

50 Aniversario Plan General de Contabilidad

El desarrollo de la información
financiera en España (1973-2023)

Director: José Antonio Gonzalo Angulo
Coordinadores: Javier Pérez García
Anne Marie Garvey

Madrid, ICAC, 2023

ilclaci Instituto de Contabilidad y
Auditoría de cuentas

1.24 Mis años en el ICAC: el reto de la reforma del PGC

José Luis LÓPEZ COMBARROS

Presidente del ICAC entre 2000 y 2004

Mi primer acercamiento a la normalización contable, como extensión de la actividad desarrollada en Arthur Andersen, fue a través de AECA, esta asociación me permitió colaborar con el Instituto de Planificación Contable (IPC) y con su director Carlos Cubillo Valverde. En estos años 70 participé en el desarrollo del primer Plan Contable, que ahora cumple 50 años. Tanto en la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) como en el IPC formé parte de los grupos de trabajo que desarrollaron los Principios Contables.

En julio de 1988 se publicó la primera Ley de Auditoría, por la que se crea el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC). Este nuevo Organismo asume las funciones de normalización contable que tenía el extinto IPC y, además, le otorga la función del control de la profesión de auditores.

Esta Ley, que surgió en medio de grandes críticas, por considerar la mayor parte de los profesionales de la auditoría y de la contabilidad que era excesivamente intervencionista, necesitaba, en materia de auditoría, de todo un desarrollo reglamentario que acotara el intervencionismo y concretara muchas cuestiones de la Ley, especialmente el concepto de auditoría al que era de aplicación esta norma, dada la ambigüedad de la definición contenida en el capítulo primero.

En octubre de 1988 fue nombrado Presidente del ICAC Ricardo Bolufer Nieto que me solicitó; junto con otros profesionales de la auditoría, la universidad y la función pública; la participación en este desarrollo reglamentario de la Ley y en la elaboración del Plan General de Contabilidad.

Mi colaboración con el ICAC se produjo desde el inicio de su andadura. Durante el año 1989 y parte de 1990 participé en diferentes grupos de trabajo que discutieron y elaboraron, en el seno del ICAC, el Real Decreto 1636/1990, de 20 de diciembre, por el que se desarrolló la Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas y el Real Decreto 1643/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.

Así, después de haber sido testigo de excepción del primer PGC de 1973, colaboré activamente en la reforma de la normativa contable que tenía como objeto adoptar las directivas europeas. Como consecuencia de ello se promulgó, en 1990, el segundo PGC, mucho más técnico y ya obligatorio para todos los empresarios y sociedades.

En torno a estos años de renovación, tomé parte en la elaboración de los Documentos de la Comisión de Principios y Normas de Contabilidad de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA), que tuvieron un papel relevante en las decisiones que se tomaron sobre elaboración y presentación de información dentro del PGC y de sus adaptaciones sectoriales. No oculto que la intención de todos los que colaboramos en este proceso era la adopción de soluciones directamente inspiradas en las Normas Internacionales de Contabilidad.

Fui nombrado presidente del ICAC en octubre del año 2000, unos meses antes del atentado en las Torres Gemelas de Nueva York (septiembre de 2001) y de la caída de Enron (diciembre de 2001). Si la primera tragedia cambió profundamente la política internacional, la segunda modificó el control y la supervisión de las sociedades, lo que tuvo importantes consecuencias en la información financiera y su auditoría. Fui el primer presidente que no procedía de los cuerpos de la Administración Pública.

En lo que se refiere al devenir de la planificación contable española, los primeros años del siglo XXI estuvieron marcados por la aparición del *International Accounting Standards Board* (IASB), que heredó de su predecesor, el *International Accounting Standards Committee* (IASC) un conjunto muy completo de normas respaldadas por la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO, por sus siglas en inglés), que la Comisión Europea aseguró, en junio de 2000, que pretendía hacer obligatorias para la presentación de las cuentas consolidadas de las sociedades cotizadas en las bolsas de la Unión Europea a partir de 2005, para lograr mayor eficacia, actividad y liquidez en los mercados de capitales.

