

LA AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

LUIS DE LA PEÑA RODRÍGUEZ (*)

SUMARIO: I. PRESENTACIÓN.—II. DE LA NECESIDAD DEL CONTROL INTERNO.—III. LOS PRINCIPIOS DEL CONTROL INTERNO.—1. *El principio de organización.*—2. *El principio de separación de funciones.*—3. *El principio de buena información.*—4. *El principio de la calidad del personal.*—IV. EL MOTOR DE LA ACCIÓN INTERVENTORA.

(*) Letrado de las Cortes Generales y Presidente de la Asociación Española de Interventores de Parlamentos (ASEINPA).

I. PRESENTACIÓN

En primer lugar, agradezco su amable invitación a los organizadores de esta Jornada, que hoy tiene lugar en el Instituto de Derecho Parlamentario, en especial, a Dña. Rosa Ripollés Serrano, compañera en el Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales. Asimismo, quiero expresar también mi agradecimiento a los Letrados e Interventores de otras Asambleas legislativas de España, que, en el día de hoy, comparten esta sesión con nosotros.

Mi intervención deberá ser necesariamente breve, dado que ostento la condición de moderador y comparto el pensamiento de Baltasar Gracián, más vale la quintaesencia que el farrago. Además, la condición de Interventor obliga especialmente a realizar esfuerzos de contención, incluso, en la expresión.

II. DE LA NECESIDAD DEL CONTROL INTERNO

No es preciso realizar un gran esfuerzo argumental para justificar la existencia del control interno. Una administración moderna no puede existir sin un sistema de control interno. La eficacia y la eficiencia de los poderes públicos requieren tal fiscalización. Se constituye en un medio imprescindible para potenciar esas notas anteriores y, de manera especial, evitar los fraudes, en sus distintas manifestaciones, incluida la corruptela y la corrupción y, también, para evitar errores, todo ello para lograr una buena administración en los recursos públicos, que con tanto esfuerzo ponen a disposición de las instituciones públicas los ciudadanos.

Al mismo tiempo, un buen sistema de control interno no sólo debe impedir la existencia de fraudes y errores, sino también debe disuadir a todos aquellos que pretendan beneficiarse, de forma indebida, de los recursos públicos.

Ahora bien, el control interno no se funda en principios caprichosos, sino que debe construirse sobre los que, seguidamente, se analizarán.

III. LOS PRINCIPIOS DEL CONTROL INTERNO

Los principios del control interno son de aplicación tanto a instituciones públicas como a instituciones privadas. Se van a examinar a continuación los rasgos principales de cada uno de ellos, dentro de la brevedad que exigen las circunstancias.

1. *El principio de organización*

La organización es un instrumento que permite a cualquier institución funcionar y vivir. Organizar, se dice en el Diccionario Robert, es someter a un método una manera determinada de vivir o de pensar. La Real Academia advierte que organizar es establecer o reformar algo para lograr un fin, coordinando las personas y los medios adecuados para ello.

Cualquier administración, al igual que cualquier empresa, debe estar organizada con criterios racionales, si pretende conseguir sus objetivos. De ahí se deduce la necesidad de que las estructuras de las entidades organizativas se plasme en un esquema objetivo, llámese organigrama o plantilla, y que sus procedimientos deban estar escritos, tasados y reunidos en un manual. La formalización de la organización en estos documentos resulta imprescindible. De la misma manera, deben definirse las tareas, las responsabilidades, las competencias y la descripción de los procedimientos de actuación. Estos datos se convierten en un presupuesto para poder ejercer el control interno, que, a la postre, requiere para su aplicación el contraste entre la práctica y la norma.

Estos elementos organizativos, como es obvio, deben ser previos a cualquier actuación. El diseño habrá de adaptarse a las necesidades y debe ser susceptible de modificación, cuando sea preciso. Al mismo tiempo, tal control debe ser verificable.

Una organización seria y rigurosa no debe fundarse sólo en la memoria colectiva. Todos somos conscientes de los límites y los defectos que tiene esta facultad. En definitiva, los individuos pasan y las funciones, así como las instituciones, permanecen. La inexistencia de procedimientos escritos, conservados y consultables, puede llevar a que determinadas funciones se realicen por duplicado. Asimismo, la ausencia de definición escrita de los procedimientos favorece la concentración de poderes y, en ocasiones, los nepotismos ridículos.

2. *El principio de separación de funciones*

Este principio, como es sabido, se convierte en uno de los pilares del constitucionalismo moderno. Simplemente, nos remitimos al artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789. También, constituye un elemento central para el adecuado funcionamiento de cualquier entidad organizativa y, como es obvio, de su control.

