

RESOLUCIÓN de 14 de octubre de 1998, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación al informe de fiscalización del Instituto Cervantes, ejercicios 1992, 1993 y 1994.

INFORME

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO CERVANTES, EJERCICIOS 1992, 1993 Y 1994

El pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 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 25 de febrero de 1998, el Informe de Fiscalización del Instituto Cervantes, ejercicios 1992, 1993 y 1994, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
I. Consideraciones generales	
I.1 Introducción	
I.2 Naturaleza jurídica organización y funciones de la entidad fiscalizada	
I.3 Objetivos de la fiscalización	
II. Fiscalización de las cuentas anuales	
II.1 Alcance	
II.2 Salvedades	
II.2.1 Limitaciones al alcance	
II.2.2 Otras salvedades	
II.3 Opinión	
III. Comentarios a las cuentas anuales	
III.1 Inmovilizado material	
III.2 Inmovilizado inmaterial	
III.3 Deudores	
III.4 Cuentas financieras	
III.5 Patrimonio y reservas	
III.6 Subvenciones de capital	
III.7 Deudas a corto plazo	
III.8 Partidas pendientes de aplicación	
III.9 Resultados	
III.10 Ingresos ordinarios	
10.1 Ingresos de naturaleza comercial	
10.2 Ingresos del presupuesto administrativo	
10.3 Ingresos de cuentas de resultados sin imputación a operaciones comerciales o a presupuesto administrativo	
III.11 Gastos ordinarios	
11.1 Gastos de naturaleza comercial	
11.2 Gastos del presupuesto administrativo	
11.3 Gastos en cuentas de resultados sin imputación a operaciones comerciales o a presupuesto administrativo	
IV. Evaluación de los procedimientos de gestión, del cumplimiento de la legalidad, y de los objetivos y funciones encomendadas al Instituto	
IV.1 Estructura organizativa y gestión presupuestaria	
1.1 Estructura organizativa	
1.2 Gestión presupuestaria	
IV.2 Seguimiento y control de la actividad de los Centros	

- 2.1 Manuales de procedimiento
- 2.2 Información de los Centros
- 2.3 La auditoría interna

- IV.3 Gestión de la Tesorería
- IV.4 Gestión de operaciones con trascendencia tributaria
- IV.5 Contratación de obras, suministros y servicios
- IV.6 Gestión de personal
 - 6.1 Personal recibido
 - 6.2 El catálogo de puestos de trabajo; evolución de la plantilla
 - 6.3 Litigios de naturaleza laboral

- IV.7 Gestión de inmuebles
 - 7.1 Los edificios recibidos
 - 7.2 Estudios técnicos, de viabilidad y plan de expansión de Centros
 - 7.3 Evolución del parque de edificios

- IV.8 La actividad docente
 - 8.1 El plan curricular
 - 8.2 Cursos de formación y participación en programas educativos de la Unión Europea
 - 8.3 Los Diplomas de Enseñanza del Español como Lengua Extranjera (DELE)
 - 8.4 Precio de los servicios
 - 8.5 Resultado económico de la actividad

- IV.9 Actividad cultural
 - 9.1 Actos culturales
 - 9.2 Formación de bibliotecas
 - 9.3 Los ingresos de la actividad cultural
 - 9.4 Resultado económico de la actividad

- V. Conclusiones
 - V.1 En relación con la representatividad de las cuentas rendidas
 - V.2 En relación con la evaluación del cumplimiento de la legalidad y de los procedimientos de gestión
 - V.3 En relación con la gestión del personal y los bienes recibidos
 - V.4 En relación con la evaluación del cumplimiento de los objetivos y funciones que le fueron encomendados

VI. Recomendaciones

Anexos

I. Consideraciones generales

I.1. Introducción

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que le asigna la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, ha realizado una fiscalización de la actividad económico-financiera del Instituto Cervantes, ejercicios 1992 a 1994¹, cuyos resultados se contienen en el presente informe después de considerar las alegaciones formuladas.

La fiscalización se ha efectuado a iniciativa del Tribunal de Cuentas y en ejecución del Programa anual de Fiscalizaciones para 1996, aprobado por el Pleno en sesión de 16 de noviembre de 1995.

I.2. Naturaleza jurídica, organización y funciones de la entidad fiscalizada

El Instituto Cervantes fue creado por Ley 7/1991, de 21 de marzo, como un Ente de Derecho público de los previstos en el artículo 6.5 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP). Carece de ánimo de lucro, y tiene personalidad jurídica propia y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, ajustando sus actividades al ordenamiento jurídico privado.

El Instituto se rige, además de por la propia Ley 7/1991, por lo dispuesto en el TRLGP y por el Real Decreto 971/1992, de 21 de julio, que regula el funcionamiento de su Patronato². A la fecha de redacción de este informe está aún pendiente de aprobación el Reglamento del Instituto, al que se refiere la disposición final primera de la Ley 7/1991, lo cual ha supuesto para el Ente diversas carencias de organización y funcionamiento que se han puesto de manifiesto en el transcurso de la fiscalización³.

El artículo 2 de su Ley de creación adscribe el Instituto al Ministerio de Asuntos Exteriores (en adelante MAE) formando parte de la acción exterior del Estado regulada por el Real Decreto 632/1987, que establece para las Instituciones en el exterior su sometimiento al principio de unidad de acción y la dependencia del jefe de la correspondiente Misión Diplomática Permanente a efectos de su coordinación.

Para preservar el necesario margen de independencia derivado de la especialización de la gestión encomendada al Instituto, el Director dictó la Resolución 2/1992, por la que, respetando el principio de unidad de acción en el exterior, se establece claramente la responsabilidad de los directores de los Centros del Instituto en el extranjero, en cuanto a la ejecución de las políticas del Ente Público.

El Instituto Cervantes tiene su sede central en Alcalá de Henares, en un edificio cedido por el Ayuntamiento de la localidad, y desarrolla sus actividades en una red peri-

¹ Las cuentas anuales del Instituto correspondientes a 1995 se remitieron a la IGAE el 9 de diciembre de 1996, fuera del plazo establecido por el artículo 129 del TRLGP, siendo reparadas por este Centro y remitidas nuevamente al Instituto el 28 de mayo de 1997. La recepción en el Tribunal de estas cuentas se ha producido el 19 de enero de 1997, lo que ha motivado que no se hayan incluido en la presente fiscalización.

² La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, a partir de su entrada en vigor, es de aplicación supletoria al Instituto Cervantes según se establece en su disposición adicional 9.^a

³ Actualmente se está elaborando un borrador de anteproyecto de dicho Reglamento.

férica distribuida en aproximadamente 40 Centros, ubicados en 27 países.

Su estructura organizativa en el período fiscalizado está constituida por los órganos rectores previstos en su Ley de creación, y por un organigrama operativo establecido por disposiciones internas.

Los órganos rectores son: El Patronato, el Consejo de Administración y el Director.

El Patronato, cuyo presidente de honor es Su Majestad el Rey y su presidente ejecutivo el Presidente del Gobierno, está integrado, además, por el Ministro de Asuntos Exteriores, el de Educación y Ciencia, y el de Cultura⁴, por el Presidente, el Vicepresidente del Consejo de Administración y el Director del Instituto, por el Presidente del Instituto de España, por el Director de la Real Academia Española, por el Secretario General de la Comisión permanente de la Asociación de Academias de la Lengua, y por veintidós vocales en representación de las letras y la cultura de la comunidad hispano hablante.

El funcionamiento del Patronato se regula por el Real Decreto 971/1992, de 21 de julio. Es el supremo órgano rector del Instituto y le corresponde conocer los planes generales de actividades y proponer las prioridades de actuación, así como cuantas iniciativas puedan contribuir al mejor funcionamiento del Instituto y al cumplimiento de sus fines.

Al Consejo de Administración, que está presidido por el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, le corresponde, entre otras funciones, aprobar los planes generales de actividades del Instituto y los programas de ayudas y subvenciones, así como aprobar el anteproyecto de presupuesto y la memoria anual.

Al Director del Instituto le corresponde, principalmente, la dirección ejecutiva del Ente y su personal, y la representación del Instituto tanto en España como en el exterior.

El resto de la estructura organizativa afecta a la sede central en Alcalá de Henares y a los Centros situados en el extranjero. En la primera, la estructura básica está constituida, además de por el Director, por una Secretaría General, y por cinco Direcciones encargadas cada una de ellas de las distintas áreas funcionales en que se divide la actividad del Instituto. Para los Centros en el exterior, el organigrama principal viene constituido por un Director, un Jefe de Estudios y un Administrador, a los que, dependiendo de la categoría del Centro, puede unirse un Gestor de Actividades Culturales.

La finalidad del Instituto es la de promover universalmente la enseñanza, el estudio y el uso del idioma español, y contribuir a la difusión de la cultura en el exterior en coordinación con los demás órganos competentes de la Administración del Estado.

Para el cumplimiento de esa finalidad, tiene competencia para desarrollar, entre otras, las siguientes funciones:

— Crear centros, promover y organizar cursos para la enseñanza del español.

— Organizar las pruebas de verificación del conocimiento del español para la obtención de los Diplomas

Oficiales de Español como Lengua Extranjera (DELE), expedidos por el Ministerio de Educación y Ciencia (en adelante MEC).

— Fomentar y realizar acciones encaminadas a la difusión del español, en particular a través de los medios de comunicación social y medios audiovisuales, a la formación del profesorado y a la edición de materiales de apoyo a la enseñanza de la lengua.

— Fomentar la investigación del español y su enseñanza y actuar como órgano de cooperación y asistencia para los hispanistas.

— Establecer convenios y, en su caso, protocolos de colaboración con Universidades y otras instituciones, públicas o privadas, nacionales o extranjeras que se dediquen a idénticos o similares fines.

El régimen económico-financiero del Instituto se recoge en su Ley de creación, en la que se detallan los bienes y derechos que conforman los recursos del Ente, y en la que se dispone la elaboración anual de un presupuesto para su posterior aprobación e integración en los Generales del Estado.

La Ley encomienda al posterior Reglamento la determinación de la estructura de este presupuesto y la del sistema contable general del Instituto. En defecto del Reglamento, aún no aprobado, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 17 de abril de 1991, dispuso que el presupuesto del Instituto se ajustara a la estructura propia de los Organismos autónomos comerciales. Respecto al régimen contable, aunque no existe regulación expresa, el Ente se acomoda a la establecida con carácter general para ese tipo de Organismos.

I.3 Objetivos de la fiscalización

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno, los objetivos de la fiscalización han sido los siguientes:

1.º Comprobar que las cuentas anuales del período fiscalizado, rendidas por el Instituto, representan en todos sus aspectos significativos, la imagen fiel de su situación financiera y patrimonial, del resultado de sus operaciones y de la ejecución de sus presupuestos de acuerdo con los principios y criterios contables que les son de aplicación.

2.º Evaluar los procedimientos de gestión y de control interno.

3.º Comprobar el cumplimiento de la legislación vigente en la gestión de los fondos públicos.

4.º Analizar la gestión del personal y de los bienes que le fueron traspasados.

5.º Analizar y evaluar el cumplimiento de los objetivos y funciones que le encomiendan sus disposiciones reguladoras.

II. Fiscalización de las cuentas anuales

II.1 Alcance

El examen de las cuentas anuales fiscalizadas, es decir, balance de situación, cuenta de resultados y cuenta

⁴ El Real Decreto 89/1997 modifica la composición del Patronato, otorgando al Ministerio de Educación y Cultura la condición de miembro nato, como consecuencia de la reestructuración en un sólo Departamento de los Ministerios de Educación y Ciencia, y de Cultura.

de liquidación presupuestaria, correspondientes a los ejercicios 1992, 1993 y 1994, que se incluyen en los anexos I a V de este informe, se ha realizado conforme a los procedimientos previstos en las Directrices Técnicas aprobadas y, en consecuencia, ha incluido las comprobaciones que se han estimado necesarias para obtener un grado de evidencia suficiente para soportar la opinión que sobre dichas cuentas se contiene en el subapartado II.3, excepto por las limitaciones al alcance que se mencionan en el subapartado de salvedades siguiente.

II.2. Salvedades

II.2.1 Limitaciones al alcance

1. Tal como se describe en el subapartado III.1, el Instituto no tiene registrado en su contabilidad el valor de los edificios, mobiliario y otros enseres que recibió en las fechas próximas a su constitución como Ente público, y que le fueron traspasados en virtud de lo dispuesto por la Disposición adicional 3.^a de la Ley 7/1991. El valor de esos activos, y el de las amortizaciones que sería necesario practicar, está pendiente de cuantificar, pero se estima que puede alcanzar importes significativos en relación con las cifras del total activo que figura en los balances de situación del Ente público.

II.2.2 Otras salvedades

1. Según se indica en el subapartado III.2, los saldos de las cuentas del «inmovilizado inmaterial» se han venido amortizando mediante dotaciones anuales que resultan inferiores a las que sería necesario practicar conforme a principios generalmente aceptados. En consecuencia, los fondos de amortización acumulada que figuran en los balances a 31 de diciembre de 1992, 31 de diciembre de 1993 y 31 de diciembre de 1994 están infravalorados en 10, 27 y 45 millones de pesetas, respectivamente, y las dotaciones anuales de dichos ejercicios igualmente minusvaloradas en 10, 17 y 18 millones, según se describe en el epígrafe III.11.3. De haberse incrementado las dotaciones anuales en los indicados importes, la aplicación a resultados de las subvenciones de capital recibidas (ver subapartado III.6) se habría visto aumentada en iguales cuantías.

Por otra parte, de acuerdo con lo que se detalla en los subapartados III.1 y III.9 y epígrafe III.11.3, el saldo de amortización acumulada del «inmovilizado material» que figura en los balances a 31 de diciembre de 1993 y 31 de diciembre de 1994 es inferior en 16 millones de pesetas al que se deriva de su correcto cálculo, y los «resultados extraordinarios» de 1993 y las dotaciones a la amortización de ese inmovilizado en 1992 están sobrevalorados en el mencionado importe.

2. Conforme se señala en los subapartados III.3 y III.7, a la fecha actual y como consecuencia de la falta de acuerdo en la interpretación del Convenio entre el MEC y el Instituto para el reparto de diversos gastos

derivados de la gestión de las pruebas de obtención del DELE, se desconoce cual será el valor final por el que podrá recuperarse un importe deudor que a 31 de diciembre de 1994 ascendía a 96,5 millones de pesetas. Asimismo, por iguales circunstancias, tampoco puede determinarse con exactitud el montante final por el que se liquidará un importe acreedor que a dicha fecha ascendía a 64,3 millones.

3. Los saldos de tesorería que figuran en los balances de situación del Instituto en el período fiscalizado no incluyen la totalidad de los de las cuentas bancarias de sus Centros en el exterior. Como se indica en el subapartado III.4, los importes no registrados en los balances a 31 de diciembre de 1992, 31 de diciembre de 1993 y 31 de diciembre de 1994 ascienden, al menos a 17, 30 y 13 millones de pesetas, respectivamente.

Además, los balances de situación incluyen, dentro de los saldos de tesorería, el importe de remesas de fondos asociadas a diversos Centros, hoy inactivos, que no están soportadas por justificantes de gastos (si hubieran sido aplicadas) ni por otro tipo de documentación (si hubieran permanecido en depósito). A 31 de diciembre de 1994, el importe acumulado de las remesas en esa situación ascendía a 10 millones de pesetas (ver subapartado III.4).

4. El Instituto sigue la práctica de registrar los intereses de sus depósitos en cuentas bancarias, netos de las retenciones tributarias que le han efectuado las entidades pagadoras de esos rendimientos. Por ello, los saldos de las cuentas de ingresos «rentas de la propiedad y de la empresa» y las de gastos que deberían haber recogido las retenciones en las cuentas de resultados de 1992, 1993 y 1994 están minusvaloradas en 39, 39 y 24 millones de pesetas, respectivamente, según se describe en los epígrafes, III.10.2 y III.11.2.

Por otra parte, tal como se menciona en ese último epígrafe, la cuenta de resultados de 1993 incluye 61 millones de pesetas devengados en 1992 y que, por error, no se contabilizaron en dicho ejercicio.

5. El balance de situación a 31 de diciembre de 1994 no tiene registradas provisiones que sería necesario dotar, por un importe aproximado de 25 millones de pesetas, para cubrir determinadas contingencias de naturaleza laboral (ver epígrafe IV.6.3).

II.3 Opinión

Como resultado de las comprobaciones efectuadas, se deduce que excepto por:

— los ajustes que hubiera sido necesario practicar de no existir la limitación al alcance descrita en el epígrafe II.2.1;

— los ajustes que, en su caso, resultarían necesarios si se conociera el resultado final de la incertidumbre que se indica en el párrafo 2.º del epígrafe II.2.2;

— el efecto de las restantes salvedades que se detallan en el subapartado II.2,

las cuentas anuales del Instituto Cervantes reflejan adecuadamente, en todos sus aspectos significativos, la ima-

gen fiel de su situación financiero-patrimonial al 31 de diciembre de los ejercicios 1992, 1993 y 1994, los resultados de sus operaciones y las liquidaciones de sus presupuestos anuales terminados en dichas fechas, de acuerdo con los principios y criterios contables que les son de aplicación.

III. Comentarios a las cuentas anuales

III.1 Inmovilizado material

Los saldos de estas cuentas al cierre de los distintos ejercicios fiscalizados son los siguientes:

Cuenta	1992	1993	1994	Porcentaje variación 1993-1994
Edificios y otras construc.	614.712	823.788	1.286.005	56,11
Maquinaria, instalac. y utillaje	26.338	26.384	26.384	0
Elementos de transporte	7.296	7.297	10.014	37,24
Mobiliario y enseres	117.718	206.079	311.876	51,34
Equipos proceso información	151.440	252.646	359.090	42,13
Fondos bibliográficos	144.921	245.146	322.912	31,72
Otro inmovilizado material	92.773	129.949	196.384	51,12
Total coste	1.155.198	1.691.289	2.512.665	48,56
Amortización acumulada	-73.269	-162.488	-319.470	96,61
Inmov. Material Neto	1.081.929	1.528.801	2.193.195	43,46

En miles de pesetas.

Tal como se describe más detalladamente en el subapartado IV.7 de este informe, el Instituto no tiene registrado en su contabilidad el valor de los 20 edificios, ni el del mobiliario y demás efectos de los mismos, ni el de los existentes en otros 21 edificios arrendados, que hasta la fecha de constitución del Ente dependían del MAE, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y MEC, y que debían de serle adscritos conforme a lo previsto en la disposición adicional 3.^a de la Ley 7/1991.

Como prescribe dicha disposición, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 19 de julio de 1991 se aprobó una relación de 40 Centros a adscribir, posteriormente ampliada en un Centro más según Acuerdo de Consejo de Ministros de 19 de febrero de 1993. Sin embargo, aunque el Instituto ha dispuesto de los edificios, hasta mediados de 1995 no se produjo la adscripción formal ni la autorización para la subrogación en los contratos de arrendamiento de los procedentes del MAE, y de uno de los del MEC, sin que para el resto de los inmuebles se haya formalizado la adscripción en los términos previstos en la Ley del Patrimonio del Estado⁵. Por otra parte, el Instituto no posee información para determinar el valor de los bienes incluidos en las relaciones aprobadas por Consejo de Ministros

⁵ En relación con lo alegado respecto a la falta de formalidad de la adscripción y según la información recabada por el equipo fiscalizador a la Dirección General del Patrimonio del Estado, cabe manifestar que:

— Para los edificios procedentes del Ministerio de Trabajo la Dirección General del Patrimonio entendió que al existir los documentos de traspaso suscritos por el Subsecretario de ese Ministerio y por el Director del Instituto, que se indican en el epígrafe IV.7.1.b) del presente informe, basándose en el Acuerdo del Consejo de Ministros antes citado, no procedía, «a posteriori», dictar Orden Ministerial de adscripción. En consecuencia, no se ha producido el Acuerdo formal de adscripción por el Ministro de Economía y Hacienda, que es el competente en esta materia conforme el artículo 81 de la Ley del Patrimonio del Estado.

— Para los edificios del MEC, no se aporta información adicional respecto al situado en Marruecos, por lo que su situación es la descrita en el epígrafe IV.7.1.c) del presente informe, es decir, únicamente consta un acta de entrega del inmueble, no fechada, suscrita por el Subsecretario de ese Ministerio y por el Director del Instituto.

por lo que, pese a considerar que constituyen una parte importante de su patrimonio, no los registra en sus balances ni procede a dotar amortizaciones sobre ellos.

En consecuencia, los saldos de las cuentas de inmovilizado material que figuran en los balances de situación, sólo registran el importe de las adquisiciones y gastos capitalizados realizados por el Instituto desde su constitución y con cargo a sus presupuestos. Así, la cuenta de «edificios y otras construcciones» recoge únicamente el coste de adquisición en 1992 de dos edificios, uno en Burdeos y otro en Bruselas, así como el importe de los gastos capitalizados en los distintos ejercicios por reparaciones efectuadas en ellos y en el resto de inmuebles de edificios adscritos y en los de su propiedad. Los edificios adquiridos en 1992 figuran contabilizados por su valor de compra (importe conjunto de 531 millones de pesetas) que incluye el valor del suelo y el de la construcción. El Instituto no tiene información para segregar el valor del suelo, por lo que las amortizaciones acumuladas que figuran en los balances de situación están sobervaloradas en el importe de la amortización de esos terrenos.

