, si quedase desierta la primera. Adjudicado el bien, se tramita la correspondiente orden ministerial de adjudicación, otorgamiento de la escritura pública y baja en el Inventario General. La enajenación directa está muy limitada y en la mayoría de los casos se realiza a copropietarios o colindantes, solo en caso de quedar desierta una subasta.
- El siguiente grupo más numeroso alcanza el 18,38% y se agrupa bajo la denominación "Otras operaciones de baja". Esta categoría incluye diversas variantes de bajas por expedientes de investigación (cancelación registral, finca ilocalizable, mejor derecho de un tercero, baja por sentencia y otras similares).

En las operaciones terminadas en 2013 que implican una baja de elementos de CIBI, el tiempo medio que transcurrió entre la fecha de formalización de la operación y la de su contabilización fue de 151 días, aunque en la mitad de los casos este plazo fue menor de 4 días. Hay que resaltar que en diecinueve bajas, este plazo se extendió más de 10 años y superó en tres casos los 30 años.

El valor contable de los bienes enajenados en 2013 fue de 49,2 millones de euros con un beneficio contable de 2,8 millones de euros.

II.2.1.D) Actualización del inventario

La DGPE lleva a cabo una actividad constante para mantener actualizado CIBI. A este respecto, existen dos líneas de actuación: de una parte, la defensa de los bienes integrantes del Patrimonio del Estado frente a actuaciones de terceros que puedan mermarlo o dañarlo; de otra, la reclamación de todos los derechos que le correspondan al Estado de acuerdo con la Ley⁶. En el marco de estas actuaciones de investigación, la DGPE y la Dirección General del Catastro efectúan desde el año 2010 un cruce de los datos de CIBI con la base de datos del Catastro. Los resultados que se obtienen sirven para la depuración de CIBI, si bien este cruce no afecta, lógicamente, a los bienes que carecen de referencia catastral válida. Esta buena práctica no se ha utilizado, sin embargo, para actualizar la valoración contable de los bienes incluidos en CIBI con valor igual o inferior a 1 euro aunque con valor catastral.

⁶ Dentro de la primera línea de actuación, se pueden distinguir los siguientes tipos de expedientes:

1. Expedientes de IFJ.
2. Expedientes de investigación de bienes inmuebles vacantes.
3. Expedientes de vigilancia de la utilización de inmuebles.
4. Expedientes de investigación de inmuebles con titularidad desconocida en el catastro.
5. Expedientes de incorporación de bienes procedentes de concentración parcelaria.
6. Expedientes de diligencias previas.

Por su parte, en la segunda línea de actuación se distinguen los siguientes tipos:

1. Defensa de los intereses del Estado frente al planeamiento urbanístico.
2. Ejecución urbanística.
3. Regularización registral de los bienes inmuebles del Estado.
4. Defensa judicial.
5. Abintestatos (sucesiones legítimas del Estado).
6. Bienes abandonados (saldos en efectivo, depósito de valores y alhajas en entidades financieras).
7. Otras actividades de defensa patrimonial.

Una descripción precisa de estos expedientes se puede obtener en:

http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/D.G.%20PATRIMONIO/Memoria/Direccion_General_Patrimonio_Ejercicio_2013.pdf

No obstante lo anterior, la mayor iniciativa para la depuración de CIBI hasta la fecha fue la concertada con SEGIPSA. En efecto, tras observar las insuficiencias que presentaba CIBI, la DGPE concertó con SEGIPSA cinco encomiendas de gestión para corregir esta situación, con el siguiente detalle:

**CUADRO Nº 5:
ENCOMIENDAS DE GESTIÓN SUSCRITAS EN EL PERÍODO 2001-2007**

Encomienda	Fecha encomienda	Fecha finalización	Ámbito geográfico
Primera	16/01/2001	25/11/2002	CCAA de Andalucía, Cataluña, Madrid y Valencia
Segunda	06/09/2002	24/06/2004	CCAA de Castilla la Mancha, La Rioja, Murcia y la Comunidad Foral de Navarra
Tercera	27/05/2003	07/11/2005	CCAA de Aragón, Extremadura y País Vasco, y provincias de Valencia y Castellón
Cuarta	14/09/2005	12/12/2007	CCAA de Galicia, Asturias y Canarias, y provincias de León y Zamora
Quinta	19/12/2007	14/12/2009	CCAA de Islas Baleares y Cantabria, y provincias de La Coruña, Ávila, Burgos, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria y Valladolid

Fuente: DGPE.

Aunque el plazo previsto para su realización era de un año desde la fecha de notificación del encargo (15 meses en las encomiendas cuarta y quinta), las fechas de finalización efectiva se produjeron con retrasos en la generalidad de los casos, como puede apreciarse en el cuadro anterior.

El objeto genérico de las encomiendas era la actualización del Inventario General. La vigilancia y el control de los trabajos se efectuarían por los servicios y secciones de patrimonio de las DEH donde radicasen los bienes, con la dirección y coordinación de un funcionario de los Servicios centrales de la DGPE.

Sin embargo, no formaba parte de los objetivos programados en las encomiendas la actualización del valor de los inmuebles incluidos en el Inventario General ni, en caso de que este no constara, su indagación.

El proceso seguido en las cinco encomiendas, de acuerdo con los objetivos específicos establecidos en sus pliegos de prescripciones técnicas, fue el siguiente:

1. SEGIPSA recibió toda la información disponible sobre los bienes registrados en el Inventario General para proceder a:
 - a. Depurar los duplicados o transferidos a CCAA.
 - b. Actualizar la documentación catastral de los bienes.
 - c. Añadir documentación fotográfica de los bienes.
 - d. Digitalizar toda esta información.

Este trabajo se completó mediante la entrega de una base de datos que se incorporó al Inventario General posteriormente.

2. SEGIPSA recibió un listado de los bienes que figuraban como “cedidos” en el Inventario General para que verificase la efectiva dedicación de dichos bienes a los fines descritos en los acuerdos de cesión.

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

35

Este trabajo se completó de forma análoga al del punto anterior.

3. Se entregó a SEGIPSA el conjunto de notas simples solicitadas a todos los Registros de la Propiedad sobre inscripciones de fincas a favor del Estado, excepto de las provincias de Almería, Cádiz, Girona, Gran Canaria, Lleida, Madrid, Málaga, Murcia, Tenerife, Sevilla y Tarragona. En ellas ya se había realizado el trabajo en años anteriores (bien con medios propios o mediante un contrato público). Tampoco se incluyeron Ceuta y Melilla por las especiales características de las localidades. En total 113.907 anotaciones registrales.

Tras la realización de su trabajo, SEGIPSA presentó los siguientes resultados:

- a. Determinación de bienes que claramente no eran propiedad del Estado. Estos bienes fueron excluidos de CIBI, resultando un total de 40.786 (35,8%).
- b. Clasificar los restantes en tres categorías:
 - i. Fincas en las que resultó imposible la determinación de sus límites. En esta situación se encontraban 38.605 fincas (33,9%).
 - ii. Fincas ilocalizables en el Catastro con los datos que aparecen en las notas registrales, que totalizaron 24.024 (21,1%).
 - iii. Fincas en las que coincidieron los datos catastrales y físicos. En esta situación había un total de 10.404 fincas (9,1%).

Estos resultados, facilitados por SEGIPSA, fueron distribuidos entre los servicios y secciones de patrimonio de las DEH donde radicaban los bienes para su análisis y, en su caso, su consiguiente reflejo en el Inventario General.

El trabajo posterior en las diversas DEH consistía en depurar la información recibida y efectuar las correspondientes gestiones en función del resultado obtenido. Así, en las fincas excluidas debía determinarse si procedía la baja registral (v.gr.: en las transferidas a CCAA). En el caso de las ilocalizables o difíciles de ubicar, debía procederse a una investigación, caso por caso, para determinar si procedía su baja registral u otro tipo de trámites.

Es difícil determinar el impacto que estos resultados tuvieron sobre el Inventario General. Solamente se tiene constancia de dicho impacto por el dato de que se abrieron 5.903 expedientes de IFJ de los cuales el 91,3% estaban finalizados a 4.3.2015. A este respecto, debe destacarse que en catorce secciones de patrimonio no se había tramitado ningún expediente IFJ a pesar de totalizar 35.407 fincas registrales (31,1% del total) entre las citadas secciones.

En el siguiente cuadro se ofrece información sobre estas catorce secciones y la encomienda por la que investigaron los bienes existentes en su ámbito territorial:

**CUADRO Nº 6:
SECCIONES DE PATRIMONIO EN LAS QUE NO SE HAN TRAMITADO EXPEDIENTES DE IFJ**

Sección	Bienes	Encomienda
Ávila	2.254	5ª
Burgos	5.912	5ª
Castellón	3.085	1ª y 3ª
A Coruña	3.296	4ª y 5ª
Ourense	561	4ª
Gijón	596	4ª
Oviedo	596	4ª
Palencia	3.221	5ª
Pontevedra	1.392	4ª
Vigo	1.392	4ª
Cantabria	327	5ª
Segovia	1.907	5ª
Soria	7.216	5ª
Valencia	3.652	1ª y 3ª

Fuente: DGPE.

Como puede apreciarse, aunque las encomiendas cuarta y quinta finalizaron en 2007 y 2009, respectivamente, a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, esto es, 8 y 6 años después, el resultado de la encomienda no se había traducido en ningún expediente de investigación.

En todo caso, debe añadirse que la DGPE no dispone de un plan de trabajo para el seguimiento de estos trabajos de depuración que permitan determinar los progresos realizados año a año y la tarea pendiente.

El coste total de estas encomiendas fue de 4,16 millones de euros.

II.2.2. Actuaciones de la DGPE con relación a los bienes muebles cuyo inventario no corresponda llevar a los departamentos ministeriales o a los organismos públicos

Como se desprende del título de este epígrafe, la gestión de inventario que realiza la DGPE sobre los bienes muebles es subsidiaria, esto es, lleva el inventario de estos bienes cuando no hay ningún otro órgano al que corresponda de forma más inmediata.

La procedencia de esos bienes muebles es diversa; no obstante, se pueden distinguir las siguientes vías:

- Adjudicaciones administrativas, derivadas de procedimientos de apremio:
 - Adjudicaciones realizadas por la AEAT: estas son excepcionales. De cualquier manera, la decisión sobre la oportunidad de incorporar el bien al Estado corresponde a las DEH.
 - Adjudicaciones obligatorias: se resuelven por las DEH solicitando la colaboración de los servicios de Aduanas para la destrucción de los bienes y mercancías decomisadas. En caso de que se trate de bienes de lícito comercio, la AEAT se encarga de su enajenación.
- Adjudicaciones judiciales:

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

37

- Adjudicaciones potestativas: en ellas, la DGPE solo informa sobre la procedencia de adjudicar el bien al Estado si el procedimiento se sustancia ante un órgano con jurisdicción de ámbito nacional. En el resto de los casos, son los Delegados de Economía y Hacienda los competentes para decidir sobre la adjudicación, y esta solo se solicita si se considera viable su enajenación posterior o si el bien puede tener interés para algún ministerio (vehículos o embarcaciones para los Cuerpos de Seguridad).
- Adjudicaciones obligatorias: en estos casos, cuando la tramitación de estas adjudicaciones corresponde a la DGPE (v.gr.: las procedentes de delitos de contrabando), son también las DEH quienes se encargan de la gestión, con el mismo tratamiento que en las adjudicaciones potestativas (ofrecimiento a ministerios o enajenación). En caso de no ser posible su venta, se puede acordar su cesión gratuita o destrucción.
- Saldos y depósitos abandonados: el dinero de los saldos de cuentas, libretas y otros productos en esta situación se ingresa en el Tesoro, y los bienes muebles abandonados se venden de la forma más acorde a su naturaleza; las acciones y demás títulos de valores se entregan a la Subdirección General de Empresas y Participaciones Estatales también para su enajenación, si así lo considera oportuno.
- Abintestatos: los bienes procedentes de abintestatos no se incorporan al patrimonio estatal, siendo su destino la enajenación.
- Herencias, legados y donaciones: las transmisiones de bienes a título lucrativo, tanto si son *intervivos* como *mortis causa*, solo se aceptan si se trata de dinero o si el ministerio al que fueran destinados confirma que son de su interés para recibirlas posteriormente mediante su afectación.

En todos estos supuestos el control y gestión de los bienes se lleva por las DEH correspondientes. En el caso de que se decida su adscripción a algún departamento ministerial, su inventario se realizaría por el departamento de destino si se tratase de un bien mueble o, si se tratase de un inmueble, se incorporaría a CIBI.

No existe por tanto una aplicación informática centralizada para el inventario y control de estos bienes, pues en tanto no se decida su adscripción, su destino es la venta (salvo para los saldos y depósitos abandonados). No obstante, a través de *CIBI Expedientes* se puede hacer un seguimiento de los mismos.

II.3. PROCEDIMIENTOS APLICADOS POR LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES FISCALIZADOS EN LA GESTIÓN INVENTARIAL DE LOS BIENES DE SU COMPETENCIA

En el apartado anterior analizamos la gestión inventarial que sobre los inmuebles de la AGE incluidos en el Inventario General de Inmuebles realiza la DGPE. No obstante, como se indicaba en el mismo apartado, no toda la gestión inventarial de los bienes que constituyen el inmovilizado material de la AGE es realizada por la referida Dirección General. Así, la propia LPAP, después de excluir del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado "(...) aquellos otros bienes y derechos cuyo inventario e identificación corresponda a los departamentos ministeriales", establece en su art. 33.3 que: "por las unidades competentes en materia patrimonial de los departamentos ministeriales y organismos públicos vinculados a la Administración General del Estado o dependientes de ella, y sin perjuicio de los registros, catálogos o inventarios de bienes y derechos que estén obligados a llevar en virtud de normas especiales, se llevará el inventario de los siguientes bienes y derechos del Patrimonio del Estado:

- a) Los bienes de dominio público sometidos a una legislación especial cuya administración y gestión tengan encomendadas.
- b) Las infraestructuras de titularidad estatal sobre las que ostenten competencias de administración y gestión.
- c) Los bienes muebles adquiridos o utilizados por ellos. (...)

Igualmente, los departamentos ministeriales y organismos públicos mantendrán un catálogo permanentemente actualizado de los bienes inmuebles y derechos reales que tengan afectados o adscritos, y de los arrendamientos concertados para alojar a sus órganos".

De acuerdo con lo anterior, se ha efectuado un análisis de los procedimientos de gestión de los inventarios extracontables de los bienes que constituyen el Inmovilizado material de la AGE radicados en los departamentos ministeriales del Área de la Administración Económica del Estado⁷.

Para efectuar el citado análisis se seleccionó una muestra de cuatro departamentos ministeriales del Área de la Administración Económica del Estado que abarcasen los distintos tipos de bienes cuyo inventario les encomienda el art. 33.3 LPAP. Estos departamentos fueron el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

En estos ministerios fueron objeto de análisis diferentes órganos con competencias en la llevanza de los inventarios. Estos órganos fueron los siguientes:

1. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente:
 - Oficialía Mayor. Este órgano se encarga de la llevanza de los siguientes inventarios:
 - Inmuebles de Servicios centrales y periféricos
 - Maquinaria de Servicios centrales
 - Instalaciones técnicas de Servicios centrales
 - Mobiliario de Servicios centrales
 - Vehículos de Servicios centrales

⁷ Como se indicará más adelante (apartado II.4), en la actualidad la contabilización de los bienes inmuebles no incluidos en CIBI, se realiza de acuerdo con la información sobre la ejecución presupuestaria de los créditos del presupuesto de gastos. El valor contable de cada uno de estos bienes, de acuerdo con la excepción prevista en la disposición transitoria primera de la Resolución de 14.12.1999 (ratificada por la disposición transitoria cuarta de la Resolución de 17.11.2011 que aprobó la Adaptación del PGCP), no atiende individualizadamente a su precio de adquisición y a su vida útil, ni su existencia y situación reales están respaldadas por un inventario extracontable. Esta situación se produce, entre otras razones, porque los inventarios de estos bienes de Inmovilizado material no se gestionan de una forma homogénea, con indicación del valor de adquisición de los bienes y de su fecha de adquisición.

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

39

- Otro inmovilizado material (enseres y obras de arte de Servicios centrales)
- Elementos de transporte (aviones)
- S.G. de Sistemas Informáticos y Comunicaciones:
 - Equipos para procesos de información
- Secretaría General de Pesca:
 - Infraestructuras y enseres de las reservas marinas
 - Elementos de transporte (patrulleras y buques de investigación pesquera y oceanográfica)
- 2. Ministerio de Fomento:
 - Oficialía Mayor:
 - Inmuebles de Servicios centrales
 - Mobiliario de Servicios centrales
 - D.G. de Carreteras:
 - Infraestructuras
 - Maquinaria

Las Demarcaciones de carreteras, dependientes de la D.G. de Carreteras, llevan los siguientes inventarios:

 - Inmuebles
 - Infraestructuras
 - Instalaciones técnicas
 - Mobiliario
 - Elementos de transporte
 - D.G. de Ferrocarriles:

La red ferroviaria de titularidad estatal se empezó a traspasar a ADIF en 2014, por lo que, a la fecha de realización del trabajo de campo (febrero de 2015), esta Dirección General solo gestiona un inventario de mobiliario⁸.
 - D.G. de Arquitectura, Vivienda y Suelo:

Esta Dirección General está encargada teóricamente del control de determinados bienes inmuebles de titularidad de la AGE (fundamentalmente viviendas).
 - D.G. del Instituto Geográfico Nacional:

⁸ El Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, dispuso el traspaso a la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) de la red ferroviaria de titularidad estatal. De esta forma, las infraestructuras ferroviarias y estaciones que constituyen la red de titularidad del Estado, cuya administración ADIF tiene encomendada, pasaron a ser de titularidad de esta entidad. Este traspaso debe efectuarse por el valor que se deduzca del Sistema de Información Contable y de los registros del Ministerio de Fomento.

Según el Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre la Financiación de las Infraestructuras Ferroviarias en el periodo 2011-2013, en este proceso de traspaso se detecta que "ADIF ha reconocido altas en infraestructuras como subvención de capital por 11.881.981 miles de euros, correspondientes al valor razonable de los bienes recibidos (...)". Y reseña que el informe de auditoría de ADIF de 2013 expresa una salvedad sobre esta valoración, al no haber dispuesto de toda la documentación soporte para verificar una parte del saldo.

El Informe de fiscalización explica que "A pesar de que la transmisión de la titularidad de la RTE a ADIF entró en vigor el 24 de febrero de 2013, las primeras actas de entrega y recepción de los bienes no se firmaron hasta el 24 de abril de 2014". Esto resulta coherente con el hecho de que en la contabilidad de la AGE en 2013 no se haya dado de baja ninguna cantidad con motivo de la transferencia de estas infraestructuras.

Únicamente lleva inventarios de mobiliario y de vehículos. Respecto al mobiliario, controla los correspondientes a la Sede central y otros locales en Madrid. En el caso de los vehículos, posee inventarios de todos aquellos adscritos a la Dirección General, con independencia de la sede en que se encuentren.

Los bienes ubicados en Servicios territoriales son controlados por cada dependencia territorial (observatorio).

- D.G. de la Marina Mercante:

Dispone de inventarios de mobiliario en Servicios centrales y periféricos (Capitanías marítimas).

3. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI):

- Oficialía Mayor: gestiona inventarios de Servicios centrales de terrenos y construcciones, y de mobiliario.
- S.G. de Tecnologías de la Información: se encarga del inventario de equipos para procesos de información.

En el MSSSI existen Servicios periféricos solo en Sanidad Exterior, que están incluidos en las Delegaciones de Gobierno dependientes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Ello supone que, en ningún caso, es aplicable al MSSSI cualquier referencia a los inventarios de los Servicios periféricos.

4. Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS):

A excepción de los equipos para procesos de información, cuyo inventario gestiona la S.G. de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, el resto de inventarios son controlados por la Oficialía Mayor.

Para exponer los resultados del trabajo realizado se ha optado por hacerlo de forma transversal en función de la naturaleza de los bienes inventariados, en lugar de atendiendo a la gestión realizada por los diversos ministerios, entendiéndose que a los efectos de la presente fiscalización resulta más apropiado exponer la situación en que se encuentran los inventarios de los bienes de cara a su eventual utilización como soporte de la contabilidad patrimonial de la AGE.

De acuerdo con lo anterior, siguiendo la estructura de grupos de cuentas de Inmovilizado material del PGCP, se distinguirán los siguientes subapartados:

1. Terrenos y construcciones
2. Infraestructuras
3. Maquinaria
4. Instalaciones técnicas
5. Equipos para proceso de información
6. Mobiliario
7. Elementos de transporte
8. Otro inmovilizado material

Además, se ha añadido un último subapartado relativo a la aplicación SOROLLA. Esta aplicación ha sido desarrollada por la IGAE para la llevanza de los inventarios, entre otras funciones.

II.3.1. Terrenos y construcciones

- Existen registros auxiliares de estos bienes en los Servicios centrales y en los Servicios periféricos de todos los departamentos ministeriales objeto de análisis, pero no existe un único inventario general en cada ministerio que integre toda la información sobre estos bienes.

