

III. Otras disposiciones

CORTES GENERALES

1236

RESOLUCION de 16 de diciembre de 1988, de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, relativa al Informe de Fiscalización remitido por ese Alto Tribunal sobre la Fiscalización realizada a la Filmoteca Nacional

La Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 16 de diciembre de 1988, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal sobre la fiscalización realizada a la Filmoteca Nacional,

ACUERDA

1. La Comisión requiere al Tribunal de Cuentas para que, cuando proceda, informe sobre resultado del procedimiento de reintegro por alcance a que se refiere en sus conclusiones.
2. La Comisión requiere al Gobierno para que informe sobre las medidas adoptadas en relación con las irregularidades fiscales y de cotización a la Seguridad Social, a que hace referencia la conclusión 3.2 del Informe.
3. La Comisión requiere al Gobierno para que informe sobre las medidas adoptadas por el Instituto de Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, para la salvaguarda y mejora del patrimonio cinematográfico, así como de la situación del inventario.

Palacio del Congreso de los Diputados, 16 de diciembre de 1988.—El Presidente de la Comisión, Ciriaco de Vicente Martín.—Visto bueno: El Secretario primero, Angel García Ronda.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, establecida por los artículos 2, a) y 21.3, a), de la Ley Orgánica de 12 de mayo de 1982, y dentro de ella en cumplimiento de los artículos 9, 12.1 y 14.1 de la misma disposición, y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, en relación con los resultados de la fiscalización selectiva realizada a Filmoteca Nacional de España/Filmoteca Española sobre aspectos específicos de su gestión económico-financiera correspondiente al período comprendido entre 1979 y 1983, y ocasionalmente a ejercicios posteriores, ha acordado, en sesión celebrada el día 28 de septiembre de 1988 la formulación del presente

INFORME A LAS CORTES GENERALES

y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

INDICE

I. INTRODUCCIÓN

- I.1 Aspectos generales relativos a la fiscalización realizada.
 - I.1.1 Origen.
 - I.1.2 Objetivos.
 - I.1.3 Alcance. Sus limitaciones.
- I.2 Aspectos generales relativos al Organismo fiscalizado.
 - I.2.1 Antecedentes históricos, naturaleza jurídica y normativa aplicable.
 - I.2.2 Funciones y organización administrativa.
 - I.2.3 Actividad económica-financiera.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

- II.1 Operaciones económicas no reflejadas en Cuentas (Caja B).
 - II.1.1 Procedimientos de gestión y control interno.
 - II.1.2 Ingresos.
 - II.1.3 Pagos.
- II.2 Operaciones presupuestarias. Comprobación física de inversiones.
 - II.2.1 Operaciones relativas a créditos del capítulo II del Ministerio de Cultura.
 - II.2.2 Operaciones relativas a créditos del capítulo VI del Ministerio de Cultura. Comprobación de inversiones.

II.3 Cuenta de Liquidación del Presupuesto del ejercicio 1983.

- II.3.1 Particularidades de la Cuenta.
- II.3.2 Ingresos y gastos aplicados al Presupuesto.
- II.3.3 Cuentas Extrapresupuestarias.

II.4 Descubierta de tesorería.

III. CONCLUSIONES

- A) Deficiencias, infracciones y prácticas irregulares observadas.
- B) Posibles responsabilidades y medidas para exigir las.
- C) Propuestas de medidas a adoptar para mejorar la gestión.

ALEGACIONES

- Anexo 1.—Actual Dirección General del Organismo-Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales.
 Anexo 2.—Director de Filmoteca (11 de diciembre de 1970 al 23 de marzo de 1984).
 Anexo 3.—Presidente de Filmoteca (19 de diciembre de 1977 al 20 de abril de 1984).
 Anexo 4.—Director general de Cinematografía (25 de enero de 1980 al 10 de octubre de 1980).
 Anexo 5.—Director general de Cinematografía (10 de octubre de 1980 al 15 de diciembre de 1982).
 Anexo 6.—Directora general de Cinematografía (15 de diciembre de 1982 al 30 de abril de 1985) y Directora general del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (30 de abril de 1985 al 27 de diciembre de 1985).

I. Introducción

I.1 ASPECTOS GENERALES RELATIVOS A LA FISCALIZACIÓN REALIZADA

I.1.1 Origen

La Comisión Parlamentaria de Investigación de los Partidos Políticos y Otros Extremos, del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 10 de abril de 1985, acordó requerir del Tribunal de Cuentas la emisión, entre otros, de un Informe técnico sobre la auditoría (o control financiero) realizada por la Intervención General de la Administración del Estado a Filmoteca Española y remitida por el Gobierno a dicha Cámara.

El Informe técnico requerido fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de enero de 1986, y elevado en la misma fecha al Congreso de los Diputados. En él se expresaba la necesidad de delimitar, cuantificar y valorar adecuadamente, con carácter previo a cualquier pronunciamiento, las prácticas irregulares que de forma genérica y en relación al ejercicio 1982 se ponían de manifiesto en la mencionada auditoría, y que, en síntesis, eran las siguientes:

- a) Utilización de ingresos sustraídos al preceptivo régimen de contabilidad pública y, por ende, a la rendición de cuentas a este Tribunal, para realizar pagos igualmente sustraídos a dicho régimen, y en cuya documentación justificativa había graves anomalías tales como dobles contabilizaciones de pagos únicos sustentados mediante una o más fotocopias del original, y asientos contables por importes superiores a los que aparecían en los correspondientes documentos justificativos.
- b) Aportación, como justificantes de gasto, de facturas relativas a adquisiciones que no respondían a la realidad sino que estaban destinadas a cubrir la apariencia de consumición de crédito.

En consecuencia, el Pleno del Tribunal de Cuentas acordó realizar una fiscalización selectiva a tal fin, sobre la que, ya iniciada, la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas solicitó información expresa por escrito de su Presidente de 26 de febrero de 1987.

Este origen de la fiscalización explica sus peculiares objetivos y alcance, que se exponen a continuación.

I.1.2 Objetivos

Han sido los siguientes:

- Primero.—Cuantificar los ingresos no reflejados en cuentas, clasificándolos por su origen.
- Segundo.—Determinar la aplicación dada a tales ingresos según destinos específicos.

Tercero.-Examinar la validez de los justificantes de pago y cuantificar, en su caso, el descubierta de tesorería resultante.

Cuarto.-Comprobar físicamente los bienes inventariables que de acuerdo con la documentación justificativa se habrían adquirido con cargo a créditos presupuestarios o a ingresos no reflejados en cuentas.

Quinto.-Valorar jurídicamente las anomalías detectadas y evaluar las debilidades de los procedimientos de control que las ha hecho posible.

I.1.3 Alcance. Sus limitaciones

El alcance asignado a la fiscalización viene definido por las siguientes características:

a) *Temporal*.-Se ha referido al período 1 de enero de 1979 a 31 de diciembre de 1983. El criterio adoptado ha sido consecuencia de la misma naturaleza de la fiscalización -esclarecer hechos irregulares- y ha consistido en elegir el período de mayor riesgo, atendidas las circunstancias objetivas de Filmoteca. En cuanto ha sido necesario a los fines de la fiscalización, se ha realizado el seguimiento de ciertas operaciones y procedimientos en años posteriores; en particular, la evaluación del control interno de los equipos y fondos cinematográficos y bibliográficos de Filmoteca se ha ampliado hasta julio de 1987, mes, durante el cual, por otra parte, se ha realizado la comprobación física de inversiones a que se refiere el apartado II.2.2.B) del Informe.

b) *Sectorial*.-Se ha revisado la actividad económico-financiera de Filmoteca que incluye las vertientes que se indican en el apartado I.2.3 del Informe.

c) *Territorial*.-Las pruebas se han realizado en la sede del Organismo en Madrid, en base a la documentación en ella depositada, relativa a sus actividades.

La carencia o deficiencias de los registros contables y de sus soportes documentales -que se describen en el apartado II.1.1 del Informe- han constituido la más importante limitación al alcance de la fiscalización. Las limitaciones específicas y su incidencia en los resultados se expresarán en los correspondientes apartados.

Ha supuesto, por otra parte, una dificultad en el desarrollo del trabajo la circunstancia de que durante el mismo no haya podido contarse con la asistencia permanente para ciertas aclaraciones de los que fueron responsables de Filmoteca durante el período fiscalizado (1); hecho que, sin embargo, no ha condicionado los resultados ni ha impedido llevar a cabo el preceptivo trámite de audiencia *.

I.2 ASPECTOS GENERALES RELATIVOS AL ORGANISMO FISCALIZADO

I.2.1 Antecedentes históricos, naturaleza jurídica y normativa aplicable

El servicio público gestor del patrimonio cinematográfico tiene sus orígenes en el año 1953, y aunque ha ido variando su configuración jurídico-administrativa y su denominación con el transcurso del tiempo, ha mantenido una básica continuidad en sus fines y en su funcionamiento, que permiten considerarlo como una unidad de gestión, al menos durante el período fiscalizado.

De 1970 a 1982, con el nombre originario de Filmoteca Nacional de España, es una unidad orgánica del extinguido Ministerio de Información y Turismo y del Ministerio de Cultura sucesivamente.