Por otra parte, el fondo de amortización a 31 de diciembre de 1993 y 31 de diciembre de 1994 es erróneo, por defecto, en 16 millones de pesetas. La diferencia se debe a que en 1993 se corrigió mediante cargo al fondo de amortización y abono a resultados extraordinarios, un supuesto exceso de la dotación de 1992. Sin embargo, el supuesto exceso no era tal, sino que obedece a que este último ejercicio soportó sus propias cuotas de amortización más 16 millones correspondientes a las dotaciones de 1991, que no fueron registradas en dicho ejercicio, por lo que la corrección de 1993 fue impropia⁶.

⁶ En contra de lo que se manifiesta en el escrito de alegaciones, el ejercicio 1992 soportó las dotaciones a la amortización propias de ese año más las correspondientes al año anterior, operación que se considera correcta ya que vino a corregir un error cometido en 1991. Por el contrario, la anulación de 1993 fue impropia ya que vino a minorar el saldo del fondo de amortización que tras la corrección de 1992 estaba ya correctamente calculado.

En general, la adquisición de bienes del activo fijo se efectúa de forma centralizada, con independencia de que su entrega material se produzca en los distintos Centros del Instituto en el extranjero. De las comprobaciones efectuadas se deduce que algunas operaciones de compra realizadas al cierre de los ejercicios fiscalizados se han contabilizado erróneamente en las fechas en que se hicieron los pedidos a los proveedores, y no, como sería correcto, a la fecha de recepción de los bienes por los Centros. En consecuencia, se han producido trasposos interanuales de costes, aunque su importe, considerado conjuntamente, no es relevante.

Los elementos adquiridos por el Instituto desde su constitución no están integrados, salvo para los «equipos para procesos de información», en un inventario propiamente dicho, sino que su identificación se contiene en fichas y relaciones no agregadas, ni clasificadas, ni actualizadas para conocer con exactitud la situación y ubicación física concreta de cada elemento.

III.2 Inmovilizado inmaterial

Los saldos a 31 de diciembre de las cuentas de Inmovilizado Inmaterial son los siguientes:

Cuenta	1992	1993	1994	Porcentaje variación 1993-1994
Marcas comerciales	8.040	13.549	14.961	10,4
Estudios técnicos	98.664	98.664	98.664	—
Total coste	106.704	112.213	113.625	1,26
Amortización acumulada	0	-2.960	-4.933	66,67
Inmov. Inmaterial Neto	106.704	109.253	108.692	-0,51

En miles de pesetas.

El saldo de «marcas comerciales» recoge el gasto incurrido por la inscripción del nombre comercial del Instituto en los correspondientes Registros de los países en los que opera.

El saldo de «estudios técnicos» registra el gasto por la realización en 1992, de un estudio sobre la situación de los edificios en los que se ubicaron los Centros en el extranjero. El Instituto ha venido amortizando esta cuenta a razón de un 2 por ciento anual (excepto en 1992 en el que no se dotó amortización, siendo 1993 el que soportó las dotaciones propias y las correspondientes al ejercicio anterior) cuando por su naturaleza y necesidad para el normal funcionamiento posterior del Ente debería haberse considerado como un gasto amortizable por «primer establecimiento» y amortizarse en un período no

superior a cinco años. Aunque, esta consideración ha sido recogida por el Instituto para incorporarla a sus cuentas anuales de 1995, lo cierto es que la amortización acumulada de 1992, 1993 y 1994, está infravalorada en 10, 27 y 45 millones de pesetas, respectivamente.

Respecto a la cuenta de «marcas comerciales», el Instituto no dota amortizaciones anuales, cuando por su naturaleza de «derecho de la propiedad intelectual» sería recomendable su amortización en un período no superior a cinco años.

III.3 Deudores

Los saldos a 31 de diciembre de cada ejercicio son los siguientes (miles de pesetas):

Cuenta	1992	1993	1994	Porcentaje variación 1993-1994
Deudores reconocidos	152.349	528.617	470.916	-10,92
Ejercicio corriente	152.349	528.617	470.916	-10,92
Ejercicios anteriores	0	0	0	—
Deudores comerciales	22.040	62.926	96.557	53,45
Ejercicio corriente	22.040	40.886	40.067	-2
Ejercicios anteriores	0	22.040	56.490	156,3
Entidades públicas	1.304	0	0	—
H.P. IVA	1.304	0	0	—
Otros deudores no presupuestarios	0	7.298	10.008	37,14
Anticipos y préstamos	0	6.847	9.967	45,55
Otros deudores	0	450	41	-90,92
Total deudores	176.693	598.841	577.481	-3,57

Los Deudores por derechos reconocidos recogen, para cada ejercicio, los importes pendientes de cobro de subvenciones corrientes del Estado, así como los intereses devengados y no cobrados de las cuentas corrientes de la sede central en instituciones bancarias. En 31 de diciembre de 1994 éstos representan 12 millones de pesetas, y las subvenciones pendientes de cobro 459 millones.

Los Deudores por operaciones comerciales corresponden en su mayoría a importes pendientes de cobro por derechos de exámenes del DELE, y una pequeña parte a derechos por patrocinios.

El detalle del saldo de estas cuentas que se refleja en el balance a 31 de diciembre de 1994 es el siguiente (en miles de pesetas):

DELE 1992	22.040
DELE 1993	34.450
DELE 1994	30.553
Otros ingresos	9.514
Total	96.557

A esta cifra habría que añadir 10 millones de pesetas, correspondientes a liquidaciones de ingresos por pruebas DELE realizadas en Brasil, Bulgaria, Alemania y Nueva Zelanda que, por error, no se han contabilizado. Son derechos devengados en 1994 en Oficinas diplomáticas españolas situadas en esos países.

El Instituto realiza las pruebas para la obtención del DELE, tanto en Centros propios como en otras instituciones en España y en el extranjero. Parte de las pruebas en el exterior se efectúan en oficinas de Misiones Diplomáticas o de Representaciones Consulares de España, cuyas Consejerías de Educación recaudan la totalidad de los derechos por exámenes y sufragan parte de los gastos incurridos. Como se describe con más detalle en el epígrafe IV.8.3, a la fecha actual el Instituto y el MEC no han llegado a un acuerdo sobre como repartir entre ambas Entidades los mencionados gastos ni, en consecuencia, los derechos recaudados y el remanente resultante.

Esta situación afecta a los saldos por DELE correspondientes a 1992 y 1993, así como a 29,4 millones de pesetas del saldo de 1994, a los que deben unirse los ingresos de 10 millones descritos anteriormente, que no se contabilizaron en 1994.

La suma de estos importes totaliza 96,5 millones, cifra cuya recuperación total o parcial queda sujeta al resultado del acuerdo que pueda efectuarse en el futuro.

Los otros deudores no presupuestarios de 1993 y 1994 corresponden básicamente a anticipos y préstamos al personal.

III.4 Cuentas financieras

Presentan el siguiente detalle (en miles de pesetas):

Cuenta	1992	1993	1994	Porcentaje variación 1993-1994
Caja	125	245	298	51,26
Banco de España	179.577	204.237	977.773	378,74
Otros bancos	1.565.848	1.801.106	717.701	-60,15
Cuentas de enlace	0	43.501	5.387	-87,62
Total	1.745.550	2.049.089	1.701.159	-16,98

El saldo de caja registra el efectivo en la Sede central del Instituto para la realización de pagos menores. Los Centros en el exterior mantienen también pequeñas cantidades en efectivo que, a efectos contables, se consideran formando parte de las existencias en bancos que posteriormente se indican.

La cuenta en Banco de España recoge las transferencias del Estado y con cargo a ella se efectúan las transferencias a una cuenta de gestión en el Banco de Santander.

Las cuentas de «Otros bancos» registran los saldos al cierre de cada ejercicio existentes en dos cuentas bancarias de la Sede central abiertas ambas en el Banco de Santander, una de gestión y otra para pago de nóminas, con saldos conjuntos para 1992, 1993 y 1994, de 1.280, 1.553 y 417 millones de pesetas, respectivamente. Asimismo, registran los saldos al fin de cada ejercicio de un gran número de cuentas bancarias de los Centros (en torno a 90 cuentas en total a 31 de diciembre de 1994) y de sus existencias en caja. Su saldo conjunto en

el período fiscalizado asciende a 286, 248 y 300 millones de pesetas para los años 1992, 1993 y 1994, respectivamente.

Los saldos en moneda extranjera de las cuentas bancarias y de las existencias de caja situadas en los Centros se presentan valoradas en pesetas al tipo de cambio vigente a 31 de diciembre.

En el transcurso de la fiscalización se ha puesto de manifiesto la existencia de saldos bancarios en el exterior no reflejados en cuentas, por importes de, al menos, 17, 30 y 13 millones de pesetas para los años 1992, 1993 y 1994, respectivamente. Asimismo, los saldos conjuntos para 1992, 1993 y 1994 de las cuentas en el exterior, incluyen 7, 9 y 10 millones, respectivamente, que corresponden a saldos teóricos no soportados por certificaciones bancarias de los fondos situados en varios Centros. El importe del saldo teórico está constituido por el montante de las remesas de fondos efectuadas a esos Centros con anterioridad a 1994, en general, y que se

encuentran pendientes de justificar en su aplicación o empleo⁷.

En el subapartado IV.3 de este informe se describe con más detalle las incidencias comentadas en el párrafo anterior, así como el funcionamiento general de la tesorería del Instituto. Igualmente, en dicho subapartado se detalla más ampliamente el procedimiento seguido por el Ente en el tratamiento de las diferencias de cambio surgidas por las operaciones en moneda extranjera.

	1992	1993	1994	Porcentaje variación 1993-1994
Resultados pendientes de aplicación	1.108.357	791.753	1.331.638	68,19

Su saldo al cierre de cada ejercicio está constituido por la agregación de los resultados de los ejercicios anteriores.

Como se ha comentado en el subapartado III.1 anterior, referido al «Inmovilizado material», los activos trasladados al Instituto a la fecha de su creación figuran sin

Los saldos que figuran en «cuentas de enlace» registran remesas de fondos realizadas en fechas próximas al cierre del ejercicio y que se dan por recibidas en los bancos destinatarios en enero del siguiente año.

III.5 Patrimonio y reservas

Este subgrupo sólo recoge la cuenta de «resultados pendientes de aplicación», con el siguiente detalle (en miles de pesetas):

valoración alguna, motivo por el cual no se recogen en cuentas de «patrimonio».

III.6 Subvenciones de capital

Presenta los siguientes saldos (en miles de pesetas):

	1992	1993	1994	Porcentaje variación 1993-1994
Subvenciones de capital	1.923.200	2.620.840	2.314.907	-11,67

Corresponden a las aportaciones anuales del Estado a través del MAE, que en el período fiscalizado han tenido los siguientes importes:

	Miles de pesetas
Anterior a 1992	1.923.200
1992	—
1993	697.640
1994	33.704

La subvención anterior a 1992 figura recogida en la Disposición adicional 5.ª de la Ley 7/1991. Su cobro efectivo se produjo en 1992.

Hasta 31 de diciembre de 1993, las subvenciones de capital figuran por el importe acumulado recibido. En 1994, el Instituto decidió imputarlas a resultados en proporción a las amortizaciones dotadas sobre los activos financiados por dichas subvenciones. Al no existir identificación expresa de los mencionados activos, se ha seguido la práctica de aplicar a resultados un importe equivalente al total de las amortizaciones

dotadas en los respectivos ejercicios, con el siguiente detalle:

	Miles de pesetas
Saldo a 31 de diciembre de 1993	2.620.840
Subvenciones recibidas en 1994	33.704
Aplicación resultados 1994 (amortización dotada en 1994)	-159.095
Aplicación a resultados extraordinarios de 1994 (amortizaciones dotadas hasta 31 de diciembre de 1993).....	-180.542
Saldo a 31 de diciembre de 1994	2.314.907

Si se hubieran dotado correctamente las amortizaciones del inmovilizado inmaterial, según se indica en el subapartado III.2 y epígrafe III.11.3, la aplicación a resultados de las subvenciones de capital habría de aumentarse en 45 millones de pesetas.

III.7 Deudas a corto plazo

Las partidas acreedoras y los saldos a 31 de diciembre son los siguientes (en miles de pesetas):

⁷ Según las alegaciones formuladas, se ha procedido a solicitar la oportuna documentación justificativa con los resultados que se indican en el punto IV.3. e) posterior.

Cuenta	1992	1993	1994	Porcentaje variación 1993-1994
Acreeedores por obligaciones reconocidas	198.847	219.271	232.993	6,26
Ejercicio corriente	196.114	180.065	229.6182	7,52
Ejercicios anteriores	2.732	39.206	3.375	-91,39
Acreeedores por pagos ordenados	45.091	23.572	37.345	58,43
Ejercicio corriente	45.091	23.572	37.345	58,43
Ejercicios anteriores	0	0	0	
Acreeedores comerciales	22.450	49.673	73.486	47,94
Ejercicio corriente	22.450	32.357	32.875	1,6
Ejercicios anteriores	0	17.316	40.611	134,53
Entidades publicas	24.630	40.314	47.841	18,67
H.P.por conceptos fiscales	21.545	36.874	42.819	16,12
H.P. por otros conceptos	1.143	0	932	
Seguridad social	1.942	3.440	4.090	18,91
Otros acreedores no presupuestarios	311	676	510	-24,56
Depósitos recibidos	0	0	41	
Entidades de previsión social	311	426	469	10,09
Otros acreedores no presupuestarios	0	250	0	
Total deudas a corto plazo	291.329	333.506	392.175	

Los acreedores por obligaciones reconocidas del ejercicio corriente de 1994 incluyen 9 millones de pesetas, aproximadamente, de deudas en moneda extranjera, valoradas a tipo de cambio a 31 de diciembre de 1994.

Los saldos acreedores por operaciones comerciales corresponden en su mayoría a gastos originados en las oficinas de Misiones Diplomáticas o de Representaciones Consulares de España, pagados por ellas, por la celebración de exámenes del DELE, pendientes de liquidar con el MEC. El detalle de estos gastos es el siguiente (en miles de pesetas):

DELE 1992	17.316
DELE 1993	23.295
DELE 1994	21.180
Total	61.791

Al saldo de 1994 habría que añadir 2,5 millones de pesetas correspondientes a gastos incurridos por pruebas celebradas en Alemania, Bulgaria y Rusia, que por error no se han contabilizado.

La deuda real que para el Instituto pueda suponer la existencia de este saldo acreedor por DELE, queda condicionada al resultado del acuerdo al que pueda llegarse con el MEC (ver subapartado III.3 y epígrafe IV.8.3).

Los saldos de Entidades públicas corresponden a retenciones al personal por el IRPF, y a cotizaciones a la Seguridad Social.

III.8 Partidas pendientes de aplicación

Presenta los siguientes saldos (en miles de pesetas):

	1992	1993	1994	Porcentaje variación 1993-1994
Partidas pendientes aplicación	103.595	0	21.842	N/A

El importe que figura en 1992 responde a la diferencia existente a dicha fecha entre los saldos de tesorería en los Centros, deducido de diversa información bancaria, y el saldo teórico de esos Centros (ver subapartado IV.3). En 1993 se regularizó con abono a «resultados extraordinarios».

El saldo de 1994 obedece, principalmente, a que en dicho ejercicio se incluyen por primera vez la mayor parte de las cuentas bancarias de nóminas de los distintos

Centros (ver subapartado IV.3). La contrapartida de esos saldos la constituyó un abono a cuentas de «partidas pendientes de aplicación».

III.9 Resultados

Tienen el siguiente detalle y composición (en miles de pesetas):

Cuenta	1992	1993	1994	Porcentaje variación 1993-1994
Ordinarios	-316.538	381.338	338.975	-11,2
Extraordinarios	0	117.893	180.625	53,2
Modific. derechos y oblig.ejerc.anterior	-66	40.654	364	-99,1
Total	-316.604	539.885	519.964	-3,7

Los «resultados extraordinarios» de 1993 proceden principalmente de la regularización del saldo de «partidas pendientes de aplicación» (ver subapartado III.8) existente a 31 de diciembre de 1992, así como la corrección de la dotación a la amortización de 1992 por 16 millones de pesetas. Según se indica en el subapartado III.1 dicha corrección fue improcedente, por lo que el saldo de «resultados extraordinarios» de 1993 está sobrevalorado en el mencionado importe de 16 millones de pesetas. El saldo de estos resultados en 1994 registra la aplicación de «subvenciones de capital», según se indica en el subapartado III.6.

Las «modificaciones de derechos y obligaciones de ejercicios anteriores» recogen en 1993, principalmente,

una rectificación del saldo entrante de derechos del artículo 52 de presupuestos cerrados, por importe de 32 millones de pesetas, destinada a registrar un mayor importe de los intereses bancarios generados en el Banco de Santander por el ejercicio 1992 (ver epígrafe III.10.2).

III.10 Ingresos ordinarios

El detalle de los ingresos reflejados en las cuentas de resultados de cada ejercicio y su aplicación es el siguiente (en miles de pesetas):

1992

Cuenta	Presupuesto comercial	Presupuesto administrativo	Otras	Total
Ventas	281.406	25.696	0	307.102
Rentas de la prop. y de la empresa	0	117.732	0	117.732
Transf. corrientes	0	1.231.242	0	1.231.242
Otros ingresos	27.591	2.275	0	29.866
Total ingresos ordinarios	308.997	1.376.945		1.685.942

1993

Cuenta	Presupuesto comercial	Presupuesto administrativo	Otras	Total
Ventas	342.494	3.561	0	346.055
Rentas de la prop. y de la empresa	0	143.396	45.280	188.676
Transf. corrientes	0	2.449.139	0	2.449.139
Otros ingresos	49.255	8.129	0	57.384
Total ingresos ordinarios	391.749	2.604.225	45.280	3.041.254

1994

Cuenta	Presupuesto comercial	Presupuesto administrativo	Otras	Total
Ventas	452.224	0	0	452.224
Rentas de la prop. y de la empresa	0	72.282	42.685	114.967
Transf. corrientes	0	2.785.1430	2.785.143	
Otros ingresos	47.933	23.010	0	70.943
Ingresos aplic. a su finalidad	0	0	159.095	159.095
Total ingresos ordinarios	500.157	2.880.435	201.780	3.582.372

10.1 Ingresos de naturaleza comercial

Las partidas que componen las ventas y los otros ingresos comerciales son (en miles de pesetas):

	1992	1993	1994
Venta de bienes y servicios actividad docente	241.530	281.794	389.998
Venta de servicios actividad cultural	4.363	7.002	14.670
Ventas DELE	35.513	53.698	56.925
Devoluciones de ventas	—	—	-9.369
Ventas netas	281.406	342.494	452.224
Otros ingresos de actividad docente	23.203	14.768	12.985
Otros ingresos de actividad cultural	4.388	35.077	34.948
Otros ingresos	27.591	49.255	47.933

La mayor parte de estos recursos se generan en los Centros del Instituto, que contabilizan sus operaciones por el principio de caja, esto es, en el momento en que se producen los cobros, y no cuando se originan los devengos respectivos. No obstante, se estima que la aplicación del principio de caja no desvirtúa los resultados de manera significativa en la medida en que la práctica totalidad de los ingresos se cobran al contado.

Las devoluciones de ventas que se registran en 1994 responden, principalmente, a la diferencia surgi-

da como consecuencia de la doble valoración realizada en dicho ejercicio de los flujos de ingresos en moneda extranjera procedentes de los Centros. Así, a lo largo del ejercicio los flujos se valoraron al tipo de cambio al 1 de enero, revalorizándose a 31 de diciembre al tipo de cambio medio anual (ver subapartado IV.3).

Agrupando los anteriores ingresos en función de las actividades comerciales que realiza el Instituto, se obtiene el siguiente detalle (en miles de pesetas):

Actividad	1992	1993	1994
Docente	264.748	295.972	394.717
Cultural	8.751	42.079	48.968
DELE	35.498	53.698	56.472
Total	308.997	391.749	500.157

Los ingresos docentes provienen principalmente de la venta de servicios educativos por los distintos cursos que organiza el Instituto, excluidos los propios del DELE. Los «otros ingresos» de esta actividad registran principalmente ayudas de la Unión Europea para financiar diversos programas de investigación lingüística, por lo que su registro contable -aun considerando las razones expuestas en las alegaciones- hubiera sido más procedente en cuentas de subvenciones corrientes (ver subapartado IV.8).

Por Centros, en el período examinado, los de Atenas, Munich, París y Roma, concentran más del 40% del total ingresos de la actividad, con crecimientos importantes en el de París y, especialmente, Atenas con valores para los años 1992, 1993 y 1994 de 24, 29 y 56 millones de pesetas, respectivamente. Los de Roma y Munich han experimentado oscilaciones significativas, principalmente el primero de ellos, que pasa de obtener ingresos de 63 millones de pesetas en 1992 a tan sólo 29 millones en 1993, cifra que prácticamente se mantiene en 1994 con 30 millones de ingresos docentes (ver subapartado IV.8).