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

41

A este respecto el art. 33.3 LPAP señala que *“los departamentos ministeriales y organismos públicos mantendrán un catálogo permanentemente actualizado de los bienes inmuebles y derechos reales que tengan afectados o adscritos, y de los arrendamientos concertados para alojar a sus órganos”*. Este catálogo es independiente de la información que sobre estos inmuebles existe en CIBI.

La llevanza de los mencionados registros se realiza en papel y a través de aplicaciones de Office (Excel, Access y Word), salvo en el MEYSS que utiliza una aplicación propia.

- Por lo que respecta a la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo (en adelante DGAVS) del Ministerio de Fomento, este órgano no dispone de un inventario de los bienes cuya gestión y administración tiene atribuidas según la disposición adicional decimonovena de la LPAP (en términos generales, viviendas del extinguido Instituto para la Promoción de la Vivienda). Esta falta de inventario se debe a que este órgano desconoce la totalidad de las viviendas de titularidad pública cuya gestión le corresponde, encontrándose en un proceso de obtención y depuración de la información que sobre viviendas de titularidad de la AGE existe en los diversos Registros de la Propiedad. Este proceso no está siendo coordinado con la DGPE.

La falta de inventario sobre estas viviendas afecta también, lógicamente, a la información que sobre ellas debería reflejarse en CIBI (a falta de un cruce de datos sistemático entre las viviendas que, aun sin inventario, tiene controladas la DGAVS y los datos sobre viviendas existentes en CIBI, puede afirmarse que estas viviendas no están reflejadas en CIBI).

- Con la única excepción del MEYSS, ninguno de estos registros incluye información sobre valor y fecha de adquisición.
- Ninguno de estos registros recoge el valor de obras realizadas en los bienes inmuebles con posterioridad a la fecha de adquisición, ni su fecha.
- Con respecto a los bienes inmuebles “en curso”, debe señalarse que no están recogidos en ninguno de estos registros de los ministerios analizados, a excepción del MSSSI.
- Ningún departamento dispone de instrucciones sobre la llevanza de estos registros. Los registros solo se actualizan en caso de variación.

Tampoco existen unas instrucciones que establezcan la necesidad de cotejar periódicamente esta información (obrante en los departamentos ministeriales) con la que figura en CIBI.

II.3.2. Infraestructuras

- Los dos únicos ministerios, entre la muestra analizada, que disponen de infraestructuras, son el MAGRAMA y el Ministerio de Fomento. Si bien puede afirmarse que son los departamentos ministeriales más significativos, en lo que a este tipo de inmuebles se refiere, dentro de la AGE.

En el MAGRAMA, no hay ningún registro a nivel centralizado de infraestructuras. Dispone de 10 registros específicos, uno por cada reserva marina, que se gestionan por la Secretaría General de Pesca.

Las infraestructuras hidráulicas que realiza el MAGRAMA con cargo a su presupuesto se entregan a las Confederaciones Hidrográficas u otras entidades públicas (v.gr.: entidades locales), por lo que es a estas entidades a quien corresponde su control.

Por su parte, en el Ministerio de Fomento, las infraestructuras existentes se concretan en el denominado Patrimonio Vial (Red de Carreteras del Estado) que se controla centralizadamente en la D.G. de Carreteras. Sin embargo, este registro no incluye las fincas expropiadas incorporadas a un proyecto en tramitación o en ejecución que no forman parte del Patrimonio

Vial o los remanentes de terrenos sobrantes tras las expropiaciones. Estas fincas son controladas por las demarcaciones territoriales, si bien no están valoradas ni controladas a nivel centralizado.

- En el MAGRAMA, el control de estos bienes se realiza mediante listados en soporte papel y archivos pdf.

Los Servicios centrales del Ministerio de Fomento utilizan una aplicación propia para el inventario de la Red de Carreteras del Estado.

- Ninguno de los registros de estos dos departamentos incluye en su información los datos sobre valor y fecha de adquisición, ni valor y fecha de realización de obras, en su caso.
- Ni el Ministerio de Fomento ni el MAGRAMA, tienen constancia en sus registros de las infraestructuras en construcción. Cuando las infraestructuras se reciben, se dan de alta en los mismos.
- En lo que respecta a la frecuencia de las revisiones para la actualización de estos registros, en ambos departamentos se actualizan en caso de variación.

Además, en el Ministerio de Fomento se realizó la última revisión con fecha 31.12.2008, no habiéndose realizado ninguna actualización desde esa fecha.

No consta la existencia de instrucciones sobre la llevanza de inventarios.

II.3.3. Maquinaria

- De los cuatro departamentos ministeriales analizados, solo el MSSSI no cuenta entre sus bienes con maquinaria.
- En lo que se refiere al soporte de los registros, en general, se gestionan a través de aplicaciones de Office (Excel).
- Ninguno de estos registros incluye el valor de adquisición de la maquinaria ni su fecha de adquisición (este último dato sí figura en los inventarios de Servicios periféricos del MAGRAMA).
- En cuanto a las actualizaciones de estos registros, en el MAGRAMA se realizan en caso de variación. En el MEYSS y en el Ministerio de Fomento, se efectúan con carácter anual.

Ninguno de los departamentos ministeriales objeto de análisis posee instrucciones sobre llevanza de inventarios.

- Tanto en el MAGRAMA como en el Ministerio de Fomento existen sendas Juntas Administradoras de Vehículos y Maquinaria (reguladas por la Orden AAA/2532/2012, de 22 de noviembre, y la Orden FOM/1094/2013, de 7 de junio, respectivamente), entre cuyas funciones se encuentran la autorización previa de la adquisición de estos bienes, así como el mantenimiento de un inventario.

II.3.4. Instalaciones técnicas

- El MSSSI no cuenta entre sus bienes con instalaciones técnicas.

El MAGRAMA no dispone de inventario ni en los Servicios centrales ni en los periféricos.

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

43

El Ministerio de Fomento no dispone de inventario en los Servicios centrales, pero sí en Servicios periféricos, con una frecuencia de revisión indeterminada.

El MEYSS, por el contrario, tiene un inventario en los Servicios centrales, que revisa anualmente, y carece de inventario en los Servicios periféricos.

- Tanto el MEYSS como el Ministerio de Fomento utilizan aplicaciones de Office (Excel, Access) para la llevanza del inventario.
- Ningún de estos inventarios incluye valor de adquisición, fecha de adquisición, o información sobre las obras realizadas.
- No existen instrucciones escritas en ningún ministerio sobre la llevanza de estos inventarios.

II.3.5. Mobiliario

- El MEYSS es el único de los ministerios analizados cuyo inventario de Servicios centrales integra la información de los inventarios de los Servicios periféricos en relación a este tipo de bienes.

Por tanto, en los restantes departamentos no se dispone de información centralizada sobre el mobiliario existente en sus Servicios periféricos (debe tenerse en cuenta que el MSSSI carece de Servicios periféricos).

- En lo que se refiere al soporte de los registros de los inventarios de mobiliario:
 - El MAGRAMA lo gestiona mediante varias aplicaciones (de Office o contratadas a medida).
 - Solamente el MSSSI utiliza el sistema SOROLLA1, módulo de Inventario, exclusivamente para el control de su mobiliario.
 - El Ministerio de Fomento está en proceso de migración de su Inventario General de Bienes Muebles de los Servicios centrales a SOROLLA2, y de momento utiliza como soporte una aplicación propia.
 - El MEYSS tiene previsto migrar al módulo de inventario de SOROLLA2 en lo concerniente a Mobiliario, mientras tanto utiliza una hoja de cálculo Excel como soporte.
- El valor de adquisición únicamente figura en el inventario del MSSSI, así como la fecha de adquisición. El inventario de los Servicios centrales del MAGRAMA también recoge la fecha de adquisición de los bienes.
- El único registro que incluye mobiliario perteneciente al Patrimonio histórico es el del MEYSS.
- En cuanto a la frecuencia de las revisiones, no está determinada, excepto en el MEYSS, que es semestral.

Ningún departamento ministerial dispone de instrucciones sobre la llevanza del inventario de estos bienes.

II.3.6. Equipos para procesos de información

- Contrariamente a lo que sucede en los bienes hasta ahora examinados, en todos los departamentos ministeriales analizados los inventarios de equipos para procesos de

información de los Servicios centrales integran la información de sus respectivos Servicios periféricos.

- En lo que respecta a la gestión de sus inventarios, el MAGRAMA y el MEYSS utilizan aplicaciones de Office (Excel y Access, respectivamente). Por su parte, el Ministerio de Fomento dispone de HP Asset Manager y el MSSSI de la aplicación ITSM de BMC y una aplicación propia.
- Ninguna de las aplicaciones para la llevanza de los inventarios incluye el valor de adquisición, pero sí la fecha de adquisición (excepto el MAGRAMA).
- Las revisiones en todos los ministerios se realizan con distintas frecuencias (diaria, semanal, o anual) y siempre en caso de alguna variación.

Todos los departamentos manifiestan poseer instrucciones escritas sobre la llevanza de los inventarios, si bien tan solo las han aportado el MSSSI, el MEYSS y el Ministerio de Fomento.

II.3.7. Elementos de transporte

- En el MEYSS y en el Ministerio de Fomento los inventarios de los Servicios centrales relativos a elementos de transporte incluyen también los datos disponibles en los inventarios de los Servicios periféricos, mientras que en el MAGRAMA no se produce esa integración. El MSSSI no dispone de elementos de transporte propios.
- Para la llevanza de estos registros, el MAGRAMA utiliza la aplicación informática del extinto Parque de Maquinaria, así como aplicaciones de Office (Access y Excel); el MEYSS y el Ministerio de Fomento disponen de aplicaciones de Office (Access y Excel).
- Ninguno de estos registros incluye el valor de adquisición del bien. Por el contrario, en todos ellos, está registrada la fecha de adquisición.
- Por lo que respecta a la actualización de estos inventarios, en el MAGRAMA se realiza en cada variación que se produce. En el MEYSS se realiza semestralmente, y en el Ministerio de Fomento, trimestralmente.

Ninguno de los departamentos con elementos de transporte dispone de instrucciones escritas sobre la llevanza de los inventarios.

- Adicionalmente, en el MAGRAMA y en el Ministerio de Fomento existen sendas Juntas Administradoras de Vehículos y Maquinaria con competencias para autorizar la adquisición de estos bienes y mantener un inventario de los mismos.

II.3.8. Otro inmovilizado material

- Únicamente el MAGRAMA dispone de inventarios específicos que incluyen otro tipo de bienes a los que no se ha hecho referencia con anterioridad (en otros departamentos estos bienes están incluidos en otros inventarios). Así, este departamento dispone de 14 inventarios de bienes en los Servicios centrales y en la D.G. de Pesca, que incluyen enseres y obras de arte. Además, existen 10 inventarios de enseres de las reservas marinas.

Los inventarios de los Servicios centrales no integran la información de los inventarios de los Servicios periféricos.

- Para la llevanza de estos registros, el MAGRAMA dispone de aplicaciones como Excel.

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

45

- Estos registros no incluyen en ningún caso una valoración de los bienes, pero sí, en general, la fecha de su adquisición.
- Por lo que respecta a la actualización de los inventarios, en el caso de los inventarios de enseres de Servicios centrales, la actualización se produce con cada variación, mientras que por lo que respecta a los inventarios de enseres de las reservas marinas, la actualización es anual.

No existen instrucciones escritas para la llevanza de estos inventarios.

II.3.9. Aplicación SOROLLA**II.3.9.A) Antecedentes**

El proyecto SOROLLA surgió como consecuencia de la necesidad, detectada por los centros gestores de la AGE y de sus organismos autónomos y por las universidades públicas, de dotar a sus unidades administrativas con un sistema informático que facilitase su gestión económica y, al mismo tiempo, propiciase la instrumentación normalizada de los procedimientos asociados a esa gestión.

Este planteamiento es el resultado, por otra parte, de la adopción previa del sistema de información contable (SIC'2 y actualmente SIC'3) en el ámbito de la AGE, y de su asunción por sus organismos autónomos y las universidades públicas.

Por su parte, la actual versión de la aplicación, conocida como SOROLLA2, ha sido diseñada y desarrollada por la IGAE como un sistema modular complementario de SIC. Se trata de una herramienta orientada a facilitar la gestión económico-presupuestaria que se realiza en los centros gestores del gasto de la AGE, sus organismos autónomos y otros entes públicos de naturaleza administrativa con presupuesto limitativo, sirviendo de registro y archivo de las operaciones realizadas, y actuando como punto de información de la situación de cada una de las actuaciones de gestión y del avance de la situación económica de los créditos.

II.3.9.B) Módulos disponibles

El sistema SOROLLA2 está integrado por los dos módulos siguientes:

- Módulo de gestión presupuestaria. Las características operativas de este módulo son las siguientes:
 - Permite llevar la gestión de las facturas y contratos correspondientes a la ejecución del presupuesto de gastos del servicio o ente público.
 - Permite a los habilitados llevar el registro de las operaciones de pagos a justificar y anticipos de caja fija.
 - Permite realizar el seguimiento de los expedientes de gasto desde su inicio hasta su finalización por el servicio o ente público.
 - Facilita la expedición de documentos contables necesarios para el registro de las operaciones en SIC.
 - Permite llevar el seguimiento de la ejecución del presupuesto de gastos aprobado, al servicio o ente público.
- Módulo de inventario. Este módulo permite llevar el registro del inmovilizado no financiero del servicio o ente público.

A continuación se desarrollan las características de este módulo.

II.3.9.C) Características del módulo de inventario

Teniendo en cuenta los resultados del trabajo realizado sobre la gestión de inventarios en los departamentos ministeriales que han sido objeto de análisis, uno de los cuales es la falta de una aplicación informática común que gestione estos inventarios dando respuesta a las necesidades de sus usuarios y sirviendo, asimismo, como soporte para el reflejo contable de los bienes inventariados, resulta pertinente comentar algunas características del módulo de inventario de SOROLLA2, que hacen de esta aplicación una opción a considerar, por su potencial para dar respuesta a las referidas necesidades.

- Gestión de inventario: El módulo de inventario permite obtener la composición del inventario de un ente y su evolución en el tiempo. Este módulo realiza la gestión de forma individualizada de todos los bienes inventariables⁹.

Esta característica resulta muy ventajosa cuando se llevan a cabo reestructuraciones ministeriales, pues permite el movimiento de los bienes entre las antiguas y nuevas unidades sin merma de su control. Esta ventaja se incrementaría en caso de generalización de la aplicación en el ámbito de la AGE. En la actualidad el módulo inventario está implantado en un 50% en los organismos autónomos; sin embargo, en la AGE la implantación es mínima.

Por otra parte, en caso de que se decida en el futuro el establecimiento de umbrales de capitalización para la activación de bienes muebles, de acuerdo con lo previsto en la Adaptación del PGCP, este módulo diferencia los denominados "bienes propios fuera de balance", que son aquellos bienes que figuran en inventario pero no están activados, por lo que el establecimiento de estos umbrales no plantearía *ab initio* conflictos con esta aplicación.

- Importación de bases de datos de otras aplicaciones preexistentes para la llevanza de inventarios: Cualquier base de datos que pueda volcarse a formato EXCEL puede ser importada por SOROLLA2.
- Relación entre los módulos de inventario y gestión presupuestaria: SOROLLA2 permite asociar el expediente de gestión de gasto con el inventario, si bien esta asociación no se realiza de forma automática, sino que debe hacerse de forma manual. Además, se puede realizar en cualquier momento una conciliación entre inventario y expedientes.

A este respecto, debería estudiarse la posibilidad de conectar de manera automática ambos módulos, estableciendo una instrucción para que no pueda ser reconocida ninguna obligación relativa a la adquisición de bienes de inmovilizado que no lleve consigo el "certificado de alta en inventario". Una instrucción de este tipo, más si se incluye en la aplicación, garantizaría la actualización del inventario y sus funcionalidades administrativas y contables.

- Relación entre el módulo de Inventario y la aplicación SIC: La aplicación SOROLLA2 dispone de una función que hace posible la circulación bidireccional de la información con el SIC. Sin embargo, de momento no existe una conexión entre SIC y el módulo de inventario, por lo que la

⁹ Entre los objetivos que se abordan en el módulo de inventario pueden destacarse: la identificación unívoca de los bienes que integran el inmovilizado del ente; la aplicación sobre cada uno de dichos bienes de los principios contables que les afecten, a fin de proporcionar una valoración fiable del inventario y un soporte de la contabilidad del ente; el conocimiento de la situación jurídica en que se encuentra cada bien ya que ello incidirá directamente en las decisiones sobre su uso, cesión, etc., así como sobre su valoración contable y amortización; el almacenamiento de toda la información que, no teniendo efectos contables, pueda ayudar a los distintos órganos gestores, a una utilización más racional de los bienes inventariables, sirviendo también de ayuda para la planificación de adquisiciones y distribución de los distintos elementos que componen el inventario (planos, fotos, facturas, etc.); la generación de la historia económico – contable de cada elemento; y la ayuda a la contabilidad analítica, facilitando una distribución racional de los costes en centros y actividades, dado que permite realizar un reparto individualizado de la amortización.

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

47

información sobre bajas y amortizaciones de que dispone este módulo no se comunica de manera automática a SIC¹⁰, para que la tenga en cuenta al elaborar la contabilidad financiera.

- SOROLLA2 es una aplicación que cuenta con el soporte técnico de la IGAE, por tanto evita el riesgo que presentan otros proveedores de software para llevanza de inventarios, de falta de mantenimiento de la aplicación (v.gr.: por coste excesivo o desaparición del proveedor).

Su implantación generalizada homogeneizaría los sistemas de gestión de la AGE, facilitaría la llevanza de los inventarios (se podría incluso establecer una conexión automática entre los módulos de gestión y el de inventario) y la generación de la información contable, lo que se traduciría en una indudable mejora de la calidad y la representatividad de la información contable ofrecida en la rúbrica de Inmovilizado material del balance de la AGE.

II.4. PROCEDIMIENTOS APLICADOS POR LAS OFICINAS CONTABLES PARA EL REGISTRO CONTABLE DE LOS BIENES INCLUIDOS EN EL INMOVILIZADO MATERIAL DE LA AGE¹¹

Para la exposición de este apartado se clasificaran las cuentas¹² que integran el Inmovilizado material de la AGE (Epígrafe II del Activo no corriente del balance) distinguiendo los siguientes subapartados:

1. *Cuentas 210.Terrenos y bienes naturales y 211.Construcciones.*
2. *Cuenta 212.Infraestructuras.*
3. *Cuenta 213.Bienes del patrimonio histórico.*
4. *Cuentas 214.Maquinaria y utillaje, 215.Instalaciones técnicas y otras instalaciones, 216.Mobiliario, 217.Equipos para procesos de información y 218.Elementos de transporte.*
5. *Cuenta 219.Otro inmovilizado material.*
6. *Cuentas 291.Deterioro de valor del inmovilizado material y 299.Deterioro de valor por usufructo cedido del inmovilizado material.*

Para facilitar una mejor comprensión del procedimiento contable, dentro de cada uno de estos seis subapartados se analizará el movimiento de las cuentas de inmovilizado "en curso" y de amortización acumulada relacionadas.

Además, en un séptimo subapartado, se realizará un análisis de la vinculación entre las cuentas de ejecución presupuestaria y las cuentas de contabilidad patrimonial que constituyen el Inmovilizado material de la AGE.

Finalmente, se incluirá un último subapartado sobre la previsión de la Adaptación del PGCP relativa al establecimiento de umbrales de capitalización para bienes muebles.

¹⁰ El módulo de inventario de Sorolla2 solo se comunica con el Sistema de Contabilidad Analítica Normalizada para las Organizaciones Administrativas (CANOA), que es la aplicación que gestiona la contabilidad analítica.

¹¹ La Orden EHA/3067/2011, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para la Administración General del Estado, establece en su regla 3, en relación a las oficinas contables lo siguiente:

"La Administración General del Estado constituye una entidad contable en la que existirán, al menos, las siguientes oficinas contables:

- a) La Central Contable, cuyas funciones serán ejercidas por la Subdirección General de Gestión Contable de la IGAE.
- b) Las Oficinas de Contabilidad de las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales, excepto el Ministerio de Defensa.
- c) La Subdirección General de Contabilidad del Ministerio de Defensa.
- d) La Oficina de contabilidad de la Intervención Delegada en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.
- e) Las Oficinas de Contabilidad de las Intervenciones de las Delegaciones de Economía y Hacienda."

¹² No se han analizado las cuentas 271.Inversiones militares en infraestructuras y otros bienes y 272.Inversiones militares de carácter material asociadas al funcionamiento de los servicios.

II.4.1. Cuentas 210.Terrenos y bienes naturales y 211.Construcciones

De acuerdo con la Adaptación del PGCP, la cuenta 210 incluye solares de naturaleza urbana, fincas rústicas y otros terrenos no urbanos. Por su parte, la cuenta 211 incluye las edificaciones en general (edificios administrativos, comerciales, educativos, deportivos, residencias, centros sanitarios, refugios, casas forestales, etc.).