La Ley 1/1982, de 24 de febrero, crea el Organismo autónomo de carácter administrativo Filmoteca Española, que se subroga en el patrimonio, subvenciones y otras dotaciones de la Administración General del Estado afectados al Organismo Filmoteca Nacional. Aunque la disposición adicional primera de dicha Ley establecía que en el plazo de seis meses debería ser elaborado el Reglamento del Organismo Autónomo, éste nunca llegó a promulgarse.

La Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, dispone la supresión del Organismo autónomo Filmoteca Española y la creación de uno nuevo, Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, que asume, entre otras, las funciones de aquél. Por Real Decreto 565/1985, de 24 de abril, se llevan a efectos estas previsiones legales, quedando configurada Filmoteca Española como una Subdirección General del mencionado Instituto.

Así pues, durante el período 1979-1983, la Entidad fiscalizada ha sido sucesivamente Organismo del Ministerio de Cultura, encuadrado concretamente en la Dirección General de Cinematografía (en la actualidad suprimida) (2) y Organismo autónomo de carácter administrativo. Por tanto, la normativa aplicable en el ámbito económico-financiero no presenta ninguna especialidad, habiendo estado sometido a las disposiciones de general aplicación al Estado y a sus Organismos autónomos, entre las que destacan, naturalmente, la Ley General Presupuestaria y sus normas de desarrollo.

(1) El Director se había jubilado y el Jefe del Negociado de Ordenación Administrativa se hallaba suspendido de empleo y sueldo como consecuencia de expediente disciplinario.

(2) En los ejercicios 1981 y 1982, Dirección General de Promoción del Libro y de la Cinematografía.

* Párrafo modificado por la aceptación parcial de la alegación 1.^a de las presentadas por la actual Dirección General del Organismo (anexo núm. 1).

I.2.2 Funciones y organización administrativa

Las funciones básicas de Filmoteca (3) -que, en esencia, se han mantenido a lo largo del tiempo- son las siguientes:

a) La investigación, recuperación y conservación del patrimonio cinematográfico.

b) La difusión de la cinematografía española (y la extranjera en régimen de reciprocidad) mediante la organización de ciclos y sesiones cinematográficas sin ánimo de lucro, así como cualquier otra actividad que permita acercar esta manifestación cultural a los ciudadanos.

c) La organización y custodia del archivo de las películas que sean de interés para el estudio del cine en general y del cine español en particular, así como la reunión y catalogación del material cinematográfico, audiovisual y documental de interés cultural e histórico.

En el período a que corresponde la fiscalización, la estructura orgánica de Filmoteca era muy elemental. Estaba configurada por el Director -con categoría de Jefe de Sección dentro de la Dirección General de Cinematografía- y por un Jefe de Negociado de Ordenación Administrativa de él dependiente. El cambio de naturaleza jurídica en 1982, al no promulgarse el Reglamento del Organismo, no supuso modificación alguna en la organización que siguió siendo la misma que la preexistente. Por otra parte, durante el mencionado período hubo continuidad de gestión y de gestores; sólo a partir del segundo semestre de 1983 se produjeron algunos cambios, en particular el nombramiento de Interventor Delegado y la adscripción de personal técnico del Ministerio de Cultura para regularizar la situación de Filmoteca y apoyar su gestión.

I.2.3 Actividad económico-financiera

Para una adecuada comprensión de los resultados de la fiscalización, seguidamente se describen las áreas de actividad económico-financiera de Filmoteca en el período 1979-1983, no siempre acordes, como se verá, con su situación jurídico-administrativa.

A. Actividad económico-financiera durante la etapa fiscalizada en que Filmoteca era Organismo de la Administración Central (1979-1982).

Hay que distinguir en ella dos tipos distintos de operaciones:

A.1 *Presupuestarias*.-El gasto de Filmoteca, al carecer de presupuesto propio, se realizaba de acuerdo con el procedimiento normal centralizado con cargo a los créditos del Ministerio de Cultura. No obstante, por lo que respecta a los gastos en bienes corrientes y servicios (alquileres de salas de exhibición principalmente) y a las inversiones (equipos, fondos filmicos y bibliográficos, etc), los órganos de Filmoteca prestaban cierta colaboración en el citado procedimiento, que por ser pertinente a los efectos de este Informe será tratada en detalle en los apartados II.2.1 y II.2.2 posteriores.

A.2 *Extrapresupuestarias*.-Filmoteca recaudaba por los servicios prestados estos ingresos en concepto de venta de entradas a sesiones cinematográficas, venta de publicaciones, cánones por derechos de reproducción de fondos filmicos, etc. Estos ingresos fueron destinados directamente por Filmoteca a satisfacer diversos pagos, especialmente de personal, alquiler de películas, transportes y otros.

Todas estas operaciones ni se reflejaban en las cuentas rendidas a este Tribunal, ni se realizaban según el procedimiento presupuestario preceptivo, constituyendo, por tanto, las típicas e irregulares prácticas que este Tribunal viene denominando -de acuerdo con el uso- de «Caja B» (4).

B. Actividad económico-financiera de Filmoteca durante la etapa fiscalizada en que fue jurídicamente Organismo autónomo de carácter administrativo (1982-1983).

Aunque la disposición adicional tercera de la Ley 1/1982, de 24 de febrero, en virtud de la cual quedaba suprimido el Organismo Filmoteca Nacional de España, hubiera permitido que ya en el ejercicio 1982 el nuevo Organismo hubiera contado con presupuesto propio, la subrogación en subvenciones y dotaciones prevista en aquella no se hizo efectiva, por lo que la actividad descrita en el apartado A) anterior no sufrió ningún cambio significativo.

En el ejercicio 1983, Filmoteca ya tuvo un presupuesto propio e independiente del Ministerio de Cultura, debidamente aprobado, con previsiones de ingresos en los capítulos III y IV y dotaciones de crédito en los capítulos I y II; pero la falta de desarrollo reglamentario y las circunstancias antes aludidas, impidieron su ejecución normal, continuando, en consecuencia, el Organismo financiado de la misma forma que en la etapa anterior; es decir, financiándose con los créditos del Ministerio de Cultura y con los ingresos de «Caja B» a los que se ha hecho referencia anteriormente. Sólo a partir de octubre, y pese a que el Organismo carecía de la estructura orgánica apropiada, comenzó a ejecutar parcialmente su presupuesto. Posteriormente -ya en el año 1984- se aplicaron a él las operaciones realizadas en los primeros nueve

(3) A efectos de simplificación, positiva se utiliza esta denominación a lo largo del Informe para referirnos tanto a Filmoteca Nacional de España (1979-1982) como a Filmoteca Española (1982-1983).

(4) Moción del Tribunal de Cuentas elevada a las Cortes Generales el 21 de julio de 1986, en relación a la gestión de tesorería de los Organismos autónomos de carácter administrativo.

meses de 1983, lo que le permitió rendir la Cuenta de Liquidación del Presupuesto de este año, aunque con las particularidades que serán puestas de manifiesto en el apartado II.3 del Informe.

II. Resultados de la fiscalización

II.1 OPERACIONES ECONÓMICAS NO REFLEJADAS EN CUENTAS («CAJA B»)

En este apartado se recogen los resultados del examen de la actividad económico-financiera de Filmoteca a que se ha hecho referencia en I.2.3.A.2 anterior.

II.1.1 Procedimientos de Gestión y Control Interno

La elusión en estas operaciones de los procedimientos legales preceptivos, en particular los de contabilidad e intervención posibilitó que la administración de los recursos generados por Filmoteca, estuviera viciada con importantes defectos, entre los que destacan:

a) La concentración de las funciones de recaudación, pago, tesorería y contabilidad en el Jefe de Negociado de Ordenación Administrativa, favorecida por la precaria estructura de Filmoteca ya mencionada, y por cierta inhibición en los asuntos económicos por parte del Director de la misma*.

Como consecuencia, la gestión careció de objetividad en los procedimientos, dependiendo en gran medida del arbitrio del funcionario que ocupaba aquel puesto; ello hizo posible no sólo que se cometieran graves irregularidades sino que éstas se mantuvieran durante varios años.

b) Los soportes contables y documentales de las operaciones realizadas carecían del exigible rigor, limitándose a:

- Un registro de entradas y salidas de fondos, llamado «Libro de Caja», sin las formalidades pertinentes, donde se recogían cronológicamente los ingresos y pagos con una referencia numérica al documento correspondiente. Sólo ha podido disponerse del relativo al periodo 1 de enero de 1982 a 30 de septiembre de 1983.

- Resúmenes mensuales (y anuales) de ingresos y pagos, según naturaleza de las operaciones, elaborados en papel timbrado de Filmoteca, aunque sin validación mediante la oportuna firma.

- Documentos justificativos de ingresos y pagos (no siempre existentes), con defectos que afectan frecuentemente a su propia validez.

c) Las disponibilidades líquidas se mantenían en una caja de efectivo manejada por el Jefe de Negociado de Ordenación Administrativa, y en una cuenta abierta en una entidad financiera, bajo el nombre y apellidos del mencionado funcionario seguido de «Administrador de Filmoteca Española». La entidad financiera ha considerado la mencionada cuenta de carácter privado, habiéndose negado a suministrar información sobre ella si no existía mandamiento judicial (**).