Los recursos por actividad cultural proceden de las cuotas de socios, de la utilización de bibliotecas y, prin-

ciplamente, de aportaciones recibidas para patrocinar diversos actos (27 millones de pesetas en 1993 y 22 millones en 1994) (ver subapartado IV.9).

Ingresos por patrocinio de 1992 y 1993 por importes de 26 y 3 millones de pesetas, respectivamente, se imputaron erróneamente al presupuesto administrativo (ver epígrafe III.10.2).

De la revisión efectuada sobre la documentación remitida por los Centros (libros de registro, estados y soportes documentales) a partir de la cual se contabilizan las operaciones, se ha puesto de manifiesto que en lo relativo a ingresos por actividades docentes y culturales, en algunos casos y en cuantías relativamente reducidas, los apuntes de los libros de registro no están soportados documentalmente, o no tienen soporte documental adecuado. Por otra parte, la documentación sobre las operaciones correspondientes al ejercicio 1993 realizadas por el Centro de Damasco no se recibieron hasta finales de 1994. En consecuencia, los ingresos de 1993 no incluyen 4 millones de pesetas, aproximadamente, procedentes de dicho Centro. El mencionado importe se regularizó en 1995.

Los recursos procedentes del DELE se distribuyen entre los generados por las pruebas celebradas en Centros del Instituto, en otras Instituciones (principalmente Universidades) y en oficinas de Misiones Diplomáticas o de Representaciones Consulares de España, según se detalla más ampliamente en el epígrafe IV.8.3.

Como se ha comentado en el subapartado III.3, los ingresos de 1994 deben incrementarse en 10 millones de pesetas, aproximadamente, que por error no se han registrado en dicho ejercicio.

10.2 Ingresos del presupuesto administrativo.

Corresponden principalmente a las transferencias corrientes del Estado por importes de 1.231, 2.449 y 2.785 millones de pesetas para los ejercicios 1992, 1993 y 1994, respectivamente, imputadas al capítulo 4 del presupuesto.

Las «rentas de la propiedad y de la empresa», imputadas al capítulo 5 del presupuesto, constituyen el segundo recurso del presupuesto administrativo. Proceden de los ingresos financieros de los depósitos en el Banco de Santander, retribuidos al MIBOR-0,45, con importes para 1992 y 1994 que constituyen el total saldo de la cuenta, y para 1993 de 118 millones de pesetas. Los que eventualmente puedan producir los depósitos bancarios en el exterior no se contabilizan separadamente, sino que, en su caso, se computan a través del movimiento de las diferencias de cambio (ver subapartado IV.3). Excepcionalmente, en 1993 la cuenta de «rentas de la propiedad y de la empresa» incluye 25 millones de intereses de cuentas bancarias de los Centros.

Los ingresos financieros registrados en 1992 son inferiores en 60,6 millones de pesetas, aproximadamente, a los devengados en dicho ejercicio. La diferencia corresponde a intereses generados por la cuenta de gestión del Banco de Santander en el último trimestre de 1992 (28,4 millones) que se contabilizan como ingresos financieros de 1993, y a un error del propio banco*

en el cálculo del total de los intereses de dicha cuenta en 1992 por importe de 32,2 millones, reconocidos y abonados por la Entidad financiera en 1993, y registrados contablemente por el Instituto en ese año como «modificación de derechos de ejercicios anteriores».

Por otra parte, el Instituto sigue la práctica de registrar sus ingresos financieros obtenidos en España netos de las retenciones a cuenta del Impuesto sobre Sociedades. En consecuencia, figuran contablemente infravalorados en 39, 39 y 24 millones de pesetas en los ejercicios 1992, 1993 y 1994, respectivamente⁸.

El resto de ingresos del presupuesto administrativo se imputan al capítulo 3 y son fundamentalmente «reintegros», con excepción de 26 y 3 millones de pesetas, imputados erróneamente en contabilidad financiera como ventas en 1992 y 1993, respectivamente, que corresponden a aportaciones por patrocinio que deberían haberse registrado como ingreso comercial.

10.3 Ingresos de cuentas de resultados sin imputación a operaciones comerciales o a presupuesto administrativo.

Corresponden a diferencias de cambio positivas (ver subapartado IV.3) surgidas de la comparación entre los saldos teóricos y los saldos reales de tesorería al cierre de los ejercicios 1993 y 1994, por importes de 45 y 43 millones de pesetas, respectivamente.

El resto de estos ingresos se produce en 1994 a consecuencia del traspaso a resultados por 159 millones de pesetas de «subvenciones de capital» recibidas (ver epígrafe III.6).

III.11 GASTOS ORDINARIOS

Las partidas que los integran en las cuentas de resultados de los ejercicios fiscalizados, sus saldos y su aplicación son:

(Miles de pesetas)

1992

CUENTA	Ppto. comercial	Ppto. Admvo.	Otras	TOTAL
Compras	217.837	0	0	217.837
Gastos de personal	0	855.413	0	855.413
Gastos financieros	0	1.095	0	1.095
Tributos	0	15.297	0	15.297
Trabajos, suministros y ser. ext.	39.261	800.308	0	839.569
Dotaciones a la amortización	0	0	73.269	73.269
Total gastos ordinarios	257.098	1.672.113	73.269	2.002.480

* Párrafo modificado como consecuencia de alegaciones.

⁸ En relación con lo alegado a este respecto y con independencia de que, por los motivos que se indican en el subapartado IV.4 de este informe, no se compare la afirmación sobre la no sujeción del Instituto al Impuesto sobre Sociedades, la legislación de este Impuesto vigente en el período fiscalizado consideraba tri-

butación mínima de las Entidades exentas a las retenciones que les fueran practicadas sobre los rendimientos satisfechos. Por este motivo, conforme al principio de no compensación, los ingresos financieros deberían haberse registrado por su importe íntegro, y las retenciones en la oportuna cuenta de gastos.

(Miles de pesetas)

1993

CUENTA	Ppto. comercial	Ppto. Admvo.	Otras	TOTAL
Compras	183.009	0	0	183.009
Gastos de personal	0	1.478.725	0	1.478.725
Gastos financieros	0	2.077	29.283	31.360
Tributos	0	19.834	0	19.834
Trabajos, suministros y ser. ext.	161.023	678.692	0	839.715
Dotaciones a la amortización	0	0	107.273	107.273
Total gastos ordinarios	344.032	2.179.328	136.556	2.659.916

(Miles de pesetas)

1994

CUENTA	Ppto. comercial	Ppto. Admvo.	Otras	TOTAL
Compras	144.068	0	0	144.068
Gastos de personal	0	1.981.930	0	1.981.930
Gastos financieros	0	1.906	17.902	19.808
Tributos	0	22.309	0	22.309
Trabajos, suministros y ser. ext.	210.583	697.504	0	908.087
Transfer. corrientes al exterior	0	8.100	0	8.100
Dotaciones a la amortización	0	0	159.095	159.095
Total gastos ordinarios	354.651	2.711.749	176.997	3.243.397

11.1 Gastos de naturaleza comercial

Las partidas que componen las compras y los otros gastos comerciales son las siguientes:

	1992	1993	1994
Compras de mat. const. y reparación	18.162	27.742	36.622
Compras de servicios	199.675	155.267	112.057
Dev. de compras	0	0	<4.611>
Compras netas	217.837	183.009	144.068
Arrendamientos	3.013	21.018	33.474
Suministros	0	415	1.547
Trab. realizado por otras empresas	0	1.059	225
Primas de seguros	46	4.554	1.242
Transportes	4.578	16.660	22.430
Gastos diversos	31.624	117.317	151.665
Trab. suminist. y servicios exteriores	39.261	161.023	210.583

La mayor parte de estos gastos se realizan por los Centros, que contabilizan sus operaciones por el principio de caja (si bien en 1994 se ha observado que algunos de ellos han comenzado a aplicar el criterio de devengo) siendo aquí de aplicación lo ya mencionado en el epígrafe III.10.1 referido a los ingresos de naturaleza comercial. Asimismo, las devoluciones de compras que se registran en el ejercicio 1994, corresponden a idéntico motivo que el referido en el indicado epígrafe.

Agrupando los anteriores gastos en función de las actividades comerciales que realiza el Instituto, se obtiene el siguiente detalle:

(Miles de pesetas)

ACTIVIDAD	1992	1993	1994
Docente	161.748	133.316	135.250
Cultural	71.583	172.919	179.414
DELE	23.767	37.797	39.987
Total	257.098	344.032	354.651

Los gastos de la actividad docente se registran principalmente en cuentas de «compras» y dentro de éstas, en las «compras de servicios» que toman valores para 1992, 1993 y 1994 de 140, 81 y 44 millones de pesetas, respectivamente, y que corresponden a honorarios de profesores de lengua española.

Como se expone con más detalle en el subapartado IV.8, la causa que origina la necesidad de pagar a estos profesores nace de la situación de partida a la fecha de creación del Instituto en la que muchas de las personas que venían impartiendo la docencia en los Centros traspasados, lo hacían mediante contratos verbales de arrendamiento de servicios. A partir de mediados de 1992 se establecieron restricciones en este tipo de contratación y se inició una paulatina incorporación, como personal laboral, de los antiguos docentes.

El resto de los gastos de la actividad docente se concentra fundamentalmente en cuentas de «gastos diversos» y dentro de ellas las de «publicidad y propaganda» con importes para 1992, 1993 y 1994, de 10, 17 y 59 millones de pesetas, respectivamente.

Los gastos de la actividad cultural están también constituidos en un porcentaje muy significativo por «compras de servicios» que responden a pagos por honorarios y gastos de desplazamiento y alojamiento de artistas y conferenciantes de los actos culturales organizados por el Instituto, por importe de 54,59 y 62 millones de pesetas para los ejercicios 1992, 1993 y 1994, respectivamente.

Junto con estas compras, el resto de los gastos de la actividad cultural se concentran en cuentas de «gastos diversos» y dentro de ellas en «publicidad y propaganda» y, especialmente, en «otros gastos relacionados con la actividad cultural», con saldos en 1993 y 1994 de 55 y 39 millones de pesetas, respectivamente, y que corresponden a los derivados de la organización o participación en exposiciones y ferias internacionales.

De la revisión efectuada sobre la documentación remitida por los Centros en relación con estas actividades docentes y culturales, se deducen observaciones análogas a las comentadas en el epígrafe III.10.1 relativo a ingresos comerciales, incluida la falta de documentación del Centro de Damasco que origina que los gastos de 1993 estén infravalorados en 9 millones de pesetas, igualmente regularizados en 1995.

Los gastos originados por el DELE (ver epígrafe IV.8.3) corresponden a los propios de la realización de las pruebas en los distintos Centros, Oficinas e Instituciones. Además, existen un conjunto de gastos comunes de asistencia técnica y confección y transporte de los soportes físicos de los exámenes, que se registran como propios de la Sede central.

Como se ha comentado en el epígrafe III.7, el saldo de 1994 debe incrementarse en 2,5 millones de pesetas que, por error, no se contabilizaron en ese ejercicio.

11.2 Gastos del presupuesto administrativo

Se desglosan en:

(Miles de pesetas)

	1992	1993	1994
Sueldos y salarios	641.555	1.093.980	1.532.052
Indemniz. por razón de servicios	48.103	104.894	68.038
Cotizaciones sociales..	145.501	240.533	314.816
Otros gastos sociales..	20.254	39.318	67.024
Gastos de personal	855.413	1.478.725	1.981.930
Gastos financieros.....	1.095	2.077	1.906
Tributos.....	15.297	19.834	22.309
Arrendamientos	89.625	119.831	154.008
Rep. y cono	27.643	37.027	38.622
Suministros	31.346	36.960	44.460
Comunicaciones.....	51.811	71.779	80.916
Trab. real.por otras empresas	286.960	218.615	205.506
Primas de seguros	3.619	7.528	10.420
Transportes.....	18.005	23.583	25.257
Material de oficina.....	59.787	39.796	48.586
Gastos diversos	231.512	123.572	89.729
Trab. suministros y serv. ext.	800.308	678.692	697.504
Transferencias corrientes.....	0	0	8.100

Los gastos de personal se imputan al capítulo 1 del presupuesto, excepto las «indemnizaciones por razón de servicios» que se recogen en el capítulo 2.

Como ya se ha comentado, a la fecha de creación del Instituto, éste recibió, junto con los edificios, una pluralidad de personal que anteriormente prestaba servicios para los Ministerios de Trabajo y de Asuntos Exteriores, y que se encontraba en situaciones laborales diversas. A partir de esa fecha se inició una tarea de regularización de dicho personal que fue incluyéndose paulatinamente en plantilla. Junto con estas integraciones, el Ente ha venido realizando nuevas contrataciones que originan los importantes incrementos de gastos de personal que se observan en el período fiscalizado.

La totalidad de la plantilla del Instituto está compuesta por personal laboral, incluidos los funcionarios que prestan en él sus servicios y que se encuentran en situación de servicios especiales al permitirlo así el artículo 12 de la Ley 7/1991 de creación del Ente. Los contratos laborales son de régimen especial (contratos de alta dirección) para los Directores de área y los Directores de los Centros. El resto del personal de la Sede central y gran parte del de los Centros en el exterior tienen establecidos contratos de duración temporal. En el subapartado IV.6 se analiza con mayor detalle la estructura y política de personal seguidas por el Ente.

Las cuentas de tributos, imputadas al capítulo 2 del presupuesto, registran principalmente tasas municipales por los

edificios en que se ubican los Centros, siendo de destacar los de Nueva York y Londres con 8 millones de pesetas anuales cada uno. Estas cuentas deberían haber registrado las retenciones practicadas por las entidades financieras en el pago de rendimientos del capital mobiliario, por lo que sus saldos de 1992, 1993 y 1994 están infravalorados en 39, 39, y 24 millones, respectivamente (ver epígrafe III.10.2).

Las cuentas de «trabajos, suministros y servicios exteriores», imputadas al capítulo 2 del presupuesto, registran principalmente arrendamientos de edificios en el exterior (ver epígrafe IV.7.3) así como «trabajos realizados por otras empresas» entre los que se incluyen básicamente «estudios y trabajos técnicos» que recogen los gastos incurridos por el diseño del «proceso de cervantización de Centros» (se entiende como tal la adaptación de los medios recibidos a las funciones y objetivos propios de éstos) y asesoramientos jurídicos y técnicos varios. Otra partida con saldos significativos se registra como «cooperación científica, técnica y cultural» dentro de cuentas de «gastos diversos».

Esta cuenta de «cooperación científica, técnica y cultural» con importes para 1992, 1993 y 1994 de 146, 76 y 58 millones de pesetas, respectivamente, no registra gastos de esa naturaleza, ya que realmente incluye gastos de prestación de servicios por personal no docente en análoga situación a la descrita para el personal docente en el epígrafe III.11.1. Al igual que estos, su regularización paulatina ha originado el descenso del saldo que se observa en el período fiscalizado.

Con independencia de lo señalado en el párrafo anterior, la revisión efectuada no ha puesto de manifiesto incidencias significativas.

Por último, las transferencias corrientes (capítulo 4 del presupuesto), con saldo de 8 millones de pesetas en 1994, registran una subvención nominativa a la Fundación norteamericana «Spain 92» creada para desarrollar programas conmemorativos en el marco del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, que continuó funcionando con posterioridad bajo la coordinación del Ministerio de Asuntos Exteriores y cuya financiación corrió a cargo, entre otros, del Instituto Cervantes.

11.3 Gastos en cuentas de resultados sin imputación a operaciones comerciales o a presupuesto administrativo.

Corresponden a diferencias de cambio negativas (ver subapartado IV.3) surgidas de la comparación entre los

saldos teóricos y los saldos reales de tesorería al cierre de los ejercicios 1993 y 1994, por importes de 29 y 18 millones de pesetas, respectivamente.

El resto de estos gastos son las dotaciones anuales a la amortización del inmovilizado. Las de inmovilizado material del año 1992 están sobrevaloradas en 16 millones de pesetas, que corresponden a la depreciación calculada para 1991 y que no se dotó en las cuentas de este ejercicio.

Por otra parte, de haberse aplicado correctamente la depreciación imputable a los saldos de la cuenta de «estudios técnicos», las dotaciones de los ejercicios 1992, 1993 y 1994 deberían haberse incrementado en 10, 17 y 18 millones de pesetas, respectivamente.

IV. EVALUACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN, DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD, Y DE LOS OBJETIVOS Y FUNCIONES ENCOMENDADAS AL INSTITUTO

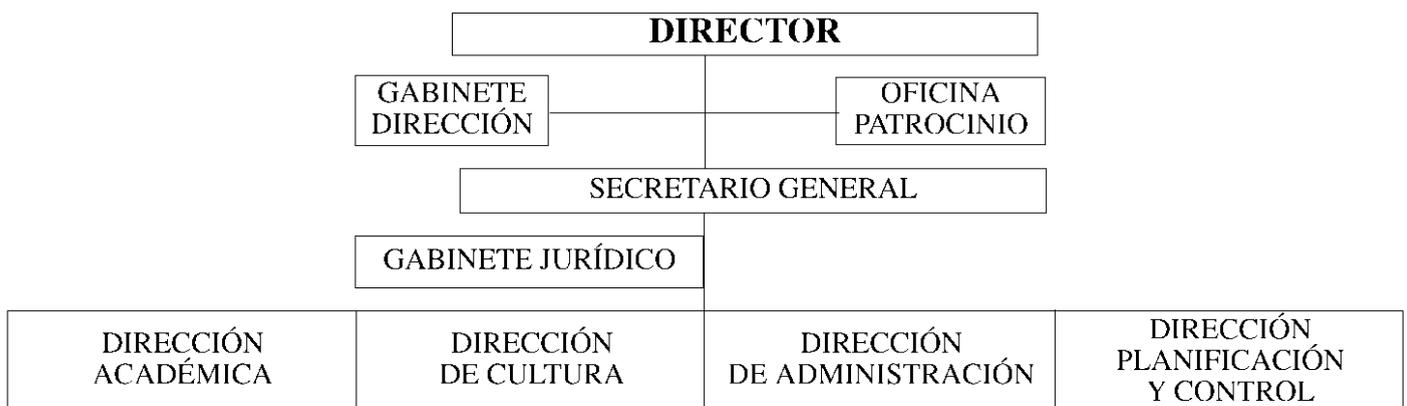
Con independencia de lo ya señalado en relación a estos aspectos en el apartado III anterior de este informe, en el presente se analizan con mayor detalle los procedimientos y áreas de gestión que se consideran más relevantes del funcionamiento interno y de las actividades que realiza el Instituto Cervantes. La metodología utilizada para el análisis ha consistido, básicamente, en el examen de libros, registros y, en general, documentación administrativa y contable, así como en la realización de entrevistas a distintos responsables del Ente tanto en la Sede central como en los Centros visitados, que han sido: Casablanca, Londres, París y Rabat.

IV.1 ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y GESTIÓN PRESUPUESTARIA

1.1 Estructura organizativa

El organigrama del Instituto ha venido sufriendo transformaciones surgidas en las sucesivas etapas de su funcionamiento, adaptándose a las necesidades.

El organigrama de la Sede Central que se presenta a continuación, a efectos de una información más actual, es el vigente desde febrero de 1995.



En la organización a 31 de diciembre de 1994 figura una quinta Dirección de Investigación, cuyas funciones fueron absorbidas por la Dirección Académica en el actual organigrama. Asimismo, en el período 1992-1993 existió una Dirección de Centros para la organización y control inicial de los que se adscribieron al Instituto a la fecha de creación.

La Dirección de Planificación nació en junio de 1993, con las funciones de diseñar los planes de actuación y las campañas de promoción del Instituto y, en 1994, de gestionar los patrocinios recibidos para financiar sus actividades. Desde febrero de 1995, el patrocinio pasó a ser una oficina específica dependiente del Director.

Las Direcciones, Académica, Cultural y de Administración, son los pilares básicos del Instituto que han permanecido en sus diferentes estructuras.

La Dirección Académica se encarga de coordinar y dirigir la actividad de enseñanza del español en los Centros, aplicación del plan curricular, selección y formación del personal académico (jefes de estudios y profesores). También coordina, por acuerdo con el MEC y con la Universidad de Salamanca la gestión para la obtención de los títulos DELE.

La Dirección de Cultura tiene a su cargo la coordinación de la difusión cultural en los Centros, y la de las bibliotecas ubicadas en los mismos.

La Dirección de Administración asume las funciones relacionadas con la contabilidad, tesorería, presupuestos, inversiones y gestión de personal. Recibe periódicamente información contable de los Centros, para ser agregada y formar unos únicos estados financieros y de liquidación del presupuesto. En el período fiscalizado esta Dirección fue la encargada de implantar distintas normas procedimentales de gestión de los Centros. En el nuevo organigrama esta función ha sido asumida por la Dirección de Planificación y Control.

En los Centros la estructura básica es similar a la Sede con un director que representa al Instituto en el exterior y es el máximo responsable del Centro, un área académica, otra cultural, y otra administrativa.

Los Centros funcionan con total autonomía, pero bajo las directrices de la Sede. Tienen su presupuesto de gastos e ingresos y llevan su propia contabilidad cuyos registros remiten periódicamente a la Sede Central.