Los saldos de estas cuentas y de sus cuentas relacionadas (subgrupos 23 y 28) a 31.12.2013 fueron los siguientes:

**CUADRO Nº 7:
SALDOS DE LAS CUENTAS 210, 211, 230, 231 Y 2811 / Ejercicio 2013
(euros)**

Subcuenta	Denominación	Saldo 31.12.2012	Saldo 31.12.2013
210000	Terrenos y bienes naturales C.I.B.I.	3.588.199.388,43	3.525.666.908,99
210200	Terrenos y bienes naturales gestionados por D.G.V.A.U.	241.387,43	241.387,43
210300	Terrenos y bienes naturales en el extranjero	81.627.996,84	80.895.623,54
210800	Terrenos y bienes naturales. No C.I.B.I.	242.525,82	242.525,82
210900	Terrenos y bienes naturales pendientes de clasificar	0,00	0,00
211000	Construcciones C.I.B.I.	8.619.297.647,57	9.050.312.264,79
211200	Construcciones gestionadas por D.G.V.A.U.	17.264.869,08	17.264.869,08
211300	Construcciones en el extranjero	299.605.915,19	304.054.124,88
211800	Construcciones. No C.I.B.I.	275.362.559,18	275.362.559,18
211900	Construcciones pendientes de clasificar	0,00	0,00
230000	Adaptación de terrenos y bienes naturales CIBI	66.265.319,52	64.641.052,74
230030	Adaptación de terrenos y bienes naturales en el extranjero	0,60	0,60
230080	Adaptación de terrenos y bienes naturales no CIBI	17.031.786,50	29.874.764,54
230090	Adaptación de terrenos y bienes naturales pendientes de clasificar	6.426.259,45	6.426.259,45
231000	Construcciones en curso CIBI	545.822.116,25	573.129.238,31
231030	Construcciones en curso en el extranjero	3.798.799,85	7.701.566,58
231080	Construcciones en curso no CIBI	435.393.203,10	441.256.759,37
231090	Construcciones en curso pendientes de clasificar	242.941.356,81	255.021.152,37
281100	Amortización acumulada de construcciones. CIBI.	(886.033.350,54)	(973.399.371,04)
281110	Amortización acumulada de otras construcciones	(15.313.822,29)	(18.333.061,25)

Fuente: SIC'3.

Conviene destacar que la Adaptación del PGCP solo detalla el movimiento de las cuentas 210 y 211, pero no el de sus divisionarias (10 subcuentas a nivel de 4 dígitos), sin que exista ningún manual o instrucción formalmente aprobados que regulen dicho movimiento. Para su análisis, estas cuentas se agruparán de la siguiente forma:

1. Inmuebles CIBI (subcuentas 2100, 2103, 2110 y 2113).
2. Inmuebles de la Dirección General de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo (en adelante DGVAU) (subcuentas 2102 y 2112).
3. Inmuebles No CIBI (subcuentas 2108 y 2118).
4. Inmuebles pendientes de clasificar (subcuentas 2109 y 2119).

II.4.1.A) Inmuebles CIBI¹³

La Resolución de la IGAE de 27.12.1989 aprobó la Instrucción provisional de contabilidad del inmovilizado no financiero de la Administración del Estado, en la que se regulaba la contabilización de las distintas operaciones que podían efectuarse sobre este tipo de bienes partiendo de dos premisas fundamentales:

- El alta en contabilidad financiera de los bienes se efectuaba en la oficina de contabilidad del centro en que se producía la operación sin perjuicio, en su caso, de su ulterior traspaso a la Central contable al finalizar el ejercicio.
- La correlación entre las rúbricas del PGCP y los bienes objeto de contabilización en el momento de la tramitación de un documento contable con fase “O” de reconocimiento de una obligación, se realizaba de forma automática a través del correspondiente proyecto de inversión.

Posteriormente, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 12.12.1991 implantó en la Administración General del Estado un nuevo sistema de información sobre el Inventario General de Bienes Inmuebles. La entrada en funcionamiento del nuevo sistema modificó, respecto de este tipo de bienes, la anterior situación, variando las premisas de funcionamiento de todo el sistema contable:

- El alta de los bienes en contabilidad financiera se efectuaría en la Central contable, con independencia de la oficina de contabilidad en que se registrase, en su caso, el surgimiento de obligaciones, sin perjuicio de la utilización de las necesarias cuentas de enlace.
- En los supuestos en que fuera necesaria la tramitación de un documento contable con fase “O”, el subsistema de proyectos de inversión de los distintos departamentos ministeriales detectaba si el bien está incluido en CIBI, asociando la correspondiente cuenta de enlace.

Ello hizo necesaria la modificación de la precitada Resolución de 27.12.1989, lo que se produjo mediante la Resolución de la IGAE de 28.10.1992, por la que se regulan los efectos contables del nuevo sistema de información sobre el Inventario General de Bienes Inmuebles. Esta Resolución incidía de forma especial en las relaciones funcionales entre CIMA y el Sistema de Información Contable para la Administración del Estado (SICOP), esto es, las relaciones entre las aplicaciones informáticas para la llevanza del inventario y de la contabilidad, respectivamente, existentes en el momento de la aprobación de esta Resolución.

La aplicación CIMA se mantuvo operativa desde enero de 1992 hasta el 24 de noviembre de 2005, fecha en que fue sustituida por una nueva aplicación de gestión del inventario denominada CIBI. Por su parte, como es sabido, el SICOP fue sustituido en enero de 1996 por el SIC (actualmente está operativa la versión 3).

Consecuentemente, en la actualidad, las relaciones entre ambos sistemas de gestión (inventarial y contable) se mantienen a través de las aplicaciones informáticas CIBI y SIC'3 (en adelante SIC).

Las características más destacadas de este sistema conjunto, de acuerdo con la precitada Resolución de 28.10.1992¹⁴, son las siguientes:

¹³ A efectos del ámbito objetivo de esta fiscalización, Inmovilizado material de la AGE (epígrafe II del Activo no corriente del balance), el subsistema CIBI utiliza las siguientes cuentas:

- De forma exclusiva: 2100, 2103, 2110, 2113, 2130, 2131, 23000, 23003, 23100, 23103, 2198, 2811, 2991 y 68110 y 799.
- De forma compartida con los departamentos ministeriales y DEH: 2197.

Debe tenerse en cuenta que el subsistema CIBI utiliza, asimismo, otras cuentas que no han sido objeto de análisis al no afectar al ámbito de la fiscalización.

¹⁴ La regla 5 de la Resolución de la IGAE de 28.10.1992, por la que se regulan los efectos contables del nuevo sistema de información sobre el Inventario General de Bienes Inmuebles establece lo siguiente:

- Cualquier operación de gestión patrimonial registrada en CIBI comienza mediante un trámite inicial que consiste en la aprobación, acuerdo, resolución o cualquier otro acto que determine, de manera cierta, el inmueble, superficie afectada, el tercero y, en su caso, el precio, involucrados en la operación. El registro de este trámite en CIBI genera documentos "IB" en los que se incluye el número de operación de inventario, siendo este número el que garantiza la correcta correlación CIBI-SIC.

En definitiva, cuando un gestor de un departamento ministerial vaya a ejecutar un gasto que afecte a un bien que esté o debiera estar en CIBI (v.gr.: la adquisición de un inmueble), debe solicitar de la DGPE (a través de las unidades de patrimonio de los departamentos ministeriales), la pertinente autorización que se formaliza a través del documento "IB". Este documento es, por tanto, una autorización para la realización de una operación de gestión patrimonial ("operación" en terminología CIBI).

- Por su parte, para registrar una operación en SIC (retención de crédito, autorización de gasto, etc.) es necesario que previamente se haya dado de alta el expediente en el Subsistema de Proyectos de Gasto¹⁵, y para ello es necesario introducir en el sistema, entre otra información, la cuenta del PGCP en la que ha de registrarse el gasto, por lo que el servicio gestor solicita a la unidad de patrimonio del ministerio la información precisa para asignar la cuenta correspondiente al expediente. A continuación, el mismo servicio gestor remite a la oficina de contabilidad del departamento ministerial la documentación soporte del gasto junto con la indicación de las cuentas financieras a las que se imputará (regla 6 de la Resolución de la IGAE de 28.10.1992).

Una vez recibida y comprobada esta documentación, las oficinas de contabilidad de los departamentos ministeriales realizan la toma de razón contable. La citada regla 6 señala, asimismo, que en los supuestos en los que la oficina de contabilidad discrepe de la cuenta asociada por el servicio gestor, solicitará de la unidad de patrimonio certificación de la exclusión, en su caso, del bien de CIBI.

Cada vez que debe reconocerse una obligación con cargo al mismo expediente de gasto, el gestor del departamento remite a la oficina de contabilidad la correspondiente información para que realice la pertinente anotación contable, con indicación del número de operación de inventario "IB" asignado. Cuando las oficinas de contabilidad capturan estos documentos, SIC comprueba si el expediente tiene asociada una cuenta CIBI, en cuyo caso exige el número de

"1. Las operaciones de gestión patrimonial que afecten a bienes incluidos en el Inventario General de Bienes Inmuebles se identificarán por su número de operación de inventario generado por CIMA como consecuencia de la captura de su trámite inicial y soportado en el documento "IB" creado por la citada Orden de 12 de diciembre de 1991.

2. El documento "IB" acompañará el expediente de gestión patrimonial y servirá como soporte documental en las relaciones entre el CIMA y el SICOP."

Por su parte, la regla 6 de la citada Resolución señala:

"1. La correlación CIMA-SICOP en el ámbito de los Departamentos ministeriales se garantizará mediante la asociación a los Proyectos de Inversión sobre bienes inmuebles. Dicha asociación se efectuará por las Intervenciones Delegadas o la Subdirección General de Contabilidad del Ministerio de Defensa en el alta de expedientes. A tal efecto, el Servicio Gestor solicitará de la Unidad de Patrimonio del Ministerio la información precisa para asignar la cuenta correspondiente al expediente. 2. Al capturar documentos contables con fase "O" correspondientes a proyectos de inversión el sistema contable de los Departamentos ministeriales comprobará si el expediente tiene asociada una cuenta CIMA, en cuyo caso exigirá el número de operación de inventario, validando su existencia y que el importe del documento "O" no supera, en su caso, el saldo asociado a la operación. 3. Los órganos gestores de los créditos presupuestarios remitirán, junto con el documento contable con fase "O" y demás documentación justificativa, una copia del documento "IB". "

¹⁵ A este respecto debe indicarse que de conformidad con la regla 47.1 de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1.2.1996 que aprobó la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, previamente, las oficinas de contabilidad realizan la apertura del presupuesto de gastos de cada ejercicio y efectúan el alta de los proyectos de gasto. La regla 47.3 añade que "El alta de los proyectos de gasto correspondientes al capítulo 6 del Presupuesto de gastos se realizará mediante la incorporación al sistema de los datos contenidos en el "Anexo de inversiones reales y programación plurianual".

No obstante, a la hora de dar de alta los expedientes, que implican la ejecución de estos proyectos, la regla 49.1 2º párrafo establece que "El alta del expediente en el sistema se efectuará tomando como base la información que, en relación con el mismo, sea facilitada por el Servicio gestor a quien corresponda la ejecución del proyecto de gasto".

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

51

operación de inventario, validando su coherencia con el número que figura en CIBI y que el gasto reconocido no supere el saldo asociado a la operación.

Una copia del documento "IB" se adjunta a la tramitación del documento contable en fase "O" y a la factura del gasto correspondiente.

- CIBI se actualiza diariamente, de acuerdo con la información proveniente de SIC y de las unidades de patrimonio. Por su parte, SIC se actualiza mensualmente con la información que proviene de CIBI, como se explicará más adelante.

No obstante, si el gestor del departamento ministerial asocia los expedientes de gasto a cuentas financieras incorrectas, el sistema no previene esta imputación errónea, para eso estaría la supervisión de la correspondiente oficina de contabilidad. Es decir, si esta asociación no se hace correctamente (por ejemplo, se hace una imputación errónea a cuentas No CIBI), SIC nunca solicitará el número de operación de inventario "IB" cuando se vaya a registrar un documento "O", por lo que, salvo corrección de la oficina de contabilidad, la operación:

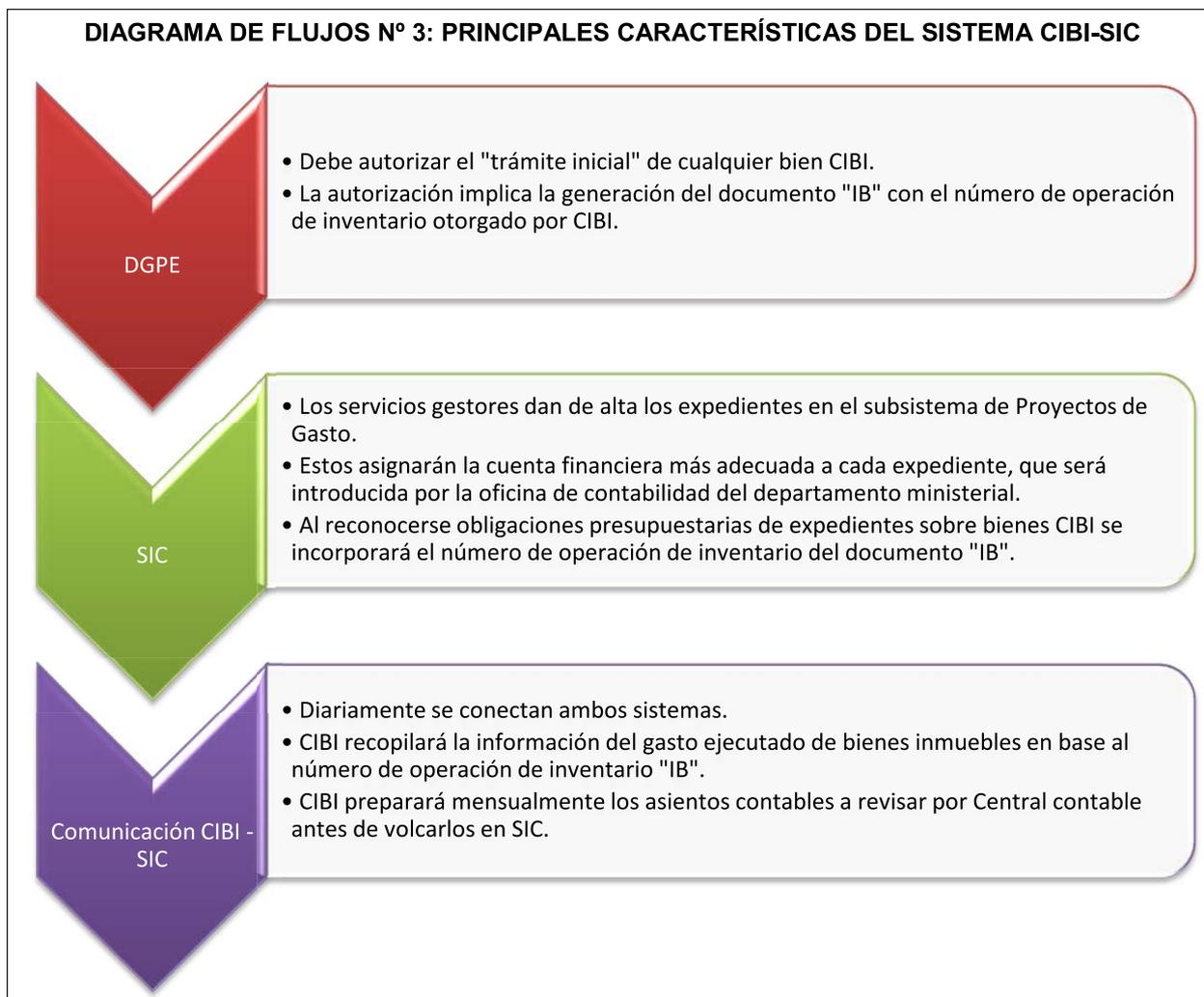
- a. se registrará contablemente de forma indebida,
- b. no habrá enlace entre CIBI y SIC, ya que es el número "IB" el que posibilita ese enlace.

Así ocurrió, en efecto, durante 2013, en un expediente de obras de reforma correspondiente a un bien ya existente en CIBI (nº 1987724289990073001), con nº de operación de inventario "IB" 2011158053000079. En este caso, el registro contable de los expedientes de gasto se realizó por error en cuentas No CIBI, concretamente en la cuenta 23109. *Construcciones en curso pendientes de clasificar*, porque el gestor del departamento ministerial vinculó el expediente, a pesar de tener número "IB", a esa cuenta.

A mayor abundamiento, ni la oficina de contabilidad, como responsable inmediata, ni la Central contable en la supervisión¹⁶ de la cuenta 23109, corrigieron el error.

A continuación se incluye un diagrama de flujos que resume, en términos generales, las principales características del sistema CIBI-SIC que anteriormente se han expuesto:

¹⁶ Según establece la regla 14.c) 2º de la Orden EHA/3067/2011, de 8 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para la AGE, dentro de las funciones de la Central contable está la de "Vigilar e impulsar la actividad de las oficinas de contabilidad, realizando: (...) La propuesta de ajustes a realizar cuando se detecten errores en la información registrada en el SIC (...)".



Una vez realizada la descripción general de las características del sistema, se analizará la actuación de las oficinas de contabilidad y de la Central contable.

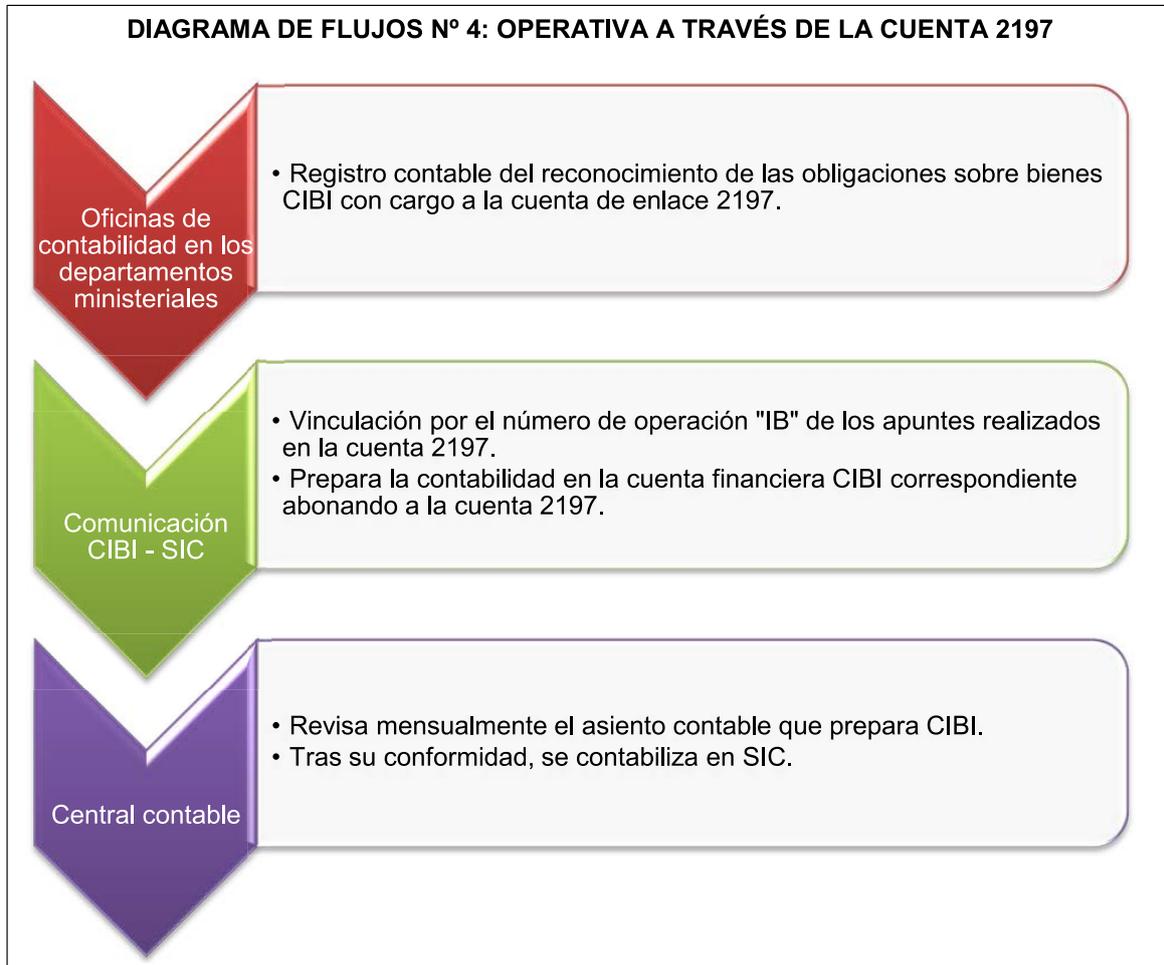
– Actuación de las oficinas de contabilidad

- Operaciones realizadas a través de la cuenta 2197. *Inmovilizado CIBI por operaciones en curso.*

Cuando, al ejecutarse el presupuesto de gasto, las oficinas de contabilidad de los departamentos ministeriales registran en SIC la fase "O" de reconocimiento de la obligación que afecta a bienes en CIBI (v.gr.: al realizarse construcciones, mejoras, ampliaciones, o contratarse servicios de profesionales capitalizables) con abono a la cuenta 400, siempre debe cargarse la cuenta de enlace 2197.

Diariamente CIBI revisa la cuenta 2197 para preparar los asientos contables a realizar en las cuentas financieras CIBI (ver nota a pie de página nº 7). Como se ha indicado, la conciliación se lleva a cabo atendiendo al número de operación de inventario "IB".

