

# 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

**ilclalcl** Instituto de Contabilidad y  
Auditoría de cuentas

## 1.29 El marco institucional de la información corporativa

Santiago DURÁN DOMÍNGUEZ

Presidente del ICAC desde 2020

### 1 Antecedentes

El Plan General de Contabilidad (PGC) de 1973, aprobado por el Decreto 530/1973, de 22 de febrero significó el inicio de la normalización contable en España y por tanto de la modernización de la información corporativa. Este Plan, como es conocido, fue aprobado con carácter de aplicación voluntaria, pero, en su fondo, el objetivo era conseguir que en un futuro cercano su aplicación fuese obligatoria. De forma progresiva las empresas empezaron a utilizarlo para acogerse a beneficios fiscales permitidos por las leyes de regularización o de actualización de balances, lo que condujo a la obligación legal de su utilización.

Precisamente, por ese carácter obligatorio, se hizo necesario establecer la forma en que se llevaría a cabo la adaptación sectorial del Plan, así como, la institución encargada de la planificación contable, creándose el Instituto de Planificación contable a través del Real Decreto 1982/1976 de 24 de agosto.

El Instituto de Planificación Contable sería sustituido en 1988 por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC), creado por la Ley 19/1988 de Auditoría de Cuentas, norma que en su Disposición Adicional segunda suprime el Instituto de Planificación Contable y atribuye sus competencias al ICAC. En la actualidad este es el marco institucional de la actividad de auditoría y contabilidad que ha permanecido inalterable en los últimos 35 años.

El éxito de la institución no impide plantearse las necesidades futuras que redunden en una mayor eficacia y cumplimiento de los requisitos que se deben esperar de los organismos públicos. De hecho, ya en el año 2002, el Libro Blanco de la Contabilidad puso de manifiesto la necesidad de disponer de un único regulador contable, siempre que se le dotara de unos procedimientos específicos que garantizaran la presencia activa de los supervisores en la elaboración y aprobación de las normas que afecten especialmente a las entidades financieras. Asimismo, el Libro Blanco recomendaba la separación formal del órgano emisor de normas contables del órgano encargado de la regulación y supervisión de la actividad de auditoría.

En consecuencia, este 50 aniversario del PGC de 1973 puede resultar un buen momento para reflexionar acerca de hacia dónde debería evolucionar el marco institucional de la información corporativa en España, en particular, cuando nos encontramos ante un momento en el que se está produciendo una transformación en el contenido de esta al incorporarse de lleno la información sobre sostenibilidad.

Actualmente el ICAC, Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, asume la doble competencia de ser regulador de la actividad de auditoría de cuentas y ser regulador de la información corporativa (información financiera e información sobre sostenibilidad).

No obstante, los supervisores financieros (DGSFP; Banco de España y CNMV) tienen competencias de regulación contable en su ámbito, si bien sus normas requieren de informe preceptivo del Consejo de Información Corporativa del ICAC. Este Consejo, presidido por el ICAC, está formado por un representante del Banco de España, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, de la CNMV y asisten con voz y sin voto, la IGAE y la Dirección General de Tributos.

El análisis de la situación nos debe llevar, en primer lugar, a revisar de manera sucinta cómo se afronta la cuestión en los países de nuestro entorno para, después, poder plantear las mejores soluciones de cara a futuro.

## 2 Análisis internacional: supervisión de auditoría en la UE

La regulación de la auditoría de cuentas en el ámbito de la UE está integrada fundamentalmente por la Directiva 2006/43/CE relativa a la auditoría legal de las cuentas anuales y de las cuentas consolidadas, modificada por la Directiva 2014/56/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento 537/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los requisitos específicos para la auditoría legal de las entidades de interés público. Sin ánimo de ser exhaustivos, los elementos esenciales de la supervisión pública de acuerdo con la Directiva incluyen:

- Cada Estado miembro debe designar una autoridad única responsable de la supervisión pública de los auditores legales y las sociedades de auditoría.
- La independencia de la autoridad respecto a los profesionales de la auditoría es una premisa fundamental para la integridad, la eficiencia y el funcionamiento adecuado de tal supervisión pública.
- El sistema de supervisión deberá ser transparente, lo que supone la publicación de programas de trabajo y de informes de actividad anuales.
- El sistema de supervisión pública deberá contar con una financiación adecuada. La financiación del sistema de supervisión pública deberá ser segura y estar libre de cualquier influencia indebida por parte de auditores legales o sociedades de auditoría.
- Se establecen unos ciclos mínimos obligatorios de inspección para los auditores de entidades de interés público de 3 y 6 años en función del tamaño.