Todos estos defectos constituyen limitaciones al alcance de algunas conclusiones, en particular al de las relativas a los ingresos, cuya integridad de registro -y por ende de cuantificación en este informe- no está garantizada suficientemente.

II.1.2 Ingresos

Los ingresos generados por Filmoteca durante el periodo 1 de enero de 1979 a 31 de diciembre de 1982, cuantificados a partir de la documentación disponible, serían los que aparecen en el cuadro número 1 adjunto, que se explica a continuación.

1. Sesiones cinematográficas.

En el cuadro anterior se observa cómo más del 90 por 100 de los ingresos corresponden a ventas de entradas a sesiones cinematográficas organizadas por Filmoteca, correspondiendo la mayor parte -57.429.995 pesetas- a los obtenidos por gestión directa de una sala de proyección de Madrid y los restantes a ciclos de cine ofrecidos por el Museo Español

(*) Ver alegación 2.^a de la actual Dirección General del Organismo (anexo número 1).

(**) Ver alegación 3.^a de la actual Dirección General del Organismo (anexo número 1).

de Arte Contemporáneo en colaboración con Filmoteca -1.844.488 pesetas- y a sesiones esporádicas organizadas en provincias -311.976 pesetas-.

Sobre estas últimas no hay antecedentes documentales suficientes que permitan aclarar los procedimientos de su gestión económica, y en los demás casos son parcialmente defectuosos. Por otra parte, el precio de las entradas no se hallaba fijado formalmente mediante disposición o resolución de órgano competente como resultaba procedente para su cobro (5).

2. Derechos de uso y reproducción de materiales de Filmoteca.

Bajo esta denominación se recogen los ingresos de Filmoteca por la cesión de derechos de uso y reproducción de materiales filmicos de su propiedad. Como ocurría en el caso anterior, las tarifas no estaban fijadas formalmente, sino que se cobraban de forma discrecional (6). El proceso de gestión administrativa era llevado a cabo personal y directamente por el Jefe de Negociado de Ordenación Administrativa; no existiendo antecedentes documentales que permitan conocer los procedimientos seguidos.

3. Ventas de fotografías y publicaciones.

Se realizaban normalmente a través de la librería sita en la sala de cine de Madrid -explotada por un tercero-, por correo previa petición del interesado o mediante depósito en librerías ajenas a Filmoteca. La gestión de estas ventas en sus distintas modalidades era realizada por el Jefe de Negociado de Ordenación Administrativa. No existen antecedentes documentales que permitan aclarar la operatoria seguida (condiciones pactadas con terceros, procedimientos de liquidación y cobro, etc.).

4. Otros ingresos.

Son aportaciones de ciertas Entidades (RENFE, Generalidad de Cataluña y Comité Hispano-Americano) de las que, por la insuficiencia de la documentación disponible no puede conocerse la causa de estas prestaciones económicas, aunque parecen corresponder a ayudas para difusión cinematográfica relacionada de alguna forma con dichas Entidades (*).

Así pues, en resumen, las excepciones más importantes relativas a la regularidad de los ingresos son:

- La falta de soporte legal en la fijación de las tarifas aplicadas a los servicios prestados por Filmoteca (**).

- La carencia o importantes deficiencias en la documentación básica (liquidaciones, convenios, facturas, etc.) que los sustenta. Afectan a más del 80 por 100 de los ingresos.

- La ausencia de procedimientos de control interno objetivamente establecidos (**).

II.1.3 Pagos

El destino de los recursos generados por Filmoteca, referidos en el apartado II.1.2 anterior, no podía ser legalmente otro que su ingreso en el Tesoro Público y su aplicación al Presupuesto del Estado. Sin embargo, se dedicaron, junto con el saldo entrante de tesorería en 1 de enero de 1979 -287.019 pesetas- y otros ingresos procedentes del Ministerio de Cultura por importe de 1.971.595 pesetas, a los que se hace referencia en II.2.1.1.^o, a atender diversos gastos sin cobertura de crédito que los amparase y sin ajustarse al procedimiento presupuestario y al régimen de contabilidad pública (**). Todo lo cual supone el incumplimiento de la Ley General Presupuestaria, particularmente de sus artículos 58, 60, 74, 92, 122 y 123.

El volumen y destino de estos pagos aparece en el cuadro número 2 adjunto.

(5) De acuerdo con la Ley, la organización de los ciclos y sesiones debe realizarse sin ánimo de lucro, por lo que sólo se justifican unos precios que cubran los costes. Por Orden del Ministerio de Cultura de 16 de junio de 1986 («Boletín Oficial del Estado» de 26 de junio de 1986) se fijan los precios aplicables.

(6) Estas tarifas fueron fijadas por la misma Orden señalada en la nota número 5.

(*) Ver alegación 4.^a de las presentadas por la actual Dirección General del Organismo (anexo número 1).

(**) Ver alegación 5.^a de las presentadas por la actual Dirección General del Organismo (anexo número 1).

CUADRO 1
Ingresos generados por filmoteca durante el periodo 1 de enero de 1979-31 de diciembre de 1982 *
En pesetas

Concepto	1979	1980	1981	1982	Total
1. Sesiones cinematográficas	14.028.710	15.393.056	16.211.518	13.953.175	59.586.459
2. Derechos de uso y reproducción sobre materiales de filmoteca	-	-	2.401.430	130.900	2.532.330
3. Venta de fotografías y publicaciones	20.726	9.803	129.564	72.922	233.015
4. Otros ingresos	15.050	1.080.298	95.680	2.071.340	3.262.368
Total	14.064.486	16.483.157	18.838.192	16.228.337	65.614.172

* Según resúmenes mensuales de ingresos y pagos de todos los años y libro de caja de 1982, único disponible.

CUADRO 2

Pagos realizados por filмотeca durante el período 1 de enero de 1979-31 de diciembre de 1982 *

En pesetas

Concepto	1979	1980	1981	1982	Total
Haberes de personal sin vinculación laboral formal	1.607.278	2.389.373	2.897.873	5.546.406	12.440.930
Gratificaciones a personal de plantilla	3.660.447	3.391.349	3.293.235	1.902.715	12.247.746
Horas extraordinarias	431.100	435.600	461.760	173.527	1.501.987
Subtotal gastos de personal	5.698.825	6.216.322	6.652.868	7.622.648	26.190.663
Dietas y gastos de locomoción	122.818	223.705	167.788	225.368	739.679
Alquiler de salas	2.224.317	1.740.000	85.581	-	4.049.898
Alquiler de películas	627.576	3.860.020	5.258.170	4.904.600	14.650.366
Gastos de transporte	1.395.041	2.793.938	3.307.193	2.467.421	9.963.593
Impuestos s/espectáculos	342	606.522	324.590	496.032	1.427.486
Otros gastos corrientes	1.629.783	4.306.808	1.907.969	1.590.308	9.434.868
Subtotal bienes corrientes y servicios	5.999.877	13.530.993	11.051.291	9.683.729	40.265.890
Material inventariable	110.864	733.980	407.119	49.297	1.301.260
Subtotal material inventariable	110.864	733.980	407.119	49.297	1.301.260
Total pagos	11.809.566	20.481.295	18.111.278	17.355.674	67.757.813

* Según resúmenes mensuales de ingresos y pagos para todos los años y libro de caja para 1982, depurados de errores materiales por importe neto en excesos de 9.578 pesetas.

Además de la irregularidad general de estas operaciones de «Caja B», expresada al principio del presente epígrafe, se han observado otras que se exponen a continuación.

A) Irregularidades que afectan a la realidad de los pagos.

El importe de los pagos registrados se encuentra indebidamente incrementado, como consecuencia de los siguientes hechos:

1.º Se han contabilizado dos o tres veces pagos reales únicos en base a los documentos justificativos originales o fotocopias de los mismos, o simplemente utilizando para un registro las facturas y para otros los correspondientes recibos. Estos asientos duplicados o triplicados aparecen separados en el tiempo con desfases, en ocasiones, hasta de tres años.

Los pagos ficticios así computados ascienden en el período 1979/82 a 5.968.383 pesetas.

2.º Se han registrado pagos por importe superior al que se deduce de los documentos que se aportan como justificantes. El importe consignado en cuentas aparece soportado con un certificado del propio Jefe de Negociado de Ordenación Administrativa, no coincidente con los correspondientes justificantes, que totalizan una cifra menor, con la particularidad de que la diferencia es, en la mayoría de los casos, un múltiplo de mil.

El exceso de pagos registrados de este modo asciende en el período 1979/82 a 2.351.135 pesetas, a las que habría que añadir otras 9.578 como consecuencia de errores materiales, resultando, por tanto, una cantidad de 2.360.713 pesetas.

Se han contabilizado durante el mismo período, además, pagos por importe de 1.265.006 pesetas, sobre documentos en fotocopia que, aunque no se ha evidenciado que los originales fueran utilizados como base de otras anotaciones, carecen de toda eficacia justificativa.

Todas las partidas consignadas en este apartado A) son integrantes del descubierto de tesorerías a que se refiere el epígrafe II.4 del Informe.

B) Otras irregularidades.