1.2 Gestión presupuestaria

El presupuesto del Instituto, en defecto de lo que disponga el futuro Reglamento, responde al modelo de los Organismos autónomos comerciales según preñó el Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de abril de 1991.

A efectos de la preparación y ejecución de sus presupuestos, la Ley de creación del Instituto le atribuye la elaboración anual del anteproyecto de presupuestos para su remisión al Ministerio de Economía y Hacienda, aprobación por el Gobierno e integración en los Generales del Estado. Asimismo, la mencionada Ley otorga al Consejo de Administración del Ente la facultad de acordar transferencias de crédito entre las diversas partidas presupuestarias, incluso entre gastos corrientes y gastos de capital.

Anualmente, la Sede central remite instrucciones a los Centros para la preparación de sus presupuestos que junto con los de aquélla conforman el anteproyecto global de los del Instituto. Estos anteproyectos han ido adaptando iniciales pretensiones expansivas a una realidad marcada por las políticas de contención del gasto público. Así, en 1993 los recortes supusieron el 75 por ciento (se pasó de un presupuesto solicitado de 15.207 millones de pesetas a uno aprobado de 3.810 millones) y en 1994 del 53 por ciento (8.953 millones frente a 4.194 millones).

Además, en el período fiscalizado, su presupuesto se vio afectado por limitaciones en el reconocimiento de obligaciones propias, o de su Ministerio de tutela. En 1992 la limitación a créditos propios ascendió a 52 millones de pesetas, así como a 460 millones de las transferencias a recibir del Ministerio de Asuntos Exteriores. En 1993 la limitación a créditos propios fue de 445 millones, y en 1994 afectó a las transferencias a efectuar por el Ministerio en una cuantía de 482 millones.

Las limitaciones por transferencias del Ministerio de Asuntos Exteriores no tuvieron reflejo formal en los presupuestos del Instituto, si bien los derechos reconocidos se encuentran minorados como consecuencia de ellas. Por otra parte, las obligaciones reconocidas han sido inferiores al valor que habrían tomado los créditos presupuestados si se hubiesen minorado en importe equivalente al de la reducción de la financiación.

En sentido contrario al de los recortes comentados, los presupuestos del Instituto de 1993 y 1994 registraron aumentos por rectificación de 131 y 493 millones de pesetas, respectivamente.

El porcentaje de ejecución del conjunto de los créditos del presupuesto de gastos ha oscilado entre el 65 por ciento en 1992 y el 75 por ciento en 1994. En relación a las inversiones, destaca la baja ejecución de 1993 (49 por ciento) siendo la de los otros dos ejercicios del 79 por ciento (1992) y 70 por ciento (1994) y ello pese a que los créditos ya se vieron minorados significativamente según lo comentado en párrafos anteriores⁹.

Desde el punto de vista de los ingresos cabe señalar la excesiva presupuestación del capítulo 3 «Tasas y otros ingresos» en los ejercicios 1992 y 1993, en los que la totalidad de las previsiones corresponden al artículo 30 «Venta de bienes», que fueron erróneas ya que este tipo de ingresos, de tener realización, habría de imputarse al presupuesto comercial. Por otra parte, la presupuestación del capítulo 5 «Ingresos patrimoniales» no incluyó, en 1992 y 1993, los procedentes de intereses de depósitos bancarios que, sin embargo, alcanzaron importes significativos de 118 y 143 millones pesetas, respectivamente.

Funcionalmente, su presupuesto está incluido en el programa 134B «Cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior», cuya ejecución, en el ámbito del MAE, comparte en 1992 con la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI),

⁹ Según se manifiesta en el escrito de alegaciones, la baja ejecución de créditos se debe principalmente a la existencia de sucesivos retrasos en la concesión de permisos para la ejecución de las obras presupuestadas en varios Centros.

y en 1993 y 1994 sólo con la SECIPI. El porcentaje de participación del Instituto en el programa ha sido del 62 por ciento, 70 por ciento y 71 por ciento en los ejercicios 1992, 1993 y 1994, respectivamente.

El programa para 1992 no incluye específicamente objetivos e indicadores afectos directamente al Instituto, que aparecen por primera vez en el de 1993, modificándose posteriormente en el de 1994 con una tendencia a perfeccionar e identificar más claramente los objetivos perseguidos. En cualquier caso, en el período fiscalizado no existió ninguna unidad concreta en el Ente encargada del seguimiento de los indicadores y del grado de consecución de los objetivos, tarea ésta que se encomendó a partir de 1995 a la Dirección de Planificación y Control. En consecuencia, la existencia de un presupuesto funcional para el Instituto en el período 1992-1994 fue una exigencia puramente formal sin aplicación práctica alguna.

IV.2 SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LOS CENTROS

El sistema de control y seguimiento está constituido principalmente por:

- La implantación de manuales de procedimiento para la ejecución de operaciones.
- La remisión periódica de información contable y administrativa de los Centros para su revisión a integración por la Sede central.
- La existencia de una unidad de Auditoría Interna.

Aunque en el transcurso de la fiscalización no se han puesto de manifiesto errores excesivamente significativos en la cuantificación y registro contable de las operaciones de los Centros, se estima que los sistemas de control establecidos, que se indican a continuación, adolecen de deficiencias susceptibles de mejora.

2.1 Manuales de procedimiento

El Instituto encargó en 1992 a una empresa consultora la elaboración de un manual de operaciones (coste de 37,2 millones de pesetas) y de un plan de sistemas de información (coste 27,6 millones). La ejecución del plan de sistemas se ha visto afectada por las restricciones presupuestarias, limitándose al desarrollo de algunas aplicaciones informáticas previstas en él.

El manual de operaciones constituye la herramienta de gestión que regula los procedimientos de los Centros a partir de su implantación, que se realizó principalmente en 1994. Sin embargo, a la fecha actual, gran parte de las funciones de la Sede carecen aún de normas escritas en las que se establezcan formalmente los procedimientos a seguir para su ejecución, por lo que debería avanzarse para su implantación en el plazo más breve posible.

Por otra parte, se estima que deberían diseñarse procedimientos normalizados para el tratamiento de algunas operaciones y funciones actualmente no reguladas, tales como las ayudas por patrocinios, las políticas de becas y otras ayudas a estudiantes y, principalmente, sobre valoración y mantenimiento de inventarios y sobre funciona-

miento y asignación de responsables a las cajas de los Centros.

En relación a los activos inventariables, hay que señalar que, los recibidos a la fecha de constitución del Ente no están valorados ni integrados en su contabilidad. Además, no existen documentos formales donde se describan e identifiquen los bienes muebles que se contenían en los edificios cedidos, con excepción de los que eran de titularidad del Ministerio de Trabajo y uno del MEC, en los que existen actas de entrega no valoradas de los correspondientes bienes (ver subapartado IV.7).

En los adquiridos con cargo a sus presupuestos, el único criterio para considerar inventariable un bien es el de que su compra se haya efectuado con cargo al capítulo 6 «inversiones». Para ello, se elaboran fichas individualizadas que en lo referente a las compras efectuadas por los Centros, se integran por estos en relaciones que se envían a la Sede, pero que ésta no ha procedido, salvo para los equipos informáticos, a agregar y estructurar para configurar un registro de base histórico que pueda servir de punto de partida para la confección de un auténtico inventario del Ente.

Por lo que se refiere a las cajas de los Centros, y aunque los movimientos de efectivo a través de ellas no suelen ser excesivamente cuantiosos, se considera necesario establecer centralizadamente normas sobre su funcionamiento que eviten, como sucede en la actualidad, que cada Centro actúe con entera libertad respecto a las cuantías y los tipos de cobros y pagos que pueden efectuarse por caja, los saldos en ellas existentes y las personas que realizan las funciones de cajero.

2.2 Información de los centros

Los Centros remiten a la Sede con periodicidad mensual estados de la situación de su tesorería y, trimestralmente, relaciones contables de las operaciones efectuadas acompañadas de fotocopias de los documentos que las soportan. La información mensual se utiliza para conocer las disponibilidades del Centro y ordenar, en su caso, eventuales remesas de fondos. La información trimestral, previas las operaciones de revisión, comprobación y conversión a pesetas de las operaciones en moneda extranjera, constituye la base para el registro contable en el Instituto de las operaciones de sus Centros.

De la revisión efectuada sobre los procedimientos de control seguidos por la Sede, cabe destacar:

La contabilidad de los Centros no está mecanizada, ya que aunque existe un programa informático denominado «CONTACEN», no está implantado en todos, y además presenta carencias significativas. Por todo ello, la voluminosa información remitida a la Sede lo es en soporte papel.

Las tareas de revisión, comprobación y conversión a pesetas están asignadas a la unidad de Auditoría Interna que cuenta con tan sólo dos personas, lo que comporta carencias significativas talos como que no se revise la adecuada imputación contable de las operaciones registradas por los Centros (se acepta implícitamente la consignada por ellos en sus cuentas) ni que se utilice el soporte documental aportado en fotocopias (no consta

que exista cotejo ni siquiera muestral entre operaciones registradas y su correspondiente soporte). Además, no existe constancia de que se cruce, para su comprobación, el importe de los cobros por actividad docente consignados por los Centros en sus cuentas con los datos que sobre matrículas, becas y otras ayudas existen en la Dirección Académica.

Se ha observado que con frecuencia se producen retrasos o defectos en la documentación que deben de remitir los Centros, que son requeridos para su cumplimiento adecuada por la unidad de Auditoría Interna. Sin embargo, debido quizás al bajo orden jerárquico de esa unidad (se sitúa a un tercer nivel en su Dirección) sus peticiones no son atendidas con la celeridad necesaria, lo que ocasiona demoras a veces muy significativas en el registro contable por el Instituto de las operaciones de algunos Centros. Por ello, sería recomendable que los requerimientos a los Centros «morosos» se efectuaran a un nivel jerárquico superior, por ejemplo, por el Director del área de Administración.

2.3 La auditoría interna

Esta Unidad, además de estar escasamente dotada de personal, o quizás precisamente por ello, no realiza las funciones que «a priori» se presumen de una auditoría interna, limitando su actividad, como se ha señalado, a la simple revisión documental de la información remitida por los Centros. Sin embargo, en los primeros años de vida del Instituto si realizó tareas de inspección con resultados fructíferos, poniendo de manifiesto deficiencias observadas en la organización y sistemas de los Centros visitados.

Entre dichas deficiencias, cabe destacar la puesta de manifiesto de la contratación irregular en 1992 de cuatro personas en régimen de arrendamiento de servicios por el Centro de El Cairo, que se efectuaron sin la preceptiva autorización de la Sede. Asimismo, se observó en dicho año la existencia de irregularidades en la tesorería del Centro de Tetuán, en el que se produjeron salidas materiales de fondos por importe de 4.724.488 pesetas que no se encuentran registradas en la contabilidad del Centro. Su responsable en aquellas fechas aportó un escrito justificativo (ver anexo número V del escrito de alegaciones) en el que se indica la precaria situación administrativa que pudo dar lugar a la deficiencia observada.

El Ente inició diversas actuaciones con objeto de deparar responsabilidades, que han devenido en el traslado a otros Centros de los Directores de los Centros mencionados, y en la asignación a cada uno de ellos de un Administrador, puesto del que carecían hasta entonces.

IV.3 GESTIÓN DE LA TESORERÍA

Las operaciones de cobros y pagos del Instituto se efectúa a través de una red de cuentas bancarias situadas en España y en el extranjero.

Las cuentas en España son las propias de la Sede central y están abiertas en el Banco de España (una cuenta) y en el Banco de Santander (dos cuentas). La del Banco de España recoge, como ingresos, las transferencias que

el Estado efectúa al Ente y, como pagos, las remesas de fondos que se envían a la cuenta operativa de gestión del Banco de Santander. Esta última recoge, además, otros ingresos que pueda generar el Instituto y con cargo a la misma se efectúan la generalidad de los pagos de la Sede. Asimismo, con cargo a ella se transfieren fondos a las cuentas de gestión de los Centros, y a la otra cuenta situada en el mismo Banco destinada al pago de las nóminas del personal.

Con cargo a la cuenta de nóminas se efectúan los pagos al personal de la Sede y se transfieren fondos a las cuentas de nóminas de los Centros.

La gestión de la tesorería de los Centros se regula a partir de 1994 por un manual de procedimientos específico, que ha venido a plasmar por escrito prácticas habituales seguidas en ejercicios anteriores.

De acuerdo con el citado manual, cada Centro puede disponer de dos cuentas: una de nóminas y otra de gestión para el resto de pagos e ingresos, denominadas ambas en moneda local. Además, puede disponer de una caja para ingresos y pagos que a efectos contables se incluye formando parte del saldo de la cuenta de gestión. Excepcionalmente y dependiendo de las peculiaridades de los distintos Centros, algunos de ellos pueden disponer de una tercera cuenta en divisas, generalmente en \$ USA. La disposición de los fondos debe ser mancomunada con firma autorizada del Director y del Administrador.

El control de la tesorería de los Centros se efectúa a través de la información mensual y trimestral que éstos envían a la Sede central, consistente en extractos bancarios y cuadros de conciliación así como copias de los libros de caja y bancos. Con la información anterior, la Sede elabora unos estados de tesorería trimestrales en los que se registran para cada Centro los flujos de cobros y pagos expresados en pesetas, aplicando a cada moneda extranjera el tipo de cambio al 1 de enero. En 1994, a la fecha del cierre de ejercicio, el valor conjunto de los cobros y pagos se recalculó nuevamente al tipo de cambio medio anual de cada moneda extranjera.

El importe neto anual de estos flujos, añadido a la tesorería existente al cierre del ejercicio anterior, determina un denominado «saldo teórico» al cierre del ejercicio de los fondos de cada Centro.

A efectos de su registro contable a fin de ejercicio, las existencias de tesorería de cada Centro están constituidas por el saldo real, deducido de las certificaciones bancarias y actas de arqueo de caja, valorado en pesetas al tipo de cambio a dicha fecha. La comparación entre saldo teórico y saldo real determina diferencias de cambio que se imputan directamente (salvo en 1992) a las cuentas de resultados sin pasar por el presupuesto administrativo ni por el presupuesto comercial.

La revisión efectuada sobre los procedimientos de control seguidos por el Instituto ha puesto de manifiesto un conjunto de incidencias, entre las que cabe destacar:

a) A la fecha de creación del Instituto, éste recibió junto con los edificios diversas cuentas bancarias (aproximadamente sesenta) procedentes de los antiguos Centros. La recepción se produjo por vía de hecho, ya que no se contempla en los Acuerdos de Consejo de Ministros de 19

de julio de 1991 y 19 de febrero de 1993, ni existe constancia de algún acta de entrega formal en la que se identificaran las distintas cuentas y sus saldos a la fecha en que el Instituto comenzó a funcionar, situación ésta que no fue desde luego la óptima para el comienzo de su andadura.

El Ente ha realizado tareas de depuración de esas cuentas, bien mediante su cierre y posterior traspaso de fondos a otras nuevas, bien mediante el cambio de su título y de las firmas autorizadas para disponer. Sin embargo, aún permanecen algunas con título distinto al propio del Instituto, tales como: «Instituto Cultural Español» o «Centro Cultural Español».

b) La desinformación sobre las cuentas y saldos recibidas al comienzo de la actividad del Instituto propició en los primeros ejercicios la aparición de diferencias significativas entre los saldos deducidos de la deficiente información existente y los saldos reales obtenidos de las certificaciones bancarias, que presentaban valores muy superiores a los teóricos, bien por la aparición de nuevas cuentas o de saldos superiores a los previstos.

Esta diferencia al cierre del ejercicio 1992 aparece en el balance de situación como «partidas pendientes de aplicación», cuyo saldo se regularizó en 1993 mediante cargo con abono a «resultados extraordinarios».

c) Aunque el manual de procedimientos de tesorería para los Centros establece para estos un número de cuentas bancarias limitado a dos, o excepcionalmente a tres, en 1994 existían quince Centros en los cuales el número de cuentas excede al autorizado, siendo de destacar el de Manila (siete cuentas frente a tres autorizadas) y los de Rabat y Viena (cinco cuentas frente a dos autorizadas).

d) Para una muestra de diez Centros, los de mayor actividad, a los que se solicitó directamente la remisión de certificados y extractos bancarios, se ha podido comprobar que el valor en pesetas por el que figuran registrados en la contabilidad del Instituto, difiere del que resulta de aplicar a los correspondientes saldos en moneda extranjera su contravalor en pesetas al cierre de cada ejercicio. Las diferencias encontradas se contienen en el siguiente cuadro, en el que los signos más o menos que preceden a las cifras indican, respectivamente, mayor o menor saldo contable, que el valorado al tipo de cambio a 31 de diciembre.

(Pesetas)

CENTRO	1992	1993	1994
ATENAS.....	2.131.884	8.744.915	2.852.822
CASABLANCA	1.414.210	882.082	0
LONDRES	-2.554.418	-2.056.677	-932.338
MANILA	-105.801	-2.029.941	-79.121
PARÍS	-5.079.097	-8.857.244	247
RABAT	-2.717.790	-3.704.466	-3.100.333
ROMA	-3.406.115	-7.319.066	0
TÁNGER.....	2.828.267	-8.233.176	1.361
TETUÁN.....	-1.909.891	-416.193	-2.329.011
VIENA	-8.017.117	-6.834.853	-9.519.956
TOTAL	-17.415.868	-29.824.619	-13.106.329

Del cuadro anterior se deduce una mejora sustancial en 1994, derivada del registro en este último ejercicio de la mayor parte de los saldos existentes en las cuentas de nóminas. Sin embargo, permanecen aún diferencias significativas cuyo origen procede fundamentalmente de la no inclusión en el saldo contable de algunas de estas cuentas y de otras cuentas de gestión, así como de errores materiales en el cálculo del contravalor en pesetas al cierre del ejercicio. Así, las diferencias en el Centro de Tetuán, y la mayor parte de las del de Londres, obedecen a que no se han incluido los saldos de las cuentas de nóminas. Por otra parte, para los Centros de Rabat y Viena no se han incluido saldos de otras cuentas por importes respectivos de 209.472 Dirhams y 790.402 Chelines.

Las cuentas afloradas en 1994 se registraron con contrapartida en «partidas pendientes de aplicación», cuenta que también debería utilizarse con idéntica finalidad para el reconocimiento de las existencias en cuentas aún no afloradas. Ello con independencia de la necesaria depuración del saldo de «partidas pendientes de aplicación», para determinar su aplicación definitiva a resultados o a cuentas de acreedores o de deudores.

e) Los saldos contables de las existencias de tesorería en el exterior incluyen, a falta de certificados o extractos bancarios, el «saldo teórico» de los fondos situados en los Centros que se indican a continuación:

(Pesetas)

	1992	1993	1994
AMMAN.....	-	-	527.702
GINEBRA.....	2.000.000	2.000.000	2.000.000
OSLO	2.500.000	4.500.000	4.500.000
SOFIA	1.474.744	1.474.744	1.474.744
YAUNDÉ	1.007.087	1.407.087	1.407.087
TOTAL	7.381.831	9.381.831	9.909.533

Los saldos de los Centros de Ginebra, Oslo, Sofía y Yaundé proceden de remesas de fondos anteriores a 1992, de ese ejercicio y de 1993, sobre las que no existía justificación de su empleo. Según manifiesta el Instituto, estos Centros no tienen actualmente actividad¹⁰.

Por lo que respecta al Centro de Amman, con posterioridad a la fecha del cierre de las cuentas de 1994, se ha recibido justificación de los fondos remitidos, y certificados de los saldos bancarios.

f) Varios de los Centros gozan de un elevado grado de autonomía financiera derivada de la obtención de ingresos significativos por su actividad docente, motivo por el cual no reciben, o reciben en cuantía reducida, provisiones de fondos de la Sede central. Pese a ello, en algunos Centros se observa una acumulación de saldos

¹⁰ En el escrito de alegaciones se manifiesta que a la fecha de éste (8/9/97) se ha recibido ya la documentación justificativa de los Centros de Ginebra y Yaundé y que, con fecha 2/6/97, se había reclamado la justificación a los de Oslo y Sofía. En relación con estos hechos, se hará un seguimiento para comprobar la adecuada justificación de los fondos remitidos a los Centros o, en su caso, proceder conforme a lo dispuesto en la LFTCU.

que, en principio, parecen exceder de los que serían necesarios para su normal funcionamiento y sobre los que podría considerarse la transferencia de los excedentes a cuentas de la Sede. Esta situación afecta a tres Centros que concentran en 1994 el 49 por ciento del total de tesorería en el exterior y que son: Atenas (93 millones de pesetas), Londres (27 millones) y París (23 millones).

