

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	Tribunal de Cuentas	
2000/C 327/01	Dictamen n° 1/2000 sobre una propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977, relativo a la separación de las funciones de auditoría interna y de intervención previa (párrafo quinto del artículo 24 del Reglamento financiero).....	1

I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN N° 1/2000

sobre una propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977, relativo a la separación de las funciones de auditoría interna y de intervención previa (párrafo quinto del artículo 24 del Reglamento financiero)*(presentado en virtud del artículo 279 CE)**(2000/C 327/01)*

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el apartado 4 de su artículo 248 y su artículo 279,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y, en particular, el apartado 4 de su artículo 45 C y su artículo 78 *nonies*,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y, en particular, el apartado 4 de su artículo 160 C y su artículo 183,

Visto el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas ⁽¹⁾, cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE, CECA, Euratom) n° 2673/1999 del Consejo, de 13 de diciembre de 1999 ⁽²⁾, y, en particular, sus artículos 21, 24, 139 y 142,

Visto el Reglamento (Euratom, CECA, CE) n° 3418/93 de la Comisión, de 9 de diciembre de 1993, relativo a las modalidades de ejecución de ciertas disposiciones del Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 ⁽³⁾, y, en particular, sus artículos 34 a 43,

Vista la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 relativo a la separación de las funciones de auditoría interna y de intervención previa presentada por la Comisión ⁽⁴⁾,

Vista la solicitud de dictamen sobre esta propuesta enviada por el Consejo al Tribunal de Cuentas el 14 de junio de 2000, recibida por éste el 21 de junio de 2000,

Considerando que la Comisión ha desarrollado el proyecto de crear «un Servicio de auditoría interna [...] cuya función consistirá en cooperar en la gestión [...] de cara a: 1) controlar los riesgos, 2) vigilar la aplicación de las normas, 3) emitir una opinión independiente sobre la calidad de los sistemas de gestión y de control, y 4) formular recomendaciones orientadas a aumentar la eficiencia y eficacia de las operaciones y garantizar que los recursos de la Comisión se utilicen de forma que la relación coste-eficacia sea favorable (que la seguridad y los resultados obtenidos guarden coherencia con los fondos empleados).».

Considerando que el sistema en cuestión prevé paralelamente que: «cada Dirección General se dotará de un equipo especializado de auditoría (que podrá oscilar entre un único individuo, cuya labor descansará fundamentalmente sobre el trabajo del Servicio de auditoría interna, y una unidad plena), que rendirá cuentas directamente al Director General y cuya misión consistirá en examinar el sistema de control interno de la Dirección General, así como la gestión y utilización de los fondos desembolsados por la Comisión a beneficiarios externos.».

Considerando que «un Comité de seguimiento de las auditorías[...] cuya función consistirá en supervisar: 1) los procedimientos de control de la Comisión, a través de los resultados de las auditorías del Servicio de auditoría interna y del Tribunal de Cuentas, 2) la aplicación de las recomendaciones de auditoría, incluidas las del Tribunal de Cuentas aceptadas por la Comisión, y 3) la calidad de la labor de auditoría [...]».

⁽¹⁾ DO L 356 de 31.12.1977, p. 1.

⁽²⁾ DO L 326 de 18.12.1999, p. 1.

⁽³⁾ DO L 315 de 16.12.1993, p. 1.

⁽⁴⁾ Documento de la Comisión ref. 2000/135 (CNS) — COM(2000) 341 final.

Considerando que según la Comisión, este sistema «permitiría solucionar por completo el “efecto de desresponsabilización” y el posible conflicto de intereses entre el control financiero y la auditoría interna que caracterizan el modelo actual.»⁽¹⁾.

Considerando que la propuesta de la Comisión, consistente en la separación de las funciones de interventor y de auditor interno a la espera de una reforma más completa del Reglamento financiero, forma parte de la evolución ya preconizada por el Tribunal desde hace mucho tiempo.

HA APROBADO EL DICTAMEN SIGUIENTE:

1. Ya en 1981⁽²⁾, el Tribunal había evocado el conflicto latente que existe entre la facultad del interventor de otorgar un visado, y por tanto de autorizar un gasto, y la obligación —que en realidad constituía una función de revisor interno— de evaluar seguidamente ese mismo gasto, especialmente según los criterios de la buena gestión financiera.