B.1 Pagos de personal.

Ha sido procedimiento habitual, aunque anómalo, de Filмотeca, el empleo de diverso personal para cubrir sus necesidades de funcionamiento sin formalizar la relación laboral; es decir, sin otorgar contrato escrito y dar de alta en seguridad social. Durante el período fiscalizado prestaron servicio en estas condiciones, simultánea o sucesivamente, 12 personas, que fueron retribuidas con cargo a ingresos bajo el concepto de «Trabajos realizados para Filмотeca», reflejado en los correspondientes recibos. Por falta de constancia escrita de las condiciones pactadas, no existe criterio que permita pronunciarse sobre la adecuación entre las prestaciones laborales de este personal y las contraprestaciones económicas de Filмотeca que, para el período 1979/82, como se observa en el cuadro 2, han ascendido a 12.440.930 pesetas.

Por otra parte, también con cargo a ingresos, se realizaron mejoras retributivas con periodicidad mensual al personal de Filмотeca, tanto funcionario como laboral. Estos pagos se instrumentaban con recibos firmados por los perceptores bajo el concepto de «Gratificación por trabajos especiales», sin que conste cuáles fueron éstos. El montante

satisfecho durante el período 1979/82, como se observa en el cuadro citado, asciende a 12.247.746 pesetas (*).

Asimismo, con periodicidad, financiación y procedimientos idénticos a los señalados en el párrafo anterior, se pagaron horas extraordinarias al personal laboral por importe de 1.501.987 pesetas.

Para todas estas rentas de trabajo —en conjunto 26.190.663 pesetas— se incumplieron las obligaciones de retención e ingreso en el Tesoro Público por IRPF y de cotización a la Seguridad Social (**).

B.2 Restantes pagos.

La documentación justificativa de los restantes pagos presenta diversos defectos formales entre los que destacan:

- La falta de definición clara de las prestaciones a que corresponden los gastos.

- La carencia de algunos datos tales como la denominación personal o social del receptor, la fecha de operación, etc.

- La ausencia de diligencias formalizadas que garanticen fehacientemente la recepción de los bienes o servicios por Filмотeca y la realidad de su pago.

Por uno o más de estos defectos se ven afectados pagos del período 1979/82, que ascienden a 2.387.586 pesetas.

Estas anomalías justificativas parecen debidas más a la escasa rigurosidad de los procedimientos seguidos en estas operaciones de «Caja B» —consecuencia lógica de su total falta de control— que a formas de encubrir pagos irreales; de ahí que no sean equiparables a las señaladas en el apartado A) anterior.

Como defecto limitado a los pagos en concepto de «Dietas y gastos de locomoción», se subraya el incumplimiento de las normas específicas que los regulan, tanto respecto a los supuestos en que proceden —buena parte de ellos corresponden a desplazamientos urbanos en vehículo propio— como a la justificación exigible (falta de la aprobación de la comisión y de otros documentos preceptivos) (***).

II.2 OPERACIONES PRESUPUESTARIAS. COMPROBACIÓN FÍSICA DE INVERSIONES

En este apartado se recogen los resultados del examen de la actividad económico-financiera de Filмотeca a que se ha hecho referencia en I.2.3.A.1) anterior.

II.2.1 Operaciones relativas a créditos del capítulo II del Ministerio de Cultura

Algunos de los créditos del capítulo II del Ministerio de Cultura, durante el período en que Filмотeca era Organismo ministerial, estaban afectados a la cobertura de gastos propios de la actividad de aquélla.

Estos créditos se gestionaban según el procedimiento normal centralizado, instrumentándose los pagos, previa la tramitación de los oportunos expedientes de gasto, a través de la Habilitación del Ministerio de

(*) Ver alegación sexta de las presentadas por la actual Dirección General del Organismo (anexo I).

(**) Ver alegación séptima de las presentadas por la actual Dirección General del Organismo (anexo I).

(***) Ver alegación octava de las presentadas por la actual Dirección General del Organismo (anexo I).

Cultura, la cual, a su vez, a petición de Filmoteca, expedía cheques nominativos a favor de los acreedores con cargo a la cuenta en que depositaban los fondos recibidos de la Dirección General del Tesoro en ejecución de las órdenes de pago cursadas con aplicación a aquellos créditos.

Los cheques citados eran recibidos por el Negociado de Ordenación Administrativa, registrándolos en contabilidad como ingresos; posteriormente, a su entrega a los interesados, se anotaban como pagos.

La mecánica descrita, que se utilizó en los años 1979, 1980 y 1981, permitió que se produjeran ciertas discrepancias entre la justificación oficial que aparecen en los documentos contables OP y la real que obra en Filmoteca. No obstante, a los fines de este Informe serían solamente reseñables los siguientes hechos:

1.º En los tres años referidos los ingresos con este origen ascendieron a 37.216.409 pesetas y los pagos correlativos a 35.244.814 pesetas. La diferencia corresponde a una partida de 1.971.595 pesetas, que recibida del Ministerio de Cultura y pagada al proveedor al que estaba destinada, fue posteriormente reintegrada por éste y destinada a atender pagos de «Caja B» como se ha puesto ya de manifiesto en el apartado II.1.3 anterior.

2.º Que en relación a estas operaciones se produjeron también esporádicamente las prácticas señaladas en II.1.3.A): Dobles contabilizaciones de pagos únicos soportadas con fotocopias, o registro por importe superior al justificado. El exceso contabilizado asciende a 775.000 pesetas y se halla incluido en las partidas que aparecen en el mencionado apartado.

II.2.2 Operaciones relativas a créditos del capítulo VI del Ministerio de Cultura. Comprobación de inversiones

También en el capítulo VI, de la Dirección General del Ministerio de Cultura, de la que dependían Filmoteca, había dotaciones de crédito destinadas a adquisiciones relacionadas con la cinematografía. Aunque la gestión de estos créditos estaba centralizada (incluso en el pago), Filmoteca colaboraba en ella, aportando presupuestos de casas comerciales, recepcionando, en su caso, los bienes suministrados mediante la firma de las correspondientes actas, presentando las facturas para la tramitación del pago y, en fin, adquiriendo el uso y custodia de aquéllos.

Ante la afirmación genérica en el Informe de la Intervención General de la Administración del Estado de que se habían detectado irregularidades en estas adquisiciones, se procedió en el segundo trimestre de 1987 a revisar los procedimientos de registro y control de los bienes inventariables y a comprobar su realidad física y localización. Los resultados de estas actuaciones son los que se expresan a continuación.

A) Procedimientos de registro y control de bienes inventariables.

Durante el período fiscalizado (1979/83) no se llevaba Libro Oficial de Registro de Inventario, excepto en relación a fondos bibliográficos, para los que por iniciativa de la responsable de la biblioteca se mantenía un registro desde 1979. En años posteriores se fueron abriendo libros para cada grupo de bienes:

- En 1984 el de «Equipos». Se comenzó con el ordinal 401, reservándose estimativamente un tramo numérico de 400 números para las adquisiciones anteriores.

- En 1984 el de «Fondos Filmicos». Se inició con el número 25.001 con la misma finalidad señalada.

- En 1986 el de «Museo de Cine». Se partió del número 1.

Al finalizar la investigación (julio de 1987) no se había iniciado el registro de inventario de los fondos de «Fototeca».

Estos libros son independientes entre sí y con formato diferente. Están concebidos para sentar en ellos datos especificativos suficientes de los bienes, salvo para el del «Museo de Cine», en que no se refleja la fecha de adquisición sino la de registro, por la situación en que se encuentran estos fondos pendientes de identificar y catalogar.

Los problemas particulares de cada sector son los que se indican seguidamente.

A.1. Equipos.

Se incluyen bajo esta denominación los de cinematografía, sonido, proyección, laboratorio fotográfico, video, reprografía y de servicios administrativos.

Durante el período fiscalizado, según manifestaciones de los actuales encargados, debido a la precaria estructura orgánica de Filmoteca ya comentada, no había una definición clara del uso y custodia de estos bienes, produciéndose, en consecuencia, cierta dilución de la responsabilidad de su control. Este problema se encuentra actualmente solucionado.

El estado de conservación de los equipos, deducido de la simple observación, parece normal. Su localización dista de ser ideal, si bien ello es debido a problemas del edificio en que se hallan ubicados -antiguo, poco funcional y compartido con la Escuela de RTVE-, irresolubles al menos a medio plazo.

Según comentarios de los encargados y empleados de las correspondientes Secciones, debidamente contrastados, determinados equipos de

video y fotográficos se encuentran infrutilizados, llegándose al extremo de que en algunos casos siguen embalados, pese al largo período de tiempo transcurrido desde su adquisición, al no ser necesarios para los trabajos desarrollados. Según los mismos comentarios, esta situación es debida a la realización de adquisiciones precipitadas, especialmente en los años 1982 y 1983, destinadas más a evitar la liquidación del presupuesto con remanente de crédito, que a cubrir necesidades reales, determinadas a través de los estudios y consultas técnicas pertinentes*.

A.2 Fondos filmicos.

La organización y custodia del archivo de películas es un fin básico de Filmoteca, a la vez que razón fundamental de su surgimiento histórico y mantenimiento actual. De ahí la importancia que tiene todo lo relacionado con la gestión de este patrimonio artístico-cultural.

