

PRESENTACIÓN Y APLICACIÓN EN LA SINDICATURA DE COMPTES DE LAS ISSAI-ES 100 A 400

1. ANTECEDENTE: LOS PRINCIPIOS Y NORMAS DE AUDITORÍA DEL SECTOR PÚBLICO

En 1991 la Comisión de Coordinación de los Órganos de Control Externo (OCEX) aprobó los **Principios y Normas de Auditoría del Sector Público** (PNASP), que a su vez fueron aprobados el 16 de abril de 1991 por el Consell de la Sindicatura de Comptes para aplicarlos en nuestra Institución.

Aunque estas normas preveían expresamente, en todo lo no regulado explícitamente por ellas, la aplicación con carácter supletorio de los principios y normas de auditoría generalmente aceptados a nivel nacional e internacional, y especialmente las normas técnicas del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, los más de veinte años transcurridos desde su elaboración aconsejaban su actualización.

La próxima aplicación en el sector privado en España de las Normas Internacionales de Auditoría (NIA-ES) hacía más necesaria la renovación de las normas técnicas de auditoría del sector público.

2. ADAPTACIÓN DE LAS ISSAI 100 A 400 REALIZADA POR LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE CONTROL EXTERNO (ICEX)

Los Presidentes del Tribunal de Cuentas y de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas adoptaron el 30 de octubre de 2012 el compromiso de establecer una Comisión de Normas y Procedimientos, bajo la presidencia del Presidente de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

El 21 de enero de 2014 se reunieron en la sede del Tribunal de Cuentas los miembros del propio Tribunal y de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas que forman parte de la *Comisión de Normas y Procedimientos del Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas*. En dicha reunión se destacó la importancia que para estas instituciones tiene la disposición de normas técnicas comunes que regulen las actuaciones de fiscalización. En efecto, disponer de tales normas comunes y aplicarlas adecuadamente debe asegurar la realización de fiscalizaciones de calidad que resulten apropiadas a las progresivamente mayores exigencias técnicas que se formulan a nuestras instituciones y a la creciente demanda del ejercicio práctico de un eficaz control de la actividad económico-financiera de los respectivos sectores públicos sometidos a su función fiscalizadora.

Tras un debate sobre las posibles opciones de elaboración de unas normas nuevas, la Comisión decidió adaptar las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, por sus siglas en inglés) de nivel 3, desarrolladas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para ello, se crearon tres grupos de trabajo, coordinados cada uno de ellos por un técnico del Tribunal de Cuentas y del que formarían parte técnicos de los OCEX. El primer grupo se encargaría de adaptar las ISSAI 100 y 200 (*Principios fundamentales de fiscalización del sector público y Principios fundamentales de la fiscalización o auditoría financiera*, respectivamente), el segundo se encargaría de adaptar la ISSAI 300 (*Principios fundamentales de la fiscalización operativa*), mientras que el tercero se

ocuparía de la adaptación de la ISSAI 400 (*Principios fundamentales de la fiscalización de cumplimiento*).

La adaptación de las cuatro ISSAI citadas ha consistido, básicamente, en revisar la traducción oficial española de INTOSAI acomodándola a la terminología habitualmente empleada en nuestras instituciones, a la recogida en la legislación española y a la empleada en otros documentos de normalización de técnicas auditoras, singularmente en las nuevas NIA-ES publicadas por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC), resultado de la adaptación de las Normas Internacionales de Auditoría para su aplicación en España. También se han adaptado a la normativa española reguladora de la fiscalización del sector público y, en general, a la reguladora del funcionamiento y de la gestión económico-financiera del sector público.

Siguiendo la nomenclatura empleada por el ICAC en la adaptación de las NIA, se ha optado por denominar a la adaptación de las ISSAI como ISSAI-ES, para distinguirlas de las versiones originales aprobadas por INTOSAI.