2. Más recientemente, el Tribunal ha observado que «la reglamentación financiera debe servir esencialmente para ayudar a las Comunidades a lograr con eficacia sus objetivos políticos mediante la asignación óptima de sus recursos presupuestarios, así como a garantizar el respeto de la legalidad y la regularidad de sus acciones, proteger sus intereses patrimoniales y asegurar la publicidad y la transparencia de sus operaciones financieras. Desde esta perspectiva, un nuevo Reglamento financiero debería contener, en particular, los principios y disposiciones siguientes:

- definir de nuevo el carácter y las atribuciones del interventor, teniendo en cuenta que ejercería funciones de auditor interno de la institución,
- indicar más claramente el contenido de las atribuciones de los ordenadores de pagos en materia de gestión financiera y de control interno. En efecto, considerando la posibilidad de que se reduzca significativamente el procedimiento del visado previo e incluso, a largo plazo, de que desaparezca, es necesario elaborar medidas suplementarias para garantizar la legalidad, la regularidad y la buena gestión financiera de las acciones comunitarias y proteger los intereses financieros de las Comunidades, evitando especialmente a los funcionarios cualquier situación de conflicto entre los intereses del servicio y los intereses de terceros,
- en la misma perspectiva, reforzar las atribuciones del contable»⁽³⁾.

⁽¹⁾ Reforma de la Comisión — Libro blanco — Parte 1 — COM(2000) 200 final/2, p. 26-27.

⁽²⁾ Estudio del Tribunal de Cuentas sobre los sistemas de organización financiera de las Comunidades Europeas, punto 6.10.2 (DO C 342 de 31.12.1981).

⁽³⁾ Dictamen n.º 4/97 sobre la propuesta de Reglamento (Euratom, CECA, CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento financiero, de 21 de diciembre de 1977, aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, primer párrafo y letra c) del punto 16 (DO C 57 de 23.2.1998, p. 4).

3. En particular, el Tribunal ha observado que la sugerencia de atribuir al interventor una función de auditor interno, cuyas consecuencias de orden operativo y funcional no están claramente descritas y, por tanto, al carecer de precisiones y de garantías no podría constituir una compensación segura que protegiera el sistema financiero contra una falta de control interno a la que se puede llegar con la desaparición del visado previo. La supresión completa del visado previo tampoco sería aceptable a menos que sea sustituido por otros procedimientos que ofrecieran garantías al menos equivalentes y que pudieran implicar también a otros agentes además del interventor⁽⁴⁾.

4. Las recomendaciones formuladas por el Tribunal se articulan en torno a una reforma profunda del papel del interventor, asociada a una mayor responsabilización del ordenador de pagos y del contable, así como a la creación de una verdadera función de auditor interno⁽⁵⁾.

5. A este respecto, debe mencionarse que la Organización internacional de las entidades fiscalizadoras superiores estima por su parte que: «La dirección establece con frecuencia una unidad de auditoría interna como parte integrante de su estructura de control interno. Pese a que el auditor interno puede ser un recurso valioso para la capacitación y el asesoramiento en materia de control interno, éste no debe sustituir a una estructura sólida de control interno. (*Management often establishes an internal audit unit as part of its internal control structure. While internal auditors can be a valuable resource to educate and advise on internal controls, the internal auditor should not be a substitute for a strong internal control structure.*)»⁽⁶⁾.

6. Por lo tanto, sería conveniente que el sistema en curso de elaboración fuese completo, riguroso y coherente. Sobre todo teniendo en cuenta que existe el riesgo de que la solución, a pesar de haber sido propuesta por un período transitorio, siga aplicándose durante un período superior al previsto por la Comisión.

Ámbito de aplicación de la reforma

7. La auditoría interna se define como: una actividad independiente y objetiva de consultoría y de control, cuyo objeto es crear un valor añadido y mejorar el funcionamiento de una organización aportando un método sistemático y riguroso para evaluar y mejorar la eficacia de la gestión del riesgo, el control y la gestión de las políticas⁽⁷⁾. Por lo tanto: el alcance y los objetivos de los trabajos de auditoría interna varían en gran medida y dependen del tamaño y de la estructura de la entidad, así como de las exigencias de la dirección⁽⁸⁾.

⁽⁴⁾ Dictamen n.º 4/97 anteriormente citado, guión 15 del punto 15 y punto 5.5 del anexo.

⁽⁵⁾ Dictamen n.º 4/97 anteriormente citado, punto 5.10 del anexo.

⁽⁶⁾ Directrices para las normas de control interno publicadas por la Comisión de normas de control interno de las entidades fiscalizadoras superiores, junio de 1992, apartado 74.

⁽⁷⁾ Definición del Instituto de auditores internos (*Institute of Internal Auditors, IIA*) aprobada por su Consejo de administración el 26 de junio de 1999.