Desde una perspectiva técnica, los fondos filmicos están constituidos, principalmente, por negativos, contratipos (duplicados negativos y positivos) y copias (positivos).

El examen de los procedimientos de control de estos bienes ha puesto de manifiesto las siguientes deficiencias:

a) El sistema registral se ha venido basando en dos ficheros, «Básico» y «Técnico», el segundo incompleto, que, al margen de su indudable función técnica o científica, no son suficientes para asegurar un adecuado control de los fondos. Falta, en efecto, un libro de inventario (o soporte similar) debidamente formalizado que recoja, cronológica y/o sistemáticamente, con numeración ordinal correlativa, todas las películas, sin posibilidad de manipular la información.

En 1984, como se ha dicho antes, comienza a elaborarse un registro de estas características donde se recogen los fondos adquiridos a partir de la fecha de su apertura (recuérdese que se inicia con el número 25.001).

b) No existe regulación precisa sobre el acceso de personas a los archivos, ni un libro-registro de los flujos de entrada y salida de películas, constituyendo todo ello una debilidad del sistema de control interno (**).

c) Finalmente, el local destinado a archivo, según manifestaciones del encargado del mismo, carece de las condiciones físicas ideales (especialmente de un sistema de refrigeración, necesario para conseguir una temperatura constante (***)).

A.3 Fondos bibliográficos.

Están integrados, principalmente, por libros y revistas sobre tema cinematográfico.

La mayor parte de estos fondos se hallan debidamente registrados -hay un fichero por autores y un inventario- y su ubicación parece en general correcta.

No obstante, se ha comprobado que en un sótano del edificio hay un volumen muy importante de libros apilados desordenadamente, pendientes de registrar en el inventario y fichero señalados. Esta situación, según la responsable de la biblioteca, es debida a la carencia de medios humanos para acometer ese trabajo, si bien se va progresivamente solucionando a través de contrataciones temporales de personal, financiadas por el INEM.

A.4 Fondos del Museo de Cine.

Los integran, principalmente, equipos cinematográficos antiguos y documentación histórica sobre películas clásicas, obras maestras y directores de cine.

La situación en que encuentran estos fondos está, en parte, determinada por la falta de un local con las instalaciones y características propias de un museo. Los equipos están en una sala mal acondicionada, amontonados sin orden alguno; la documentación, por el contrario, se halla mejor ubicada en los archivos de Fototeca.

Hasta 1986 no se iniciaron las tareas de registro, catalogación y análisis de estos fondos, encontrándose en la actualidad la mayor parte del trabajo sin realizar.

A.5 Fondos de Fototeca.

Forman estos fondos diversos materiales gráficos (carteles, catálogos, fotografías, etc.) sobre películas y documentales de calidad (obras maestras, obras de autor, etc.) procedentes en su mayor parte de adquisiciones destinadas a rescatar el patrimonio cinematográfico como corresponde a las funciones de Filmoteca.

Salvo contadas excepciones, este material no está ni catalogado ni inventariado, debido, según el responsable de la Sección de Fototeca, a la falta de medios humanos que se está intentando paliar con contrataciones temporales subvencionadas por el INEM.

Como resumen de este apartado A puede concluirse que el sistema de control interno de los bienes inventariables de Filmoteca, debido

(*) Párrafo modificado por supresión de la frase a que se refiere la alegación nueve de las presentadas por la actual Dirección General del Organismo (anexo 1).

(**) Párrafo matizado por la aceptación parcial de la alegación 10 de las presentadas por la actual Dirección General del Organismo (anexo 1).

(***) Párrafo modificado por la aceptación de la alegación 11 de las presentadas por la actual Dirección General del Organismo (anexo 1).

principalmente a la ausencia o importantes carencias de soportes registrales, es muy deficiente. En consecuencia, no puede conocerse con exactitud ni qué bienes debería tener ni los que realmente tiene, situación que comporta, obviamente, un importante riesgo objetivo para la seguridad de su patrimonio, que se agrava debido a la falta de algunos casos de medidas específicas de control físico de los fondos.

B) Comprobación física de inversiones.

Habida cuenta, por una parte, de la carencia en unos casos e imperfecciones en otro de los libros de registro de inventario, y por otra, de la existencia de indicios de falta de correspondencia entre las adquisiciones oficiales y reales, la prueba de verificación física de inversiones se realizó en base a los datos deducidos de las facturas incluidas como justificantes de gasto en los «OP» expedidos con cargo a créditos de los capítulos II y VI del Ministerio de Cultura, correspondientes a los ejercicios 1981, 1982 y 1983 (7), y residualmente partiendo de otros antecedentes documentales (facturas de adquisiciones financiadas con fondos de «Caja B» y con cargo a créditos del presupuesto del Organismo autónomo).

Los bienes inventariables adquiridos sometidos a comprobación física presentan el detalle que aparece en el cuadro 3 adjunto.

Las pruebas realizadas y su alcance, así como los resultados obtenidos se expresan a continuación, no sin antes exponer algunas observaciones de carácter general en relación a la documentación justificativa de los OP a que antes se ha hecho referencia:

1.^a) En relación a las adquisiciones de fondos filmicos y bibliográficos, se ha utilizado con alguna frecuencia la técnica del fraccionamiento, elusiva del mayor número de trámites que por razón de la cuantía exige la normativa de contratación.

2.^a) Hay algunos «OP» en los que no aparecen como sería exigible, las actas de recepción relativas a los bienes adquiridos.

3.^a) En los «OP» de los ejercicios 1982 y 1983 -142.518.567 pesetas en conjunto- se incluye certificación del Director de Filmoteca de haberse registrado los bienes adquiridos en el libro de inventario con el número correspondiente. Dicha certificación no responde en absoluto a la realidad ya que no existía tal libro de inventario como se ha puesto de manifiesto anteriormente (*).

B.1.-Equipos

La comprobación física de estos bienes ha sido exhaustiva respecto a las adquisiciones señaladas en el cuadro número 3 anteriormente presentado.

Las pruebas se han visto dificultadas por la ausencia frecuente en las facturas, de las especificaciones técnicas apropiadas, principalmente marca y modelo. No obstante esta limitación, se ha evidenciado que no obran en poder de Filmoteca, sin que los actuales responsables hayan podido dar cuenta de su paradero, bienes oficialmente adquiridos por importe de 9.494.818 pesetas, y otros cuyo coste no es posible determinar por haber sido facturados globalmente (es decir sin especificación del precio individual) en grupos homogéneos, algunos de cuyos componen-

(7) La documentación relativa a los ejercicios 1979 y 1980 no estaba disponible dada su antigüedad, sin que, por otra parte, fuera esencial a los fines del trabajo.

(*) Ver alegación 12 de las presentadas por la actual Dirección General del Organismo (anexo número 1).

tes sí han sido localizados. El coste de estos grupos de bienes asciende a 1.961.572 pesetas.

El detalle de los equipos que faltan y su valor de adquisición, aparece en el acta de comprobación física levantada al efecto.

B.2.-Fondos filmicos

Según puede observarse en el cuadro 3, representan el 57 por 100 del conjunto de adquisiciones sometidas a comprobación física.

La revisión de las películas adquiridas (1.485) se ha realizado a través de un muestreo sistemático, completado a criterio del equipo auditor. La muestra elegida consta de 532 elementos (un 36 por 100 del total).

Se ha constatado que algunas de las facturas justificativas del gasto avaladas por las oportunas actas de recepción que se incluyen en los «OP» correspondientes, no respondían en el momento de su expedición y pago a suministros reales de bienes, sino que estaban destinadas a cubrir formalmente los expedientes de gasto, con vistas a consumir antes de fin de ejercicio los créditos disponibles y evitar así la existencia de remanentes. Los pagos, en estos casos, devenían en auténticos anticipos a proveedores, en contradicción con la documentación oficial, en la que se reflejaban pagos en firme por suministros ya realizados (*).

Posteriormente (a veces con considerable retraso) los suministradores iban entregando los bienes, respaldándolos documentalmente con notas o facturas. Así pues, hay dos tipos de justificantes: Los oficiales incluidos en los «OP», que son ficticios, y los que representan a priori suministros reales.

La comprobación de unos con otros -al margen de los resultados de la comprobación física, efectuada en base a los justificantes de suministros reales- muestra que, si bien coinciden en la mayoría de los casos, ocasionalmente hay ciertas discrepancias. Se han suministrado, en efecto, ocho películas menos y se han sustituido -respecto a título, tipo o ambos a la vez- otras 39, sin que sea posible conocer en qué medida se ha mantenido el valor en estos cambios, al carecerse de información detallada sobre precios individuales. No consta que como consecuencia de estas alteraciones se hayan producido reintegros o pagos adicionales.

La verificación física propiamente dicha se ha visto dificultada por las imperfecciones del sistema de registro (ya expresadas anteriormente) que no permiten identificar en todos los casos los bienes facturados con las existencias de los mismos, especialmente cuando hay varios de idénticas características.

No obstante estas limitaciones, se ha comprobado que, dentro de la muestra, 56 películas (un 10 por 100 aproximadamente) no obraban en poder de Filmoteca (o al menos no fueron localizadas) sin que los actuales responsables hayan podido dar razón exacta de su paradero.