Con esos parámetros, el modelo de supervisión elegido mayoritariamente en la UE (incluidos España, Alemania y Francia) ha sido el de un Supervisor único e independiente de auditoría.

## 3 Análisis internacional: regulación contable

En relación con el marco institucional de la regulación de la información financiera existen dos aspectos esenciales a considerar:

- La emisión de normas contables, que es lo que se conoce como regulación (normalización) contable. En este ámbito, en los diferentes países existen organismos, públicos o privados, emisores de normas contables que, en función de su rango, tienen que ser aprobadas por las autoridades competentes (con carácter general Ministerio de Justicia o Ministerio de Economía) de cara a su validez y entrada en vigor.
- La competencia relativa al control y supervisión de la calidad de la información financiera. En relación con esta función, no está generalizado su establecimiento y más bien suele quedar reducido al papel de los supervisores financieros sobre las entidades bajo el alcance de su supervisión.

Lógicamente, en estos momentos las dos cuestiones anteriores deben extenderse también a la información corporativa sobre sostenibilidad.

Centrándonos en el ámbito de la UE y en el primero de los aspectos señalados, la regulación de la información corporativa nacional combina la existencia de organismos reguladores privados o públicos y excluye la atribución de la competencia a los supervisores financieros.

De esta manera, por una parte, nos encontramos con países como Alemania, Austria, Holanda e Italia que cuentan con reguladores privados en forma de asociación o fundación, si bien es cierto que, con carácter general, cuentan con la participación en ellos de diferentes órganos gubernamentales y de los reguladores financieros.

Frente a ello, existen otros países como Francia, Bélgica, Portugal, Dinamarca o España en los que el regulador es de carácter público, contemplando la participación de los supervisores o del sector privado para asegurar la consistencia de sus pronunciamientos. Un ejemplo de ello es la existencia de los comités consultivos del ICAC, tanto en el ámbito de la contabilidad como en el de la sostenibilidad.

Por último, hay que señalar que existen otros tipos de soluciones diferentes, de carácter residual, entre las que se pueden mencionar el caso de Finlandia, sin regulador y cuya competencia recae en el Ministerio de Economía, o el de Irlanda que se remite a la regulación contable del Reino Unido.

## 4 El caso del Reino Unido

Aunque el Reino Unido no forma parte de la Unión Europea desde 2021, resulta relevante hacer referencia a su modelo, tanto por la tradición del país en el desarrollo de la regulación de la información financiera y de la actividad de auditoría en toda Europa como por la similitud del modelo institucional con el español.

El Financial Reporting Council (FRC), creado en 1990, es un regulador independiente de la actividad de auditores, actuarios y contables; y además es el responsable de la regulación contable en el Reino Unido e Irlanda.

Es un regulador que coexiste con el modelo de “*twin peaks*” establecido en el Reino Unido en el año 2010, cuando el supervisor financiero único creado en el año 1997 (FSA) se separó en dos agencias: Una autoridad de conducta (FCA) y una autoridad de regulación prudencial (FRA).

El FRC va a ser sustituido por la Audit, Reporting and Governance Authority (ARGA). Esta sustitución es consecuencia de una revisión independiente del funcionamiento del FRC encargada por el Gobierno del Reino Unido culminada en 2018 (Informe Kingman) y asumida por el gobierno británico en 2019. En el análisis efectuado sobre la efectividad del FRC, y después de estudiar todas las alternativas, incluida la inclusión dentro de la autoridad de conducta, se consideró que la mejor opción era la creación de ARGA, organismo que va a responder de manera directa al Parlamento del Reino Unido, con las competencias que ya tenía la FRC, pero reforzando las debilidades detectadas, principalmente vinculadas a su gobierno e independencia, pero manteniendo sus competencias que incluyen:

- Supervisión de la actividad de auditoría, del mercado de auditoría y del reporting corporativo.
- Vigilancia de la profesión.
- Desarrollo de estándares de auditoría, contables de gobierno corporativo y actuariales.