Asimismo, como parte de la homologación terminológica se ha empleado en la redacción de las ISSAI-ES la denominación de «Instituciones Públicas de Control Externo» (ICEX) para designar conjuntamente al Tribunal de Cuentas y a los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas. La redacción original de las ISSAI emplea el término «Entidad Fiscalizadora Superior», dado que la vocación inicial de las normas era su aplicación por tales entidades en su condición de miembros de INTOSAI. De ahí que ahora se haya utilizado una denominación más amplia comprensiva de las restantes entidades o instituciones de fiscalización o de control externo existentes en nuestro país.

Un problema que tradicionalmente surge en la traducción de documentos como las ISSAI, originalmente escritos en lengua inglesa, es el empleo de los términos «fiscalización» o «auditoría» para traducir lo que en inglés se denomina de forma invariable «audit». A estos efectos puede ser interesante tomar como referencia la definición contenida en los hasta ahora vigentes **Principios y Normas de Auditoría del Sector Público**:

Se entiende por fiscalización, el control efectuado sobre el sector público por órganos institucionales, consistente en la realización de diferentes tipos de auditoría, profundizando de forma especial en el cumplimiento de la legalidad.

Dos notas distinguen la fiscalización del sector público de la auditoría del sector privado:

- a) el sujeto auditor, que en el caso de la fiscalización es siempre un órgano institucional;*
- b) el mayor énfasis que los órganos de control externo deben de poner en el cumplimiento de la legalidad.*

Aunque en las ISSAI-ES se puede utilizar de forma indistinta ambos términos, que en el sector público casi pueden considerarse sinónimos en la mayor parte de los casos, la ISSAI-ES 200 es la única cuya denominación mantiene el término «auditoría» y la mayor parte del texto de la misma se refiere a la «auditoría financiera», mientras que las ISSAI-ES 300 y 400 se refieren respectivamente a la «fiscalización de cumplimiento» y a la «fiscalización operativa». También la primera de las ISSAI adaptadas, la ISSAI-ES 100, emplea la expresión «fiscalización del sector público».

En definitiva, con la adaptación de las ISSAI del tercer nivel se ha pretendido aproximar a los ICEX a los principios y normas de la INTOSAI -organización de la que forma parte el Tribunal de

Cuentas- y que constituyen el marco de referencia internacional en la fiscalización o auditoría pública.

La *Comisión de Normas y Procedimientos Tribunal de Cuentas-Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas* reunida el 10 de abril de 2014 acordó elevar las cuatro ISSAI-ES adaptadas a la consideración de la Conferencia de Presidentes de las ICEX para que posteriormente fueran aprobadas por el órgano correspondiente de cada institución. Esta Conferencia aprobó en su reunión de 27 de junio de 2014 la adaptación realizada de las cuatro ISSAI-ES.

A partir de ahora todas las instituciones públicas de control externo de nuestro país van a guiar su actuación por el mismo conjunto de principios y normas, lo que supondrá una homologación de los resultados que va a beneficiar a todos los implicados –instituciones de control, destinatarios de los informes, ciudadanos interesados y público en general- en la fiscalización.

3. IMPACTO EN LA SINDICATURA DE COMPTES

La Sindicatura no ha permanecido inactiva en materia de actualización y renovación técnica desde que su Consell aprobó en 1991 de los “Principios y normas de auditoría del sector público”.

En octubre de 2003 publicó el **“Manual de disposiciones y normas técnicas aplicables en la fiscalización externa del sector público valenciano”** en cuyo prólogo se señalaba:

“... el Consejo de la Sindicatura de Cuentas adoptó diversas decisiones, parcialmente implantadas en este ejercicio y que se profundizarán e intensificarán en 2004, algunas de las cuales y de forma muy sintética son:

- *Renovación tecnológica en profundidad, tanto en medios materiales como en herramientas de software especializadas a disposición de los equipos de auditoría.*
- *Incremento de las acciones de formación, altamente especializada, para los funcionarios de la Sindicatura.*
- *Incremento de la estandarización de la metodología auditora, tanto en el orden interno para mantener el más alto grado de homogeneidad posible en los distintos tipos de trabajos que se realizan anualmente, como de orden externo, para mantenernos alineados con las “mejores prácticas” auditoras de nuestro entorno, no solo español sino europeo.*

En relación con este punto, los Auditores han iniciado la elaboración de una serie de Directrices técnicas de fiscalización, las primeras de las cuales han sido aprobadas por el Consejo de la Sindicatura y se incluyen en el presente volumen.”