Los resultados en detalle aparecen en el acta de comprobación física levantada al efecto, siendo el coste de adquisición de las películas que faltan 10.174.217 pesetas, más el correspondiente a cuatro copias y un negativo para los que se desconoce el precio individual al haber sido facturados globalmente con otras.

B.3.-Fondos bibliográficos

Se han revisado todas las adquisiciones expresadas en el cuadro número 3.

(*) Párrafo matizado por la aceptación parcial de la alegación 13 de las presentadas por la actual Dirección General del Organismo (anexo número 1).

CUADRO 3

Bienes inventariables adquiridos que han sido sometidos a pruebas de comprobación física

En pesetas

Financiación	Equipos	Filmes filmicos	Filmes bibliográficos	Otros	Total
Créditos del Ministerio de Cultura (1)	73.085.441	107.113.257	4.465.080	2.254.823	186.918.601
Fondos de «Caja B» (2)	75.673	228.438	454.701	542.448	1.301.260
Créditos del Organismo Autónomo (3)	-	1.709.500	10.500	430.000	2.150.000
	73.161.114	109.051.195	4.930.281	3.227.271	190.369.861

(1) Años 1981, 1982, 1983: Capítulo VI: 186.277.649 pesetas. Capítulo II: 640.952 pesetas.

(2) Años 1979, 1980, 1981 y 1982: Ver cuadro número 2, insertado en apartado II.1.3.

(3) Año 1983: Ver apartado II.3.3, en que se explica la naturaleza y circunstancias de esta financiación.

Igual que ocurría en fondos filmicos y con los mismos fines ha sido práctica habitual aportar para formalizar los expedientes de gasto y pago, facturas que no respondían a suministros reales, con la particularidad de que éstos (si se realizaron) o no venían acompañados de albaranes de entrega o, al menos, no ha podido disponerse de ellos.

En consecuencia, la comprobación física de adquisiciones se ha llevado a cabo a partir de las facturas que se han denominado anteriormente oficiales, habiéndose evidenciado que de los fondos bibliográficos adquiridos, sometidos a verificación (4.930.281 pesetas), una gran parte, con un valor de adquisición de 3.102.012 pesetas, no obra en poder de Filmoteca o, al menos, no ha sido posible su localización en ella.

La responsable de biblioteca, asegura que, respecto a un primer grupo de títulos que supuso un desembolso de 2.984.404 pesetas, los suministros reales fueron distintos de los que aparecen en las facturas oficiales, si bien ignora cuáles fueron aquéllos por la razón antes señalada. Sobre la falta de un segundo grupo de títulos por importe de 117.608 pesetas, opina que, excepto dos de ellos por importe conjunto de 72.000 pesetas que a su juicio no tuvieron entrada en Filmoteca, los demás es probable que si la tuvieran y que posteriormente hubieran desaparecido como consecuencia de extravíos, apropiaciones, cambios, etc., normales en una biblioteca con sala de lectura pública.

De estos hechos debidamente detallados, se ha levantado la correspondiente acta.

B.4.-Otros

Se incluyen bajo esta genérica denominación los bienes adquiridos con destino al Museo de Cine y Fototeca, cuyo importe, según se observa en el cuadro número 3, asciende a 3.227.271 pesetas.

La situación de estos bienes, puesta de manifiesto en los puntos A.4 y A.5 anteriores, ha impedido incluso, llevar a cabo las pruebas de comprobación física programadas.

Como resumen del presente apartado B), puede afirmarse que los resultados de la verificación de la realidad de las inversiones, han sido negativos, toda vez que, con independencia de los condicionantes que han dificultado la investigación y de las graves anomalías detectadas en los procedimientos de ejecución del gasto, ampliamente comentadas en los párrafos anteriores, se ha evidenciado que no obran en Filmoteca (o al menos no ha podido darse razón de su paradero) bienes adquiridos que representan respecto a las muestras investigadas, en torno al 16 por 100 en equipos, al 10 por 100 en fondos filmicos y al 63 por 100 en fondos bibliográficos, con las matizaciones que se expresan en los apartados B.1, B.2 y B.3 anteriores (*).

II.3 CUENTA DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO 1983

II.3.1 Particularidades de la cuenta

Ya se ha dicho en otro lugar del Informe que Filmoteca, en 1983, dispuso de presupuesto propio según le correspondía por su naturaleza del Organismo autónomo y que, a pesar de ello, continuó funcionando hasta octubre —en que se comenzó la ejecución normal de aquél— de la misma forma que lo había hecho anteriormente, es decir, con créditos del Ministerio de Cultura y con fondos de «Caja B».

Así pues, durante 1983, se realizan tres tipos distintos de operaciones en Filmoteca:

- 1) De gasto con cargo a los créditos del Ministerio de Cultura.
- 2) De ingreso y gasto, elusivos del procedimiento financiero preceptivo y no aplicadas (inicialmente) al Presupuesto —operaciones de «Caja B»— (tres primeros trimestres de 1983).
- 3) De ingreso y gasto, formalizadas de acuerdo con el procedimiento financiero preceptivo y aplicadas al Presupuesto del Organismo (último trimestre de 1983).

Prescindiendo de las operaciones señaladas en 1), que fueron necesarias para no paralizar la actividad del Organismo ya que, recientemente creado, no disponía de la infraestructura de gestión necesaria, siendo por tanto inevitable el apoyo administrativo del Ministerio de adscripción, las restantes configuraban una extraña situación, caracterizada por la existencia de un presupuesto prácticamente inejecutado y de unas operaciones realizadas al margen del mismo.

Ya en 1984, a efectos de liquidación del Presupuesto del Organismo y rendición de cuentas, se intentó regularizar contablemente de alguna forma la situación aludida, aplicando a posteriori al presupuesto y a Deudores Extrapresupuestarios las operaciones señaladas en 2) sin que

(*) Ver alegación en 14 de las presentadas por la actual Dirección General del Organismo (anexo número 1).

previamente se promoviera ninguna actuación administrativa convalidatoria, lo que hubiera sido legalmente necesario, al estar muchas de ellas virtualmente viciadas, en el mejor de los casos, de anulabilidad, a tenor de lo establecido en los artículos 47 y 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Las tareas concretas llevadas a cabo a los fines de la mencionada regularización contable fueron las siguientes:

a) Depuración de la documentación-soporte de estas operaciones excluyendo de la aplicación presupuestaria aquellas de gasto sin justificación alguna o carente de validez (en fotocopia, gastos ajenos a filmoteca, etc.), que fueron tratadas en cuentas, bajo la denominación de «Partidas pendientes de regularizar», como existencia final ficticia de tesorería, siendo su importe de 2.811.017 pesetas.

b) Aplicación de los ingresos y gastos al Presupuesto, previa clasificación por su naturaleza económica, y expedición de los correspondientes mandamientos de ingreso y pago firmados por el Director pero no por el Interventor Delegado. Para algunos conceptos presupuestarios se sobrepasaba la dotación crediticia, por lo que se optó por llevar el exceso a cuentas de Deudores Extrapresupuestarios, en concreto a «Anticipos de tesorería».

c) Finalmente, el saldo contable en 30 de septiembre de 1983 del libro de caja utilizado para estas operaciones (8), que no respondía a existencias reales de efectivo, se trató contablemente de forma similar a la señalada en a), ascendiendo a 578.768 pesetas.

Los importes señalados en a) y c) forman parte, obviamente, del descubierto de tesorería a que se refiere el apartado II.4.

Todo ello configura una Cuenta de Liquidación de unas particulares características, los resultados de cuyo análisis y comprobación se exponen seguidamente.

II.3.2 Ingresos y gastos aplicados al Presupuesto

En el cuadro adjunto número 4 se presenta una liquidación resumida del Presupuesto, distinguiendo entre operaciones no fiscalizadas y fiscalizadas, según se trate de las que se han definido en los puntos 2 ó 3 del apartado anterior.

El referido cuadro muestra el bajo nivel de ejecución del Presupuesto, tanto en gastos (un 30 por 100 sobre créditos iniciales), como en ingresos (un 58 por 100 sobre previsiones iniciales), consecuencia lógica de las circunstancias especiales del Organismo en el Ejercicio 1983, puestas de manifiesto en el apartado II.3.1 anterior (finalización con cargo a créditos del Ministerio de Cultura e insuficiencia de infraestructura de gestión).

Las observaciones principales que merecen estas operaciones son las siguientes:

a) Los ingresos y gastos que aparecen en el cuadro número 4 bajo el título de «No fiscalizados», son de naturaleza similar y están afectados por las mismas anomalías legales (excepto la falta de aflojación en las cuentas rendidas) señaladas en los apartados II.1.2 y II.1.3.B) anteriores.

(8) Ya se ha hecho referencia a él en el apartado II.1.1.b) del Informe.