No obstante, con carácter previo, conviene advertir que la aplicación del principio de separación de funciones debe adaptarse a las características y a las dimensiones de la entidad en la que se pretende implantar. Debe ponderarse la relación entre el coste y el beneficio que se pretende obtener de la aplicación de esta regla.

El modelo básico puede atender a la distinción entre las funciones de decisión, la de contabilidad y la de tesorería. La ausencia de estos controles incrementa de manera exponencial la posibilidad de fraudes y errores, sin que sean detectados por los controles habituales. La separación de funciones, en el caso español, puede adaptarse a las previsiones del artículo 73 de la Ley General Presupuestaria.

Aquí se ofrecerá una distinción simple, tratando las funciones de decisión, contabilidad, tesorería y de control, en los términos que se expondrán:

a) La función de decisión.

Esta función se conecta, en los términos de la Ley General Presupuestaria, con las funciones de autorización o aprobación. Se debe distinguir entre el órgano proponente, el órgano que adquiere o que contrata y la autoridad que autoriza esta operación. Se deben seguir unas pautas para la realización del gasto, comenzando por la evaluación de la necesidad real del mismo y su respaldo presupuestario. De la misma manera, aquí se detecta la necesidad de contar con un manual de procedimiento, capaz de abarcar todas las funciones concretas que implica la tramitación del gasto.

b) La función de contabilidad.

La tarea de contabilidad debe fundarse en las notas de exhaustividad, realidad, evaluación, exactitud e imputación a los conceptos presupuestarios adecuados.

c) La función de tesorería.

Si se pretenden evitar fraudes y errores resulta insoslayable mantener separadas las funciones de contabilidad y de tesorería.

d) La función de control.

El control interno debe desempeñarse por un titular que cuente con la autonomía de actuación suficiente para poder desempeñar tal tarea. Dentro de los parlamentos españoles y, en general, de los órganos constitucionales esta competencia se atribuye a los Interventores, que cuentan con una variada estructura y configuración.

3. *El principio de buena información*

El titular del control interno ha de apoyarse en una información adecuada, que se resumirá de la forma que, a continuación, se ex-

pondrá. La información debe ser pertinente, esto es, adaptada a su objeto y a su utilización, de manera que sea accesible a los tiempos y lugares requeridos. Al mismo tiempo, la información deberá ser objetiva, sin deformarse, de manera voluntaria, para un fin particular. También, la información será comunicable, con la finalidad de que el destinatario de la misma pueda deducir con claridad, sin ambigüedad los datos que precisa. Por último, la información habrá de reunir la nota de verificabilidad, lo cual entraña el respeto a normas de registro y de clasificación metódica de hechos y una contabilidad actualizada, para poder detectar, en su caso, la existencia de anomalías. Como es obvio, esta característica requiere de un sistema de archivo adecuado.

4. *El principio de la calidad del personal*

Todo sistema de control interno está abocado al fracaso, si no dispone de un personal competente e íntegro. La competencia del personal se potencia mediante una idónea política de reclutamiento. Además, debe velarse por la formación continua, impartida por instituciones específicas y por los propios superiores jerárquicos. Asimismo, la motivación del personal es un elemento básico para la realización de un control interno eficaz. Dicha motivación se obtendrá a través de la fijación de objetivos y de una sabia política remunerativa.

Junto a la competencia es esencial la integridad del personal, entendida como probidad moral. Se debe velar por la concurrencia de esta cualidad, que resulta imprescindible para cualquier control interno.

IV. EL MOTOR DE LA ACCIÓN INTERVENTORA

Finalmente, conviene recordar que el ejercicio del control interno ha de fundarse en el espíritu cívico de la persona llamada a ejercerlo. Sin esta nota, apoyado en un fuerte sentido de la responsabilidad, carecen de sentido todas las anteriores notas. A este respecto, se mencionará que un cierto grado de desconfianza del ente

controlador sobre el gestor puede resultar muy saludable. Llegados a este punto, no me resisto a contar una anécdota atribuida al Canciller Metternich. Se cuenta que cuando el gran político austriaco recibe la noticia del fallecimiento del Zar Alejandro de todas las Rusias, se queda muy pensativo y, al cabo de unos momentos de zozobra, exclama ¿Con qué intención se habrá muerto el Zar? Como es obvio, la desconfianza no debe alcanzar niveles patológicos, pero sí es necesaria en las dosis suficientes para poder inspirar la función del control interno.