Estos asientos contables que CIBI va preparando son volcados de manera mensual a SIC tras la conformidad de la Central contable.



- Operaciones realizadas a través de la cuenta 5590. *Otras partidas pendientes de aplicación por operaciones de enajenación de inmovilizado no financiero.*

Cuando las oficinas de contabilidad de las DEH registran en SIC los ingresos que se producen por enajenaciones que afectan a bienes en CIBI debe abonarse, de manera transitoria, la cuenta 5590 con cargo a la cuenta 430. *Deudores por derechos reconocidos. Presupuesto de ingresos corriente.*

En este tipo de operaciones no existe una conciliación entre CIBI y SIC a través del número de operación de inventario "IB". Esto es, el número "IB" existe, puesto que corresponde al número de operación en CIBI, pero las oficinas de contabilidad de las DEH lo desconocen y no lo incluyen en SIC.

Por su parte, las secciones de patrimonio de las DEH registran en CIBI la enajenación cuando se adjudica definitivamente el bien al tercero, lo que supone que en ese momento ya se encuentra definido el precio de venta. Una vez registrada la operación, CIBI prepara la contabilidad de acuerdo con la información introducida:

- Se carga la cuenta 5590 por la cantidad a cobrar en el ejercicio o, si es en los ejercicios siguientes, en la 5420. *Créditos a corto plazo por enajenación de inmovilizado o 2520. Créditos a largo plazo por enajenación de inmovilizado.*
- Se cargan las cuentas del grupo 28 por la amortización acumulada.

- Se abonan las cuentas 210 o 211 por el bien que se vende.
- Se abona o carga el resultado del ejercicio en función del beneficio o pérdida de la operación.

Estos asientos contables que CIBI prepara son volcados de manera mensual a SIC, siendo la Central contable quien debe realizar un seguimiento para evitar posibles diferencias entre los cargos (realizados por las secciones de patrimonio de las DEH y, ocasionalmente, por la DGPE) y abonos (realizados por las oficinas de contabilidad de las DEH) de la cuenta 5590.

Este seguimiento no es fácil de realizar dado que, como se ha indicado, no se utiliza el número "IB" para vincular los apuntes al debe y al haber de la cuenta 5590¹⁷. Debe tenerse en cuenta, además, que la cuenta 5590 no solo refleja operaciones con inmuebles CIBI, sino también operaciones relacionadas con el resto del inmovilizado no financiero.

¹⁷ Actualmente, la IGAE está trabajando para diseñar un proceso que sea más automático como ya ocurre con la cuenta 2197.



- Operaciones realizadas a través de las cuentas 4380. *Derechos cancelados del presupuesto corriente: Cobros en especie* y 4390. *Derechos cancelados del presupuesto cerrado: Cobros en especie*.

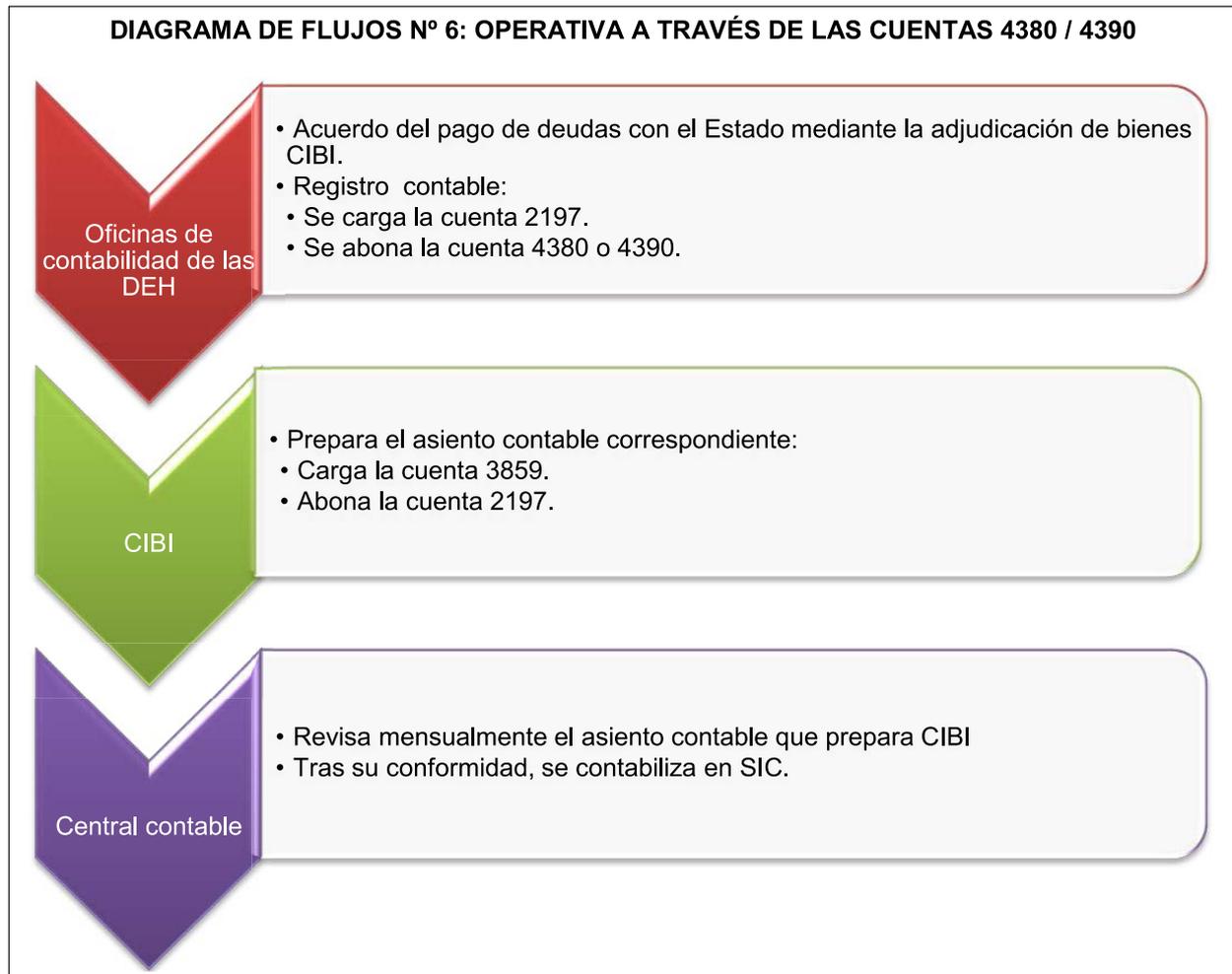
Cuando la AEAT llega a un acuerdo con un tercero para el pago de deudas con el Estado mediante la adjudicación de bienes a registrar en CIBI, las oficinas de contabilidad de las DEH realizan en SIC las siguientes operaciones:

- Se carga la cuenta 2197, como cuenta de enlace, por el valor de la deuda cancelada.
- Se abona la cuenta 4380 o 4390, según se trate de derechos de presupuesto de corriente o de cerrado.

Por su parte, la DGPE, tras conocer la adjudicación del bien, confirma el alta del bien en CIBI por el importe de adjudicación. Una vez registrada la operación, CIBI prepara la contabilidad de acuerdo con la información introducida:

- Se carga la cuenta 3859. *Otros activos en estado de venta*.
- Se abona la cuenta 2197. *Inmovilizado CIBI por operaciones en curso*.

Estos asientos contables son volcados de manera mensual a SIC tras el conforme de la Central contable, siendo esta quien debe realizar su seguimiento. No obstante, al no utilizarse un número de operación de inventario "IB" se dificulta la tarea de conciliación entre los cargos y abonos de la cuenta 2197 derivados de estas operaciones.



- Finalmente, para todas aquellas operaciones de inventario con implicación contable que no proceden de la ejecución presupuestaria (amortizaciones, provisiones, cambios situaciones jurídicas), CIBI genera automáticamente los asientos contables, para que se vuelquen en SIC mensualmente tras la aprobación de la Central contable.
- Actuación de la Central contable: utilización de cuentas de inmovilizado "en curso" e inmovilizado "definitivo":
 - Cada mes se vuelcan en SIC los movimientos de la cuenta 2197. Esta cuenta se abona con cargo a cuentas de inmovilizado "definitivo" o de inmovilizado "en curso" (grupos 21 y 23), de acuerdo con la información obrante en CIBI.

Esta mecánica contable no se corresponde, sin embargo, con lo que establece la Adaptación del PGCP, que no prevé el abono de la cuenta 2197 con cargo a cuentas del grupo 23.

Por otra parte, las cuentas de inmovilizado "definitivo" CIBI tienen sus correspondientes cuentas de inmovilizado "en curso" CIBI en el subgrupo 23. Estas últimas cuentas son, por

naturaleza, cuentas transitorias. Por tanto, en el caso de que los importes aplicados, tras pasar por la cuenta 2197, se hayan registrado como inmovilizado "en curso", una vez se haya concluido el bien y puesto a disposición de la administración, se traspasa a cuentas de inmovilizado "definitivo" según su naturaleza y comienza su amortización.

En concreto, una vez que el gestor del departamento ministerial recibe la obra, lo comunica a la unidad de patrimonio del ministerio y esta a su vez lo comunica a la DGPE para que lo registre en CIBI (estas comunicaciones van acompañadas de la correspondiente documentación justificativa: acta de recepción y liquidación definitiva). Una vez registrada en CIBI la operación, la aplicación genera el correspondiente asiento de cancelación de las cuentas del inmovilizado "en curso" y alta en las cuentas de inmovilizado "definitivo", lo que a su vez genera el inicio de su vida útil a efectos del cálculo de la amortización.

- Las oficinas de contabilidad solo pueden mover la cuenta 2197, siendo competencia de la Central contable el movimiento de las cuentas de inmovilizado "en curso" y "definitivo". Este reparto de competencias entre la Central y las oficinas de contabilidad no está plasmado en ningún documento oficial aprobado por la IGAE.

No obstante, en ocasiones las oficinas de contabilidad realizan apuntes en estas cuentas "en curso" o "definitivas", que son anulados por la Central contable. En particular, se ha observado este error por parte de las indicadas Oficinas:

- En los pagos librados a justificar de ejercicios antiguos (en los actuales esto no ocurre) cuyas cuentas se están aprobando ahora, en los que están implicadas las antiguas cuentas 2203 y 2213 de terrenos y construcciones de bienes en el extranjero.
 - Cuando se utiliza la cuenta 413. *Pagos pendientes de aplicar a presupuesto*. En estos casos, SIC lo considera un asiento directo por lo que es posible no realizar la imputación a la cuenta 2197.
- Asimismo, la Central contable realiza mensualmente las siguientes comprobaciones de la contabilidad preparada por CIBI antes de volcarla en SIC:
- Verifica que las operaciones presupuestarias que en SIC han movido la cuenta 2197 van a tener reflejo en las respectivas cuentas CIBI (se realiza un cruce entre el listado de asientos contables a realizar por CIBI con los movimientos en la cuenta 2197 ya en SIC).
 - Realiza una extracción a Excel de las operaciones de CIBI, donde se ven todos los asientos contables preparados por CIBI ordenados por código de operación.
 - A continuación lleva a cabo un análisis más detallado de las siguientes operaciones:
 - Bienes adscritos.
 - Permutas.
 - Aportaciones no dinerarias a sociedades.
 - Donaciones sin condición y cesiones.
 - Operaciones con INVIED y GIESE.
 - Otros movimientos: Activos en estado de venta; Inversiones inmobiliarias; Bienes recibidos en cesión; Baja por pase a uso público (operación en la que se dan de baja bienes que hasta ese momento eran CIBI que pasan a contabilizarse como Infraestructuras); análisis de la cuenta 5586. *Gastos realizados con provisiones de fondos para pagos a justificar pendientes de aprobación*.

Si tras estos controles se aprecian errores en operaciones o asientos, se comunica a los responsables para que se proceda a su rectificación. Una vez realizadas estas comprobaciones y correcciones, en su caso, se procede a su registro en SIC.

A este respecto debe indicarse que figuran en CIBI y en las correspondientes cuentas del subgrupo 211 bienes que deberían ser clasificados como infraestructuras (v.gr.: presas y otras infraestructuras hidráulicas), que no han sido detectados y corregidos tras las comprobaciones.

- Además, en el mes de diciembre la Central contable lleva a cabo las siguientes actuaciones de supervisión específicas:
 - Verificación y ajustes contables relacionados con las subvenciones para la financiación del inmovilizado no financiero y de activos en estado de venta.
 - Verificación y ajuste de la cuenta 2991. *Deterioro de valor por usufructo cedido de construcciones*, cargando esta cuenta con abono a la cuenta 799. *Reversión del deterioro por el usufructo cedido del inmovilizado material*.
 - Verificación de la dotación a la amortización. CIBI amortiza automáticamente los bienes registrados en las cuentas 2110. *Construcciones CIBI*, 2113. *Construcciones en el extranjero* y 2210. *Inversiones inmobiliarias* (CIBI también amortiza las cuentas 207. *Inversiones sobre bienes utilizados en régimen de arrendamiento o cedidos* y 209. *Otro inmovilizado intangible*). Esta amortización se ajusta a las fechas de alta y de baja de cada bien según los datos introducidos en CIBI, realizándose apuntes mensuales (por la amortización de los inmuebles que causan baja) y un asiento global de amortización anual al cierre del ejercicio por los bienes que siguen de alta. La amortización acumulada se refleja en la cuenta 28110.

La cuenta 210. *Terrenos y bienes naturales* y las del grupo 23. *Inmovilizaciones materiales e inversiones inmobiliarias en curso* no se amortizan en ningún caso.

La amortización se realiza aplicando la Resolución de la IGAE de 14.12.1999, por la que se regulan determinadas operaciones contables a realizar a fin de ejercicio: amortizaciones del inmovilizado, provisiones y periodificación de gastos e ingresos.

Una vez realizadas, analizadas y, en su caso, corregidas todas las operaciones del mes de diciembre, la Central contable autoriza su contabilización en SIC.

Asimismo, debe señalarse que regularmente, de forma global, se cruzan los datos de CIBI con los que ofrece la contabilidad (SIC). Este cuadro no es automático, sino que se realiza de forma manual, lo que supone una dificultad añadida dado el volumen de operaciones y número de cuentas que intervienen en esta operatoria (*de facto* en 2013 se produjo un pequeño desajuste del 0,2% que está siendo investigado).

Las actuaciones de supervisión que realiza la Central contable antes descritas, tanto las de carácter mensual como las que se realizan al cierre del ejercicio, no se establecen en ningún documento o instrucción oficial aprobado por la IGAE.

II.4.1.B) Inmuebles gestionados por la DGVAU

De acuerdo con lo indicado al inicio de este apartado, en este epígrafe se analizarán las subcuentas: 2102. *Terrenos y bienes naturales gestionados por DGVAU* y 2112. *Construcciones gestionadas por DGVAU*. No existen cuentas "en curso" asociadas a la DGVAU debido al carácter temporal con que fueron establecidas.

Estas dos cuentas no han tenido movimiento desde la entrada en vigor del nuevo Plan, siendo sus saldos de: 241.387,43 euros (cuenta 2102) y 17.264.869,08 euros (cuenta 2112). Tras el análisis realizado debe destacarse lo siguiente:

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

59

- El saldo de la cuenta 2102 no está correctamente imputado, pues todas las operaciones anotadas en esta cuenta procedían del Ministerio de Fomento (Dirección General de Carreteras) y derivaban del pago de expropiaciones, por lo que deberían haber sido registradas en la cuenta 2120. *Infraestructuras. Terrenos y bienes naturales*.
- Por su parte, el saldo de la cuenta 2112 procede de 2009, y la naturaleza de los bienes incluidos en el mismo, de acuerdo con las pruebas practicadas, es la de inmuebles CIBI.

No se dispone de un listado de bienes o inventario que soporte el saldo de esta cuenta, y se está a la espera de nueva información que facilite el Ministerio de Fomento.

La dotación a la amortización correspondiente a esta cuenta es calculada de acuerdo con la disposición transitoria primera de la Resolución de la IGAE de 14.12.1999, por la que se regulan determinadas operaciones contables a realizar a fin de ejercicio. En definitiva, la dotación a la amortización de la cuenta 2112. *Construcciones gestionadas por DGVAU*, es calculada por la Central contable sobre la base de la variación del saldo en el ejercicio. La amortización acumulada se registra en la cuenta 281110. *Amortización acumulada de otras construcciones* (en la que también se incluye, como veremos, la amortización de los bienes No CIBI). La cuenta 2102 no se amortiza al tratarse de terrenos.

La amortización se calcula atendiendo a la antigüedad con la que se han ido generando los saldos de las cuentas que conforman este inmovilizado, tomando como referencia temporal los periodos máximos que se recogen en el Anexo de la precitada Resolución de 14.12.1999. Además se tiene en cuenta cómo se generan cada año esos saldos a amortizar, para determinar cuándo hay bases que se encuentran plenamente amortizadas. Se presume que la puesta a disposición de los bienes se produce el 31 de diciembre del ejercicio correspondiente, de manera que las altas no son objeto de amortización hasta el cierre del ejercicio siguiente.

II.4.1.C) Inmuebles No CIBI

En este epígrafe se analizarán las cuentas: 2108. *Terrenos y bienes naturales. No CIBI* y 2118. *Construcciones. No CIBI*, y sus correspondientes cuentas "en curso": 23008. *Adaptación de terrenos y bienes naturales. No CIBI* y 23108. *Construcciones en curso. No CIBI*.

De acuerdo con la ya citada Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado (Orden MEH de 1.2.1996), el procedimiento contable se inicia cuando los servicios gestores remiten los documentos contables por ellos expedidos a la oficina de contabilidad del departamento ministerial correspondiente para su toma de razón. Estos documentos incluyen, entre otra información, la cuenta del PGCP en la que ha de registrarse el gasto. Una vez recibida y verificada la corrección de esta documentación, las oficinas de contabilidad realizan la anotación en contabilidad.

Mientras el inmovilizado no está terminado (lo que se considera que ocurre cuando el expediente de gasto se clausura), los bienes se registran en la correspondiente cuenta del subgrupo 23 y corresponde a la oficina de contabilidad su control.

Una vez que el inmovilizado "en curso" está terminado y el correspondiente gestor del departamento ministerial da por clausurado el expediente de gasto, se procede por la Central contable a traspasar el bien a la cuenta correspondiente de inmovilizado "definitivo" comenzando su amortización. La clausura de los expedientes de gasto conlleva los siguientes efectos:

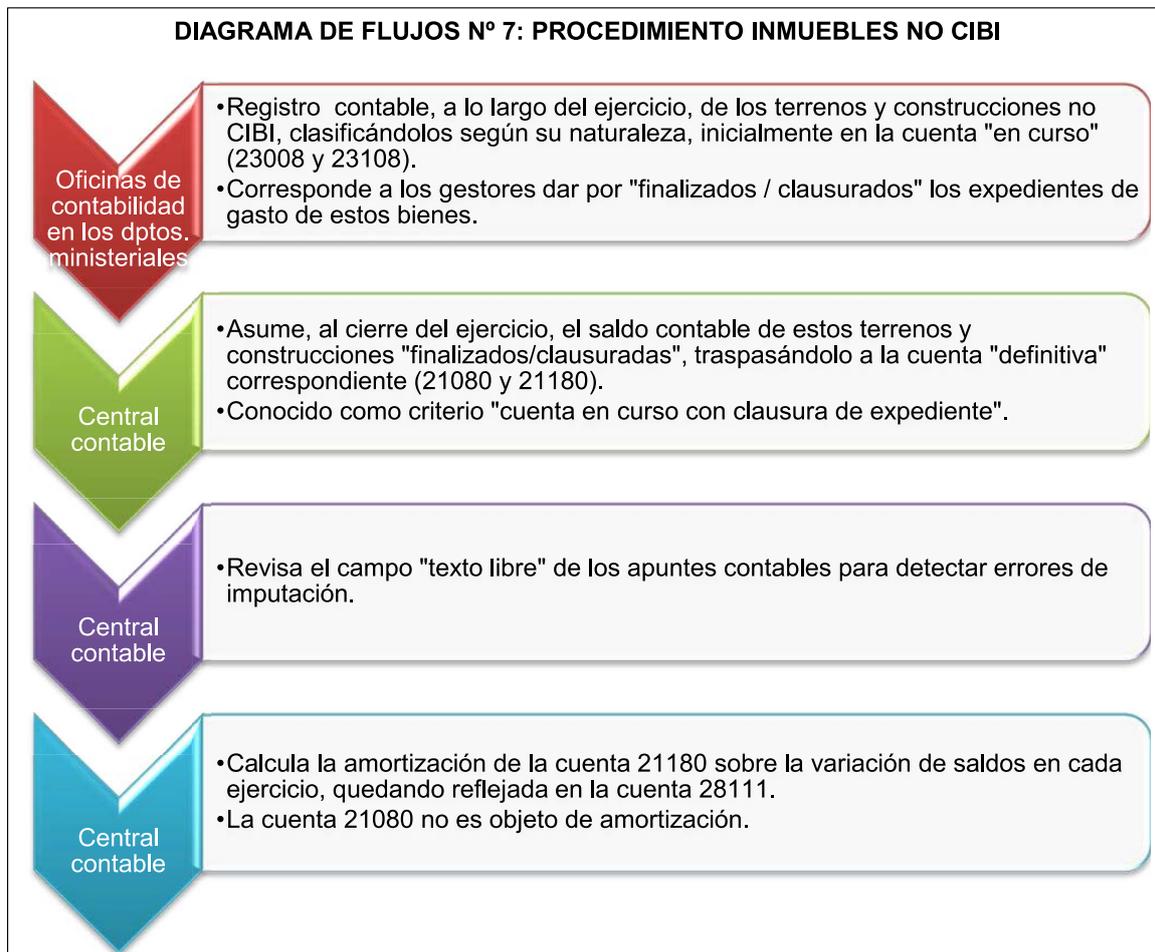
- El traspaso del control sobre el registro contable de estos elementos desde la oficina de contabilidad a la Central contable.
- Su contabilización en la cuenta específica de inmovilizado "definitivo".
- El inicio de su amortización.