CUADRO 4

Realización de las autorizaciones y previsiones presupuestarias. Filmoteca Española. Ejercicio 1983

(En pesetas)

A) GASTOS

Capítulo	Denominación	Créditos iniciales	Modificaciones	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas		Remanente de crédito
					Fiscalizadas	No fiscalizadas	
1	Gastos de personal	42.072.000	(20.700.750)	21.371.250	21.371.250	-	-
2	Compras de bienes corrientes y servicios	70.676.000	-	70.676.000	22.528.856	8.118.172	40.028.972
	Total	112.748.000	(20.700.750)	92.047.250	43.900.106	8.118.172	40.028.972

B) INGRESOS

Capítulo	Denominación	Previsiones iniciales	Modificaciones	Previsiones definitivas	Derechos reconocidos		Diferencia
					Fiscalizados	No fiscalizados	
3	Tasas y otros ingresos	44.000.000	-	44.000.000	3.364.475	13.474.917	27.160.608
4	Transferencias Ctes.	68.748.000	(20.700.750)	48.047.250	48.047.250	-	-
	Total	112.748.000	(20.700.750)	92.047.250	51.411.725	13.474.917	27.160.608

En particular hay que destacar que los gastos de personal -haberes de personal sin vinculación laboral formal y gratificaciones- ascienden a 5.755.176 pesetas, están aplicados incorrectamente al artículo 28 y a «Deudores extrapresupuestarios» y no se ha cumplido respecto a ellos la obligación de cotización a la Seguridad Social. En la retención por IRPF se ha aplicado indebidamente un 5 por 100 y no el que en cada caso procedía por aplicación de las tablas.

b) Tres Entidades -RTVE, NO-DO y MEAC- justifican haber realizado pagos por transferencia a la cuenta privada a que se ha hecho mención en el apartado II.1.1. c), de este Informe o mediante entrega de talones al Jefe de Negociado de Ordenación Administrativa, por importes en conjunto de 2.925.640 pesetas en 1983 y 93.500 pesetas en 1984, que no fueron registrados como ingresos, constituyendo, por tanto, partidas de descubierto.

II.3.3 Cuentas extrapresupuestarias

La agrupación de «Deudores extrapresupuestarios» presenta una sola cuenta «Anticipos de Tesorería», con movimiento (pagos) en 1983 y saldo en 31 de diciembre de 1983 de 5.238.618 pesetas, de los que 2.367.320 pesetas se tramitaron en la forma señalada en el apartado II.3.2, a), anterior.

Las partidas aplicadas a ella no son de naturaleza extrapresupuestaria sino verdaderos gastos presupuestarios que por el exceso de gasto sobre el crédito existente en las correspondientes rúbricas se les ha dado este tratamiento contable que, aunque objetivamente incorrecto, ha sido originado por las siguientes circunstancias ajenas a los funcionarios que tomaron la decisión:

a) Del importe señalado, 2.150.000 pesetas corresponden a gastos de inversión realizados por Filmoteca, amparados inicialmente por créditos prorrogados del ejercicio anterior -recuérdese que la Ley de Presupuestos de 1983 fue promulgada en julio de 1983- que no fueron finalmente recogidos en la citada Ley.

b) La diferencia, 3.088.618 pesetas, tiene su origen básicamente en el motivo indicado en el apartado II.3.1, b), anterior.

El movimiento y saldo en 31 de diciembre de 1983 de las cuentas de «Acreedores extrapresupuestarios» asciende a 2.946.757 pesetas, correspondiendo 735.757 pesetas a retenciones, y la diferencia -2.211.000 pesetas- a «Ingresos pendientes de aplicación», siendo sólo subrayable que 2.150.000 pesetas de la última cantidad señalada son transferencias del Ministerio de Cultura con las que se financiaron las inversiones aludidas en el apartado a) inmediato anterior (9).

II.4 DESCUBIERTO DE TESORERÍA

De lo expuesto en algunos de los apartados anteriores, se deduce la existencia de diversas partidas que determinan un descubierto de Tesorería, que es conveniente cuantificar, mediante la agregación sistemática de aquéllas. A tal fin responde el cuadro 5 adjunto. En él se aprecia cómo aquél asciende a 16.003.027 pesetas.

En los meses de mayo y junio de 1984 el Jefe de Negociado de Ordenación Administrativa, ya suspendido de empleo y sueldo por expediente disciplinario, ingresa en Filmoteca tres talones por un importe total de 6.974.000 pesetas, que deben ser considerados como minoración del señalado descubierto de Tesorería.

En consecuencia, éste, al finalizar las actuaciones, ascendía a 9.029.027 pesetas.

(9) En base al presupuesto prorrogado, se produjeron transferencias del Ministerio de Cultura a Filmoteca Española por importe de 89.475.000 pesetas para financiar sus créditos de inversión. Al no ser recogidos éstos en los presupuestos definitivos aprobados para 1983, fueron reintegradas 87.325.000 pesetas del indicado importe, ya que la diferencia, 2.150.000 pesetas, correspondía a inversiones ya realizadas. Ello indujo al tratamiento extracontable aquí comentado.

CUADRO 5

Estado resumen del descubierto de Tesorería generado en filmoteca durante el periodo 1979-1983

(En pesetas)

Partida	Importe
A) 1979-1982:	
1. Por pagos contabilizados por duplicado o triplicado (II.1.3.A.1.º)	5.968.383
2. Por pagos contabilizados en exceso (II.1.3.A.2.º)	2.360.713
3. Por pagos contabilizados sobre fotocopias (II.1.3.A.2.º)	1.265.006
A) Descubierto de Tesorería periodo 1979-1982	9.594.102

Partida	Importe
B) 1983:	
4. Por ingresos no contabilizados [II.3.2.b)] *	3.019.140
5. Por pagos contabilizados sin justificantes, sobre fotocopias o ajenos a filmoteca [II.3.1.a)]	2.811.017
6. Por descubierto de Caja [II.3.1.c)]	578.768
B) Descubierto de Tesorería periodo 1983	6.408.925
Total descubierto (A) + B)]	16.003.027

* 93.500 pesetas del importe fueron ingresadas a principios de 1984.

III. Conclusiones

De la exposición anterior, que recoge los resultados obtenidos del procedimiento de fiscalización selectiva del Servicio público gestor del patrimonio cinematográfico -Filmoteca Nacional de España/Filmoteca Española- en relación a la gestión económica de los ejercicios 1979 a 1983 y ocasionalmente de ejercicios posteriores, una vez conocidas y consideradas las alegaciones al informe provisional presentadas por los que ostentan u ostentaron la directa titularidad o representación de Filmoteca, se deducen las siguientes conclusiones:

A. Deficiencias, infracciones y prácticas irregulares observadas.

A.1 En Filmoteca, durante el periodo 1979-1982, contraviniendo los artículos 122 y 123 de la Ley General Presupuestaria, se sustrajeron al preceptivo régimen de contabilidad pública y, por consiguiente, a la rendición de cuentas a este Tribunal operaciones económicas que en su vertiente del gasto ascienden, al menos, a 67,7 millones de pesetas, mediante la práctica de atender pagos con ingresos no reflejados en cuentas (Caja B). Estas operaciones, por haber sido realizadas sin cobertura de crédito y con abandono de los procedimientos preceptivos de ordenación e intervención, vulneran, además, los artículos 58, 60, 74 y 92 de la mencionada Ley (II.1.3).

Asimismo, en 1983, se realizaron operaciones de pago afectadas por los mismos defectos de procedimiento, por un importe de 10.485.492 pesetas, que, posteriormente -en 1984- fueron aforadas en las cuentas rendidas (II.3).

Los ingresos utilizados para atender todos estos pagos procedían, principalmente, de ventas de entradas a sesiones cinematográficas (II.1.2 y II.3).

A.2 La elusión en las operaciones señaladas en A.1 de las normas de contabilidad y de intervención facilitó que la administración de estos fondos presentara importantes debilidades de control interno, entre las que destacarían:

- La concentración de las funciones de recaudación, pago, Tesorería y contabilidad en el Jefe del Negociado de Ordenación Administrativa, favorecida por la precaria estructura orgánica de Filmoteca. Las disponibilidades líquidas se mantenían en una Caja de efectivo manejada por dicho funcionario y en una cuenta bancaria privada abierta a su nombre (II.1.1).

- Las carencias e importantes defectos de los registros contables y soportes documentales en los que se reflejaban y con los que se justificaban dichas operaciones (II.1.1).

- La falta de cobertura legal en la fijación de las tarifas aplicadas a los servicios prestados por Filmoteca y, por tanto, de criterios y procedimientos objetivos de liquidación y recaudación (II.1.2).

Esta situación dio lugar no sólo a que se cometieran graves irregularidades, sino que se mantuvieran durante varios años sin que fueran corregidas.

A.3 El examen y comprobación de los antecedentes contables y justificativos de las operaciones referidas en A.1, pese a las incertidumbres que por su propia imperfección suscitan, especialmente en torno a la integridad de registro de los ingresos, ha puesto de manifiesto los siguientes hechos:

a) Durante el periodo fiscalizado se generó en Filmoteca un descubierto de Tesorería cuantificable en 16.003.027 pesetas, que responde en síntesis a los siguientes conceptos:

	Pesetas
Pagos contabilizados que no son reales o no están justificados	12.405.119
Ingresos realizados y no contabilizados	3.019.140
Descubierto de Caja	578.768
Total	16.003.027

En 1984, el Jefe de Negociado de Ordenación Administrativa de Filmoteca efectuó unos ingresos a título personal de 6.974.000 pesetas. que deben ser considerados como minoración del mencionado descubierto que, en consecuencia, quedaría reducido a 9.029.027 pesetas (II.4).

b) Se realizaron pagos a diversas personas que no tenían formalizada documentalmente su relación laboral con Filmoteca, mejoras retributivas a personal de plantilla y, en fin, otros pagos en concepto de horas extraordinarias, sin que sea posible pronunciarse sobre la adecuación entre las prestaciones laborales y las correlativas contraprestaciones económicas, al no existir antecedentes documentales al respecto.