IV.4 GESTIÓN DE OPERACIONES CON TRASCENDENCIA TRIBUTARIA

En el transcurso de la fiscalización se han observado diversos hechos y prácticas de naturaleza impositiva seguidos por el Ente, que no se consideran adecuados y que podrían llegar a tener incidencia económica significativa:

a) El Instituto, en su comportamiento ante la Administración Tributaria, ha venido actuando como si se tratara de una entidad exenta a efectos del Impuesto sobre Sociedades, limitando su tributación a las retenciones que le han practicado por los rendimientos del capital mobiliario percibidos. Sin embargo, hasta la entrada en vigor de la nueva Ley 43/1995 del Impuesto no se reconoció la exención plena de los Entes del artículo 6.5 del TRLGP, grupo al que pertenece el Instituto Cervantes.

b) A efectos de tributación por el IRPF, al personal laboral destinado en los Centros se les ha venido considerando como si se trataran de empleados en Misiones Diplomáticas o Representaciones Consulares de España, por lo que las retenciones a cuenta del Impuesto, para los de nacionalidad española, se han efectuado atendiendo a los supuestos especiales de tributación por obligación personal previstos en el artículo 14 de la Ley 18/1991, y las retenciones por deuda tributaria, para los de otras nacionalidades, al tipo establecido en el artículo 19. uno. e) de la mencionada Ley. Este tratamiento, en principio, no parece adecuado ya que aunque el Instituto está adscrito al MAE y sometido al principio de unidad de acción en el Exterior, ello no implica que su personal pueda considerarse como propio de las Misiones Diplomáticas o de Representaciones Consulares ¹¹.

¹¹ A juzgar por la extensión y contenido de las alegaciones a este párrafo, parece que el tema de la tributación de los trabajadores en el exterior ha sido fuente de inquietud constante para el Instituto. Sin embargo, se considera que no desvirtúan el contenido del informe ya que la alegación más concreta, que tiene como soporte un informe de la Dirección General de Tributos (anexo XI del escrito de alegaciones) no puede considerarse suficiente por cuanto que el precitado informe, al indicar los criterios de tributación lo hace en relación con dos supuestos: funcionarios españoles en el extranjero (párrafo 2.º del informe) y personal que desempeña sus servicios en Misiones Diplomáticas y Representaciones Consulares de España (párrafo 5.º del informe). Pues bien, ni el personal del Instituto puede ser funcionario en situación de activo ya que así lo dispone el artículo 12 de la Ley 7/1991 (el personal del Instituto se rige por las normas del Derecho laboral), ni desempeña sus servicios en Oficinas diplomáticas sino en los Centros del propio Instituto.

Por otra parte, en relación con la referencia a los escritos de la Dirección General de Tributos respecto a la aplicación del artículo 4.º, apartado 3, punto 4.º del Reglamento del IRPF, si bien el escrito que se aporta como anexo XII no hace precisiones expresas, ello no ocurre así en el que con idéntica finalidad se remitió por dicha Dirección General para el ejercicio 1994, en el que se indica que la aplicación del mencionado artículo 4.º es, exclusivamente y como no podía ser de otra manera, para los sujetos pasivos que deban declarar por obligación personal, situación ésta que no parece ser la realmente aplicable a los trabajadores del Instituto en el exterior.

Por otra parte, en tres de las indemnizaciones por cese de trabajadores de alta dirección (ver epígrafe IV.6.2) satisfechas en el período fiscalizado; una en 1992 y dos en 1993 por importes de 3.171.000 y 7.127.736 pesetas, respectivamente, se ha puesto de manifiesto que el montante considerado exento por el Instituto a efectos del IRPF y, por tanto no sometido a retención a cuenta del Impuesto, excede en cuantía significativa al que, se estima, hubiera sido procedente conforme la legislación y doctrina vigente en esas fechas (indemnización exenta de 7 días por año trabajado). Como consecuencia de ese proceder, no se sometió a retención un montante de indemnizaciones por importe conjunto de 5.669.557 pesetas, y dejaron de ingresarse en el Tesoro público 1.558.675 pesetas ¹².

c) De las comprobaciones realizadas no se deduce que los Centros, excepto los ubicados en EE.UU. país en el que el Instituto opera a través de Fundaciones creadas al efecto, tengan definido su estatuto jurídico ante las Administraciones de los distintos países en los que se ubican, ni declarada ante ellas la naturaleza de las actividades que realizan -docente y cultural- y la de los rendimientos que producen derivados de éstas, que son, en general, los descritos en el epígrafe 111. 10.1 anterior. El borrador del futuro Reglamento contempla en su articulado medidas tendentes a definir la naturaleza jurídica de estos Centros, cuya regularización debería acometerse de inmediato.

En conclusión, y como posteriormente se indica en el apartado VI de recomendaciones de este informe, sería conveniente que el futuro Reglamento del Instituto clarifique de una vez por todas el régimen de su personal y por ende su situación tributaria.

¹² En relación con lo alegado por el Instituto, conviene precisar lo siguiente:

a) La doctrina vigente en la fecha en que se satisficieron las indemnizaciones (años 1992 y 1993) venía de las consultas evacuadas por la Dirección General de Tributos y de Resoluciones del TEAC. Ambos, con independencia de argumentos, reconocían como indemnización no sujeta a IRPF en los contratos de alta dirección (RD 1382/1985) la correspondiente a siete días por año trabajado con un máximo de seis mensualidades.

En 1994, por consiguiente una vez satisfechas las indemnizaciones referidas en el informe, la Sentencia de la Audiencia Nacional citada en la alegación modificó la interpretación de indemnización máxima al entender que ésta no venía limitada a seis mensualidades, sino que su cuantía era la que se hubiera pactado en contrato entre las partes. En sentido contrario, la Sentencia del Tribunal Supremo de 1995, también citada en alegaciones, considera en su fundamento 4.º que el RO 1382/1985 no fija con carácter obligatorio ningún límite máximo para la indemnización, de lo que deduce la plena sujeción al IRPF de la indemnización percibida en el hecho que dio origen al recurso.

b) El hecho imponible al que se refieren las Sentencias citadas aconteció antes del 31/12/91, por consiguiente, sometido a la antigua Ley del IRPF de 1978 y su Reglamento, que disponía como indemnización no sujeta a las cantidades percibidas dentro del «límite máximo que con carácter obligatorio señale la legislación vigentes. La nueva Ley de 1991, en contra de lo que se dice en el escrito de alegaciones, si alteró sustancialmente el régimen estatuido por la normativa anterior, ya que la indemnización exenta se cuantifica sólo en la que dimane con carácter obligatorio (sin referencia al límite máximo de la antigua normativa) de una legislación concreta, Estatuto de los Trabajadores y normas de desarrollo, sin que se considere con tal naturaleza las establecidas mediante convenio, pacto o contrato.

c) De todo lo anterior, se deduce que la doctrina y legislación existente en las fechas a las que se refieren las indemnizaciones citadas en este informe (1992 y 1993) indicaban a los gestores del Instituto Cervantes que la parte a considerar exenta de IRPF debería haber sido exactamente la de siete días por año trabajado, ya que el límite de seis mensualidades, a partir de la entrada en vigor (1992) de la nueva Ley del IRPF, opera en sentido estricto, esto es, en el exacto producto resultante de multiplicar siete días por el número de años de servicio, y no, como en la Ley de 1978 en la que dicho límite operaba en sentido amplio a efectos de determinar el máximo de indemnización no sujeta, con independencia de cuál fuera el número de años trabajados.

IV.5 CONTRATACIÓN DE OBRAS, SUMINISTROS Y SERVICIOS

Hasta la entrada en vigor de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, y por tanto durante el período fiscalizado (años 1992, 1993 y 1994) el Instituto no ha estado obligado por las normas de la contratación administrativa, ello con independencia de lo dispuesto para los Entes públicos en la Disposición transitoria 2.^a del Reglamento de Contratos del Estado vigente en el período objeto de la presente fiscalización.

En defecto de normas generales, el Instituto elaboró su propia normativa de contratación que fue aprobada por su Consejo de Administración el 16 de diciembre de 1991. Posteriormente, con fecha 23/4/93 se aprobó una nueva normativa que sustituyó a la anterior y que es la que ha estado vigente en los ejercicios fiscalizados, si bien con alguna modificación a partir del 1 de enero de 1994.

La normativa de diciembre de 1991 es una regulación mínima, contenida en seis puntos, de los procedimientos de contratación. Básicamente contempla los principios de publicidad y concurrencia de los contratos y del proceso de selección de ofertas, que puede resumirse en:

— Petición de varias ofertas para contratos superiores a 1 millón de pesetas. Asimismo, los contratos superiores a 25 millones, y los de limpieza cualquiera que fuera su importe, habrían de publicarse en el tablón de anuncios del Centro para el que se efectuaba el contrato y en un periódico local (entre 25 y 50 millones) o de difusión nacional (más de 50 millones).

— Selección de ofertas para contratos superiores a 1 millón de pesetas efectuada en dos fases; una de valoración de ofertas realizada por la Dirección de Administración, y otra de selección por la Mesa de Contratación del Instituto, constituida por cinco personas con responsabilidad en él.

Las normas vigentes a partir de abril de 1993 se configuran ya como un cuerpo suficiente para las necesidades del Ente público. Sus características principales son:

— Las actuaciones preparatorias de los contratos han de realizarse conforme a las disposiciones previstas en la legislación de contratos del Estado.

— Se explicita el sometimiento de la ejecución de los contratos a la legislación civil o mercantil española o extranjera, atendiendo a que se celebren en España o que el contratista sea español (legislación española) o en el extranjero si el contratista no es de nacionalidad española y la prestación contratada ha de efectuarse fuera de España (legislación extranjera).

— Se establecen normas en función de la cuantía de los contratos para la delegación o desconcentración del Órgano de Contratación (Director del Instituto) en favor del Secretario General, Director del Área de Administración o Directores de Centros en el extranjero.

— La publicidad de los contratos se fija para los superiores a 100 millones de pesetas mediante su anuncio en un periódico de difusión nacional española, y si la prestación hubiera de cumplirse en un Centro ubicado en

un país de la Unión Europea en un diario de gran difusión en ese país. Los comprendidos entre 30 y 100 millones, en diarios de difusión regional o local del lugar en que se ubica la Sede del Instituto y, en su caso, el Centro receptor de la prestación. Los inferiores a 30 millones limitan su publicidad al tablón de anuncios de la Sede y, en su caso del Centro correspondiente. Por último las compras y suministros inferiores a 5 millones y que se efectúen en establecimientos abiertos al público no necesitan de publicidad alguna.

— Se fija la necesidad de Mesa de Contratación para los contratos superiores a 30 millones de pesetas, en los inferiores a este importe la propuesta de selección de ofertas corresponde a la Dirección de Administración. La selección debe efectuarse con base en todas las circunstancias concurrentes en las ofertas, y no sólo atendiendo a los precios ofertados.

En el transcurso de la fiscalización se han examinado 50 contratos de obras y de adquisiciones de material inventariable por un importe conjunto de 1.058 millones de pesetas, así como 111 contratos de servicios y suministros no inventariables por importe conjunto de 457 millones.

De dicho examen se deduce que los contratos se han efectuado cumpliendo la normativa establecida por el Instituto. Por otra parte, cabe indicar que el ser la mayor parte de los contratos inferiores a 30 millones de pesetas, se ha acudido al sistema de petición de ofertas como forma de conseguir una cierta concurrencia. Este sistema también se ha empleado aun en los casos de publicidad de los contratos a través de diarios*.

IV.6 GESTIÓN DE PERSONAL

La Ley 7/1991, de creación del Instituto, dispone que el personal de su plantilla se regirá por las normas del Derecho laboral y, en su caso, por las vigentes en el País en donde se efectúe su contratación. Asimismo, establece que a los funcionarios que presten sus servicios en el Ente se les podrá reconocer la situación de servicios especiales. Los funcionarios que han trabajado para el Instituto en el período fiscalizado han sido 34 con categorías laborales, generalmente directivas. A fin de 1994 su número era de 22, 8 en la Sede central y 14 en Centros.

Por otra parte, el Instituto ha contado en el período fiscalizado con un número importante de personal para la prestación de servicios docentes y, en menor medida, administrativos. Este personal, en muchos casos procedentes de los Centros adscritos, se contrata por los Centros con la autorización de la Sede central en régimen de arrendamiento de servicios, conforme a la legislación del país en la que se efectúa.

6.1 Personal recibido

Integrado por las personas que vengán desempeñando diversas tareas en los Centros recibidos, que anterior-

* Párrafo modificado como consecuencia de alegaciones.

mente eran de titularidad del MAE, MEC y Ministerio de Trabajo.

Del Ministerio de Trabajo y del MEC se recibieron 24 y 10 personas, respectivamente, todas ellas con relación contractual formal con los Centros de los que dependían.

Del MAE se recibieron 376 personas, de las cuales, 127 tengan contrato laboral escrito, o se les estimó la existencia de relación laboral concreta al percibir sus retribuciones con cargo al capítulo I «gastos de personal» del Ministerio. El resto, 249 personas, no tenían relación contractual formal y venían percibiendo sus emolumentos por conceptos distintos de los contenidos en capítulo presupuestario de gastos de personal. Estas personas, excluidas las que ya no prestan servicios en el Instituto, han ido regularizando paulatinamente su situación mediante su inclusión en plantilla, tras superar las correspondientes pruebas de acceso, o mediante la formalización de contratos de arrendamiento de servicios.

6.2 El catálogo de puestos de trabajo; evolución de la plantilla

La Comisión Interministerial de Retribuciones aprobó el catálogo de la Sede central en 1991 y el de los Centros en 1992. El personal adscrito de los Centros con relación laboral contractual o asimilada se ha ido incorporando a la plantilla del Instituto en puestos de catálogo, procediendo a la novación, en su caso, de sus anteriores contratos. No obstante, un número importante de estas personas (55 inicialmente) que tenían categorías laborales (camareros, etc.) no previstas en el catálogo, permanecen con sus contratos y con sus categorías laborales en situación de «a extinguirá».

De acuerdo con los catálogos aprobados y en cumplimiento de la legislación propia del Instituto, toda su plantilla es de personal laboral. Como se puede observar en párrafos posteriores, en general, el personal durante el período fiscalizado se contrató en régimen temporal, lo que se estima adecuado en una primera fase de implantación del Instituto. En el transcurso de la fiscalización, se ha puesto de manifiesto que los contratos temporales con prórrogas limitadas se han venido transformando en contratos indefinidos.

El Cervantes no tiene convenio colectivo propio por el que se regule la relación con sus trabajadores. En su defecto, se rige por el Convenio del personal laboral del Ministerio de Asuntos Exteriores.

La plantilla de la Sede Central está dotada con 91 puestos de trabajo, no cubiertos en su totalidad en el período fiscalizado. El régimen contractual normal lo ha sido conforme al Real Decreto 2104/1984 de contratos de duración determinada, sin incluir cláusula de indemnización. Excepcionalmente, los Jefes de Departamento y los Asesores ejecutivos (8 y 2, respectivamente, a fin de 1994) tienen contratos indefinidos. Asimismo, el Secretario General y los Directores de área (4 a fin de 1994) se contrataron al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto 1382/1985, de trabajadores de alta dirección.

Los contratos celebrados a partir de noviembre de 1993 conforme al Real Decreto 1382/1985, limitan su régimen indemnizatorio al fijado con carácter obligatorio en la mencionada norma. Sin embargo, los celebrados

con anterioridad a dicha fecha, contenían una cláusula indemnizatoria especial por cese de 60 días por año trabajado con un mínimo de 120 días. De estos contratos (12 en total) sólo tres dieron lugar a indemnización especial por un importe conjunto de 10.298.736 pesetas, con las incidencias que se comentan en el subapartado IV.4; el resto, bien se extinguieron por voluntad del contratado o por finalización del período contractual, o bien sufrieron modificaciones pactadas sobre el contrato inicial a fin de suprimir la mencionada cláusula.

Para la plantilla de los Centros, el catálogo de puestos de trabajo, que tampoco ha estado cubierto en su totalidad en el período fiscalizado, distingue tres clases de personal: desplazado, docente y local. Asimismo distingue, básicamente, dos categorías: A y B de los Centros, según tengan más, o menos, de 1.000 alumnos.

El personal desplazado correspondiente a puestos directivos, debe ser de nacionalidad española y contratado conforme a la legislación laboral vigente en España. En los Centros de tipo A incluye al Director, Administrador, Jefe de Estudios y Jefe de Actividades Culturales, en los de tipo B se excluye este último puesto. Los contratos, con cláusulas de movilidad cada cinco años, lo han sido conforme al Real Decreto 1382/1985, para los Directores, y al Real Decreto 2104/1984 para el resto.

El personal docente puede ser de cualquier nacionalidad y ser contratado conforme a la legislación laboral española o a la del país en la que ejerza. En el período fiscalizado la contratación ha sido, en general, la española y conforme al Real Decreto 2104/1984. El número de profesores asignado a cada Centro se calcula a razón de uno por cada cien alumnos.

El personal local correspondiente a categorías administrativas puede ser de cualquier nacionalidad y ha de ser contratado conforme a la legislación laboral del país en el que preste sus servicios. En el período fiscalizado, toda la contratación efectuada ha sido de naturaleza temporal. El número de personas de esta categoría asignados a cada Centro es de seis en los de tipo A y tres en los de tipo B.

En general, la selección de personal se encargó a empresas especializadas. El personal docente para su acceso a plantilla debe superar diversas pruebas que acrediten su capacidad.

Las retribuciones medias del personal de la Sede Central en 1994 oscilaban entre 7.430.000 pesetas anuales para los Directores de Área y 1.389.000 para el personal de servicios. En los Centros, los salarios se determinan atendiendo a categorías análogas a las de la Sede, e introduciendo un coeficiente corrector para modularlos en función del tipo de Centro y de su poder adquisitivo en el país en el que se satisfacen. Como ejemplo, el mínimo cobrado por un Director en 1994 fue de un contravalor en pesetas de 8 millones en el Centro de Casablanca, y el máximo de 11 millones en el de Nueva York.

El personal contratado según la legislación española está sujeto, en general, al régimen de la Seguridad Social, y el contratado conforme a la legislación de otros países al régimen de instituciones análogas existentes en ellos. Además, para todo el personal en el exterior existe una póliza de seguro de asistencia sanitaria cuyo coste ha

sido de 12, 23 y 38 millones de pesetas en los ejercicios 1992, 1993 y 1994, respectivamente.

La tributación del personal de los Centros por los rendimientos satisfechos por el Instituto se analiza con mayor detalle en el epígrafe subapartado IV.4

La evolución de la plantilla de personal de la Sede y de los Centros a fin de los tres ejercicios fiscalizados ha sido la siguiente:

SEDE		1992	1993	1994
Director.....		1	1	1
Secretario General		1	1	0
Director de Area		5	6	4
Jefe Departamento		10	9	8
Otros		43	50	50
SUMA		60	67	63

CENTROS	Personal recibido	1992	1993	1994
Directores	20	18	22	24
Jefe de Proyecto	-	-	-	2
Administradores	-	1	11	10
Jefe de estudios	1	7	13	14
Jefe oct. culturales	1	1	2	2
Profesores	31	39	85	109
Bibliotecarios	8	5	15	18
Administrativos	45	48	77	82
Personal a extinguir	55	50	45	44
SUMA	161	169	270	305
TOTAL (Sede+Centros) ..		229	337	368

6.3 Litigios de naturaleza laboral

Las peculiaridades del personal que recibió el Instituto, así como el cierre de algunos de los Centros traspasados, han dado lugar a la interposición de diversas demandas laborales que, generalmente, se han tramitado, o se tramitan, ante la Jurisdicción española.

Según la información aportada por el Ente, durante el penado fiscalizado se presentaron 39 demandas por un total de 56 personas. Los litigios se han interpuesto principalmente, por el personal recibido que no tensa relación contractual, y que reclama el derecho al reconocimiento de una relación laboral, o el de percepción de una indemnización en la fecha en que cesaron sus relaciones con el Instituto.

De acuerdo con la información disponible, a mayo de 1996 habla sentencia firme en 28 demandas, estando en tramitación las 11 restantes.

Por las sentencias firmes en las que se reclamó cantidad, el Instituto ha abonado un importe de 11 millones de pesetas, aproximadamente. En lo que respecta a las demandas en tramitación, las obligaciones contingentes que podría verse obligado a asumir se estima que no excederían de 25 millones de pesetas, siendo las más significativas una de 20 millones de pesetas y otra de 3 millones, tramitadas ambas en el Tribunal Superior de Justicia

de Madrid. El Instituto no tiene dotada provisión en sus cuentas para la cobertura de estas contingencias ¹³.

Como consecuencia del considerable número de demandas interpuestas, el Instituto ha mantenido contratos de asistencia jurídico-laboral por los que se ha satisfecho un importe de 14 millones de pesetas en el período fiscalizado.

IV.7 GESTIÓN DE INMUEBLES

7.1 Los edificios recibidos

Por Acuerdo de Consejo de Ministros de 19 de julio de 1991, dictado en cumplimiento de lo establecido en la Disposición adicional 3.ª de la Ley de creación del Instituto, se aprobó una relación de 40 Centros que debían adscribirse y que eran dependientes del MAE, Ministerio de Trabajo y MEC. Posteriormente, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 19 de febrero de 1993, se amplió la relación anterior incluyendo un nuevo Centro dependiente del Ministerio de Trabajo.

Los Centros relacionados eran 32 Centros Culturales del MAE, siete Casas de España del Ministerio de Trabajo, una Residencia de Estudiantes y un Instituto del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), ambos del MEC.

