

Autor:

José Amérigo Alonso

Director de Servicios Jurídicos y Regulación del Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España



La reforma en curso de la normativa europea de **AUDITORÍA DE CUENTAS**

Anadie se le oculta a estas alturas, cuando se vislumbra el trigésimo aniversario de la participación de España en el proceso de integración europea, la importancia que reviste la producción normativa procedente de la Unión Europea. Los sucesivos tratados constitutivos se han caracterizado por la ampliación de los ámbitos competenciales de las instituciones europeas, ampliación que se ha visto a su vez reforzada por la aplicación jurisprudencial de la doctrina de los poderes implícitos, favorable al ejercicio por tales instituciones de competencias no expresamente atribuidas por los tratados fundacionales que sean indispensables para el eficaz desempeño de sus funciones.

La auditoría de cuentas pertenece, sin duda, al área de influencia del Derecho de la Unión Europea. No en vano, la primera legislación española titulada de auditoría de cuentas (Ley 19/1988,

de 12 de julio) constituyó el vehículo de transposición de la VIII Directiva del Derecho de sociedades (Directiva 84/253/CEE del Consejo, de 10 de abril de 1984, relativa a la autorización de las personas encargadas del control legal de documentos contables). Y el Texto Refundido actualmente vigente, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2011, de 1 de julio, es el resultado de la regularización, aclaración y armonización de los textos legales anteriores, en particular, de la modificación operada en la norma de 1988 por la Ley 12/2010, de 30 de junio, que incorporó al ordenamiento jurídico español la nueva VIII Directiva, sustitutiva de la de 1984 (Directiva 2006/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, relativa a la auditoría legal de las cuentas anuales y de las cuentas consolidadas).

La Unión Europea se halla actualmente inmersa en un proceso de revisión de su normativa en materia de audi-

toría de cuentas. El punto de partida ha sido la elaboración por la Comisión Europea, a quien corresponde la iniciativa, de dos propuestas de actos normativos, cuya tramitación se articula por el procedimiento legislativo ordinario o de codecisión (llamado así por la intervención conjunta, en pie de igualdad, del Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea): una propuesta de reglamento sobre los requisitos específicos para la auditoría legal de las entidades de interés público y otra de directiva dirigida a modificar la de 2006.

Con carácter previo a la publicación de estas propuestas el día 30 de noviembre de 2011, la Comisión Europea impulsó a finales de 2010 el debate sobre la regulación del sector a través del Libro Verde «Política de auditoría: lecciones de la crisis», cuyo enfoque y alcance fueron cuestionados mayoritariamente por los usuarios de la información financiera, los inversores y accionistas, el tejido empresa-

rial, los supervisores y la profesión, lo que no ha impedido que muchas de las medidas propuestas en este documento hayan tenido reflejo en las iniciativas en tramitación.

Pese a que estas líneas no serán suficientes para un análisis en profundidad de las propuestas de la Comisión Europea en materia de auditoría de cuentas, sí quisiera resaltar algunas ideas sobre la oportunidad de la reforma, su instrumentación jurídica y, brevemente, su contenido.

Para ponderar la conveniencia de la reforma en curso, lo primero que cabe constatar es el acortamiento sustancial del ciclo normativo. Si entre la primera y la segunda directiva en la materia transcurrieron más de veinte años, la revisión del sistema de 2006 se plantea apenas cinco años después. No hay que olvidar que la directiva obliga a los Estados miembros en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios (art. 288 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea), lo que hace necesaria una labor nacional de transposición.

En el caso de España, esta labor, como se ha indicado, se acometió mediante la Ley 12/2010, de 30 de junio, que habilitó la aprobación del Texto Refundido vigente y originó la necesidad de adecuar a la nueva legislación el desarrollo reglamentario, aprobado por Real Decreto 1517/2011, de 31 de octubre. Como resultado, se advierte que, un mes después de expedirse la norma reglamentaria de desarrollo de la legislación de transposición de la VIII Directiva de 2006, se ha iniciado una profunda revisión de esta, que plantea, además, sustituir parte de su contenido por un regla-

SI ENTRE LA PRIMERA Y LA SEGUNDA DIRECTIVA EN LA MATERIA TRANSCURRIERON MÁS DE VEINTE AÑOS, LA REVISIÓN DEL SISTEMA DE 2006 SE PLANTEA APENAS CINCO AÑOS DESPUÉS

mento europeo. A la vista de ello, difícilmente puede afirmarse que haya transcurrido el tiempo suficiente para comprobar si la incorporación a los ordenamientos estatales de la referida directiva ha dado solución a los aspectos más relevantes del ejercicio de la auditoría de cuentas.

NORMATIVA APLICABLE

En un plano formal, llama la atención la utilización propuesta de un reglamento europeo como norma directamente aplicable, en lugar de una directiva, para regular los requisitos específicos para la auditoría legal de las entidades de interés público. Esta decisión ha sido cuestionada por varios parlamentos nacionales desde la perspectiva del principio de subsidiariedad, por cuanto, al eliminar toda intermediación por parte de los Estados miembros, dada la plenitud de su obligatoriedad, el reglamento europeo impide la acomodación de la normativa a las diferentes estructuras de mercado o las diversas tradiciones jurídicas y profesionales de los países miembros, a pesar de que los objetivos perseguidos pueden ser alcanzados en mejores condiciones a nivel estatal. En igual sentido se ha pronunciado durante la tramitación parlamentaria la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo, sobre la base de entender que un reglamento no es un instrumento de regulación adecuado para la auditoría de cuentas, por tra-

tarse de un sistema de «talla única» que no tiene en cuenta los distintos sistemas de gobernanza empresarial existentes en la Unión Europea.