Para estas rentas del trabajo, que ascienden en conjunto, a 31.945.839 pesetas, se incumplieron las obligaciones relativas a Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, toda vez que, del indicado importe, 26.190.663 pesetas no fueron sometidas a retención y 5.755.176 pesetas lo fueron a un tipo del 5 por ciento y no al que en cada caso procedía por aplicación de las tablas.

Asimismo, para todas estas remuneraciones, se incumplió la obligación de cotización a la Seguridad Social.

c) Una parte de los restantes pagos presentan defectos tales como la falta de definición de las prestaciones a que corresponden o de algunos datos pertinentes (denominación personal) o social del receptor, fecha de la operación, diligencias formalizadas sobre la recepción de los bienes o servicios, etc.) y el incumplimiento de la normativa específica que los regula de acuerdo con su naturaleza (dietas y gastos de locomoción, contratación administrativa, etc.) (II.1.3.B.2 y II.3.2).

A.4 Las deficiencias generales observadas en relación a los procedimientos de registro y control y de los bienes inventariables de Filmoteca -equipos, fondos filmicos y bibliográficos, y otros- son las siguientes:

a) Durante el período 1979-1983 no se llevaba Libro de Registro de Inventario, excepto en relación a fondos bibliográficos, para los que se mantenía un Registro a partir de 1979, que no recogía, sin embargo, todos los existentes en Filmoteca (*).

En 1984 se comenzaron a elaborar los correspondientes a «Equipos» y «Fondos filmicos», y en 1986, el del «Museo del Cine», encontrándose en la actualidad gran parte de los fondos sin inventariar, pese a los esfuerzos que se están realizando en tal sentido (II.2.2.A).

b) Durante el período 1979-1983, debido a la precaria estructura orgánica de Filmoteca, no había una definición clara del uso y custodia de los bienes, con la consiguiente dilución de las responsabilidades, especialmente en relación al área de «Equipos». Este problema se halla actualmente solucionado (II.2.2.A.1).

c) No existe regulación precisa sobre el acceso de personas a los locales donde se archivan los fondos filmicos, ni Libro Registro de los flujos de entrada y salida de películas (II.2.2.A.2).

d) La ubicación es mala respecto a los fondos del Museo del Cine y a un importante volumen de fondos bibliográficos, y deficiente en equipos y fondos filmicos (II.2.2.A).

Estas deficiencias del sistema de control interno comportan importantes riesgos objetivos para la seguridad e integridad del patrimonio cinematográfico, cuya organización y custodia constituyen una función básica de Filmoteca.

A.5 La comprobación física de los bienes inventariables adquiridos principalmente con cargo a créditos del Ministerio de Cultura con destino a Filmoteca, durante los ejercicios 1981, 1982 y 1983, ha puesto de manifiesto que:

a) Hay algunas facturas justificativas de adquisiciones de fondos filmicos y bibliográficos avaladas por las correspondientes actas de recepción que no respaldan en el momento de su expedición y pago a suministros reales de bienes, sino que estaban destinadas a cubrir formalmente los expedientes de gasto, con vistas a consumir antes de fin de ejercicio los créditos disponibles y evitar así la existencia de remanentes. Los pagos, en estos casos, devenían en auténticos anticipos a proveedores, en contradicción con la documentación oficial, en la que se reflejaban pagos en firme por suministros ya realizados.

Posteriormente -a veces con notable retraso- se iban entregando los bienes pagados por anticipado, si bien, en fondos filmicos se han encontrado bastantes diferencias entre los suministros oficiales y los reales, y en fondos bibliográficos no ha podido conocerse cuáles fueron estos últimos (II.2.2/B.2 y B.3) (**).

Respecto a equipos, con la misma finalidad de evitar la existencia de remanentes de crédito, se ha comprobado que se hicieron adquisiciones precipitadas de bienes que, por no ser necesarios, se encuentran total o parcialmente infrautilizados (II.2.2.A.1).

Todo ello, no sólo supone el incumplimiento del principio de legalidad -por cuanto se han infringido las normas de procedimiento en la gestión de los créditos-, sino también del de eficiencia o economía, por la realización de gastos innecesarios.

(*) Párrafo matizado para aclaración de la duda planteada en la alegación decimoquinta de las presentadas por la actual Dirección General del Organismo (anexo 1).

(**) Ver alegación decimosexta de las presentadas por la actual Dirección General del Organismo (anexo 1).

b) No obran en poder de Filmoteca (o, al menos, no ha podido darse razón de su paradero) bienes que representan en valor respecto al de las adquisiciones investigadas, alrededor del 16 por 100 en equipos, al 10 por 100 en fondos filmicos y al 63 por 100 en fondos bibliográficos. El coste de estos bienes supera, en conjunto, los 22,7 millones de pesetas (II.2.2.B).

A.6 La Cuenta de Liquidación del Presupuesto del ejercicio 1983 presenta algunos defectos -inclusión en ella de operaciones no ejecutadas de acuerdo con el procedimiento financiero preceptivo sin previa convalidación, aplicación a cuentas extrapresupuestarias de ingresos y gastos de naturaleza presupuestaria, etc.- cuantificados en el apartado II.3 del informe e imputables más a las particulares circunstancias del Organismo que a la actuación de los funcionarios que la formalizaron.

B. Posibles responsabilidades y medidas para exigir las.

B.1 Sobre los hechos referidos en el apartado II.4 del informe y en la conclusión A.3. a), se encuentra en la actualidad abierto en este Tribunal -sin perjuicio de lo que pueda corresponder a la jurisdicción penal- el procedimiento de reintegro por alcance número 448/1984, sobre el que aún no ha recaído sentencia firme.

B.2 Procede poner en conocimiento del Ministerio de Economía y Hacienda las irregularidades advertidas en materia fiscal, y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, las observadas en materia de afiliación y cotización a la Seguridad Social, a las que se hace referencia en la conclusión A.3. b).

C. Propuestas de medidas a adoptar para mejorar la gestión.

El carácter circunstancial de los hechos y prácticas irregulares relativos a la gestión económico-financiera de Filmoteca, y la supresión del Organismo como tal en 1985, hace innecesaria toda recomendación relacionada con aquélla.

No ocurre lo mismo respecto a la necesidad de mejorar el control del patrimonio cinematográfico, función asignada en la actualidad al Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, Organismo dependiente del Ministerio de Cultura.

A estos efectos, se recomienda que se dé conocimiento expreso del informe de fiscalización al Ministerio de Cultura para que, en general, se corrijan las deficiencias observadas, y, en particular, para que, previa la aprobación de un manual de procedimientos, en el que se detallen los soportes y especificaciones registrales pertinentes, y donde se regulen el uso y movimiento de bienes por el personal de Filmoteca, se elabore (o se complete) el Inventario o Registro General de todos los fondos de la titularidad del Organismo. La existencia de tal Registro se considera esencial para la seguridad del patrimonio cinematográfico, por lo que, a juicio de este Tribunal, debería dotarse de los medios personales y materiales que fueren necesarios para la consecución de tal objetivo en el tiempo más breve posible.

Madrid, 28 de septiembre de 1988.-El Presidente, Pascual Sala Sánchez.

MINISTERIO DE JUSTICIA

1.237 *ORDEN de 15 de diciembre de 1988 por la que se crea la Clínica Médico Forense de la ciudad de Badajoz.*

Visto el expediente instruido al efecto y de conformidad con lo prevenido en los artículos 66 de la Ley Orgánica del Cuerpo Nacional de Médicos Forenses, de 17 de julio de 1947, y 90 y siguientes del Reglamento Orgánico, de 10 de octubre de 1968,

Este Ministerio ha acordado autorizar la constitución de una Clínica Médico Forense en la ciudad de Badajoz, cuya instalación, régimen orgánico, funcionamiento y personal a su servicio habrán de ajustarse a las normas contenidas en el capítulo XI del Reglamento Orgánico del Cuerpo Nacional de Médicos Forenses, de 10 de octubre de 1968.

Lo que digo a V. I. para su conocimiento y demás efectos.

Madrid, 15 de diciembre de 1988.-P. D., el Subsecretario, Liborio Hierro Sánchez-Pescador.

Ilmo. Sr. Director general de Relaciones con la Administración de Justicia.

1238 *ORDEN de 16 de diciembre de 1988 por la que se manda expedir, sin perjuicio de tercero de mejor derecho, Real Carta de Sucesión en el título de Conde de Villambrosa a favor de doña María Osorio y Bertrán de Lis.*

De conformidad con lo prevenido en el artículo doce del Real Decreto de 27 de mayo de 1912,