Según los antecedentes que posee el Instituto, de los 32 Centros Culturales, 21 se ubicaban en edificios arrendados por el MAE, 10 en edificios propiedad del Estado español afectados al Ministerio, y uno, el Centro Cultural de Tánger, en un inmueble procedente de una donación al Departamento ministerial que no se ha llegado a formalizar. Los inmuebles en los que radicaban las Casas de España y los Centros del MEC eran propiedad del Estado español, si bien, en lo referente a la Casa de España en Nueva York existen peculiaridades que se detallan en párrafos posteriores.

Aunque los Centros comenzaron a gestionarse por el Instituto ya en 1991, su adscripción formal, que según el Acuerdo de Consejo de Ministros habría de ser inmediata para los dependientes del MAE y en el menor plazo posible para los restantes, presenta retrasos e incidencias significativas:

a) Los edificios propiedad del Estado en que se ubicaban los Centros Culturales no se adscribieron al Instituto hasta el 22 de agosto de 1995, fecha en que se acordaron ambos actos por el Ministro de Economía y Hacienda según lo dispuesto en la vigente Ley de Patrimonio del Estado. El Acuerdo no incluye a dos de los edificios que figuran en la relación aprobada por el Consejo de Ministros. Uno, el Centro de Copenhague, porque el Instituto habla manifestado previamente su deseo de no utilizarlo para sus fines y, otro, el Centro de Tánger, cuya situación jurídica es confusa ya que aunque originalmente procede de una donación al Estado español por el Banco Exterior de España, ésta no llegó a formalizarse en escritura pública por lo que el inmueble continúa inscrito a nombre del indicado Banco.

¹³ Según se indica en el escrito de alegaciones, en 1996 se dotó la provisión de 20 millones de pesetas, que se aplicó en 1997 para hacer efectivo el pago derivado de sentencia judicial.

Por otra parte, para los Centros Culturales que estaban en arrendamiento, no fue hasta el 31 de julio de 1995 cuando se adoptó por la Dirección General del Patrimonio del Estado el acuerdo por el que se formalizó la subrogación del Instituto como arrendatario. El retraso sufrido por este acuerdo ha provocado que en el mismo se referencien siete contratos que en julio de 1995 estaban ya extinguidos.

Con independencia de los defectos formales reseñados, los Centros Culturales se entregaron al Instituto sin mediar ningún tipo de acta u otro documento descriptivo de los inmuebles, ni de los muebles y enseres, ni de otros derechos y obligaciones que se traspasaron.

b) Respecto a los edificios en los que se ubicaban las Casas de España no se ha producido su adscripción al Instituto conforme dispone la Ley del Patrimonio del Estado. Sin embargo, existe un documento de 7 de febrero de 1992 suscrito por el Subsecretario del Ministerio de Trabajo y por el Director del Instituto, en el que se acuerda entre ambos el traspaso de los Centros al Ente público. Asimismo, existen documentos individuales de entrega y recepción de cada una de las Casas, con detalle de las características de los inmuebles, muebles y enseres y personal traspasado.

En relación a estas Casas de España, cabe señalar las especiales circunstancias que concurren en el edificio que albergaba a la de Nueva York.

Según informes jurídicos y otros antecedentes que obran en los archivos del Instituto, en 1974 se constituyó en Nueva York (EE.UU.) una Sociedad (Business Corporation) con un capital de 60.000 \$ USA en una sola acción, cuyo titular era el Director General del Instituto Español de Emigración. La constitución de la Sociedad obedeció, al parecer, a la finalidad de salvar las exigencias legales del mencionado Estado en materia de tenencia de bienes inmuebles por estados soberanos extranjeros, excepto los dedicados directamente a fines diplomáticos y consulares. La Sociedad, con la denominación «308 East 39th Street Corporation», adquirió en marzo de 1975 un edificio en el distrito de Manhattan por la cantidad de 500.000 \$ USA, en la que se ubicó la Casa de España.

Con fecha 1 de junio de 1993 figura un acta de entrega del inmueble a favor del Instituto Cervantes, suscrita por un representante del Ministerio de Trabajo, otro del Instituto, y por el Cónsul General de España en Nueva York. Posteriormente, la titularidad de la única acción de la Sociedad pasó al Instituto, cuyo Director es también Presidente del Consejo de Administración de ésta.

El inmueble, único activo de la Sociedad, está al corriente de todos sus gastos y obligaciones (costo anual de 8 millones de pesetas aproximadamente) y, al parecer, se encuentra en estado ruinoso. De hecho no se ha utilizado por el Instituto, que arrendó otro edificio en la misma ciudad de Nueva York.

Con la finalidad de solventar la situación irregular, derivada del hecho de que el inmueble es actualmente un bien de propiedad privada de una entidad norteamericana de derecho privado, el Servicio Jurídico del Estado en el Ministerio de Asuntos Exteriores, y la Dirección General del Patrimonio del Estado en escrito de 8 de enero de

1997, han instado al Instituto para que proceda a la disolución de «308 East 39th Street Corporation» y a la solicitud de afectación al MAE, del edificio de su propiedad. Esta operación, a tenor del contenido de informes jurídicos, podría tener un coste fiscal cuya cuantía dependerá del procedimiento que se siga para llevarla a cabo, y del criterio de interpretación que puedan tener las correspondientes autoridades norteamericanas.

c) Respecto a los Centros procedentes del MEC, el Centro del CSIC en Roma fue adscrito al Instituto por Acuerdo del Ministro de Economía y Hacienda de fecha 30/10/95. Para la Residencia de Estudiantes existe un acta de entrega no fechada suscrita por el Subsecretario del MEC y por el Director del Ente público.

7.2 Estudios técnicos, de viabilidad y plan de expansión de Centros.

Con independencia de las tareas planificadoras de los Órganos de Gestión del Instituto, una parte sustancial del soporte en que fundamentar las bases de actuación futura en la gestión de los Centros recibidos se realizó mediante contratación con terceros. Así, se contrató con una empresa consultora, y por importe conjunto de 50 millones de pesetas, la realización de un estudio de viabilidad de aquellos para su adaptación al denominado «proceso de cervantización», y el diseño de un plan de expansión de la presencia internacional del Instituto. Igualmente, se contrató con una empresa especializada la confección de los planos y de las posibilidades arquitectónicas de los edificios recibidos. El precio de este último contrato fue de 99 millones, que se contabilizaron como inmovilizado inmaterial en el balance de 1992.

Los resultados de los mencionados contratos tuvieron una utilidad cierta en lo referente al estudio arquitectónico, ya que permitió conocer de forma fehaciente el estado, dimensiones y demás características de los inmuebles traspasados. Respecto al primer grupo de contratos, su utilidad ha sido relativa, por lo que su consideración como gasto de explotación en la contabilidad del Instituto resultó adecuada. En concreto:

a) El estudio de viabilidad de Centros contiene un análisis detallado de sus posibilidades de desarrollo en el contexto de las funciones encomendadas al Instituto, y es el que ha servido de pauta de actuación para la política de cierre de algunos de ellos y para la potenciación de otros, según se puede observar en el siguiente epígrafe IV.7.3.

b) El plan de expansión parte del análisis de la situación inicial comparativa del Instituto, en la que se pone de manifiesto la insuficiencia de Centros y la escasa presencia internacional respecto a instituciones extranjeras análogas. Así, mientras el Cervantes podía operar a través de 40 Centros distribuidos en 22 países, el British Council contaba con 218 Centros en 90 países, el Instituto Goethe 156 y 73, y el Instituto de Cultura Francesa 110 y 41. Además, la distribución geográfica de los Centros del Instituto Cervantes no podía considerarse la más adecuada, en la medida en que junto con una gran concentración en el norte de África y en países europeos

de fuerte tradición emigratoria española (40% y 45% de los Centros, respectivamente) existían zonas de alto potencial para la expansión de la cultura y lengua española en las que la presencia del Instituto era escasa o nula.

Partiendo de esta situación, el plan de expansión contiene un modelo de selección que concluye en la conveniencia de abrir nuevos Centros en 18 ciudades, priorizadas en cuanto al orden o ritmo de apertura a seguir.

Pese al encargo del plan de expansión, cuyos resultados se entregaron en octubre de 1992, el Instituto no esperó a su terminación para planificar sus inversiones futuras, que plasmó en el anteproyecto de sus presupuestos para 1993, aprobado por su Consejo de Administración en junio de 1992, incluida la previsión plurianual de apertura de Centros hasta el ejercicio 1996. El anteproyecto fue, por otra parte, bastante más ambicioso que las necesidades deducidas del plan de expansión, ya que contemplaba la apertura de 42 Centros frente a los 18 propugnados por este. Además, tampoco fue coherente con el plan ya que, por un lado excluyó a 5 de las 18 ciudades priorizadas en él y, por otro, incluyó algunas como Tokio o Bruselas que eran desaconsejadas por sus altos costes operativos o por considerarse poco atractivas para la apertura de Centros.

Aunque los fuertes recortes sufridos por los presupuestos del Instituto (ver epígrafe IV. 1. 2) dejaron sin operatividad práctica las previsiones del anteproyecto de presupuestos para 1993 y, hasta la fecha, las del plan de expansión, interesa destacar aquí dos puntos importantes:

— En primer lugar, la inoportunidad de la contratación con la empresa consultora, cuyo momento de actuación óptimo de asesoramiento al Consejo de Administración del Instituto deberla haberse producido en el período de determinación de Centros susceptibles de adscripción, previsto en la Disposición adicional 3.^a de la Ley 7/1991, y no una vez producido el Acuerdo de Consejo de Ministros de 19 de julio de 1991 en que la relación de Centros a adscribir era ya un hecho.

El asesoramiento anterior, en el momento oportuno, podría haber evitado la situación que se indica en el subepígrafe IV.7.3 siguiente, que pone de manifiesto que de los 40 Centros recibidos inicialmente, 11 de ellos (28% del total) no llegaron a funcionar o se han cerrado posteriormente por inoperativos.

— En segundo lugar, la presupuestación de inversiones antes de conocer los resultados de un estudio encargado precisamente para la determinación de éstas de forma objetiva, y por el que se satisfizo un precio ciertamente significativo.

7.3 Evolución del parque de edificios

Los inmuebles recibidos por el Instituto, según las relaciones que se contienen en los Acuerdos de Consejos de Ministros de 19 de julio de 1991 y de 19 de febrero de 1993, su ubicación física, su situación jurídica (propiedad o arrendamiento) y el Ministerio de su procedencia, se indican en el siguiente cuadro:

País	Localidad	Situación	Procedencia
Egipto	Alejandro	Propiedad	M.º Asuntos Exteriores
Argelia	Argel	Propiedad	M.º Asuntos Exteriores
Grecia	Atenas	Propiedad	M.º Asuntos Exteriores
Marruecos	Casablanca	Propiedad	M.º Asuntos Exteriores
Dinamarca	Copenhague	Propiedad	M.º Asuntos Exteriores
Portugal	Lisboa	Propiedad	M.º Asuntos Exteriores
Francia	París	Propiedad	M.º Asuntos Exteriores
Marruecos	Rabal	Propiedad	M.º Asuntos Exteriores
Marruecos	Tánger	Propiedad ¹⁴	M.º Asuntos Exteriores
Marruecos	Tetuán	Propiedad	M.º Asuntos Exteriores
Túnez	Túnez	Propiedad	M.º Asuntos Exteriores
Italia	Roma	Propiedad	M.º Educac. y Ciencia
Marruecos	Tánger	Propiedad	M.º Educac. y Ciencia
Bélgica	Amberes	Propiedad	M.º Trabajo y SS.
Suiza	Ginebra	Propiedad	M.º Trabajo y SS.
EE.UU.	Nueva York	Propiedad	M.º Trabajo y SS.
Noruega	Oslo	Propiedad	M.º Trabajo y SS.
Francia	París	Propiedad	M.º Trabajo y SS.
Francia	Toulouse	Propiedad	M.º Trabajo y SS.
Holanda	Utrecht	Propiedad	M.º Trabajo y SS.
Costa de Marfil	Abidjam	Arrendado	M.º Asuntos EE.
Jordania	Amman	Arrendado	M.º Asuntos EE.
Irak	Bagdad	Arrendado	M.º Asuntos EE.
Libano	Beirut	Arrendado	M.º Asuntos EE.
Rumania	Bucarest	Arrendado	M.º Asuntos EE.
Francia	Burdeos	Arrendado	M.º Asuntos EE.
Filipinas	Cebú	Arrendado	M.º Asuntos EE.
Siria	Damasco	Arrendado	M.º Asuntos EE.
Irlanda	Dublín	Arrendado	M.º Asuntos EE.
Egipto	El Cairo	Arrendado	M.º Asuntos EE.
Marruecos	Fez	Arrendado	M.º Asuntos EE.
Reino Unido	Liverpool	Arrendado	M.º Asuntos EE.
Reino Unido	Londres	Arrendado	M.º Asuntos EE.
Filipinas	Manila	Arrendado	M.º Asuntos EE.
Italia	Milán	Arrendado	M.º Asuntos EE.
Alemania	Munich	Arrendado	M.º Asuntos EE.
Italia	Nápoles	Arrendado	M.º Asuntos EE.
Portugal	Oporto	Arrendado	M.º Asuntos EE.
Bulgaria	Sofía	Arrendado	M.º Asuntos EE.
Austria	Viena	Arrendado	M.º Asuntos EE.
Camerún	Yaundé	Arrendado	M.º Asuntos EE.

De los edificios recibidos propiedad del Estado, no consta utilización alguna por el Instituto en los referentes a Amberes, Ginebra, Oslo, Copenhague y Nueva York. El inmueble de Copenhague no se adscribió finalmente al Instituto, según se indican en el subepígrafe anterior IV.7.2, para el de Nueva York, según se señala en el mencionado subepígrafe, está en trámite su afectación al Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre los tres restantes, con fecha 12 de diciembre de 1995 el Ministro de Economía y Hacienda declaró su alienabilidad para poder proceder a su venta posterior.

¹⁴ Procede de donación del Banco Exterior de España (BEX) que no se ha llegado a formalizar. Aunque a efectos de este cuadro se consigna como «propiedad», el inmueble continúa inscrito a nombre del BEX pese a que, de hecho, viene siendo utilizado por el Instituto Cervantes.

En relación a los edificios recibidos en arrendamiento, no consta utilización por el Instituto de los de Bagdad, Oporto y Yaundé. De hecho, estos Centros se consideraron como «cerrados» desde la creación del Ente público. En 1992 se abandonó el edificio recibido en Amman y se arrendó otro en esa ciudad. En ese año y en 1993 se cerraron los Centros de Cebú, Sofía y Liverpool, que no consta que tuvieran utilización alguna, pero que el Instituto consideró como «abiertos» hasta los mencionados años.

A pesar de la no utilización de los 11 edificios reseñados (5 de propiedad y 6 en arrendamiento), estos han tenido repercusión financiera para el Instituto:

— En materia de personal se han seguido satisfaciendo las nóminas de cuatro empleados en Ginebra (tres a partir de 1993), otros cuatro en Copenhague (tres a partir de 1993) y uno en Oslo. Además se pagaron indemnizaciones por despido de empleados de los Centros de Yaundé, Bagdad y Oporto, por un importe conjunto de 7 millones de pesetas, aproximadamente.

— El edificio de Nueva York ha venido soportando un gasto anual, principalmente por impuestos locales, de 8 millones de pesetas. Asimismo se han satisfecho arrendamientos por los edificios de Bagdad y Oporto por un importe total conjunto de 4 millones. No se tiene constancia de quien haya podido pagar el resto de arrendamientos de los edificios no utilizados, si es que hubiera habido obligación de satisfacerlos.

Con independencia de los edificios recibidos mencionados en los párrafos anteriores, el Instituto desde la fecha de su constitución ha venido utilizando otros inmuebles mediante arrendamiento, adquisición con cargo a su propio patrimonio, o cesión de uso por diversas entidades. En los cuadros adjuntos se detalla su evolución hasta el 31 de diciembre de 1995¹⁵.

Edificios arrendados:

País	Localidad	Fechas de arrendamiento	
		Inicio	Final
Alemania	Munich	1992	
Austria	Viena	1994	
EE. UU.	Chicago	1995	
EE. UU.	Nueva York	1191	
Egipto	El Cairo	1991	
Filipinas	Manila	1994	
Francia	Toulouse	1993	
Grecia	Atenas	1991	1993
Grecia	Atenas	1993	1994
Grecia	Atenas	1994	
Italia	Milán	1995	
Italia	Roma	1991	
Italia	Roma	1992	
Jordania	Amman	1992	
Reino Unido	Mánchester	1994	

¹⁵ Aunque el período fiscalizado no incluye el ejercicio 1995, a efectos de una mayor información se presenta la evolución del parque inmobiliario de dicho año.

Edificios adquiridos:

País	Localidad	Fecha de adquisición
Bélgica	Bruselas	1992
Francia	Burdeos	1992
Grecia	Atenas	1995

El edificio de Bruselas se adquirió el 29/7/92 por un precio de 384 millones de pesetas.

El edificio de Burdeos se adquirió el 20/10/92 por 147 millones de pesetas. Una parte de este inmueble estaba arrendado anteriormente por el Ministerio de Asuntos Exteriores y figura entre los traspasados al Instituto en 1991.

El inmueble de Atenas fue adquirido el 17/7/95 por un precio de 59 millones de pesetas.

Edificios cedidos

País	Localidad	Fecha de cesión
España	Alcalá de Henares	1992
Alemania	Bremen	1994
Reino Unido	Leeds	1992
Polonia	Varsovia	1994

En el edificio de Alcalá de Henares, como ya se ha comentado en otras partes del Informe, se ubica la Sede del Instituto Esta cedido por el Ayuntamiento de la localidad según Acuerdo del Pleno de la Corporación de 21 de enero de 1992, que ha sido objeto de diversas prórrogas.

Los inmuebles de Bremen y Leeds están cedidos por el Ayuntamiento, y por la Universidad de esas localidades, respectivamente. La cesión de ambos es por cinco años, prorrogables.

El edificio de Varsovia se cedió por la Embajada de España en Polonia, con una duración de tres años prorrogables.

IV.8 LA ACTIVIDAD DOCENTE

8.1 El plan curricular

La mayoría de los Centros que recibió el Instituto Cervantes vengán desarrollando algunas actividades educativas pero sin una unidad de criterio clara y uniforme. Durante 1992, dentro del denominado «proceso de cervantización» de adaptación de los medios recibidos a las funciones y objetivos propios, el Instituto elaboró su metodología educativa contenida en el diseño curricular, como norma básica de la enseñanza del español en los Centros.

El diseño curricular comenzó a implantarse en 1993. De acuerdo con sus características, pretende impulsar la enseñanza de la lengua española y la integración del alumno en la cultura española a través del idioma, enlazando de esta manera con las actividades culturales del Instituto en el exterior. Su metodología de enseñanza requiere que las prácticas docentes se adapten a las características socio culturales y a las necesidades comunicativas del alumno que aprende español. En este sentido es abierto, aceptando la disparidad de culturas como son la árabe o la anglosajona, áreas geográficas donde se asientan básicamente los Centros del Instituto.

Contempla cuatro niveles de conocimiento, con mínimos de horas lectivas diferentes dependiendo del nivel y de las características lingüísticas del área geográfica en donde se impartan. Según las conversaciones mantenidas con responsables educativos tanto de la Sede como de los Centros visitados, los niveles de conocimiento en los que se basa el plan de estudios actual pueden considerarse satisfactorios en una primera fase de implantación del Instituto; no obstante, en el futuro debería contemplarse su adaptación a niveles de enseñanza superiores.

La evolución del personal docente, cursos y matrículas existentes en el penado fiscalizado presenta el siguiente detalle:

	1992	1993	1994
Profesores de plantilla.....	46	98	123
Profesores arrendamiento de servicios.....	196	154	134
Cursos.....	-	1.144	1.256
Matrículas.....	15.7871 ¹⁶	16.926 ¹⁶	19.314 ¹⁶

El número de matrículas que figura en 1992 corresponde a las habidas en dicho año por diversos cursos impartidos (cuyo número no ha podido ser conocido), como continuación a las tareas docentes que hasta la constitución del Instituto venían efectuándose en los Centros traspasados. No son, por tanto, homogéneas con las de los siguientes años una vez implantado el diseño curricular.

Hasta 1996 la Sede no ha controlado el número de alumnos existentes, conociendo únicamente el de las matrículas, que puede ser no coincidente en la medida en que un alumno puede estar matriculado en varios cursos. Además, hasta 1994, este último dato sólo podía conocerse a través de la agregación de la información remitida por los Centros en soporte papel. A finales de este año comenzó a funcionar la aplicación informática MATRIC, que permite conocer en tiempo real las matrículas efectuadas y, a partir de 1996, el número de alumnos.

Aunque la implantación del MATRIC ha constituido un avance significativo para el control de las matrículas, se han observado algunas deficiencias cuya corrección se recomienda a fin de posibilitar:

— Integrar el MATRIC con el programa informático CONTACEN de forma que permitiera conciliar fácilmente el número de matrículas con los ingresos de esta naturaleza.

— Recoger en la aplicación las matriculaciones anticipadas, los descuentos aplicados, las becas concedidas y las devoluciones de matrículas.

— Recoger los eventuales cambios de alumnos entre cursos, de forma que se pueda conocer su ubicación exacta en aquél en el que reciben la docencia efectiva.