Es decir, ya en 2003 se había iniciado la elaboración de nuestro Manual de fiscalización que fue incorporando las “mejores prácticas” en auditoría plasmadas en las normas técnicas del ICAC, de INTOSAI y en las Normas Internacionales de Auditoría.

Para profundizar en esta línea de adaptación de la metodología de auditoría a las mejores prácticas, el Plan Trienal 2005-2007 de la Sindicatura contemplaba la introducción paulatina de las NIA y el enfoque de riesgo en nuestro Manual de fiscalización (ya en formato digital en la web de la Sindicatura), y de las técnicas de auditoría de sistemas de información mediante la creación de la Unidad de Auditoría de Sistemas de Información que presta apoyo a todos los equipos de fiscalización.

Las nuevas ISSAI-ES y NIA-ES profundizan en el enfoque de auditoría basado en el análisis de los riesgos. De acuerdo con este enfoque es necesario conocer a fondo, documentar y auditar, los principales procedimientos de gestión de las entidades públicas, no solo los manuales sino

también los automatizados, los sistemas de control interno integrados en esos procedimientos manuales y automatizados y los sistemas informáticos que soportan a los anteriores.

Actualmente nuestro Manual recoge los elementos fundamentales de las actuales NIA-ES en lo referido a la planificación y ejecución de las auditorías, por lo que la adopción de las ISSAI-ES, basadas en aquellas, no va a plantear ningún problema relevante. Todo lo contrario, la adopción de las ISSAI-ES supone un respaldo importante a aquel.

4. ÁREAS CUBIERTAS POR LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE FISCALIZACIÓN



5. PRÓXIMOS PASOS

A nivel general de las ICEX, se va a iniciar el proceso de adopción/adaptación de las ISSAI de nivel 4, que son las equivalentes a las NIA-ES. Como se acaba de destacar, en general, su adopción por la Sindicatura no planteará cambios relevantes.

Uno de los aspectos prioritarios, en los que la Comisión de Normas y Procedimientos ya ha iniciado sus trabajos, es la adaptación de las ISSAI relativas a los informes para que recojan las exigencias de las nuevas normas, de acuerdo con lo establecido en los párrafos 134 y siguientes de la ISSAI-ES 200 y compatibilizarlo con las exigencias legales que nos afectan. La nueva estructura debe ser compatible con la información adicional, demandada por los destinatarios, que actualmente presentan nuestros informes. Los cambios afectarán sobre todo a la forma de presentar nuestra información más que a la información en sí, ya que esta puede ubicarse si se considera necesario en anexos.

La aplicación de las normas técnicas de auditoría siempre se debe hacer sin perjuicio de la aplicación, en todo caso, de la normativa reguladora de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana. En la ISSAI-ES 100 se han incluido algunas notas al pie, donde se ha considerado pertinente para señalar lo regulado por dichas normas.

El Manual de fiscalización de la Sindicatura se irá adaptando progresivamente a las ISSAI-ES y NIA-ES, en todo aquello que todavía esté pendiente de adaptación.

6. ENTRADA EN VIGOR

El Consell de la Sindicatura de Comptes ha aprobado hoy los siguientes cuatro documentos que constituyen los principios fundamentales de fiscalización del sector público:

ISSAI-ES 100 Principios fundamentales de la fiscalización del sector público

ISSAI-ES 200 Principios fundamentales de la fiscalización o auditoría financiera

ISSAI-ES 300 Principios fundamentales de la fiscalización operativa

ISSAI-ES 400 Principios fundamentales de la fiscalización de cumplimiento

Estas ISSAI-ES serán aplicables en las fiscalizaciones que se inicien el 1 de enero de 2015.

Valencia, 23 de julio de 2014

El síndico mayor