Este reparto de competencias entre la Central y las oficinas de contabilidad no está plasmado en ningún documento oficial aprobado por la IGAE. En ocasiones, las oficinas de contabilidad realizan apuntes en las cuentas "definitivas" que, una vez detectados, son anulados por la Central contable.

Por lo que respecta a la amortización de estos bienes, de acuerdo con la disposición transitoria primera de la Resolución de la IGAE de 14.12.1999¹⁸, por la que se regulan determinadas operaciones contables a realizar a fin de ejercicio (disposición reproducida por la disposición transitoria cuarta de la Resolución de 17.11.2011 por la que se aprueba la Adaptación al PGCP), la Central contable calcula la dotación a la amortización de la cuenta 2118. *Construcciones. No CIBI* sobre la base de la variación del saldo en el ejercicio, concretamente, atendiendo a la antigüedad con la que se han ido generando los saldos de las cuentas que conforman este inmovilizado, tomando como base temporal los periodos máximos que se recogen en el Anexo de la citada Resolución de 14.12.1999. Igualmente, se tiene en cuenta cuando hay bases que se encuentran plenamente amortizadas. Se presume que la puesta a disposición de los bienes se produce el 31 de diciembre del ejercicio correspondiente, de manera que las altas no son objeto de amortización hasta el cierre del ejercicio siguiente.

La amortización acumulada se registra en la cuenta 281110. *Amortización acumulada de otras construcciones*. Esta cuenta recoge, por tanto, la amortización acumulada tanto de las construcciones No CIBI como la correspondiente a inmuebles de la DGVAU a que se hacía referencia en el punto anterior. Cuando alguna de estas cuentas ha tenido saldo negativo, se imputa corrigiendo la base inicial.

En el siguiente diagrama de flujos se esquematiza el procedimiento seguido:



Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

61

Tras el análisis realizado se ha comprobado lo siguiente:

- El procedimiento descrito no está establecido en detalle en ningún documento aprobado oficialmente por la IGAE, excepto por lo relativo a la amortización, que se regula en la precitada disposición transitoria primera.
- La Central contable solo realiza una revisión sobre el campo "texto libre" de las operaciones registradas para detectar errores de imputación en cuanto a la naturaleza del bien. Este procedimiento de supervisión no está descrito en ningún documento o instrucción oficial aprobado por la IGAE.
- Tampoco existe un listado que detalle la composición inicial del saldo de estas cuentas.
- En la cuenta *23008.Adaptación de terrenos y bienes naturales. No CIBI* se dieron de alta 12.842.978,04 euros en el ejercicio 2013, de los que 12.806.379,58 euros (99,71% del movimiento de la cuenta) provienen de pagos a justificar con motivo de expropiaciones de terrenos para la construcción de carreteras por la D.G. de Carreteras.

Por otra parte, analizados los movimientos de esta cuenta en ejercicios anteriores, se observa que el 75% del saldo corresponde a operaciones del Ministerio de Fomento, tratándose, asimismo, de pagos a justificar por expropiaciones de la Dirección General de Carreteras.

En ambos casos parece más razonable la imputación de estos importes a la cuenta *2120.Infraestructuras. Terrenos y bienes naturales*.

- En la cuenta *23108.Construcciones en curso. No CIBI*, se dieron de alta 5.863.556,27 euros en el ejercicio 2013. En la muestra analizada se ha observado que figuran registradas en esta subcuenta operaciones que deberían haber sido contabilizadas en otras cuentas más acordes con su naturaleza como:
 - Obras sobre edificios propiedad de la AGE que figuran en CIBI (diversas obras de acondicionamiento e intereses de demora en el pago de certificaciones de obras de rehabilitación) que, por tanto, debían estar contabilizadas en cuentas CIBI.
 - Certificaciones de obras correspondientes a infraestructuras (de acuerdo con el anexo de inversiones reales de los PGE) que, por tanto, debían estar contabilizadas en la cuenta 212.
 - Otros gastos activables (v.gr: adquisición de software, inversiones sobre activos arrendados) que deberían haber sido registrados en otras cuentas (*206.Aplicaciones informáticas, 207.Inversiones sobre activos utilizados en régimen de arrendamiento o cedidos*).
- Durante 2013 no se produjo ningún traspaso desde estas dos cuentas "en curso" a sus respectivas "definitivas".

II.4.1.D) Inmuebles pendientes de clasificar

De acuerdo con lo indicado al inicio de este apartado, en este epígrafe se analizarán las cuentas *2109.Terrenos y bienes naturales pendientes de clasificar, 2119.Construcciones pendientes de clasificar*, y sus correspondientes cuentas "en curso": *23009.Adaptación de terrenos y bienes naturales pendientes de clasificar y 23109.Construcciones en curso pendientes de clasificar*.

Estas cuentas se utilizan de forma extraordinaria cuando se detecta la imputación errónea en cuentas financieras de bienes inmuebles (terrenos y construcciones) que deberían haber sido imputados a cuentas CIBI. Cuando esto sucede, las oficinas de contabilidad de los departamentos ministeriales (bien por propia iniciativa o por indicación de la Central contable) reclasifican esos

apuntes a las cuentas 23009 y 23109, y rehacen la asociación de los expedientes de los proyectos de inversión afectados a la cuenta financiera correcta.

Mientras, por parte de la DGPE (bienes en el extranjero) o de las unidades de patrimonio del ministerio (bienes en España), se genera un número de operación de inventario "IB" (en el caso de no existir) para que el subsistema CIBI pueda vincular el gasto mal imputado financieramente.

Cuando CIBI se comunica con SIC, esta aplicación realiza los asientos necesarios para registrar los bienes en la cuenta CIBI que corresponda, saldando las cuentas de inmovilizado pendiente de clasificar.

Dado su carácter instrumental y transitorio ninguna de estas cuentas es objeto de amortización. Estos bienes se amortizan una vez que la información se vuelca en el subsistema CIBI y en función del estado ("en curso" o "definitivo") y la naturaleza (construcciones o terrenos) del bien.

En el siguiente diagrama de flujos puede observarse un esquema del procedimiento seguido:



Tras el análisis realizado se ha comprobado lo siguiente:

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

63

- El procedimiento descrito no está establecido en detalle en ningún documento aprobado oficialmente por la IGAE.
- Tampoco existe un listado que detalle la composición inicial del saldo de estas cuentas.
- La cuenta 23009 no ha tenido movimiento en los últimos 3 ejercicios. Su saldo proviene de la antigua cuenta 220900. *Terrenos y Bienes Naturales. Pendientes de Clasificar*.
- En la cuenta 23109 se dieron de alta 12.753.803,65 euros durante 2013, produciéndose bajas por valor de 674.008,09 (que sí se traspasaron a cuentas de inmovilizado CIBI). La generalidad de las altas correspondieron a obras en inmuebles que ya estaban en CIBI¹⁹ y a adquisiciones de bienes que debían de haber sido registrados en otras cuentas como la 217. *Equipos para procesos de información*.
- Las cuentas 2109 y 2119 carecían de saldo a 31.12.2013 y tampoco tuvieron movimiento ni en ese ejercicio ni en los anteriores, lo que parece indicar que no se usan pese a estar creadas. Por el contrario, como se ha indicado, sí es utilizada la cuenta “en curso” 23109, aunque la Adaptación del PGCP no prevé la existencia de estas cuentas de inmuebles pendientes de clasificar “en curso”.

En cualquier caso, no parece razonable que existan tanto cuentas “en curso” como cuentas “definitivas” para registrar inmovilizado sin clasificar ya que, conceptualmente al menos, esta situación debe ser transitoria (hasta tanto se clasificara correctamente el bien), por lo que bastaría con uno de esos tipos de cuentas.

II.4.2. Cuenta 212. Infraestructuras

De acuerdo con la Adaptación del PGCP, en esta cuenta se incluyen activos no corrientes que se materializan en obras de ingeniería civil o inmuebles utilizables por la generalidad de los ciudadanos o destinados a la prestación de servicios públicos, adquiridos o construidos por la entidad, a título oneroso o gratuito y que son parte de un sistema o red o tienen una finalidad específica que no suele admitir otros usos alternativos.

Los saldos de esta cuenta y de sus cuentas relacionadas (grupos 23 y 28) a 31.12.2013 han sido los siguientes:

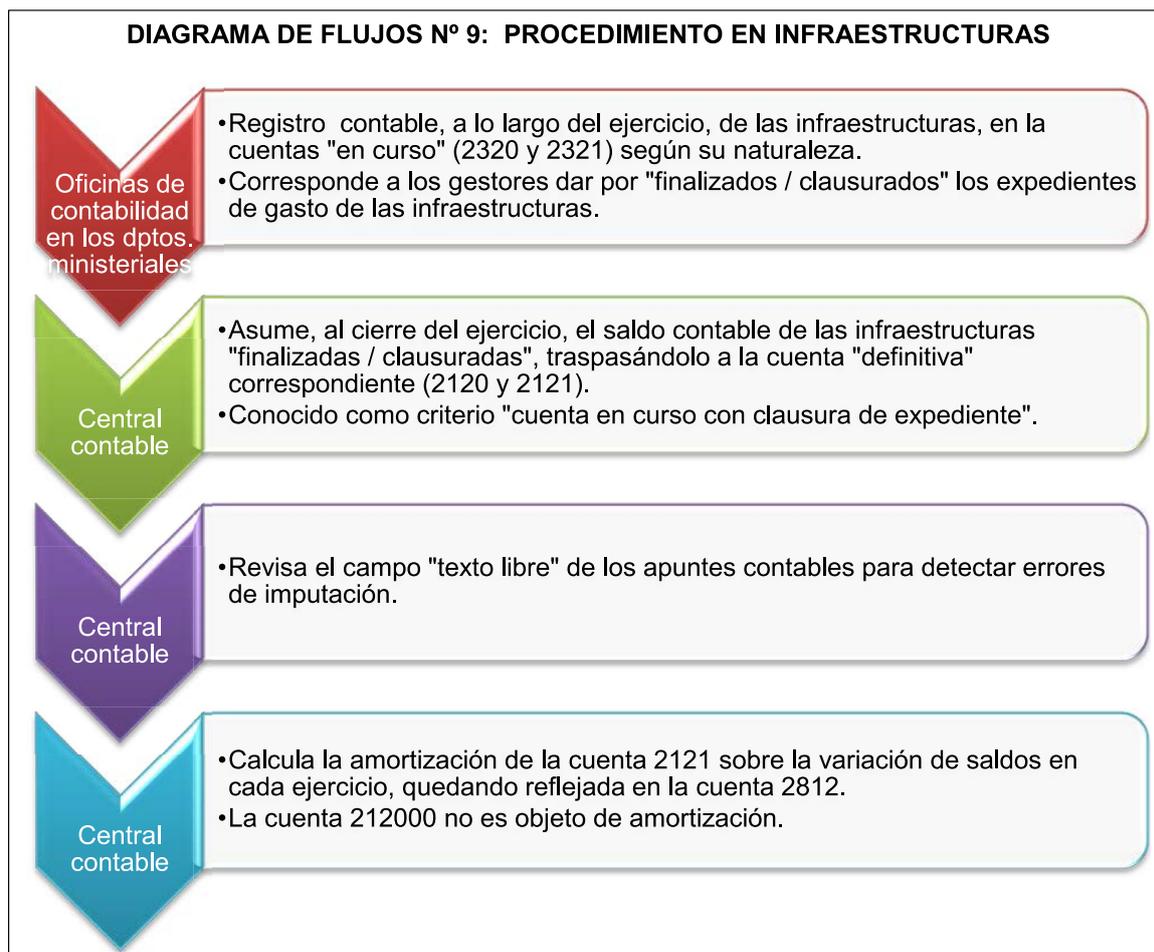
¹⁹ Por ejemplo, el expediente nº 1987724289990073001, ya existente en CIBI, con nº de operación de inventario “IB” 2011158053000079. El registro contable de este expediente se realizó en cuentas No CIBI, concretamente en la cuenta 23109. *Construcciones en curso pendientes de clasificar*, porque el gestor del departamento ministerial vinculó el expediente a esta cuenta No CIBI, y no porque la Central contable hubiera iniciado el “procedimiento extraordinario”.

**CUADRO Nº 8:
SALDOS DE LAS CUENTAS 212, 232 Y 2812 / Ejercicio 2013
(euros)**

Subcuenta	Denominación	Saldo 31.12.2012	Saldo 31.12.2013
212000	Infraestructuras. Terrenos y bienes naturales.	30.151.753,73	29.216.689,13
212100	Infraestructuras. Obras de ingeniería civil e inmuebles	502.999.128,66	731.256.680,76
232000	Infraestructuras en curso. Adaptación de terrenos y bienes naturales.	3.411.469.979,38	4.385.131.941,60
232100	Infraestructuras en curso. Obras de ingeniería civil e inmuebles en curso	61.059.776.065,09	63.072.470.004,86
281200	Amortización acumulada de infraestructuras	(2.663.678,93)	(7.693.670,22)

Fuente: SIC'3.

Al tratarse de infraestructuras estas cuentas no se gestionan a través de CIBI. Su movimiento, en términos generales, se refleja en el siguiente gráfico:



Como vemos su movimiento es similar al ya descrito correspondiente a las cuentas de inmovilizado No CIBI, por lo que no se considera necesaria su reiteración. Al finalizar el ejercicio se vuelcan las

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

65

infraestructuras “finalizadas/clausuradas” a la cuenta correspondiente de inmovilizado “definitivo”, asignándose a partir de ese momento a la Central contable.

No obstante, en estas cuentas se aprecia con claridad que el ritmo de “clausura” de las infraestructuras “en curso” no es el adecuado, dado el escaso movimiento al haber que presentan y su elevado saldo al cierre del ejercicio. A la vista de lo anterior, la Central contable ha establecido un procedimiento para su cancelación “automática” cuando se cumplen una serie de requisitos, fundamentalmente que hayan transcurrido cuatro años sin que el expediente presente movimiento alguno.

Esta falta de clausura de expedientes no solo significa que las infraestructuras estén incorrectamente clasificadas como inmovilizado “en curso”, sino que además no se estén amortizando, con el consiguiente efecto en el resultado del ejercicio.

Este procedimiento no está contemplado en detalle por ninguna instrucción aprobada por la IGAE.

En el siguiente cuadro podemos apreciar un detalle de la composición del saldo de las cuentas 2320. *Infraestructuras en curso. Adaptación de terrenos y bienes naturales* y 2321. *Infraestructuras en curso. Obras de ingeniería civil e inmuebles en curso*, a 31.12.2013, atendiendo a los diferentes departamentos ministeriales con saldos pendientes de clausurar:

CUADRO Nº 9:
SALDOS DE LAS SUBCUENTAS 2320 Y 2321 / Detalle por departamentos ministeriales /
Ejercicio 2013
(euros)

Ministerio	Saldo Subcuenta 2320	Saldo Subcuenta 2321
HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	126.077,82	0,00
FOMENTO	2.877.820.355,87	46.710.040.906,57
INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO	40.191,47	2.705.755,68
AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE	1.460.292.370,14	16.346.648.364,78
SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD	0,00	11.414.016,91
ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD	0,00	1.640.960,92
OTROS DEPARTAMENTOS	46.852.946,30	20,000,00
Total	4.385.131.941,60	63.072.470.004,86

Fuente: SIC'3.

Como puede apreciarse, los dos ministerios con mayor volumen de infraestructuras en las cuentas 2320 y 2321 son los de Fomento y Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Durante 2013, únicamente este último departamento clausuró expedientes por importe de 1.649.999,99 euros en la cuenta 2320 y por 228.241.324,77 euros en la cuenta 2321, traspasándose esos importes a las correspondientes cuentas de infraestructuras terminadas (2120 y 2121).

Por otra parte, se ha observado que, al margen del procedimiento de cancelación “automática”, desde la Central contable se realizan depuraciones en estas cuentas que suponen el traspaso desde otras cuentas de inmovilizado (CIBI, No CIBI, Anticipos para inmovilizaciones materiales, Inversiones inmobiliarias o Inmovilizado intangible), lo que pone de manifiesto la existencia de errores (detectados por importe de 458.898.751,03 euros) en la imputación inicial que anotan las oficinas de contabilidad.

La Central contable solo realiza una revisión sobre el campo “texto libre” de las operaciones registradas para detectar errores de imputación en cuanto a la naturaleza del bien. Este

procedimiento de supervisión no está descrito en ningún documento o instrucción oficial aprobado por la IGAE.

La Central contable no dispone de un listado que detalle la composición inicial del saldo de estas cuentas. Tampoco realiza ningún tipo de cruce de datos con otras fuentes de información como podrían ser los inventarios que pudieran llevarse en los diferentes departamentos ministeriales.

Por lo que respecta a la amortización, ya se ha comentado la incidencia que sobre el resultado del ejercicio y sobre la amortización acumulada plantea la falta de traspaso de infraestructuras terminadas a cuentas de inmovilizado "definitivo".

En lo referente al procedimiento, resulta válido lo comentado en el punto II.4.1.C) al describir el inmovilizado No CIBI. Esto es, la amortización acumulada es calculada por la Central contable de acuerdo con la variación del saldo en el ejercicio, y se registra en la cuenta *2812. Amortización acumulada de infraestructuras*. Se presume que la puesta a disposición de los bienes se produce el 31 de diciembre del ejercicio correspondiente, de manera que las altas no son objeto de amortización hasta el cierre del ejercicio siguiente.

II.4.3. Cuenta 213. Bienes del patrimonio histórico

En estas cuentas se incluyen los elementos patrimoniales muebles o inmuebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico, así como el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos, zonas arqueológicas, sitios naturales, jardines y parques que tengan valor artístico, histórico o antropológico.

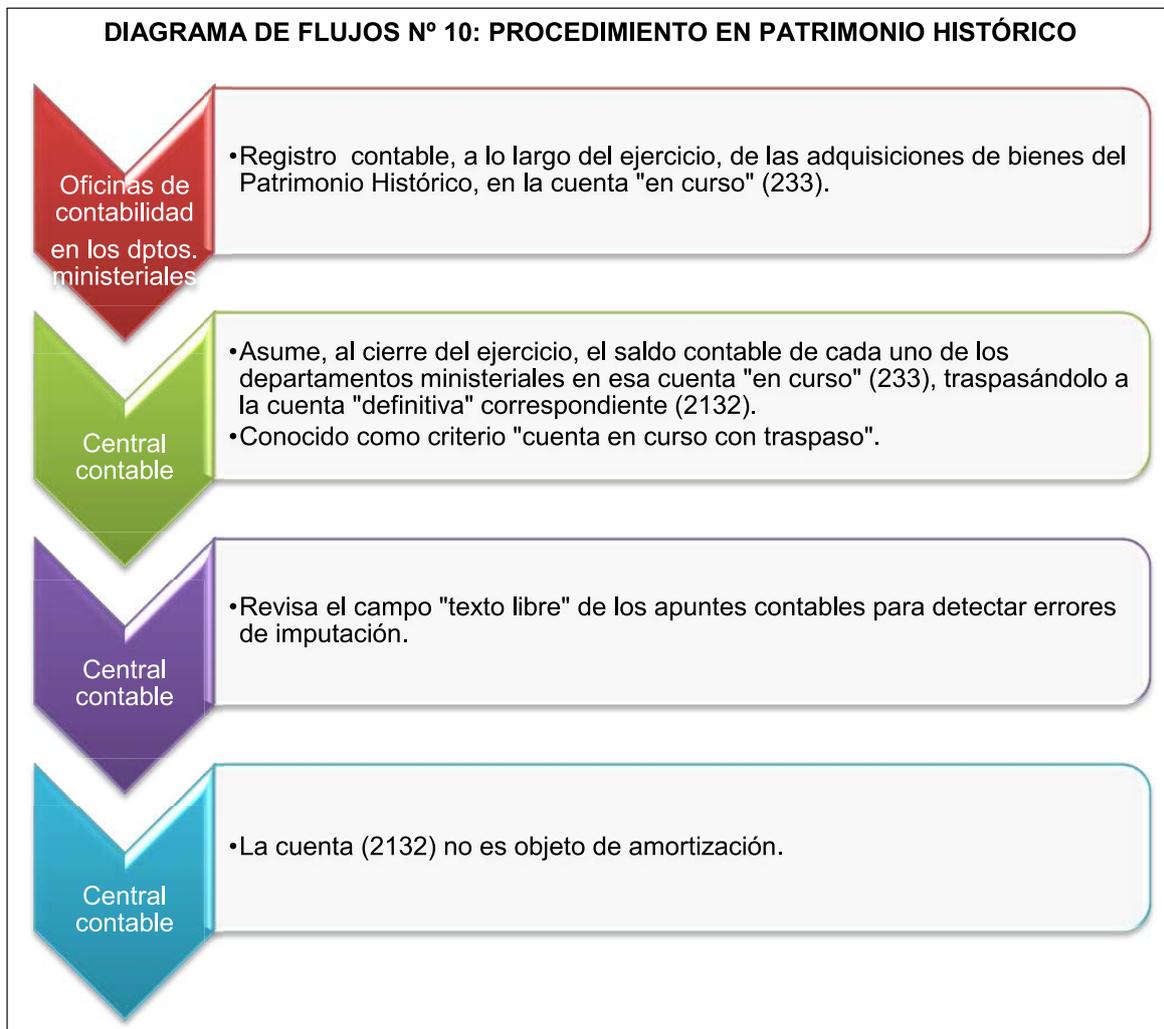
Los saldos de esta cuenta y de sus cuentas relacionadas a 31.12.2013 han sido los siguientes:

CUADRO Nº 10:
SALDOS DE LAS CUENTAS 213 Y 233 / Ejercicio 2013
(euros)

Subcuenta	Denominación	Saldo 31.12.2012	Saldo 31.12.2013
213000	Terrenos C.I.B.I.	0,00	0,00
213100	Construcciones C.I.B.I.	0,00	0,00
213200	Otros bienes del patrimonio histórico	129.849.464,14	144.881.115,67
233000	Bienes del patrimonio histórico en curso	0,00	0,00

Fuente: SIC'3.