8.2 Cursos de formación y participación en programas educativos de la Unión Europea

Los cursos corresponden a los impartidos a diverso personal que, con vinculaciones diversas, realizaba algunas tareas docentes en los Centros traspasados. Fueron cursos de preparación para superar las pruebas de acceso al profesorado del Instituto. Asimismo, se han realizado otros cursos para la formación de profesores de español.

En estos cursos se exigió el pago de matrícula, si bien existió una práctica extensiva de becas y otras ayudas. El número de alumnos en 1992, 1993 y 1994, fue de 70, 58 y 36 respectivamente.

Los programas educativos de la Unión Europea son proyectos de investigación para la creación, desarrollo y utilización de recursos de tecnología lingüística en los que participa el Instituto.

8.3 Los Diplomas de Enseñanza del Español como Lengua Extranjera (DELE)

El RD 826/88, modificado por RD 1/92, creó los DELE como Diplomas acreditativos del conocimiento de la lengua española. Se conceden por el MEC a quienes superen las pruebas de conocimiento del idioma que elabora y corrige la Universidad de Salamanca.

El Instituto forma parte del Consejo Rector y del Consejo Asesor del DELE. Además, según el Convenio firmado con el MEC el 11/3/92, tiene encomendada la gestión de las pruebas para la obtención de los Diplomas. De acuerdo con el mencionado Convenio, el Instituto se hará cargo de la recaudación y control de todos los fondos que se obtengan en concepto de matrícula. Por lo que respecta a los gastos, se establece una distribución entre el Ministerio y el Instituto, que contiene lagunas e indefiniciones y que ha originado las discrepancias que posteriormente se indican.

Las convocatorias para las pruebas de aptitud se publican por el MEC, y en ellas se indican los países y fechas en que tendrán lugar. Los Diplomas que se otorgan corresponden a los niveles establecidos, que son: básico, superior y, a partir de 1994, un nivel inicial cuyo Diploma acredita conocimientos elementales de español.

La concurrencia de personas para la obtención del DELE en el período fiscalizado se contiene en el siguiente cuadro:

¹⁶ En el anexo VI de este informe, se presenta el detalle del número de matrículas en cada uno de los Centros que desarrollaron actividad docente.

	1992	1993	1994
Matriculados	7.360	7.837	8.815
Presentados a examen	6.631	7.354	8.336
Aprobados	4.450	5.080	5.826

Las pruebas para la obtención del DELE pueden realizarse en Centros propios del Instituto o en otras Instituciones. En función de este hecho, el registro de los ingresos y gastos derivados de las pruebas se contabiliza de diferente manera por el Instituto:

a) Centros del Cervantes. Se contabilizan separadamente los ingresos recaudados por matrículas y los gastos directos realizados.

b) Universidades en España. El Instituto percibe, y contabiliza como ingresos, el 90% de lo recaudado por ellas por derechos de matrícula, calculados conforme a los precios fijados por la Orden del MEC (ver subepígrafe IV.8.4, siguiente) con independencia de que las Universidades pueden fijar un sobreprecio de hasta el 50%. Los gastos por la realización de las pruebas corresponden a las Universidades.

c) Centros delegados del MEC. Existen varios en España y en Alemania. El Instituto percibe, y contabiliza como ingreso, el 85% de los derechos de matrícula recaudados por esos Centros. Además, satisface y contabiliza los gastos del personal que forma los Tribunales de las pruebas. El resto de los gastos corren a cargo del Centro delegado.

d) Oficinas de Misiones Diplomáticas y de Representaciones Consulares de España. Se utilizan, generalmente, para la realización de exámenes en países o ciudades en las que el Instituto no tiene Centro propio.

Los ingresos por derechos de matrícula se recaudan por las Embajadas o Consulados que, asimismo, satisfacen los gastos incurridos por la realización de las pruebas. La información sobre el montante de unos y otros se comunica al Instituto, que los contabiliza en cuentas de ingresos y gastos y de deudores y acreedores, con los saldos que se indican en los epígrafes III.10.1 y III.11.1 y en los subapartados III.3 y III.7.

Debido a problemas en la interpretación del Convenio, hasta la fecha el Instituto no ha percibido el importe de los saldos deudores ni ha satisfecho el de los acreedores. La cuestión en litigio deriva de cuantificar los porcentajes del remanente positivo acumulado, cuyos fondos están depositados en las oficinas diplomáticas, que corresponden al Instituto y al Ministerio, ya que éste aduce que dicho remanente debe destinarse, total o parcialmente, a sufragar pagos a la Universidad de Salamanca por la confección y corrección de exámenes, a gastos por la edición de los Diplomas, y a otros gastos varios como los de convocatoria de los Consejos Rector y Asesor.

8.4 Precio de los servicios

Los ingresos que percibe el Organismo por la prestación de servicios educativos mediante precio, provienen de las matrículas por los cursos impartidos según sus planes de estudios, de las matrículas DELE y, marginalmente, de los cursos de formación de profesorado.

Para los cursos propios de sus planes de estudios, cada Centro propone las tarifas a aplicar teniendo en consideración, generalmente, los precios establecidos en el país por otras Instituciones extranjeras que desarrollen actividades similares a las del Instituto Cervantes. Las tarifas propuestas por los Centros han sido las efectivamente aplicadas, sin que haya mediado aprobación formal por la Sede, salvo para el curso 93/94 en el que, cumpliendo lo dispuesto en los manuales de procedimiento del Instituto, fueron aprobadas por el Secretario General.

El precio de las matrículas tiene un amplio abanico atendiendo al nivel de los cursos de que se trate y, fundamentalmente, al nivel socioeconómico del país en los que se imparten. A título de ejemplo, en 1994 el contravalor en pesetas de las matrículas de los cursos se encontraba entre 1.638 y 55.593 para Rumania y Francia (media de los Centros de París y Burdeos) respectivamente.

Las matrículas para la obtención del DELE se fijan por Orden del Ministerio de Educación, con precios distintos que dependen del tipo de Diploma al que se pretende acceder y del nivel económico del país en el que se convocan las pruebas. En concreto, el contravalor de las convocadas en 1994 osciló entre 1.200 y 21.072 pesetas en Turquía y Japón, respectivamente. En España, para ese año y atendiendo al tipo de Diploma, las matrículas oscilaron entre 5.950 pesetas para el Certificado Inicial y 9.450 pesetas para el Diploma Superior.

8.5 Resultado económico de la actividad

Los registros contables del Instituto, de acuerdo con su estructura adaptada a la de los Organismo autónomos comerciales, ofrecen información respecto a los ingresos y gastos de la actividad docente que se consideran como operaciones comerciales y se integran en el presupuesto de esa naturaleza, el cual no incluye, ya que se integran en el presupuesto administrativo, los gastos de personal, docente o de otra índole, ni los gastos comunes a actividades comerciales y no comerciales cuya imputación a una actividad concreta exigirla un reparto previo de su coste.

En los siguientes cuadros se detalla el resultado de la actividad docente, conformado por diferencia entre ingresos y gastos registrados en la contabilidad del Instituto y calificados en ella como de naturaleza comercial.

Cursos impartidos en los Centros (miles de pesetas)

Centros	1992			1993			1994		
	Gasto	Ingreso	Rtdo.	Gasto	Ingreso	Rtdo.	Gasto	Ingreso	Rtdo.
ATENAS	25.884	23.808	-2.076	9.241	29.534	20.293	6.736	56.205	49.469
CASABLANCA ..	7.124	6.616	-508	8.331	17.037	8.706	6.892	21.174	14.282
LONDRES	9.577	17.254	7.677	4.165	19.214	15.049	3.789	25.641	21.852
MANILA	2.759	1.677	-1.082	1.031	1.107	76	5.581	7.063	1.482
PARis	13.116	19.867	6.751	4.343	9.812	35.469	2.821	45.991	43.170
RABAT	5.598	7.139	1.541	6.089	12.065	5.976	3.271	10.590	7.319
ROMA	15.918	62.649	46.731	7.253	29.015	21.762	6.108	30.970	24.862
TÁNGER	2.595	4.810	2.215	3.435	8.292	4.857	4.017	9.676	5.659
TETUAN	2.078	3.314	1.236	2.312	6.080	3.768	3.390	8.018	4.628
VIENA	5.974	7.328	1.354	7.303	8.407	1.104	3.766	10.789	7.023
RESTO CENTROS	69.226	109.721	40.495	49.110	105.465	56.355	33.788	156.465	122.677
TOTAL	159.849	264.183	104.334	102.613	276.028	173.415	80.159	382.582	302.423

Gestión DELE (miles de pesetas)

Centros	1992			1993			1994		
	Gasto	Ingreso	Rtdo.	Gasto	Ingreso	Rtdo.	Gasto	Ingreso	Rtdo.
Centros del Instituto	6.451	8.646	2.195	4.432	12.104	7.672	7.874	16.142	8.268
Ofic. Diplomáticas	17.316	22.040	4.724	23.295	34.450	11.155	21.180 ¹⁷	29.468 ¹⁷	8.288
Universidades, Centros concertados y Sede del Instituto	4.812	4.812	10.069	7.144	-2.925	10.933	10.867	-66	
TOTAL	23.767	35.498	11.731	37.796	53.698	15.902	39.987	56.477	16.490

Otras actividades docentes¹⁸ (miles de pesetas)

Sede	1992			1993			1994		
	Gasto	Ingreso	Rtdo.	Gasto	Ingreso	Rtdo.	Gasto	Ingreso	Rtdo.
	1.899	566	-1.333	30.703	19.944	-10.759	55.091	12.135	-42.956

El resultado deducido de los cuadros anteriores arroja un beneficio conjunto de 1 14, 179 y 276 millones de pesetas para 1992, 1993 y 1994, respectivamente.

A fin de ofrecer una visión más acorde con el verdadero resultado económico de la actividad docente, dentro del trabajo de fiscalización y para el ejercicio 1994, se ha procedido a repartir los gastos de personal del capítulo 1

del presupuesto administrativo atendiendo a los puestos de trabajo, docente, cultural y administrativo, ocupados por los distintos empleados. Asimismo, para los gastos imputados al capítulo 2 «gastos en bienes corrientes y servicios» de dicho presupuesto, que son comunes a servicios docentes, culturales y administrativos, se ha procedido a su reparto atendiendo, como criterio estimativo,

¹⁷ Estos ingresos y gastos deben incrementarse en 10 y 2,5 millones, respectivamente, según se indica en los epígrafes 111.3 y 111.7.

¹⁸ Los ingresos corresponden fundamentalmente a las subvenciones de los programas educativos con la Unión Europea y a matrículas por cursos de formación. Los gastos son los derivados de las actividades anteriores, los de publicidad de actividad docente y la compra de diverso material didáctico por la Sede.

a la superficie que, según la información del Instituto, ocupan estos servicios en los edificios en que se ubica la Sede y los Centros.

De acuerdo con esta metodología de reparto, los gastos de los capítulos 1 y 2 del presupuesto administrativo tienen la siguiente distribución:

(Miles de pesetas)

	Activ. docente	Activ. cultural	Activ. Administrativa
Gastos de personal	698.549	132.336	1.083.008
Gastos de funcionamiento.	126.122	132.054	529.685
TOTAL.....	824.671	264.390	1.612.693

En consecuencia, si se añaden a los gastos de la actividad docente incluidos en el presupuesto comercial, los que resultan del cuadro anterior, el resultado económico de la actividad para 1994 sería deficitario en 549 millones de pesetas, importe que resultaría aún superior si se procediera al sobrepago del coste de la actividad administrativa.

IV.9 ACTIVIDAD CULTURAL

La difusión de la cultura española en el exterior se ha realizado por el Instituto a través de exposiciones artísticas, conciertos musicales, ciclos de cine y conferencias, y por la dotación de fondos bibliográficos para las bibliotecas de los Centros.

9.1 Actos culturales.

Hasta 1994, se puede afirmar que no existió una política cultural ya que cada Centro actuó con plena libertad en esta materia realizando las actividades que consideró convenientes, y que en muchas ocasiones eran continuación de las que venían realizando con anterioridad a su adscripción al Instituto. Además, la información a la Sede Central era en muchos casos mínima, limitada al número de actos sobre los que no se especifica su contenido ni los resultados obtenidos.

A partir de 1994 comenzó una cierta programación de las actividades, que se materializó en la edición de un boletín mensual en el que se incluyen los actos que se prevén realizar, además de que se empezó a exigir a los Centros la confección de una «memoria» en la que se detallaron los resultados de las actividades realizadas. Sin embargo, se echa en falta una mayor integración de la programación en el contexto de la política cultural general en el exterior, ya que no hay constancia de que la difusión de la cultura española por el Instituto este formalmente coordinada, como demanda su Ley de creación, con otros Órganos de la Administración que como los Ministerios de Asuntos Exteriores y el de Educación y

Cultura realizan actividades análogas, por lo que no puede afirmarse que no hayan podido existir, y existan, duplicidades y utilizaciones inadecuadas de medios y esfuerzos¹⁹.

9.2. Formación de bibliotecas.

Durante el período fiscalizado se ha realizado un esfuerzo significativo en la dotación de fondos bibliográficos, con la adquisición de 313.794, 375.617 y 420.283 ejemplares en los ejercicios 1992, 1993 y 1994, respectivamente.

No obstante, en el aspecto funcional se observan deficiencias que, principalmente, son:

— Insuficiente dotación de personal cualificado para la administración y control de las bibliotecas de los Centros, a pesar de que en los últimos años se han producido mejoras sustanciales en esa situación.

— Falta de catalogación en muchos Centros de los fondos bibliográficos existentes en la fecha de su traspaso al Instituto.

9.3 Los ingresos de la actividad cultural.

Proviene de aportaciones de fondos por patrocinadores, de venta de entradas a algunos actos, de la expedición de carnets de bibliotecas y del cobro por la realización de fotocopias. Asimismo, dentro del presupuesto comercial que se detalla en el subepígrafe siguiente, se incluyen como ingresos de la actividad cultural los procedentes del arrendamiento de salas de proyección, salones de actos y otros locales, así como los de explotación de una cafetería-restaurante del Centro de Utrecht en Holanda (antigua Casa de España) cuya única actividad hasta 1996 fue la de restauración. Los ingresos de ese Centro son significativos, ascendiendo a 2, 5 y 8 millones de pesetas para 1992, 1993 y 1994, respectivamente.

En general, el acceso a los actos culturales de los Centros es gratuito. Sin embargo, para algunas actividades en diversos Centros, se establecen precios de entrada fijados autónomamente por ellos, ya que no existen criterios definidos de carácter general para determinar la gratuidad, o no, de los actos y, en su caso, cuales deben ser los precios a fijar.

Las aportaciones por patrocinio sólo se registran contablemente cuando constituyen ingresos en metálico. Las efectuadas en especie no se contabilizan, además, hasta finales de 1994 no se comenzó a efectuar estimaciones sobre su valoración.

Los ingresos de esta naturaleza registrados en cuentas en el período fiscalizado, incluidos los que por error se imputaron al presupuesto administrativo (ver epígrafe 111.10.2), han sido de 26, 30 y 22 millones de pesetas para los ejercicios 1992, 1993 y 1994, respectivamente, por lo que, aun

¹⁹ En relación con lo alegado por el Instituto, si bien en las Memorias se cita la existencia de colaboraciones y convenios puntuales efectuados por los Centros, lo cierto es que, como se dice en el informe, no hay constancia de que exista coordinación formal con otros Órganos de la Administración a fin de establecer una política global común de la difusión de la cultura española en el exterior.

con la limitación de no contemplar las aportaciones en especie, se puede afirmar que los recursos de esta naturaleza han estado lejos de alcanzar el objetivo previsto por el Ente de financiar con ellos el 50% de la actividad cultural.

La presencia internacional del Instituto y la función a desarrollar de difusión de la cultura española, se considera que es un aliciente importante para hacerle receptor de aportaciones por patrocinio de empresas y entidades. El escaso volumen de estos recursos conseguido hasta la fecha, puede deberse, entre otras causas, a la falta de una programación cultural atractiva y a la escasa potenciación de efectivos para la captación de patrocinadores, ya que de hecho la Oficina de Patrocinios está dotada con una sola persona. Otro elemento negativo, cabe achacarlo a la indefinición jurídica de los Centros ante las Administraciones de los países en los que se ubican, situación ésta que puede constituir un freno en las aportaciones que podrían recibirse de los residentes en esos países.

Una política de relaciones públicas más beligerante, la regularización de la situación jurídica de los Centros y la introducción de incentivos fiscales a las aportaciones, pueden ser buenos instrumentos para el incremento de los patrocinios. En este sentido, cabría aprovechar las ventajas de naturaleza tributaria que la Ley 30/94, de Fundaciones, otorga a las aportaciones que se realicen a las entidades de naturaleza cultural que se recogen en su Disposición adicional sexta, cuya ampliación cabe efectuarla por vía reglamentaria y para lo cual podría aprovecharse el futuro Reglamento del Instituto Cervantes.

9.4 Resultado económico de la actividad.

El resultado de las operaciones del presupuesto comercial, con el mismo criterio que se indica en el epígrafe IV.8.5 anterior, referido a los resultados de la actividad docente, es el siguiente ²⁰:

(miles de pesetas)

Centros	1992			1993			1994		
	Gasto	Ingreso	Rtdo.	Gasto	Ingreso	Rtdo.	Gasto	Ingreso	Rtdo.
ATENAS	978	9	-969	1.092	0	-1.092	2.182	0	-2.182
CASABLANCA...	2.404	258	-2.146	2.221	245	-1.976	3.858	422	-3.436
LONDRES	2.411	0	-2.411	5.042	476	-4.566	5.290	892	-4.398
MANILA	1.228	4	-1.224	1.322	820	-502	5.939	2.376	-3.563
PARIS	155	286	131	29.378	570	-28.808	2.550	286	-2.264
RA8AT	1.112	66	-1.046	1.807	197	-1.610	4.028	1.358	-2.670
ROMA	29.119	977	-28.142	20.934	2.526	-18.408	40.554	1.542	-39.012
TÁNGER.....	72	89	17	638	360	-278	4.156	2.026	-2.130
TETUAN.....	2.997	166	-2.831	498	109	-389	2.423	758	-1.665
VIENA	21	245	224	1.445	526	-919	1.092	550	-542
RESTO CENTROS	25.741	6.651	-19.090	41.527	13.253	-28.274	80.792	36.111	-44.681
TOTAL CENTROS	66.238	8.751	-57.487	105.904	19.082	-86.822	152.864	46.321	-106.543
SEDE.....	5.345	0	-5.345	67.015	22.997	-44.018	26.550	2.646	-23.904
TOTAL	71.583	8.751	-62.832	172.919	42.079	-130.840	179.414	48.967	-130.447

De forma análoga a lo que se describe en el citado epígrafe IV.8.5, la adición a los gastos de naturaleza comercial del reparto de gastos del presupuesto administrativo asociados a la actividad cultural, determinaría un aumento de las pérdidas que para 1994 quedarían cifradas en 395 millones de pesetas. Ello sin considerar el efecto que tendría el subapartado del coste de la actividad administrativa.

V. CONCLUSIONES

V.1 EN RELACIÓN CON LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS CUENTAS RENDIDAS

1.1 Las cuentas anuales del Instituto Cervantes correspondientes a los ejercicios 1992, 1993 y 1994 reflejan, a juicio del Tribunal, la imagen fiel de su situación financiero-patrimonial y de los resultados de sus operaciones y de la liquidación de sus presupuestos correspondientes a dichos años, con excepción del efecto

de las salvedades que se describen en el subapartado 11.2 de este informe y que afectan, principalmente, a la falta de registro contable de los activos que le fueron traspasados conforme a su Ley de creación, pendientes aún de valoración y, para algunos inmuebles de su adscripción formal al Ente público.

V.2 EN RELACION CON LA EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD Y DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN

2.1 El Instituto no tiene todavía aprobado su correspondiente Reglamento que, entre otros extremos,

²⁰ Los ingresos de 1992 y 1993 deberían incrementarse en 26 y 3 millones de pesetas, respectivamente, para corregir el error de imputación que se indica en el epígrafe III.10.2.

debe regular su régimen presupuestario y contable. En defecto de esa norma, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17/4/91 establece que el presupuesto del Ente se ajuste al modelo propio de los Organismos autónomos comerciales. Asimismo, en el período fiscalizado, el Instituto ha seguido el régimen contable propio de ese tipo de entidades (epígrafe IV.1.2).

2.2 En relación con los sistemas de control, el Ente ha implantado manuales de procedimiento para regular gran parte de las operaciones que realiza. Asimismo, cuenta en su estructura orgánica con una unidad de Auditoría Interna. Sin embargo, se echa de menos la existencia de procedimientos reglados en lo que se refiere al conjunto de operaciones de la Sede, así como a algunas de las de los Centros, principalmente las relativas a la confección y mantenimiento de inventarios, y al funcionamiento de las cajas de efectivo.

Por otra parte, la Unidad de Auditoría Interna -dotada con sólo dos personas con un nivel jerárquico que se considera insuficiente- no ha realizado las funciones que se presuponen en este tipo de unidades, sino que se ha limitado, básicamente, a la revisión formal en la Sede de la documentación contable remitida por los Centros (subapartado IV.2).