En este sentido el cambio también incluye transformar la autorregulación en las normas de auditoría y de control de calidad en normas de carácter público. En relación con esta transformación, resulta particularmente destacado que un país líder en el marco de la información corporativa, tras un análisis tan consistente y profesional como el llevado a cabo por la comisión Kingman, haya concluido considerando que la mejor solución es un regulador público independiente, separado de cualquier otro regulador financiero y dependiente del Parlamento.

## 5 Perspectiva futura

La comparativa internacional realizada parece llevarnos a concluir que, considerando los dos grandes ámbitos de actuación del ICAC, este se encuentra en línea con sus homólogos internacionales de los países más avanzados.

No cabe duda de que, desde un punto de vista general, la solución más adecuada pasaría por disponer de un supervisor público de la actividad de auditoría de cuentas independiente de cualquier otra autoridad supervisora, mientras que en el ámbito de la regulación contable se trataría de disponer de un regulador único, ya sea de carácter público o privado.

Es importante resaltar que, en este contexto, el ICAC, al contar con una estructura de competencias, separada en sus dos grandes ámbitos de actuación, encajaría perfectamente en estas soluciones. En concreto, el ICAC cumple con los mejores estándares internacionales demostrando, a lo largo de sus 35 años de existencia, su éxito y su papel fundamental en la modernización de la información financiera en España.

Si bien, en el marco de esta meditación, también debería cuestionarse si la coexistencia de las dos funciones en la misma institución debería mantenerse habida cuenta de las consideraciones recogidas hace dos décadas en el Libro Blanco de la Contabilidad. Y la respuesta la podemos tener en el modelo expuesto de Reino Unido donde el análisis profundo realizado en el año 2018 no cuestionó en absoluto esta solución. Además, desde el punto de vista de la eficacia de la gestión de los recursos públicos, no parece ni necesario ni eficiente plantearse

como solución la creación de nuevos organismos sino en trabajar logrando la mayor eficiencia de aquellos organismos ya existentes, sobre todo, en los que como el ICAC ya cumplen con los estándares internacionales.

Por todo ello, parece que lo que se debería de tratar es de lograr la máxima eficiencia para dar el adecuado servicio público que se debe esperar del ICAC y ello pasaría por dar respuesta a una serie de cuestiones esenciales:

- Reforzamiento de la estructura de gobierno y organizativa de los dos ámbitos de actuación del organismo que fortalezca su independencia, el control de su actividad y su dedicación al interés público.
- Dotar de financiación propia para la totalidad de las actividades de la organización, lo que requeriría el establecimiento de un mecanismo de financiación específico para la actividad regulatoria de la información corporativa, toda vez que la actividad supervisora de auditoría ya dispone de recursos propios.
- Dotar de la suficiente autonomía operativa que permita implementar todos los recursos disponibles, de acuerdo con el principio de eficacia, para el cumplimiento de los objetivos legalmente establecidos.

Adicionalmente, una vez que se disponga de una organización con los más altos estándares de gobernanza, el paso siguiente sería establecer los mecanismos que permitan asumir la totalidad de la regulación contable con la necesaria participación de los organismos supervisores.

Por lo tanto, nos encontraríamos ante un cambio cuya implementación es menos complicada de lo que podría imaginarse porque el ICAC ya dispone de la estructura organizativa para el desarrollo de la actividad y de financiación autónoma de uno de los dos bloques en que consiste su actividad.

En este momento en que conmemoramos los cincuenta años de la contabilidad moderna en España, se puede decir que mientras que el marco regulatorio ha cumplido su cometido, al ir evolucionando en línea con los cambios de la economía y la regulación internacional, el marco institucional se encuentra unos pasos por detrás de aquellos países que nos sirven como referencia, y cubrir esa brecha resulta fundamental para el definitivo fortalecimiento de la calidad de la información corporativa en España.