Su movimiento se refleja en el siguiente gráfico:



Las cuentas 2130 y 2131 serán gestionadas a través de CIBI, si bien todavía no han sido utilizadas, porque no se ha decidido qué bienes de patrimonio histórico se deben incluir. Actualmente, al estar estos bienes en CIBI, están registrados en las otras cuentas que mueve la aplicación CIBI (2100, 2110, 2300 y 2310), por lo que nos remitimos a lo indicado al tratar el inmovilizado CIBI.

Por lo que respecta a la cuenta 2132. *Otros bienes del patrimonio histórico*, al finalizar el ejercicio se traspasa el total del saldo previamente registrado por las oficinas de contabilidad en la cuenta 2330. *Bienes del patrimonio histórico en curso* a la cuenta 2132. Esto es, al cierre del ejercicio se consideran terminados los bienes del patrimonio histórico "en curso" registrados en la cuenta 2330 durante el ejercicio y se asigna el saldo a Central contable.

Además, se ha observado que en el caso de bienes adjudicados en pago de deudas se registran por la oficina de contabilidad del Ministerio de Hacienda directamente en la cuenta 2132, sin pasar por la cuenta 2330 porque se entiende que la puesta a disposición de los bienes coincide con el momento de su adquisición.

En cualquier caso, este procedimiento no está recogido en detalle en ninguna Instrucción aprobada por la IGAE.

Se ha verificado que las altas en la cuenta 2132 del ejercicio 2013 (16.943.890,74 euros) provienen de dos vías:

- Traspaso desde la cuenta 2330, por importe de 13.644.405,68 euros, previamente registrados por la oficina de contabilidad de un departamento ministerial.
- Bienes adjudicados en pago de deudas (3.299.485,06 euros) que comunica la AEAT.

Las bajas en esta cuenta (1.912.239,21 euros) se produjeron con motivo de adscripciones realizadas a otras entidades públicas y no por ventas.

La Central contable solo realiza una revisión formal sobre el campo "texto libre" de las operaciones registradas para detectar errores de imputación en cuanto a la naturaleza del bien. Esta supervisión tampoco está descrita en ningún documento o instrucción oficial.

Por último, la cuenta 2132 no se amortiza en aplicación de la Norma de Valoración 3ª.2 del PGCP "Cuando los bienes del patrimonio histórico tengan una vida útil ilimitada o no sea posible estimarla con fiabilidad no se les aplicará el régimen de amortización".

II.4.4. Cuentas 214, 215, 216, 217 y 218

Los saldos de estas cuentas y de sus cuentas relacionadas a 31.12.2013 han sido los siguientes:

CUADRO Nº 11:
SALDOS DE LAS CUENTAS 214, 215, 216, 217, 218, 234, 235, 237, 2814, 2815, 2816, 2817 Y
2818 / Ejercicio 2013
(euros)

Subcuenta	Denominación	Saldo 31.12.2012	Saldo 31.12.2013
214000	Maquinaria y utillaje	622.886.746,69	643.579.338,32
215000	Instalaciones técnicas y otras instalaciones	5.643.831.884,66	5.652.504.897,12
216000	Mobiliario	1.291.024.646,67	1.341.175.329,69
217000	Equipos para procesos de información	3.527.568.515,93	3.655.282.018,57
218000	Elementos de transporte	1.789.568.720,29	1.811.528.568,75
234000	Maquinaria y utillaje en montaje	0,00	0,00
235000	Instalaciones técnicas y otras instalaciones en montaje	0,00	0,00
237000	Equipos para procesos de información en montaje	0,00	0,00
281400	Amortización acumulada de maquinaria y utillaje	(353.881.197,57)	(393.400.225,82)
281500	Amortización acumulada de instalaciones técnicas y otras instalaciones	(4.175.627.363,06)	(4.489.173.578,87)
281600	Amortización acumulada de mobiliario	(756.757.459,13)	(832.700.085,40)
281700	Amortización acumulada de equipos para procesos de información	(2.655.897.935,18)	(2.855.540.422,45)
281800	Amortización acumulada de elementos de transporte	(1.187.330.916,31)	(1.267.380.487,16)

Fuente: SIC'3.

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

69

Para la exposición de este epígrafe distinguiremos dos tipos de cuentas: las que tienen su respectiva "en curso" y las que no la tienen.

En ambos casos, los procedimientos seguidos no están descritos en detalle en ningún documento o instrucción aprobados formalmente por la IGAE.

En el primer bloque, es decir, aquellas cuentas que poseen una equivalente "en curso", a lo largo del ejercicio las oficinas de contabilidad de los departamentos ministeriales dan de alta los bienes adquiridos al ejecutar el presupuesto de gastos en la cuenta correspondiente "en curso" según la naturaleza del bien (cuentas 234, 235 y 237). Al acabar el año el saldo de cada ministerio es traspasado a la cuenta "definitiva" correspondiente (cuentas 214, 215 y 217) asignándose a la Central contable. A este respecto cabe señalar que la utilización de cuentas "en curso" y el traspaso de sus saldos al cierre, se realiza de manera "automática", con independencia de que el bien esté o no en proceso de montaje.

Pese a esto, en las cuentas "definitivas" se han observado, en ocasiones, apuntes realizados por las oficinas de contabilidad de los departamentos ministeriales saltándose la contabilización en la correspondiente cuenta "en curso". Estos apuntes son corregidos a indicación de la Central contable al cierre del ejercicio, contabilizándose como se ha descrito anteriormente.

Este procedimiento no está contemplado en detalle por ninguna instrucción aprobada por la IGAE.

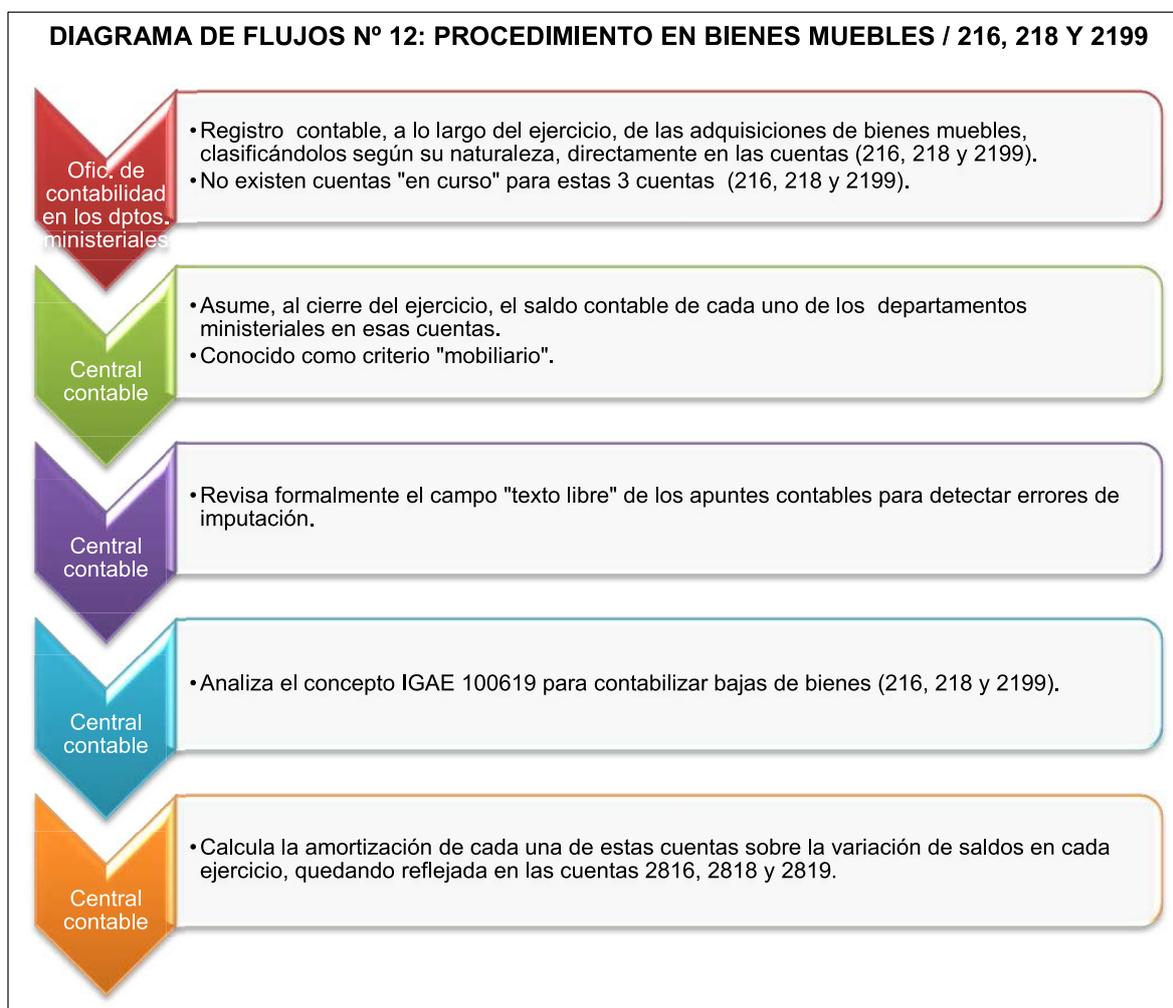
A continuación se incluye un diagrama con la descripción de este procedimiento:

DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 11: PROCEDIMIENTO EN BIENES MUEBLES / 214, 215 Y 217

En el segundo bloque, es decir, aquellas cuentas que no poseen una equivalente "en curso", a lo largo del ejercicio las oficinas de contabilidad de cada ministerio dan de alta los bienes adquiridos al ejecutar el presupuesto de gastos directamente en la cuenta "definitiva" según la naturaleza del bien, y al acabar el año el saldo de cada ministerio es asignado a la Central contable.

Este procedimiento no está contemplado en detalle por ninguna instrucción aprobada por la IGAE.

En el siguiente diagrama se describe este procedimiento:



En ambos bloques, una vez que la Central contable asume el saldo de la cuenta contabiliza las bajas por ventas, realiza el asiento de cierre y calcula la amortización correspondiente:

- Respecto a la contabilización de las bajas, cabe señalar que se basa en la revisión que, al finalizar el año, realiza la Central contable del "texto libre" de los apuntes asociados al concepto IGAE 100619, a su vez asociado al haber de la cuenta 5590. *Otras partidas pendientes de aplicación por operaciones de enajenación de inmovilizado no financiero*, en busca de subastas o adjudicaciones directas de bienes muebles. La información obtenida por Central contable mediante esta revisión solo permite abonar la cuenta de inmovilizado correspondiente por el importe obtenido de la venta, sin producir movimiento en las cuentas de la amortización acumulada ni en las correspondientes al posible beneficio o pérdida.
- La supervisión de estas cuentas se basa en la misma revisión que, sobre el campo "texto libre" de las operaciones registradas, realiza la Central contable al cierre del ejercicio para detectar errores de imputación en cuanto a la naturaleza del bien. Esta supervisión no está descrita en ningún documento o instrucción oficial.

La Central contable no realiza ningún tipo de cruce de datos con otras fuentes de información como, por ejemplo, los inventarios de bienes que se llevan en los distintos departamentos ministeriales. Si bien es cierto que estos inventarios no están centralizados ni valorados en muchos casos, sí se dispone en algunos de una información más detallada, particularmente en

lo que respecta a los equipos para procesos de información y a los elementos de transporte (cuentas 217 y 218, respectivamente).

- Respecto a la amortización de estas cuentas (214, 215, 216, 217 y 218), resulta de aplicación lo ya señalado para las cuentas de inmovilizado No CIBI, inmuebles DGVAU o infraestructuras. En resumen, la amortización es calculada de acuerdo con la variación del saldo de estas cuentas en cada ejercicio. La amortización acumulada se registra en las cuentas *2814.Amortización acumulada de maquinaria y utillaje*, *2815.Amortización acumulada de instalaciones técnicas y otras instalaciones*, *2816.Amortización acumulada de mobiliario*, *2817.Amortización acumulada de equipos para procesos de información* y *2818.Amortización acumulada de elementos transporte*.

Asimismo, se presupone que la puesta a disposición de los bienes, dados de alta durante el ejercicio, se produce el 31 de diciembre del ejercicio correspondiente, de manera que estos no son objeto de amortización hasta el cierre del ejercicio siguiente.

II.4.5. Cuenta 219.Otro inmovilizado material

Analizaremos el movimiento de esta cuenta a través de sus divisionarias: *2197.Inmovilizado CIBI por operaciones en curso*, *2198.Inmovilizado material por operaciones pendientes de formalizar* y *2199.Otro inmovilizado material*. Según la Adaptación del PGCP en estas cuentas se registran "cualesquiera otras inmovilizaciones materiales no incluidas en las demás cuentas de este subgrupo, como los fondos bibliográficos y documentales o el ganado afecto a actividades de investigación".

Los saldos de estas cuentas y de sus cuentas relacionadas a 31.12.2013 han sido los siguientes:

CUADRO Nº 12:
SALDOS DE LAS SUBCUENTAS 2197, 2198, 2199 Y 2819 / Ejercicio 2013
(euros)

Subcuenta	Denominación	Saldo 31.12.2012	Saldo 31.12.2013
219700	Inmovilizado C.I.B.I. por operaciones en curso	3.183.854,23	1.788.261,80
219800	Inmovilizado material por operaciones pendientes de formalizar	2.714.450,00	2.714.450,00
219900	Otro inmovilizado material	1.767.220.519,86	1.820.765.498,82
281900	Amortización acumulada de otro inmovilizado material	(764.113.402,84)	(834.802.223,63)

Fuente: SIC'3.

II.4.5.A) Cuenta 2197.Inmovilizado CIBI por operaciones en curso

El movimiento de esta cuenta ya ha sido anticipado al comentar las cuentas 210 y 211 (epígrafe II.4.1). En definitiva, se trata de una cuenta de enlace que se utiliza como paso intermedio a la contabilización en cuentas de inmovilizado "definitivo" o "en curso" siempre que se trate de una operación presupuestaria (reconocimiento de obligaciones o cancelación en especie de derechos) que afecte a bienes CIBI.

Al cierre del ejercicio la Central contable revisa el saldo que queda en la cuenta y realiza un seguimiento para ver que este se depura durante el ejercicio siguiente. Este saldo final suele estar constituido por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto (cuenta 413) y pagos a justificar pendientes de aprobación (cuenta 5586).

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

73

Además, la Central contable verifica los movimientos de la cuenta como parte del cuadro global sobre las cuentas CIBI.

Esta cuenta no se amortiza ya que se trata de una cuenta de enlace a cuentas CIBI “definitivas” o “en curso”.

II.4.5.B) Cuenta 2198. Inmovilizado material por operaciones pendientes de formalizar

Esta cuenta forma parte del procedimiento de registro de bienes CIBI, pues se carga con abono a la cuenta 2197, y recoge el inmovilizado adquirido cuando se encuentra pendiente de formalizar la escritura pública y la inscripción en el Registro público. Se utiliza, básicamente, en las adquisiciones realizadas mediante fondos librados a justificar. Una vez cumplidos los trámites necesarios, su saldo se traspasa a una cuenta de inmovilizado CIBI (“definitivo” o “en curso”).

El movimiento de la cuenta está asignado a la Central contable. Durante 2013 su saldo (2.714.450 euros) ha permanecido inalterado.

Este saldo ha sido depurado durante 2014, ya que 714.450 euros obedecían a un error de contabilización, y los 2.000.000 restantes han sido traspasados a las correspondientes cuentas de inmovilizado “definitivo” en CIBI.

Al final del ejercicio, la Central contable revisa el saldo de la cuenta y realiza un seguimiento para ver que este se depura durante el ejercicio siguiente. Esta cuenta no se amortiza por su naturaleza transitoria.

II.4.5.C) Cuenta 2199. Otro inmovilizado material

Esta cuenta se está utilizando para la contabilización de bienes diversos, desde fondos bibliográficos hasta aviones anfibios, pasando por adquisiciones de unidades caninas. A la vista de lo indicado, algunos de estos bienes deberían ser reclasificados a otras cuentas de inmovilizado más acordes con su naturaleza.

Esta cuenta se mueve igual que las cuentas 216 y 218 que no tienen cuenta “en curso”, por lo que hay que remitirse a lo allí indicado. Igualmente, el procedimiento seguido no está contenido en detalle en ninguna instrucción o manual aprobados por la IGAE.

Una vez que la Central contable asume el saldo de la cuenta contabiliza las bajas por ventas, realiza el asiento de cierre y calcula la amortización correspondiente:

- Las bajas que se producen se deben a las ventas realizadas. Estas ventas no producen ni movimiento en las amortizaciones acumuladas ni beneficio o pérdida, sino que se abona la cuenta de inmovilizado correspondiente, debido a la imposibilidad de identificar el coste de adquisición y la correspondiente amortización acumulada de los bienes vendidos.
- Al cierre del ejercicio la Central contable revisa el saldo que queda en la cuenta, si bien no existe ninguna instrucción formal para aplicar este procedimiento. No se realiza ninguna verificación con inventarios de fondos bibliográficos o de otro tipo que pudieran existir en los distintos departamentos ministeriales.
- Por lo que respecta a la amortización de esta cuenta, cabe señalar que la dotación es calculada por la Central contable de acuerdo con la variación del saldo en el ejercicio, y se registra en la cuenta *2819. Amortización acumulada de otro inmovilizado material*. Para ello se comparan los movimientos del debe y haber en el ejercicio de forma global y sin distinguir por oficina de contabilidad; no obstante, la Central contable elimina de este cómputo los saldos correspondientes a ejercicios que ya están completamente amortizados.

El tipo aplicable es el mismo para todos los bienes cualquiera que sea su naturaleza (4% anual).

Se presume que la puesta a disposición de los bienes se produce el 31 de diciembre del año en que se adquirieron, por lo que las altas de cada ejercicio no son objeto de amortización hasta el cierre del ejercicio siguiente.

II.4.6. Cuentas 291.Deterioro de valor del inmovilizado material y 299.Deterioro de valor por usufructo cedido del inmovilizado material

El detalle de estas cuentas a 31.12.2013 era el siguiente:

CUADRO Nº 13:
SALDOS DE LAS SUBCUENTAS 2911 Y 2991 / Ejercicio 2013
(euros)

Subcuenta	Denominación	Saldo 31.12.2012	Saldo 31.12.2013
291100	Deterioro de valor de construcciones	0,00	0,00
299100	Deterioro de valor por usufructo cedido de construcciones	(1.915.754,03)	(1.609.709,23)

Fuente: SIC'3.

II.4.6.A) Cuenta 291.Deterioro de valor del inmovilizado material

La cuenta 291 recoge teóricamente el importe de las correcciones valorativas por deterioro del valor del inmovilizado material. Esta cuenta, así como sus divisionarias, presentan saldo cero y no han tenido movimiento desde la entrada en vigor del nuevo PGCP.

Sin embargo, ello no significa que no haya deterioro en los bienes que integran el Inmovilizado material de la AGE, simplemente no hay ningún procedimiento que permita recabar datos sobre ello, para ninguno de los tipos de bienes incluidos en esta rúbrica contable.

A mayor abundamiento, CIBI tampoco dispone de ningún campo específico para señalar el deterioro extraordinario que pudieran sufrir los bienes incluidos en la aplicación.

II.4.6.B) Cuenta 299.Deterioro de valor por usufructo cedido del inmovilizado material

Dentro de la cuenta 299, solo presenta saldo su divisionaria 2991.Deterioro de valor por usufructo cedido de construcciones. Como su nombre indica, esta cuenta recoge el importe de las correcciones valorativas derivadas de la cesión gratuita de bienes de la AGE a terceros por un periodo inferior a la vida económica del bien cedido (si la cesión fuera indefinida el bien se daría de baja en cuentas con abono a cuentas del grupo 6). El valor que hay que dar a esta partida se corresponde con el importe acumulado de las cuotas de amortización que le corresponderían al bien durante la cesión.