Dada la profunda modificación que iban a tener los estados consolidados de las cotizadas en unos años, era oportuno plantearse de raíz las posibles reformas de todos los aspectos de la información financiera de las empresas españolas. En tal sentido, por sugerencia del ICAC, se aprobó en el Ministerio de Economía y Hacienda, cuyo titular era Rodrigo Rato, que también ejercía como vicepresidente primero del gobierno, la puesta en funcionamiento de una Comisión de Expertos para que elaborara un informe sobre la situación de la contabilidad en España y sugiriera qué líneas debía seguir su reforma en los años siguientes: el denominado *Libro blanco para la reforma de la contabilidad en España*.

La ruptura de los marcos normativos de las cuentas individuales (bajo PGC) y consolidadas (bajo NIIF), para las empresas cotizadas, preocupaba sobremanera. No me costó mucho convencer en el Ministerio de que el engranaje final del sistema contable interno español con las normas internacionales debería venir soportado por la opinión consensuada del conjunto de profesionales, incluyendo a las empresas, a los supervisores, a los emisores de normas contables, a las autoridades fiscales, a los académicos y a la profesión contable y auditora.

Para comandar este “experimento” conté con dos conocidos expertos, procedentes del mundo académico, pero con el bagaje y la experiencia que se requería. De una parte, el presidente de la Comisión fue José Antonio Gonzalo Angulo, buen conocedor de las normas internacionales de contabilidad, y como vicepresidente actuó Sixto Álvarez Melcón, que unía a su solidez teórica como catedrático un conocimiento profundo de las relaciones entre contabilidad y fiscalidad. Actuó como presidente honorífico el profesor José María Fernández Pirla, maestro de maestros tanto en contabilidad como en economía de la empresa.

En el año largo que duraron las reuniones, y la posterior redacción, del *Libro blanco*, tomé la decisión, que comuniqué a mis colaboradores en el ICAC, de dar libertad total a la Comisión de Expertos para que programase su trabajo, discutiese y llegase a las conclusiones que representaran su punto de vista. Aunque mantenía reuniones periódicas con el presidente y los funcionarios del ICAC realizaron las labores de secretaría, levantando actas y ayudando a redactar las conclusiones del Grupo y de las comisiones que se crearon en su seno, nunca impusimos ningún criterio ni fueron a las reuniones con puntos de vista u opiniones que prejuzgasen decisiones a tomar.

El resultado fue un conjunto de 105 recomendaciones, que abordaban todos los extremos del sistema contable, salvo la auditoría que no estaba en cuestión en ese momento, desde la configuración del Derecho contable hasta la forma de presentar los estados financieros. Se admitía que las NIIF regularían la emisión de los estados financieros consolidados de las empresas cotizadas, pero se recomendaba que todas las empresas españolas, con independencia de su tamaño y de si cotizaban en bolsa o no, aplicasen exclusivamente la normativa española en la elaboración de cuentas individuales.

Por otra parte, se instaba a modificar la normativa contable española, es decir, el PGC, teniendo en cuenta las opciones de las normas internacionales, de manera que se escogiese, de entre las opciones permitidas, la que mejor reflejase la imagen fiel, simplificando siempre que fuera posible los procedimientos contemplados en las NIIF. Esto significaba mantener el PGC tal y como se había concebido desde 1973, sin perjuicio de su modificación para adaptarlo a los requerimientos de las normas emitidas por el IASB. También se instaba al mantenimiento de las adaptaciones sectoriales y se veía positiva la introducción del valor razonable en la valoración de instrumentos financieros, aunque se recomendaba no permitir el reparto de beneficios generados exclusivamente por la aplicación de este criterio de medición.

Además, se instaba a simplificar la contabilidad de las empresas más pequeñas, sumándose a la tendencia de disminuir los costes administrativos a las entidades más pequeñas. La propuesta se cifró en recomendar un libro diario más sencillo y el tratamiento simplificado de ciertas operaciones complejas, como el arrendamiento financiero y el efecto impositivo.