Más relevantes son todavía las objeciones suscitadas al contenido de las propuestas de la Comisión Europea. Por lo pronto, su extensión, la convivencia prevista de dos normas de distinta naturaleza y la complejidad de sus previsiones no favorecen la existencia de un marco normativo claro ni se compadecen con los compromisos expresados en el Acuerdo interinstitucional «Legislar mejor», adoptado en 2003 por las propias instituciones europeas. Aunque puede parecer anecdótico, resulta representativo del aludido exceso regulatorio el hecho de la propuesta de reglamento descendiera a regular el número de páginas y caracteres de los informes de auditoría.

A ello hay que añadir la reapertura de los debates más sensibles para la profesión auditora desde premisas diametralmente opuestas a las que inspiraron la directiva vigente.

Así, respecto de la prestación de servicios distintos de la auditoría, mientras que la VIII Directiva de 2006 optó por el llamado sistema de principios, en el que se establecen los fundamentos básicos definidores tanto de las posibles amenazas a la independencia como de las medidas de salvaguarda para afrontarlas, la propuesta de re-

glamento preveía imponer a partir de ciertos parámetros la creación de firmas puras de auditoría, al tiempo que partía de la prohibición de prestación de los servicios ajenos a la auditoría. Planteamientos que han sido contestados por la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo, en su informe remitido al Pleno para su votación, que rechaza la creación obligatoria de firmas puras y apuesta por una lista de servicios prohibidos acotada y basada en criterios de materialidad, fuera de la cual se permita la actuación multidisciplinar de las firmas de auditoría.

Una situación similar es la suscitada por la rotación obligatoria de firmas, la cual, descartada en la VIII Directiva de 2006, se incluyó en la propuesta de reglamento de la Comisión Europea con un plazo máximo de seis años; ahora, la referida comisión parlamentaria ha diluido dicha medida, al ampliar el período de rotación a un máximo de catorce años, prorrogable hasta veinticinco si se establece alguna de las siguientes salvaguardas: que haya una licitación, que exista una evaluación completa del auditor por parte del comité de auditoría de la empresa o que la auditoría se realice de manera conjunta.

Este debate sobre la conveniencia o no de la rotación de firmas coincide con el que se vive en Estados Unidos, donde la Cámara de Representantes ha aprobado en julio de 2013 y remitido al Senado un proyecto de ley dirigido a impedir al supervisor que exija la rotación del auditor, lo que ha sido justificado con base en el incremento de costes y la merma de calidad que tal rotación trae consigo.

Estas mismas discusiones, en las que se advierte un significativo alejamiento de las propuestas iniciales de la



Comisión Europea por parte del Parlamento Europeo, se replican a nivel del Consejo de la Unión Europea, donde los Gobiernos de los Estados miembros no han consensuado todavía, bajo las sucesivas presidencias, su postura sobre los aspectos más controvertidos. Todo ello puede abocar al diálogo a tres bandas entre las Instituciones europeas, siendo difícil prever la aprobación de la reforma antes de que concluya la actual legislatura del Parlamento Europeo.

REVISIÓN EUROPEA

El análisis de la normativa europea con incidencia en el ámbito de la auditoría de cuentas no sería completo sin una somera mención a la recientemente publicada Directiva contable (Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los estados financieros anuales, los estados financieros consolidados y otros informes afines de ciertos tipos de empresas), que refunde y sustituye a la IV y VII Directivas del Derecho de sociedades (Directivas 78/660/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1978, relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad, y 83/349/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1983, relativa a las cuentas consolidadas). De la nueva directiva cabe resaltar la

reducción de los parámetros numéricos delimitadores de la noción de la pequeña empresa respecto de la norma europea anterior; así como la obligatoriedad de la auditoría de los estados financieros de las entidades de interés público y de las empresas grandes y medianas, tras rechazarse la enmienda parlamentaria encaminada a la exención de la auditoría de estas últimas.

En suma, la revisión en curso de la normativa europea de auditoría de cuentas, impulsada sin margen temporal suficiente para valorar los efectos de la directiva en vigor, genera incertidumbre en aspectos particularmente delicados, pues de ellos depende el actual modelo de ejercicio de la auditoría de cuentas. Frente a la posición inicial de la Comisión Europea, a la que se achacó un análisis incompleto del impacto de las medidas propuestas, se constata una progresiva moderación en la tramitación de las iniciativas normativas, de las que, en cualquier caso, es preciso el oportuno seguimiento. Desde las Corporaciones representativas de los auditores de cuentas se trabaja en la defensa y promoción de los intereses legítimos de la profesión en los distintos foros donde se debate su futuro, incluido, por supuesto, el europeo. ●