Estas correcciones corresponden a bienes que siguen en las cuentas de Terrenos y Construcciones CIBI (210 y 211), cuya situación se recoge, asimismo, en la aplicación CIBI. No afectan a otros bienes de Inmovilizado material, entre otras razones, porque no existe un procedimiento para centralizar la información correspondiente a estas posibles cesiones de uso (como ocurre en CIBI).

En todo caso debe señalarse que las cifras recogidas en el saldo de esta cuenta, correspondientes a nueve bienes, no se corresponden con las obtenidas por el equipo fiscalizador por la existencia de posibles errores en su determinación.

II.4.7. Análisis de la correspondencia entre las cuentas de ejecución presupuestaria y las cuentas de contabilidad patrimonial que constituyen el Inmovilizado material de la AGE

Para la exposición de los resultados de este análisis se partirá de los artículos del presupuesto de gastos que guardan correspondencia con las partidas que constituyen el Inmovilizado material de la AGE.

II.4.7.A) Art. 60. Inversión nueva en infraestructuras y bienes destinados al uso general

De acuerdo con la Resolución de la Dirección General de Presupuestos de 19.1.2009, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica, las cuentas de contabilidad patrimonial relacionadas con este artículo son las siguientes:

- 2120. *Infraestructuras. Terrenos y bienes naturales*
- 2121. *Infraestructuras. Obras de ingeniería civil e inmuebles*
- 2320. *Infraestructuras en curso. Adaptación de terrenos y bienes naturales*
- 2321. *Infraestructuras en curso. Obras de ingeniería civil e inmuebles en curso*

De los 3.143 expedientes vinculados a este artículo durante el ejercicio 2013, 2.599 se imputaron como Infraestructuras en curso (cuentas 2320 y 2321). El resto, 544 (un 17,3%), se imputaron erróneamente a las siguientes cuentas:

- 201000. *Inversión en desarrollo*. Esta cuenta tiene tres expedientes asignados, con obligaciones reconocidas por importe de 538.685,89 euros.

La Central contable corrigió al cierre del ejercicio el saldo final de esta cuenta (49.004.483,60 euros), traspasándolo a la cuenta 2321 al considerarse como "Rectificación por error en la cuenta de imputación del Mº Fomento". Esta errónea imputación se produce porque con el anterior Plan contable la cuenta 201 sí se correspondía con una cuenta de infraestructuras (Infraestructuras y bienes destinados al uso general), y las operaciones contabilizadas en las cuentas antiguas que corresponden a pagos a justificar y están pendientes de la aprobación de la cuenta siguen moviendo la cuenta antigua en el momento de la aprobación.

- 211000. *Construcciones CIBI*. Esta cuenta, que no corresponde a infraestructuras, tiene sin embargo dos expedientes asignados, con obligaciones reconocidas por importe de 209.911,47 euros.

Estas operaciones corresponden a un bien CIBI (1987724289990412001), por lo que no parece adecuado utilizar este artículo del presupuesto de gastos existiendo otros más adecuados como el 62 y 63.

No obstante, esto es consecuencia de la aplicación del 1% cultural²⁰.

²⁰ La Ley de Patrimonio Histórico establece la obligación de destinar en los contratos de obras públicas una partida de al menos el 1% a trabajos de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Cultural Español. El Ministerio de Fomento mediante el VI Acuerdo de colaboración firmado con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte el día 15 de octubre de 2013 elevó este porcentaje al 1,5% para sus obras públicas.

Las actuaciones deberán dedicarse a una de las siguientes finalidades:

- Trabajos de conservación, restauración, rehabilitación y consolidación de bienes inmuebles relacionados con las obras públicas o con los Planes Nacionales de conservación del Patrimonio.

- *230000.Adaptación de terrenos y bienes naturales CIBI.* Al igual que en el caso anterior, esta cuenta no corresponde a infraestructuras. Durante 2013 se le asignaron 488 expedientes, con obligaciones reconocidas por importe de 85.419.370,48 euros.

La Central contable corrigió a 31.12.2013 el saldo final de esta cuenta (292.760.750,26 euros) traspasándolo a la cuenta 2320, dado que se trataba de infraestructuras indebidamente imputadas en esta cuenta. Debe señalarse que SIC no impidió hacer esta anotación sobre una cuenta CIBI, a pesar de carecer de número de operación "IB".

La explicación facilitada por la IGAE señala que se trata de infraestructuras con origen en pagos a justificar de ejercicios anteriores, que por una cuestión informática y por el cambio del Plan contable sigue vinculando a una cuenta errónea infraestructuras pagadas como pagos a justificar.

- *239000.Anticipos para inmovilizaciones materiales.* Esta cuenta tiene un expediente asignado, con obligaciones reconocidas por importe de 32.480,49 euros.

La Central contable corrigió al cierre del ejercicio el saldo de esta cuenta (90.310,13 euros) al estar erróneamente imputado en ella, traspasando 32.480,49 euros a la cuenta 2320 (por tratarse de infraestructuras) y 57.849,64 euros a la cuenta 237 (por tratarse de equipos para procesos de información). Esta situación se produjo por un error en la introducción del dato en la cuenta financiera adecuada por la oficina de contabilidad.

- *370000.Activos construidos o adquiridos para otras entidades.* Esta cuenta tiene un expediente asignado, con obligaciones reconocidas por importe de 46.497,75 euros.

Se trata de obras sobre un inmueble no perteneciente a la AGE. Cuando se clausure el proyecto (de momento en 2014 se han seguido reconociendo obligaciones) se hará la entrega mediante el asiento (651) a (370). No obstante, si es un inmueble no sería correcto utilizar presupuesto de este artículo existiendo otros más adecuados como el 62 y 63.

- Sin asignar cuenta. Existen 49 expedientes sin asignar. Esta situación se produce porque estos expedientes aún no han llegado a la fase "O", por lo que no se ha producido el gasto y por ello la aplicación no ha asignado todavía la cuenta financiera a que se imputará este.

II.4.7.B) Art. 61.Inversión de reposición en infraestructuras y bienes destinados al uso general

De acuerdo con la precitada Resolución de 19.1.2009, las cuentas de contabilidad patrimonial relacionadas con este artículo son las siguientes:

- *2120.Infraestructuras. Terrenos y bienes naturales*
- *2121.Infraestructuras. Obras de ingeniería civil e inmuebles*
- *2320.Infraestructuras en curso. Adaptación de terrenos y bienes naturales*
- *2321.Infraestructuras en curso. Obras de ingeniería civil e inmuebles en curso*

- Actuaciones de enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español (adquisiciones, exposiciones, publicaciones).
- Proyectos y actuaciones de I+D+i directamente relacionados o aplicables al conocimiento, la conservación o el enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español.
- Proyectos de fomento de la creatividad artística y de difusión de la arquitectura y el Patrimonio Histórico Español.

La aplicación del 1% cultural se puede realizar de dos formas:

Opción A: Los entes públicos inversores pueden efectuar retenciones de crédito o ingresos en el Tesoro Público para su posterior transferencia y consignación en el presupuesto del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Este se encargará de su ejecución invirtiendo en los Planes Nacionales de Conservación del Patrimonio y en adquisición de bienes culturales.

Opción B: Los entes inversores gestionan el 1% cultural que ellos mismos generan.

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

77

De los 2.989 expedientes vinculados a este artículo durante el ejercicio 2013, 2.815 se imputaron como Infraestructuras en curso (cuentas 2320 y 2321). El resto, 174 (un 5,8%), fueron erróneamente imputados a las siguientes cuentas:

- *201000. Inversión en desarrollo.* Esta cuenta tiene un expediente asignado, con obligaciones reconocidas por importe de 11.840,67 euros.

La Central contable corrigió, como ya mencionamos al tratar el artículo 60, el saldo final de esta cuenta (49.004.483,60 euros), traspasándolo a la cuenta 2321, considerando que existía un error en la cuenta de imputación del Ministerio de Fomento.

- *211000. Construcciones CIBI.* Esta cuenta tiene trece expedientes asignados, con obligaciones reconocidas por importe de 117.403,80 euros (este supuesto es análogo al descrito en el artículo 60).
- *370000. Activos construidos o adquiridos para otras entidades.* Esta cuenta tiene 55 expedientes asignados, con obligaciones reconocidas por importe de 9.710.822,92 euros (también este caso es análogo al explicado al hablar del art. 60).
- Sin asignar cuenta. Existen 105 expedientes sin asignar.

II.4.7.C) Art. 62. Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios

De acuerdo con la Resolución de 19.1.2009, las cuentas de contabilidad patrimonial relacionadas con este artículo son las siguientes:

- *210. Terrenos y bienes naturales*
- *211. Construcciones*
- *213. Bienes del patrimonio histórico*
- *214. Maquinaria y utillaje*
- *215. Instalaciones técnicas y otras instalaciones*
- *216. Mobiliario*
- *217. Equipos para proceso de información*
- *218. Elementos de transporte*

A estas deben añadirse sus respectivas "en curso".

De los 2.434 expedientes vinculados a este artículo durante el ejercicio 2013, 2.284 se imputaron como bienes inmuebles (cuentas 2100, 2110, 2118, 2119, 23008, 23108, 23109 y 2330) o como bienes muebles (cuentas 213, 214, 215, 216, 217, 218, 2199, 234, 235 y 237). El resto, 150 (un 9,38%), se imputaron erróneamente a las siguientes cuentas:

- *206000. Aplicaciones informáticas.* Esta cuenta tiene 71 expedientes asignados, con obligaciones reconocidas por importe de 1.804.163,80 euros. Tras el análisis realizado parece más razonable que, considerando su naturaleza, estos expedientes se hubieran asignado al art. 64. Gastos de inversiones de carácter inmaterial²¹.
- *212000. Infraestructuras. Terrenos y bienes naturales.* Esta cuenta tiene un expediente asignado, con obligaciones reconocidas por importe de 16.044,60 euros. Por su naturaleza, parece más razonable que este gasto se hubiera imputado a los arts. 60 o 61 relativos a infraestructuras.
- Sin asignar cuenta. Existen 78 expedientes sin asignar.

²¹ No obstante, el art. 64 establece la salvedad "(...) siempre que no estén integrados en un equipo y, por tanto, no sean susceptibles de incluirlos en el concepto 620."

II.4.7.D) Art. 63. Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios

De acuerdo con la Resolución de 19.1.2009, las cuentas de contabilidad patrimonial principalmente relacionadas con este artículo son las mismas que en el art. 62.

De los 4.879 expedientes vinculados a este artículo durante el ejercicio 2013, 4.700 se imputaron como bienes inmuebles (cuentas 2100, 2110, 2118, 2119, 2130, 23108, 23109 y 2330) o como bienes muebles (cuentas 213, 214, 215, 216, 217, 218, 2199, 234, 235, 237 y 239). El resto, 179 (un 3,6%), se imputaron erróneamente a las siguientes cuentas:

- *206000.Aplicaciones informáticas.* Esta cuenta tiene 81 expedientes asignados, con obligaciones reconocidas por importe de 3.960.513,48 euros. Al igual que en el punto anterior, relativo al art. 62, parece más razonable que, considerando su naturaleza, estos expedientes se hubieran asignado al art. 64. Gastos de inversiones de carácter inmaterial y no al art. 62.
- *212000.Infraestructuras. Terrenos y bienes naturales.* Esta cuenta tiene cinco expedientes asignados, con obligaciones reconocidas por importe de 36.171,30 euros. Al igual que en el punto anterior, teniendo en cuenta su naturaleza, parece más razonable que este gasto se hubiera imputado a los arts. 60 o 61 relativos a infraestructuras.
- Sin asignar cuenta. Existen 93 expedientes sin asignar.

II.4.8. Umbrales de capitalización

La Adaptación del PGCP a la AGE aprobada por Resolución de 17.11.2011 define el Inmovilizado material como: "(...) los activos tangibles, muebles e inmuebles que: a) Posee la entidad para su uso en la producción o suministro de bienes y servicios o para sus propios propósitos administrativos; b) Se espera tengan una vida útil mayor a un año", señalando a continuación que "Con carácter general, podrán excluirse del inmovilizado material y, por tanto, considerarse gasto del ejercicio, aquellos bienes muebles cuyo precio unitario e importancia relativa, dentro de la masa patrimonial, así lo aconsejen", recogiendo así, de forma idéntica, lo establecido en el PGCP aprobado por la Orden EHA/1037/2010.

Esta referencia introduce la posibilidad de establecer umbrales de capitalización para la activación de bienes muebles, de forma que solo aquellos que tengan una determinada importancia dentro de la masa patrimonial figuren en el activo del balance. Se excluye así, por tanto, la posibilidad de establecer umbrales para la activación de bienes inmuebles.

Con esta previsión, la Adaptación del PGCP recoge una posibilidad que ya está siendo utilizada por otras entidades públicas fuera de nuestro país (v.gr. entidades del Sistema de Naciones Unidas²²), que se fundamenta básicamente en la aplicación del principio de importancia relativa. Dicho principio aparece enunciado en la propia Adaptación de la siguiente forma: "La aplicación de los principios y criterios contables, deberá estar presidida por la consideración de la importancia en términos relativos que los mismos y sus efectos pudieran presentar. Por consiguiente, podrá ser admisible la no aplicación estricta de alguno de ellos, siempre y cuando la importancia relativa en términos cuantitativos o cualitativos de la variación constatada sea escasamente significativa y no altere, por tanto, la imagen fiel de la situación patrimonial y de los resultados del sujeto económico".

Como una aplicación práctica de este principio, puede considerarse el criterio de que no todos los bienes muebles que cumplan los requisitos para ser considerados como Inmovilizado material

²² A título de ejemplo, se puede señalar que la *United Nations Recommended Accounting Practice* aconseja establecer umbrales de capitalización no superiores a 5.000 USD para las entidades del Sistema de Naciones Unidas. Por su parte, el *Public Sector Accounting Group of the Canadian Institute of Chartered Accountants* dispone de una Guía con criterios para el establecimiento de umbrales de capitalización en el ámbito del sector público de Canadá.

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

79

deban registrarse en el balance, sino solo aquellos que superen el límite monetario que se establezca. Este límite es conocido como umbral de capitalización.

La idea de establecer umbrales de capitalización descansa en un doble razonamiento:

- Por un lado, que la capitalización de los bienes tiene como finalidad esencial proporcionar información a los usuarios del balance, y no su control. Por ello, el control específico sobre los elementos que se utilizan en la producción de bienes y servicios debe realizarse con instrumentos específicos y distintos que el de su registro en el balance, especialmente en los elementos de escasa materialidad (principio de importancia relativa). Esto es, el balance de una entidad no es la herramienta adecuada para controlar estos bienes, para ello existe un instrumento más específico que es el inventario.
- Por otro, la práctica contable demuestra que la incorporación de numerosos activos de escasa significación (en relación a cifras elevadas de Inmovilizado material), añaden una carga de trabajo desmedida en relación con la información que proporcionan (seguimiento anual de esas partidas para determinar su continuidad en el balance, amortización, baja en cuentas, etc.)

A ello debe añadirse que el referido valor contable queda difuminado entre las grandes cifras de otros activos que integran el Inmovilizado material y, en definitiva, el balance de la entidad.

Sin perjuicio de lo anterior, debe añadirse que en una futura contabilización de los bienes muebles de acuerdo con la información que existe en los inventarios que llevan los departamentos ministeriales, resulta evidente que la existencia de umbrales de capitalización desvincularía, en parte, el registro contable de los bienes muebles de la llevanza y control de los inventarios de estos bienes, por cuanto no debería hacerse un seguimiento de todos ellos sino solo de los que superasen los precitados umbrales, lo que facilitaría, sin duda, su registro contable.

Por otra parte, aunque lo habitual es establecer un único umbral de capitalización para todos los bienes a los que les es susceptible de aplicación ese límite (en la AGE todos los bienes muebles que constituyen el Inmovilizado material en la actual redacción de la Adaptación del PGCP), no debe olvidarse que es posible también establecer diversos umbrales de capitalización según los distintos tipos de bienes muebles incluidos en el Inmovilizado material, si bien esos umbrales no pueden ser diferentes dentro del mismo grupo (subgrupo) de bienes.

En todo caso, desde la perspectiva de la futura consolidación de las cuentas públicas, parece razonable que el umbral o umbrales de capitalización que, en su caso, pudieran establecerse para la AGE, sean también de aplicación para los organismos públicos y para la Seguridad Social.

III. CONCLUSIONES

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA ACTUACIÓN DE LA DGPE (SUBPART. II.2)

Tras el análisis de las actuaciones que realiza la DGPE en la llevanza del IGBDE en lo que respecta a los bienes que forman parte del Inmovilizado material de la AGE, se ha observado lo siguiente:

1. Las valoraciones que figuran en CIBI, especialmente las utilizadas en la carga inicial del sistema CIMA (realizadas por SEGIPSA entre 1987 y 1991), pueden presentar diferencias significativas respecto del valor actual de mercado, toda vez que no se ha realizado desde entonces (entre 24 y 28 años) ninguna actualización de su valor, salvo las derivadas de obras o grandes reparaciones en estos inmuebles, a pesar de los incrementos de valoración que ha experimentado el mercado inmobiliario desde 1987. En marzo de 2015 permanecían en CIBI un total de 15.458 bienes procedentes de la carga inicial en CIMA, de los que 10.738 mantenían el mismo valor.

A mayor abundamiento, de un total 49.460 bienes en situación de alta en CIBI a la fecha de realización del trabajo de campo, una parte (tanto provenientes de la carga inicial como de altas posteriores) tiene valores inferiores o iguales a 1 euro. Así, 7.065 bienes (un 14,28% del total) presentan esta característica, a pesar de que muchos de ellos (en total 3.951) disponen de valor catastral e incluso de valor de tasación.

El importe total de los valores catastrales que corresponden a estos bienes es de 4.147.165.813,04 euros; sin embargo, su valor contable, por el que se recogen en el balance de la AGE, es de solo 4.724,25 euros.

Esta falta de actualización de los valores de tasación de los inmuebles incluidos en CIBI afecta directamente a la representatividad de los saldos del Inmovilizado material de la AGE.

A este respecto, debe señalarse que no hay previsto ningún plan para actualizar el valor de los bienes incluidos en CIBI.

2. Respecto de las encomiendas de gestión para actualizar el inventario, cabe señalar que la información obtenida de SEGIPSA se trasladó a las secciones de patrimonio de las DEH para su gestión y depuración. Sin embargo, no ha habido una planificación ni un seguimiento sistemático de las actuaciones de las secciones por parte de la DGPE. Tampoco se fijó un plazo para su conclusión²³.

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA ACTUACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES FISCALIZADOS (SUBPART. II.3)

3. No existe un inventario único en los departamentos ministeriales fiscalizados que englobe la totalidad de los bienes tanto de los Servicios centrales como periféricos que son de su responsabilidad, sino que existen múltiples y heterogéneos inventarios en función de los diferentes tipos de bienes que, en su mayor parte, son gestionados por diferentes órganos del departamento.

A mayor abundamiento en los departamentos que cuentan con Servicios territoriales, en la generalidad de los casos, los Servicios centrales no conocen ni controlan los inventarios de los Servicios territoriales.

²³ La DGPE ha comunicado que en sus objetivos de trabajo se ha fijado un plazo de 5 años (2015-2019) para la depuración total de los resultados obtenidos de las encomiendas.

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

81

Esta situación hace que no exista información centralizada de los bienes que son responsabilidad de los diferentes departamentos, lo que puede afectar al control sobre los bienes, por cuanto no hay supervisión (al menos a nivel de los Servicios centrales del ministerio) de la actividad de los órganos que gestionan los inventarios.

Solo en lo que se refiere a los equipos informáticos y a los elementos de transporte se ha observado un mayor rigor en la llevanza de los inventarios: los inventarios están centralizados, existe un número identificativo de inventario, figura la fecha de adquisición de los bienes e incluso existen instrucciones para la llevanza de los mismos en el caso de los equipos informáticos.

4. Ninguno de los inventarios de los departamentos analizados incluye entre sus datos el valor de adquisición de los bienes, así como tampoco, en su caso, el valor de las obras realizadas con posterioridad, a excepción del único ministerio que utiliza en la actualidad el módulo de Inventario del sistema SOROLLA1 para el control de su mobiliario, el MSSSI.

Ello no obstante, si fuese necesario sería posible obtener el valor de adquisición de los bienes a través del análisis de los correspondientes expedientes de gasto.

5. En general, la llevanza de los múltiples inventarios existentes se realiza mediante aplicaciones informáticas de Office (Excel y Access). En algunos casos se utiliza soporte papel y en otros se utilizan aplicaciones informáticas adquiridas de terceros, si bien, la mayoría de ellas han dejado de ser mantenidas por la desaparición de la empresa propietaria del software.

Como excepción, el MSSSI utiliza la aplicación SOROLLA1 para la llevanza de su inventario de mobiliario. Por su parte, el Ministerio de Fomento se encuentra en proceso de migración de su inventario de mobiliario de Servicios centrales a SOROLLA2 y el MEYSS tiene previsto integrarse en este módulo próximamente también para la llevanza de su inventario de mobiliario de los Servicios centrales.

Todas las aplicaciones “no Office” utilizadas en la llevanza de inventarios pueden exportar sus archivos en formatos compatibles con Office.