Puesto que el ICAC dependía de la Subsecretaría de Economía, encontré en su titular, Miguel Crespo Rodríguez, un excelente aliado en la idea de someter a una catarsis general a los sectores interesados en la información financiera, apoyando la creación de la Comisión del Expertos, así como en la de poner en práctica, poco a poco, las recomendaciones que se desprendían del Informe elaborado, en la medida que dependiesen del Ministerio.

Las conclusiones del Libro Blanco incluían una recomendación de carácter institucional, que no dependía solo de un Ministerio, ni de una autoridad: la de unificar en uno solo los emisores de normas contables existentes (ICAC, Banco de España, Dirección General de Seguros y Comisión Nacional del Mercado de Valores). Este objetivo se veía de difícil consecución sin una reforma en profundidad de la supervisión financiera en España, razón por la que hoy en día está todavía en proceso.

Desde el ICAC se impulsó, tras recibir las conclusiones del Libro Blanco, su puesta en práctica paulatina, lo que suponía, en el medio plazo, la reforma de la legislación mercantil y del PGC para lograr la convergencia con la normativa internacional, que auspiciaba también la Unión Europea a través de la modificación de las directivas contables.

Tras la publicación de las conclusiones del Libro Blanco¹², el ICAC, que las asumió en la medida que fuesen practicable, tenía dos tipos de tareas: una a corto plazo que era la adaptación de las normativas comunitarias que modificasen la contabilidad a la normativa española, y otra a más largo plazo que consistía en la modificación del PGC para adaptarlo a las normas internacionales, siguiendo las recomendaciones.

Fue la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social la primera que trasladó algunas de las recomendaciones del Libro Blanco, en concreto introdujo modificaciones en el Código de Comercio y de la Ley de Sociedades Anónimas para validar la utilización del valor razonable, que también se había introducido en la IV Directiva por la Unión Europea, exigiendo a las sociedades que, en sus cuentas consolidadas e individuales, completasen el informe de gestión con una información sobre su exposición a los riesgos de precio, crédito, liquidez y flujos de caja. También se estableció, en esta Ley, el régimen de contabilidad simplificada para las sociedades de responsabilidad limitada más pequeñas.

En esa misma Ley se creó dentro del ICAC el Consejo de Contabilidad, decisión que adoptaba de una manera parcial, la recomendación de que hubiese en España un único emisor de normas contables. Se obligaba a que las normas que se propusieran aprobaran los diferentes emisores estuvieran consensuadas entre todos, para asegurar su idoneidad y adecuación al Marco Conceptual de la Contabilidad regulado en el Código de Comercio. Este Consejo está presidido por el presidente del ICAC y formado, además, por un representante del Banco de España, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Asiste, con voz, pero sin voto, un representante del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a la tarea a largo plazo de modificación del PGC, se planificó en el ICAC durante mi mandato, pero no se pudo ni nombrar al Grupo de Trabajo que la llevaría a cabo ni señalar los aspectos que se deberían modificar. Esta tarea tomaría cuatro años más, hasta que se produjo la emisión del PGC de 2007.

No obstante, en el ICAC se realizó un análisis interno respecto a las diferencias que pudiese tener el PGC vigente de 1990 y la normativa internacional, de manera que las consultas que se respondían comenzaron a tomar los criterios de las NIIF en la medida que no fueran contradictorios con la normativa española.

¹² El texto del *Informe sobre la situación actual de la contabilidad en España y líneas básicas para abordar su reforma* (Libro Blanco para la reforma de la contabilidad en España), está disponible para su consulta y descarga en la página web del ICAC, en la dirección <https://www.icac.gob.es/node/689>

¹³ Apartado IV, punto 24, de la Introducción del Decreto 530/1973, de 23 de febrero, que aprueba el PGC promovido por Carlos Cubillo Valverde, gran mentor de la planificación contable española y presidente del Instituto de Planificación Contable (creado por Real Decreto 1982/1976, de 24 de agosto), que fue sustituido por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (creado por la Ley 19/1988, de 12 de julio).