⁽⁸⁾ International Federation of Accountants — Handbook 1999 — Technical Pronouncements, ISA n.º 610, apartado 5.

8. Debe introducirse en el Reglamento financiero el concepto general de la función de auditoría interna, pero las modalidades de designación del auditor interno —ya se trate de una única persona o de un servicio—, los objetivos detallados de la misión, el alcance de los trabajos y las modalidades de aplicación pueden ser decididos por las mismas instituciones en función de su especificidad y de sus necesidades, respetándose las normas internacionales vigentes en materia de auditoría interna. La redacción del artículo 24 del Reglamento financiero debería modificarse con esta orientación. En el anexo se propone una redacción alternativa del artículo 2 de la propuesta de la Comisión.

La incompatibilidad de la función de auditor interno con otras funciones

9. La reforma propuesta prevé que se añada la función de auditor interno a las funciones tradicionales del procedimiento financiero de las Comunidades que son las del ordenador, el interventor y el contable.

10. El artículo 24 bis dispone efectivamente que el auditor interno es independiente del interventor. Sin embargo, para garantizar plenamente el necesario equilibrio global del sistema de control interno, sería conveniente añadir a las medidas ya propuestas por la Comisión una modificación del párrafo 4 del artículo 21 del Reglamento financiero en la que se exponga no sólo el principio de incompatibilidad de las funciones del ordenador, del interventor y del contable, sino también la incompatibilidad entre estas funciones y la de auditor interno.

La independencia del auditor interno

11. La propuesta confiere al auditor interno un estatuto funcional análogo al del interventor. Sin embargo, la importancia que tiene el principio de independencia del auditor respecto a los fiscalizados exigiría la transcripción de este principio en el mismo Reglamento financiero. Éste debería disponer sin ambigüedades que el auditor interno, en el ejercicio de sus funciones, sólo es responsable ante la institución que lo ha designado y que deberá rendir cuentas a ésta directamente.

Las misiones del auditor interno

12. El proyecto de artículo 24 bis enumera dos tipos de misiones que se confían al auditor interno. Sin embargo, como se expone en el anterior apartado 7, el objetivo, la naturaleza y la lista de las misiones que el auditor interno ha de efectuar pueden variar en función de la institución para la que se realice la auditoría interna.

13. Por consiguiente, sería conveniente definir la misión del auditor interno de forma más global, ateniéndose a las normas internacionales en vigor en este ámbito.

Creación de un nuevo título en el Reglamento financiero

14. El auditor interno, contrariamente a los tres pilares que son el ordenador, el contable y el interventor, no dispone de competencia alguna en materia de ejecución del presupuesto. Por consiguiente, la modificación del Reglamento financiero propuesta por la Comisión no debería incluirse en el título III del Reglamento financiero, sino en un título distinto.

El presente Dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 5 de octubre de 2000.

Por el Tribunal de Cuentas

Jan O. KARLSSON

Presidente

ANEXO

**PROPUESTA DE REDACCIÓN ALTERNATIVA DEL ARTÍCULO 2 DE LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN
[ref. 2000/0135 (CNS)]***«Artículo 2*

Se añadirá un nuevo título al Reglamento financiero.

EL AUDITOR INTERNO

1. Cada institución creará una función de auditoría interna independiente del interventor.

La auditoría interna es una actividad de consultoría y de control, cuyo objetivo es crear un valor añadido que mejore el funcionamiento de la institución y que consituya una ayuda para alcanzar sus objetivos mediante un método sistemático y riguroso para evaluar y mejorar los procedimientos de gestión y de control.

2. Cada institución designará al auditor interno según unas modalidades apropiadas a su especificidad y a sus necesidades.

En el ejercicio de sus funciones el auditor interno sólo es responsable ante la institución que lo haya designado y deberá rendir cuentas a ésta directamente.

Los objetivos detallados y las modalidades de aplicación de la misión del auditor interno, así como el alcance de los trabajos, son decididos por cada institución en función de su especificidad y de sus necesidades, respetándose las normas internacionales vigentes en materia de auditoría interna.

3. El auditor interno deberá beneficiarse de las garantías de independencia y de acceso a la información que se precisan para cumplir su misión. En particular, cuando el auditor interno sea un funcionario o agente de la institución que lo haya designado, gozará en el ejercicio de sus funciones del derecho a la misma información que el interventor y, con el fin de garantizar su independencia, de las normas y medidas particulares que son aplicables en virtud de los párrafos octavo y noveno del artículo 24.»
-