6. No existen instrucciones escritas sobre la llevanza de los inventarios en ningún departamento, salvo las excepciones, antes comentadas, de los correspondientes a los inventarios de equipos para procesos de información y al inventario de mobiliario del MSSSI.

Esta falta de instrucciones resulta un obstáculo para mantener el adecuado rigor en su llevanza y se hace notar especialmente en aspectos como: la periodicidad de las pruebas de inventario, los campos de información que deben figurar en el inventario (lo que resolvería el problema de la falta de constancia de los valores o las fechas de adquisición de los bienes), los procedimientos para el alta y baja de los bienes y su conexión con el procedimiento contable, la asignación de un número de inventario con un formato estándar, el cotejo de los datos con otros inventarios (v.gr.: CIBI en el caso de inmuebles), etc.

7. Se ha observado la existencia de dos grupos de bienes cuya gestión y control corresponde al Ministerio de Fomento que no están inventariados:
 - Viviendas de la DGAVS (antigua DGVAU). Este órgano no dispone de un inventario de los bienes cuya gestión y administración tiene atribuidas según la disposición adicional decimonovena de la LPAP (en términos generales, viviendas del extinguido Instituto para la Promoción de la Vivienda), lo que repercute tanto en la información que sobre ellas debería reflejarse en CIBI como en los saldos del Inmovilizado material de la AGE.

Esta falta de inventario se debe a que la DGAVS desconoce la totalidad de las viviendas de titularidad pública cuya gestión le corresponde, encontrándose en un proceso de obtención

y depuración de la información que sobre viviendas de titularidad de la AGE existe en los diversos Registros de la Propiedad. Este proceso no está siendo coordinado con la DGPE, como órgano responsable de la gestión de CIBI.

- Fincas expropiadas de la D.G. de Carreteras. Esta D.G. tampoco tiene inventariadas las fincas expropiadas incorporadas a un proyecto en tramitación o en ejecución que no forman parte del Patrimonio Vial, ni los remanentes de terrenos sobrantes tras las expropiaciones, por lo que no existe información centralizada sobre estos inmuebles.

Esta falta de información centralizada no solo dificulta la gestión y control de estos bienes, sino que afecta a la representatividad de los saldos de Inmovilizado material de la AGE.

III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA ACTUACIÓN DE LAS OFICINAS CONTABLES (SUBPART. II.4)

8. La Adaptación del PGCP solo detalla el movimiento de las cuentas a nivel de tres dígitos pero, en la generalidad de los casos, no el de sus divisionarias (subcuentas con nivel de 4 dígitos o más). Estas cuentas son utilizadas por las oficinas contables (oficinas de contabilidad y Central contable) en la conformación del Inmovilizado material de la AGE, sin embargo, no existe ningún manual o instrucción formalmente aprobado por la IGAE que establezca el movimiento y la necesidad de estas cuentas divisionarias.

Este manual o instrucción también debería utilizarse para solventar otras lagunas de la vigente regulación contable como:

- La mecánica contable aplicable a la capitalización de los bienes muebles a través de cuentas “en curso” (traspaso sistemático de las cuentas “en curso” a las cuentas de inmovilizado “definitivo” al cierre del ejercicio, con independencia de que el bien esté o no en proceso de montaje).
- La determinación de los bienes (y sus correspondientes saldos) que deben incluirse en la cuenta *213. Bienes del patrimonio histórico* y sus divisionarias, así como su funcionamiento.
- La determinación de los bienes que deben incluirse en la cuenta *2199. Otro inmovilizado material*. Esta cuenta se utiliza para la contabilización de bienes diversos, desde fondos bibliográficos hasta aviones anfibios, pasando por adquisiciones de unidades caninas para el Cuerpo Nacional de Policía. Sin embargo, algunos de los bienes registrados en esta cuenta, por su naturaleza, deberían ser registrados en otras cuentas del Inmovilizado material de la AGE.

Esta situación afecta a la amortización de estos bienes, pues a todos ellos, con independencia de su naturaleza, se les aplica un único porcentaje para calcular la dotación anual: el 4%.

9. La normativa reguladora recoge en términos generales las competencias de las diferentes oficinas contables y el procedimiento a seguir; sin embargo, hay muchos aspectos del procedimiento de actuación de estas oficinas que no están amparados por ninguna instrucción o manual aprobado por la IGAE. Entre estos aspectos podemos destacar algunos que se han puesto de manifiesto a lo largo de este informe como:
 - El reparto de competencias entre la Central contable y las oficinas de contabilidad en cuanto a la responsabilidad por el movimiento de las cuentas “en curso” y “definitivas” (tanto si corresponden a inmuebles CIBI o inmuebles No CIBI, inmuebles pendientes de clasificar o bienes muebles).
 - Las competencias en cuanto al movimiento de la cuenta *2197. Inmovilizado CIBI por operaciones en curso* y su abono, no previsto en la Adaptación del PGCP, a cuentas de inmovilizado “en curso”.

- Las competencias relativas al movimiento de las cuentas *212.Infraestructuras* y *232.Infraestructuras en curso*. Esto es, cuándo debe entenderse clausurado un expediente a los efectos de que pueda traspasarse el correspondiente saldo a la cuenta de inmovilizado “definitivo” y comenzar así su amortización, quién debe hacerlo, etc.

En particular, en la subcuenta *2321. Infraestructuras. Obras de ingeniería civil e inmuebles en curso*, se ha establecido la “clausura automática” de los bienes incluidos como inmovilizado “en curso” cuando se cumplen una serie de requisitos, fundamentalmente que hayan transcurrido cuatro años sin que el expediente presente movimiento alguno, lo que siendo una iniciativa razonable, no está respaldada por una instrucción de la IGAE.

- Las actuaciones de supervisión, tanto mensuales como al cierre del ejercicio, que realizan tanto la Central contable como las oficinas de contabilidad.
- El establecimiento de un protocolo para recabar datos sobre el deterioro en los bienes que integran el Inmovilizado material de la AGE, a efectos de su reflejo en la cuenta *291.Deterioro de valor del inmovilizado material*.

A este respecto, debe destacarse que tampoco CIBI dispone de un campo específico para señalar el deterioro extraordinario que pudieran sufrir los bienes incluidos en la aplicación, que a su vez esté comunicado con SIC.

10. El saldo total, a 31.12.2013, de las cuentas que no se gestionan a través de CIBI²⁴ era de 84.313.482.360,53 euros, lo que representa el 74,75% del Inmovilizado material de la AGE a esa fecha. Este saldo recoge los importes acumulados año tras año derivados de la ejecución de los créditos del presupuesto de gastos vinculados a los bienes que constituyen el Inmovilizado material. Sin embargo, los saldos de estas cuentas no CIBI no están soportados por el correspondiente inventario, y los bienes no se dan de alta contablemente de forma individualizada por su precio de adquisición como establece el PGCP.

Por esta razón, la amortización de los bienes incluidos en las cuentas a que se refiere el párrafo anterior es calculada por la Central contable sobre la base de la variación del saldo en el ejercicio, lo que supone una excepción al procedimiento general previsto en las Resoluciones de 14.12.1999 y de 17.11.2011 y a los principios del PGCP, por cuanto los bienes no son amortizados de forma individualizada en función de su valor contable y de su vida útil.

La aplicación de este procedimiento, está amparada en la disposición transitoria primera de la citada Resolución, si bien debe tenerse en cuenta que han transcurrido ya más de quince años desde que se aplica esta norma “transitoria” sin que se haya solucionado la situación que obliga a establecer esta excepción.

Como consecuencia de lo anterior, en los supuestos en que se produce la venta de bienes registrados como Inmovilizado material en estas cuentas, solo se abona la cuenta de inmovilizado correspondiente por el importe obtenido con la venta para dar de baja el bien, sin producir movimiento en las cuentas de la amortización acumulada ni en las correspondientes al posible beneficio o pérdida, lo que acentúa la distorsión provocada por esta excepción a los principios contables.

11. La Adaptación del PGCP a la AGE aprobada por Resolución de 17.11.2011 prevé que puedan “(...) *excluirse del inmovilizado material y, por tanto, considerarse gasto del ejercicio, aquellos bienes muebles cuyo precio unitario e importancia relativa, dentro de la masa patrimonial, así lo*

²⁴ Estas cuentas son las siguientes: 210200.Terrenos y bienes naturales gestionados por DGVAU; 210800.Terrenos y bienes naturales. No CIBI; 211200.Construcciones gestionadas por DGVAU; 211800.Construcciones. No CIBI; 230080.Adaptación de terrenos y bienes naturales no CIBI; 230090.Adaptación de terrenos y bienes naturales pendientes de clasificar; 231080.Construcciones en curso no CIBI; 231090.Construcciones en curso pendientes de clasificar; 212000. Infraestructuras. Terrenos y bienes naturales; 212100.Infraestructuras. Obras de ingeniería civil e inmuebles; 232000.Infraestructuras en curso. Adaptación de terrenos y bienes naturales; 232100.Infraestructuras en curso. Obras de ingeniería civil e inmuebles en curso; 213200.Otros bienes del patrimonio histórico; 214000.Maquinaria y utillaje; 215000.Instalaciones técnicas y otras instalaciones; 216000.Mobiliario; 217000.Equipos para procesos de información; 218000.Elementos de transporte y 219900.Otro inmovilizado material.

aconsejen". Esta referencia introduce la posibilidad de establecer umbrales de capitalización para la activación de bienes muebles, de forma que solo aquellos que tengan una determinada importancia dentro de la masa patrimonial figuren en el activo del balance.

Esta posibilidad ya se está aplicando por otras entidades públicas fuera de nuestro país (v.gr. entidades del Sistema de Naciones Unidas), y se fundamenta en la aplicación del principio de importancia relativa.

Por otra parte, la práctica contable demuestra que la incorporación de numerosos activos de escasa significación (en relación a cifras elevadas de Inmovilizado material), añaden una carga de trabajo desmedida en relación con la información que proporciona (seguimiento anual de esas partidas para determinar su continuidad en el balance, amortización, baja en cuentas, etc.). Ello sin olvidar que el activo del balance no es una herramienta para el control de los bienes, pues para eso está el inventario.

12. El sistema constituido por las aplicaciones CIBI y SIC se encarga, con carácter general, entre otras funciones, del registro en la contabilidad patrimonial de las operaciones relativas a bienes inmuebles (salvo las relativas a infraestructuras y otros bienes). Sin embargo, esta utilidad del sistema presenta algunos aspectos susceptibles de mejora. Entre estos aspectos, se encuentran los siguientes:

- La asociación de los expedientes de gasto relativos a inmuebles CIBI a las correspondientes cuentas financieras es realizada por los gestores de los distintos departamentos ministeriales. Cuando esta asociación no es correcta, deben ser las oficinas de contabilidad o la Central contable quienes corrijan el error, pues el sistema CIBI-SIC carece de filtros que permitan prevenir o limitar estas imputaciones erróneas.
- La verificación de la correspondencia entre los datos CIBI y su reflejo en las cuentas del Inmovilizado material en SIC presenta una cierta dificultad dado el volumen de operaciones y número de cuentas que intervienen en esta operatoria. Este cuadro, que garantiza la coherencia de los datos contables, se realiza regularmente de forma manual por la Central contable, pues el sistema CIBI-SIC no verifica esta correlación de forma automática.

13. Se ha observado la existencia de varias subcuentas sin movimiento durante el ejercicio fiscalizado y los anteriores, así como de subcuentas que, básicamente, recogen operaciones que deberían, por su naturaleza, estar registrados en otras subcuentas del Inmovilizado material o ambas cosas. En esta situación se encuentran las siguientes:

- Las cuentas *2102.Terrenos y bienes naturales gestionados por DGVAU* y *2112.Construcciones gestionadas por DGVAU*. El saldo de la cuenta 2102, se deriva del pago de expropiaciones realizadas por el Ministerio de Fomento, por lo que debería haber sido registrado en cuentas del grupo 212. Por su parte, el saldo de la cuenta 2112 tampoco está correctamente imputado, ya que su naturaleza es, básicamente, la de inmuebles CIBI.
- La cuenta *23008.Adaptación de terrenos y bienes naturales No CIBI*, cuyo saldo se deriva de expropiaciones de la Dirección General de Carreteras y la cuenta *23108.Construcciones en curso. No CIBI*, que recoge obras sobre bienes incluidos en CIBI, sobre infraestructuras o sobre inmuebles arrendados.
- Las cuentas *2109.Terrenos y bienes naturales pendientes de clasificar* y *2119.Construcciones pendientes de clasificar* carecían de saldo a 31.12.2013 y tampoco tuvieron movimiento ni en ese ejercicio ni en los anteriores. En el mismo caso se encontraba la cuenta *23009.Adaptación de terrenos y bienes naturales pendientes de clasificar*.

14. El movimiento de la cuenta 212. *Infraestructuras*, sus divisionarias y sus correspondientes cuentas “en curso”, supone que al finalizar el ejercicio se traspasen las infraestructuras “clausuradas” a la cuenta correspondiente de inmovilizado “definitivo”. No obstante, tras el análisis realizado se aprecia con claridad que el ritmo de “clausura” de las infraestructuras “en curso” no es el adecuado, dado el escaso movimiento al haber que presentan y su elevado saldo al cierre del ejercicio (a 31.12.2013, la cuenta “en curso” 2321 presentaba un saldo de 63.072.470.004,86 euros mientras que el saldo de su correspondiente cuenta de inmovilizado “definitivo” 2121 era de solo 731.256.680,76 euros).

Esta falta de clausura de expedientes que deben ser clausurados, no solo significa que las infraestructuras estén incorrectamente clasificadas como inmovilizado “en curso”, sino que además no se estén amortizando a pesar de estar en funcionamiento, con el consiguiente efecto en el resultado del ejercicio.

III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS A CUESTIONES DE IGUALDAD DE GÉNERO

En el desarrollo de este procedimiento fiscalizador no se han puesto de manifiesto incumplimientos de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

IV. RECOMENDACIONES

1. A pesar de la posible desactualización de los valores de los bienes inmuebles incluidos en CIBI, no parece razonable la realización de una nueva valoración general de estos bienes, teniendo en cuenta los recursos que deberían destinarse a ello. No obstante, sí resulta razonable abordar actuaciones que permitan mejorar la representatividad del Inventario General de Bienes Inmuebles, no solo como soporte de la contabilidad patrimonial de la AGE sino como instrumento de control de sus bienes inmuebles. Entre estas actuaciones que debería abordar el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se pueden destacar las siguientes:

- Estudiar la utilización de los valores catastrales de los inmuebles que figuran en CIBI con valor entre 0 y 1, como valor razonable a efectos de su consideración en la contabilidad patrimonial de la AGE (en aquellos casos en que no coincidan la finca catastral y la finca inventariada debe corregirse previamente esta discrepancia).

Para ello, podrían establecerse, asimismo, convenios de colaboración con las distintas CCAA para obtener la valoración (o los parámetros para su determinación) de que disponen a efectos del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

- Establecer planes de actuación para identificar aquellos bienes, procedentes de la carga inicial, cuyo valor en inventario presente un mayor riesgo de estar desactualizado y verificar si en su determinación se siguieron criterios adecuados para obtener un valor razonable.
- Promover la realización de un plan de actuación conjunto con el Ministerio de Fomento para aflorar las viviendas potencialmente pertenecientes a la AGE que no están controladas por el Ministerio de Fomento ni incluidas en el Inventario General de Bienes Inmuebles ni, por ende, en el Inmovilizado material de la AGE. Ese plan de actuación debería conducir, asimismo, al inventario y registro en la contabilidad patrimonial de la AGE de los remanentes de terrenos sobrantes tras las expropiaciones.
- Promover la realización de un plan de actuación con el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para cancelar los registros de infraestructuras existentes en CIBI que no deberían figurar en esta aplicación, asegurando, por otra parte, su inventario y control por el MAGRAMA, las Confederaciones Hidrográficas o las entidades públicas que corresponda.

2. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la DGPE, debería establecer un plan de actuación para culminar la depuración de la información obtenida de las encomiendas de gestión a SEGIPSA. Este plan de actuación no solo debe establecer un horizonte temporal para la terminación de los trabajos, sino que debe ir acompañado de un seguimiento activo por la DGPE de las actuaciones realizadas por las secciones de patrimonio de las DEH (seguimiento de progresos, análisis de desviaciones, dotación de recursos necesarios, etc.).
3. En apartados anteriores se ha puesto de manifiesto la multiplicidad y heterogeneidad de los inventarios de bienes no incluidos en CIBI que existen en los departamentos ministeriales fiscalizados en cumplimiento del art. 33.3 LPAP. Asimismo, se ha señalado la falta de mantenimiento, en algunos casos, de esos inventarios, cuando no su inexistencia, y la falta de constancia en ellos del valor de adquisición de los bienes.

Por otra parte, la disposición transitoria de la Resolución de la IGAE de 14.12.1999 establece un régimen excepcional para la amortización de los bienes (basado no en el precio de adquisición y en la vida útil de los bienes sino en los saldos de las cuentas donde estén recogidos), que dura ya más de 15 años, para los entes públicos que no tengan *“todos los datos identificativos necesarios para determinar la amortización de cada elemento patrimonial”*.

En definitiva, la amortización (y la baja contable) de estos bienes de acuerdo con los principios generales que informan el PGCP, solo podrá hacerse cuando existan en los diversos departamentos ministeriales inventarios homogéneos, valorados y mantenidos con el necesario rigor.

A este respecto, la Intervención General de la Administración del Estado dispone de una aplicación denominada SOROLLA2 que cuenta con un módulo de inventario que permitiría a los diversos departamentos ministeriales la llevanza de sus inventarios de bienes de una forma rigurosa y homogénea, más adecuada que las aplicaciones Office que se utilizan de forma generalizada, y que además cuenta con el mantenimiento de la IGAE, lo que evitaría los problemas de falta de mantenimiento de las aplicaciones por desaparición de las empresas de software que las diseñaron. Ello sin olvidar las ventajas que para la gestión financiera presentan los otros módulos de la aplicación.

El uso de esta aplicación facilitaría a los departamentos ministeriales todos los datos identificativos necesarios para determinar la amortización y baja contable de los bienes inventariados de acuerdo con los principios generales del PGCP. Por otra parte, una vez que la IGAE haya establecido su enlace con el SIC, la aplicación podría ser utilizada como un soporte real de la contabilidad patrimonial de los bienes cuya gestión y control corresponde a los departamentos ministeriales, lo que se traduciría en una indudable mejora de la calidad y la representatividad de la información contable ofrecida en la rúbrica de Inmovilizado material del balance de la AGE.

En consecuencia, se considera conveniente que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas promueva la implantación de la aplicación SOROLLA2 en el ámbito de la AGE y que introduzca mejoras en esta aplicación, diseñando su enlace automático con la aplicación SIC.

4. La Intervención General de la Administración del Estado debería aprobar una instrucción que detalle el movimiento de las cuentas divisionarias no previsto en la Adaptación del PGCP. Esta instrucción debería solventar, además, otras carencias de la vigente regulación contable como las que se ponen de manifiesto en la conclusión 8 del apartado III.3 anterior, así como diversos aspectos del procedimiento de actuación de las oficinas contables que no están contemplados en la actual normativa reguladora, como los que se ponen de manifiesto en la conclusión 9 del apartado III.3 anterior.

Gestión y control contables del inmovilizado material de la AGE

87

En este contexto, la Intervención General debería estudiar, asimismo, la supresión de aquellas subcuentas que no presentan movimiento durante varios ejercicios o cuyo movimiento se corresponde con operaciones que deberían registrarse en otros grupos de cuentas, de acuerdo con lo señalado en la conclusión 13 del apartado III.3. Alternativamente, la Intervención General podría considerar la introducción de limitaciones al uso de estas cuentas, de forma que solo pudieran ser utilizadas por la Central contable.

5. Como se ha indicado, la Adaptación del PGCP a la AGE aprobada por Resolución de 17.11.2011 prevé el establecimiento de umbrales de capitalización para bienes muebles, de forma que solo aquellos que tengan una determinada importancia dentro de la masa patrimonial figuren en el activo del balance.

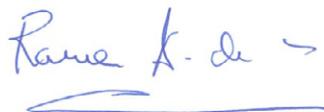
Por otra parte, dadas las insuficiencias que presenta el registro en la contabilidad patrimonial de las amortizaciones y bajas de los bienes muebles, por la falta de inventarios adecuados, el establecimiento de estos umbrales facilitaría, sin duda, su contabilización pues reduciría el universo de bienes a registrar y, por tanto, aliviaría el seguimiento que debe hacerse a los mismos a efectos de determinar la amortización y, en su caso, baja en cuentas.

En consecuencia, se considera conveniente que la Intervención General de la Administración del Estado estudie la implantación de umbrales de capitalización para el registro de bienes muebles, coordinando la implementación de esta medida con la promoción del uso de la aplicación SOROLLA2 para la adecuada llevanza de los inventarios.

6. La Intervención General de la Administración del Estado debería introducir mejoras en las aplicaciones CIBI y SIC estableciendo, entre otras medidas, filtros que eviten en lo posible la comisión de errores en la asignación de cuentas financieras a los expedientes de gasto, y una consulta que permita la visualización inmediata de la correspondencia entre los datos CIBI y su reflejo en las cuentas del Inmovilizado material en SIC.

Madrid, 22 de diciembre de 2015

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García