2.3. En relación con la tesorería, los Centros traspasados al Instituto gestionaban un considerable número de cuentas bancarias que éste recibió por vía de hecho, ya que no existe constancia de actas de entrega formal en las que se identificaran dichas cuentas y sus saldos a las fechas de los traspasos. Aunque se han realizado tareas de depuración y, desde 1994 está implantado un manual para la gestión de la tesorería de los Centros, se ha observado que algunos de ellos disponen aún de un número de cuentas superior al autorizado, que existen cuentas que todavía conservan la denominación anterior a la fecha de constitución del Ente, y que su contabilidad no registra los saldos de la totalidad de las cuentas, si bien se aprecia una mejora sustancial de esta deficiencia en el transcurso del período fiscalizado (subapartado IV.3).

2.4. En materia de operaciones con trascendencia tributaria, cabe destacar que las retenciones por IRPF de los trabajadores de los Centros en el extranjero se practican como si se tratara de empleados de Misiones Diplomáticas o de Representaciones Consulares, tratamiento que en principio no parece adecuado, ya que aunque el Instituto está adscrito al MAE y sujeto al principio de unidad de acción en el exterior, ello no presupone que sus trabajadores puedan considerarse como propios de esas Oficinas diplomáticas.

Por otra parte, de las comprobaciones realizadas no se deduce que la mayoría de los Centros tengan definido su estatuto jurídico ante las Administraciones de los países en los que operan, ni que tributen por los rendimientos obtenidos en ellos, derivados básicamente de su actividad docente y cultural, por lo que existirían riesgos ante eventuales reclamaciones que pudieran efectuarse (subapartado IV.4).

2.5. En materia de contratación de obras, suministros y servicios, hasta la entrada en vigor de la Ley 13/95, de contratos de las Administraciones Públicas, el Instituto no estaba obligado por la legislación de la contratación

administrativa. En su defecto, elaboró normas propias que inicialmente tuvieron una regulación mínima, ampliada a partir de 1993 hasta constituir un campo que se estima fue suficiente para las necesidades del Ente (subapartado IV.5).

V.3 EN RELACION CON LA GESTIÓN DE PERSONAL Y LOS BIENES RECIBIDOS

3.1. Como conclusión de carácter general, se considera que el modo en que se constituyó la infraestructura material del Instituto ha podido suponer una rémora con peso significativo en los primeros años de su andadura, ya que a los pocos meses de su creación y quizás sin un estudio sosegado de lo que deberían ser los cimientos de una institución de esa naturaleza, tuvo que asumir la gestión de un aluvión de Centros de procedencias distintas y con personal y problemáticas muy variadas.

3.2. En materia de personal, hay que señalar que el Ente recibió, procedentes de los Centros que le fueron traspasados, más de 400 personas que venían realizando en ellos prestaciones de naturaleza laboral o de otra índole. Ello exigió esfuerzos considerables para la regularización paulatina de la situación de dichas personas e integración de parte de ellas en la plantilla del Instituto, amén de la necesidad de hacer frente a un número considerable de reclamaciones interpuestas por las que consideraron que las actuaciones del Ente habían perjudicado a sus derechos (subapartado IV.6).

3.3. En relación con los edificios en los que se ubicaban los Centros traspasados al Instituto, aunque la puesta a disposición material se produjo casi inmediatamente después de su aprobación por Acuerdo de Consejo de Ministros, su adscripción se realizó con bastante retraso (mediados de 1995) en los procedentes del MAE y en uno de los del MEC. Para el resto de los inmuebles no existe la Orden de adscripción del Ministro de Economía y Hacienda que preñó la Ley del Patrimonio del Estado ya que, para los procedentes del Ministerio de Trabajo, la Dirección General del Patrimonio del Estado entendió que al existir actas de entrega suscritas por el Subsecretario de ese Ministerio y por el Director del Instituto, no procedía, «a posteriori» dictar Orden ministerial de adscripción. Además, se han planteado diversas incidencias relacionadas con la titularidad jurídica de dos de los inmuebles traspasados (Nueva York y Tángier).

Los edificios recibidos no radicaban en todos los casos en lugares idóneos para las finalidades del Instituto. De hecho, una buena parte de ellos (28% del total) no han tenido utilización práctica por el Ente que, pese a ello, se ha visto obligado a satisfacer diversos gastos de personal, arrendamientos e impuestos por su mantenimiento. No obstante, con la excepción a que se hace referencia en la recomendación contenida en el punto VI.5 posterior, el problema se encuentra ya solucionado.

Por otra parte, según un estudio encargado por el Ente, el número de Centros que le fueron traspasados fue notoriamente insuficiente si se compara con el de otras instituciones análogas del Reino Unido, Alemania o Francia, por lo que recomendaba la apertura de nuevos

Centros atendiendo a un orden fijado con base en un conjunto de criterios de selección. El Instituto se anticipó a los resultados del estudio a la hora de planificar sus inversiones a medio y largo plazo, que incluyó en su anteproyecto de presupuestos para 1993 con unas previsiones más ambiciosas que las que se deducen del mencionado estudio. Sin embargo, los fuertes recortes presupuestarios (para 1993 el presupuesto aprobado fue de 3.810 millones de pesetas frente a un anteproyecto de 15.207 millones) dejaron prácticamente sin efecto los planes de expansión. De hecho, desde la constitución del Instituto y hasta 1996, sólo se han adquirido 3 nuevos edificios (subapartado IV.7).

V.4 EN RELACIÓN CON LA EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y FUNCIONES QUE LE FUERON ENCOMENDADOS

4.1. Las funciones encomendadas al Instituto por su Ley de creación son de naturaleza docente (enseñanza de la lengua española) y cultural (difusión de la cultura española).

La actividad docente se ha realizado básicamente a través de la realización de cursos conforme a la metodología contenida en los planes de estudio propios del Instituto, y en el ejercicio de las funciones encomendadas como gestor de los Diplomas de Enseñanza del Español como Lengua Extranjera (DELE) reguladas mediante un Convenio con el MEC, sobre el que existen discrepancias interpretativas que determinan que esté pendiente de liquidar entre dicho Ministerio y el Instituto Cervantes un volumen importante de ingresos y gastos (96,5 y 64,3 millones de pesetas, respectivamente) generados en la realización de pruebas para la obtención de los Diplomas.

La concurrencia tanto a los cursos del Instituto como a los DELE ha seguido una tendencia creciente pasando de un total conjunto de 23.147 matrículas en 1992 a 28.129 en 1994 (subapartado IV.8).

La actividad cultural ha carecido de programación hasta principios de 1994. Además, no hay constancia de que haya existido coordinación con otros Órganos de la Administración española, particularmente de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Educación y Cultura, para el diseño de una política cultural conjunta en el exterior, por lo que no puede descartarse que se hayan producido, y se produzcan duplicidades de medios y esfuerzos (subapartado IV.9).

Los ingresos procedentes de las actividades docentes y culturales, sólo han cubierto como media en el período fiscalizado el 13,35% del total gastos de las cuentas de resultados, por lo que se han necesitado y recibido subvenciones a la explotación aportadas por el Estado en un importe conjunto para 1992, 1993 y 1994, de 6.466 millones de pesetas (subapartado IV.8 y IV.9).

VI. RECOMENDACIONES

1. Se considera necesario agilizar las tareas para la elaboración e implantación del manual de operaciones de la Sede, así como los de diversas operaciones de los Centros aún no normalizadas, según se indica en el epígrafe IV.2.1. Asimismo, debe prestarse una mayor atención al cumplimiento por los Centros de las normas ya implantadas. Para ello, se estima que la potenciación de la Auditoría Interna puede ser un buen instrumento para mejorar el ambiente general de control interno del Instituto (epígrafe IV.2.3).

2. Debería procederse en el plazo más breve posible y previos los trámites exigidos por la legislación vigente, a la aprobación del Reglamento del Instituto que, de conformidad con la disposición final primera de la Ley 7/1991, de 21 de marzo, es obligatoria. Este reglamento, entre otros extremos, habría de contemplar:

- El régimen presupuestario y contable del Ente público.
- El régimen del personal de los Centros, para clarificar la naturaleza de sus obligaciones tributarias.
- La personalidad jurídica de los Centros ante las Administraciones de los países en los que se ubican.
- La introducción de beneficios fiscales para las aportaciones que se realicen al Instituto.

3. En materia de actividades docentes deberla mejorar el control de alumnos y matrículas según se señala en el epígrafe IV.8.1. Asimismo, deberlan agilizarse los contactos con el MEC a fin de solventar las discrepancias en la interpretación del Convenio para la gestión del DELE y desbloquear la situación de incertidumbre respecto al reparto de los remanentes existentes.

4. En relación con la actividad cultural, se deberla avanzar en una mejor programación de actividades que, además, deberla estar coordinada con la de otros Órganos de la Administración española a fin de su integración en la política cultural general en el exterior.

Por otra parte, se considera que deberla mejorarse la captación de patrocinios ya que pueden constituir una fuente potencial de ingresos en cuantías significativas.

5. En materia de gestión de inmuebles debe procederse en el menor plazo posible a regularizar la situación de los de Nueva York y Tánger, especialmente. Igualmente, debe procederse a la mayor brevedad a valorar mediante tasación, u otro procedimiento generalmente admitido, los inmuebles, mobiliario y enseres procedentes de los Centros que le fueron transferidos, e incluirlos en la contabilidad del Instituto.

Madrid, 25 de febrero de 1998.—**Ubaldo Nieto de Alba**, Presidente.

ÍNDICE

1. BALANCE
2. CUENTA DE RESULTADOS DE LOS EJERCICIOS 1992, 1993 Y 1994
3. ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO 1992
4. ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO 1993
5. ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO 1994
6. CENTROS CON ACTIVIDAD DOCENTE EN EL PERÍODO 1992-1994: EVOLUCIÓN ANUAL DEL NÚMERO DE MATRÍCULAS

Anexo I

BALANCE

Miles ptas

ACTIVO	1992	1993	1994	PASIVO	1992	1993	1994
INMOVILIZADO	1.188.633	1.638.054	2.301.887	PATRIMONIO Y SUBVENCIONES	3.031.557	3.412.593	3.646.545
Inmovilizado material	1.155.198	1.691.289	2.512.665	Resultados pptes. aplicación	1.108.357	791.753	1.331.638
Amort.acum.inmov.material	-73.269	-162.488	-319.470	Subv. de capital recibidas	1.923.200	2.620.840	2.314.907
Inmovilizado Inmaterial	106.704	112.213	113.625	DEUDAS A CORTO PLAZO	291.329	333.506	392.175
Amort.acum.inmov.inmaterial	0	-2.960	-4.933	Acreead. por obligac.reconocidas	198.847	219.271	232.993
DEUDORES	175.693	598.841	577.481	Acreead. por pagos ordenados	45.091	23.572	37.345
Deudores derechos reconocidos	152.349	528.617	470.916	Acreead. por operac.comerciales	22.450	49.673	73.486
Deudores operaciones comerciales	22.040	62.926	96.557	Entidades públicas	24.630	40.314	47.841
Otros deudores no presupuestarios	1.304	7.298	10.008	Otros acreead. no presupuestarios	311	676	510
CUENTAS FINANCIERAS	1.745.550	2.049.089	1.701.159	PARTIDAS PTES.APLICACIÓN	103.595	0	21.842
Partidas pendientes aplicación	0	0	0	RESULTADO EJERCICIO (Beneficios)	0	539.885	519.964
Tesorería	1.745.550	2.005.588	1.695.772				
Cuentas enlace y mvts. internos	0	43.501	5.387				
RESULTADO EJERCICIO (Pérdidas)	316.604	0	0				
TOTAL ACTIVO	3.426.480	4.285.984	4.580.526	TOTAL PASIVO	3.426.480	4.285.984	4.580.526

CUENTA DE RESULTADOS DE LOS EJERCICIOS 1992, 1993 Y 1994

Anexo II

RESULTADOS ORDINARIOS

Miles Ptas

GASTOS	1992	1993	1994	INGRESOS	1992	1993	1994
Compras	217.837	183.009	144.068	Ventas	307.102	346.055	452.224
Gastos personal	855.413	1.478.725	1.981.930	Renta propiedad y empresa	117.732	188.676	114.967
Gastos financieros	1.095	31.360	19.808	Transferencias corrientes	1.231.242	2.449.139	2.785.143
Tributos	15.297	19.834	22.309	Otros ingresos	29.866	57.384	70.943
Trab.sumin. y serv.ext.	839.569	839.715	908.087	Ingresos aplicados a su fin	0	0	159.095
Transferencias ctes.	0	0	8.100				
Dotac. amortización	73.269	107.273	159.095				
RESULTADOS ORDINARIOS	0	381.338	338.975	RESULTADOS ORDINARIOS	316.538	0	0
TOTAL DEBE	2.002.480	3.041.254	3.582.372	TOTAL HABER	2.002.480	3.041.254	3.582.372
RESULTADOS EXTRAORDINARIOS							
Partidas ptes. aplicación (Deudores)	0	64.363	0	Partidas ptes.aplicación (Acreedores)	0	167.163	0
Otros cargos	0	987	56	Otros abonos	0	0	180.542
				Rtdos. positiv.operc. inmov.	0	16.080	139
RESULTADOS EXTRAORD..	0	117.893	180.625	RESULTADOS EXTRAORD.	0	0	0
TOTAL DEBE	0	183.243	180.681	TOTAL HABER	0	183.243	180.681
MODIFICACIÓN DERECHOS Y OBLIGACIONES							
Modif. oblig. ejercicio	66	56	4.108	Modif. oblig. ejercicio	0	8.498	4.472
				Modifc.derechos ejercicio	0	32.212	0
SALDO	0	40.654	364	SALDO	66	0	0
TOTAL DEBE	66	40.710	4.472	TOTAL HABER	66	40.710	4.472

RESULTADOS DEL EJERCICIO	1992	1993	1994
ORDINARIOS	-316.538	381.338	338.975
EXTRAORDINARIOS	0	117.893	180.625
MODIFICAC. DCHOS. Y OBLIGAC. ...	-66	40.654	364
TOTAL RESULTADOS EJERCICIO ...	-316.604	539.885	519.964

Anexo III

ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO 1992

Miles ptas

CAP.	GASTOS	CREDITOS INICIALES	MODIFICAC.	CREDITOS DEFINITIVOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS REALIZADOS	OBLIGAC. PENDIENTES	% DE EJECUCIÓN
1	Gtos.Personal	2.342.727	-876.300	1.466.427	807.310	796.377	10.933	55,05
2	Gtos.bienes ctes.y servic.	990.000	368.849	1.358.849	863.709	786.773	76.936	63,56
3	Gtos.Financieros		5.000	5.000	1.094	1.094	0	21,88
4	Transferencias ctes.	100.000	-47.549	52.451	0	0	0	N/A
6	Inversiones reales	786.457	550.000	1.336.457	1.061.695	908.359	153.336	79,44
TOTAL		4.219.184	0	4.219.184	2.733.808	2.492.603	241.205	64,79
CAP.	INGRESOS	PREVISIONES INICIALES	MODIFICAC.	PREVISIONES DEFINITIVAS	DERECHOS RECONOCIDOS	COBROS REALIZADOS	DERECHOS PENDIENTES	% DE REALIZAC.
3	Tasas y Otros ingres.	600.000	0	600.000	27.971	20.971	7.000	4,66
4	Transferencias corrientes	1.744.184	0	1.744.184	1.231.242	1.085.893	145.349	70,59
5	Ing.Patrimon.(-arts.57 y 58)	0	0	0	117.732	117.732	0	N/A
7	Transferencias capital	0	0	0	0	0	0	N/A
	Art.57 (Rtdos.oper.comerciales)	375.000	0	375.000	N/A	N/A	N/A	N/A
	Art.58 (Variac.fondo maniobra)	1.500.000	0	1.500.000	N/A	N/A	N/A	N/A
TOTAL (+ Art.57 Y 58)		4.219.184	0	4.219.184	1.376.945	1.224.596	152.349	32,64

ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO 1993

Miles ptas

CAP.	GASTOS	CREDITOS INICIALES	MODIFIC.	CREDITOS DEFINITIVOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS REALIZADOS	OBLIGAC. PENDIENTES	% DE EJECUCIÓN
1	Gtos.personal	1.700.000	81.637	1.781.637	1.373.831	1.353.157	20.674	77,11
2	Gtos.bienes ctes.y servic.	983.712	47.713	1.031.425	803.420	748.638	54.782	77,89
3	Gtos.financieros	0	2.077	2.077	2.077	2.077	0	100,00
4	Transferencias ctes.	0	0	0	0	0	0	N/A
6	Inversiones reales	1.126.640	0	1.126.640	550.733	414.231	136.502	48,88
TOTAL		3.810.352	131.427	3.941.779	2.730.061	2.518.103	211.958	69,26
CAP.	INGRESOS	PREVISIONES INICIALES	MODIFIC.	PREVISIONES DEFINITIVAS	DERECHOS RECONOCIDOS	COBROS REALIZADOS	DERECHOS PENDIENTES	% DE REALIZAC.
3	Tasas y otros ingresos	150.000	0	150.000	11.690	11.618	72	7.79
4	Transferencias corrientes	2.533.712	131.427	2.665.139	2.449.139	1.944.854	504.285	91,90
5	Ing.patrimon.(-Art.57)	0	0	0	143.396	119.136	24.260	N/A
7	Transferencias capital	926.640	0	926.640	697.640	697.640	0	75,29
Art.57 (Rtdos.oper.comerciales)		200.000	0	200.000	N/A	N/A	N/A	N/A
TOTAL (+ Art.57)		3.810.352	131.427	3.941.779	3.301.865	2.773.248	528.617	83,77

Anexo V

ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO 1994

Miles ptas

CAP.	GASTOS	CREDITOS INICIALES	MODIFIC.	CREDITOS DEFINITIVOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS REALIZADOS	OBLIGAC. PENDIENTES	% DE EJECUCIÓN
1	Gtos.personal	2.646.196	0	2.646.196	1.913.892	1.889.243	24.649	72,33
2	Gtos.bienes ctes.y servicios	696.809	156.698	853.507	787.861	731.123	56.738	92,31
3	Gtos.financieros	1.782	417	2.199	1.906	1.905	1	86,68
4	Transferencias corrientes.	8.100	0	8.100	8.100	8.100	0	100,00
6	Inversiones reales	841.000	336.200	1.177.200	824.624	636.841	187.783	70,05
TOTAL		4.193.887	493.315	4.687.202	3.536.383	3.267.212	269.171	75,45
CAP.	INGRESOS	PREVISIONES INICIALES	MODIFIC.	PREVISIONES DEFINITIVAS	DERECHOS RECONOCIDOS	COBROS REALIZADOS	DERECHOS PENDIENTES	% DE REALIZAC.
3	Tasas y otros ingresos	0	0	0	23.011	23.011	0	N/A
4	Transferencias corrientes	3.260.397	0	3.260.397	2.785.143	2.326.484	458.659	85,42
5	Ing.patrimon.(-Arts.57 y 58)	92.490	0	92.490	72.281	60.024	12.257	78,15
6	Enajenación invers.reales	256.158	0	256.158	0	0	0	N/A
7	Transferencias capital	41.000	0	41.000	33.704	33.704	0	82,20
	Art.57(Rtdos.oper.comerciales)	43.842	0	43.842	N/A	N/A	N/A	N/A
	Art.58(Variac.fondo maniobra)	500.000	493.315	993.315	N/A	N/A	N/A	N/A
TOTAL (+ Art.57 y 58)		4.193.887	493.315	4.687.202	2.914.139	2.443.223	470.916	62,17

Anexo VI

**CENTROS CON ACTIVIDAD DOCENTE¹ EN EL PERÍODO 1992-1994:
EVOLUCIÓN ANUAL DEL NÚMERO DE MATRÍCULAS**

CENTRO	NÚMERO DE MATRÍCULAS		
	1992	1993	1994
ABIDJAN ²	303	273	-
ALEJANDRÍA	255	440	437
AMMAN	261	381	323
ARGEL	1.472	1.501	539
ATENAS	975	1.174	1.782
BEIRUT	345	851	565
BUCAREST	800	385	1.422
BURDEOS	97	112	81
CASABLANCA	764	1.402	1.650
DAMASCO	360	574	624
DUBLIN	715	552	716
EL CAIRO	1.012	979	1.545
FEZ	260	290	396
LEEDS ³	-	-	149
LISBOA	276	294	350
LONDRES	1.538	1.362	938
MANÍLA	612	789	796
MILÁN	406	349	358
MÜNICH	1.106	534	1.084
NÁPOLES	132	228	265
PARÍS	612	625	874
RABAT	760	1.015	1.414
ROMA	836	515	551
TÁNGER	805	1.193	1.019
TETUÁN	318	359	605
TÚNEZ	280	314	382
VIENA	487	435	449
TOTAL	15.787	16.926	19.314

¹ El resto de Centros del Instituto Cervantes no desarrolló actividades docentes en el período fiscalizado.

² A partir de 1993 no tiene actividad docente, dedicándose principalmente al apoyo de los profesores de español de la Universidad, mediante su servicio de biblioteca y servicio de documentación.

³ Comenzó su actividad docente en 1994.