



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

NOTA SOBRE LAS DIFICULTADES DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO PARA LA FORMULACIÓN, APROBACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN PLAZO, EJERCICIOS 2022 Y 2023

¿Qué causas impiden que se conozca, en el plazo establecido por la normativa, la información relativa al empleo de los recursos públicos por parte de algunas entidades?

¿Qué soluciones se proponen?



[Informe n.º: I.632](#)
[Aprobado por el Pleno el 28/07/2025](#)



NOTA SOBRE LAS DIFICULTADES DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO PARA LA FORMULACIÓN, APROBACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN PLAZO, EJERCICIOS 2022 Y 2023



¿Quiénes son los destinatarios de la información sobre la ejecución del presupuesto y la actividad económico-financiera de las entidades públicas?

Las Cortes Generales, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, los Plenos de las entidades locales, los órganos de gestión de las entidades, los ciudadanos, las empresas e instituciones financieras, así como los órganos de control de interno de las diferentes administraciones (Intervenciones Generales) y de control externo (los de las Comunidades Autónomas y el Tribunal de Cuentas).



¿Por qué se ha decidido su control?

Algunas entidades incumplen los plazos de formulación, aprobación y rendición de sus cuentas anuales, por lo que se plantea la necesidad de conocer los motivos de esta situación, así como facilitar a la Cortes Generales información sobre las causas que impiden el cumplimiento de esas obligaciones, y proponer las medidas correctoras a adoptar.

Ámbito objetivo

Causas por las que las entidades públicas no han formulado, aprobado o rendido sus cuentas anuales en los plazos legalmente previstos, y publicación en el Registro de cuentas anuales del sector público.

Ámbito subjetivo

Treinta y cinco entidades del sector público institucional estatal con presupuesto limitativo (7 agencias estatales y 28 organismos autónomos), que a 1 de octubre de 2024 presentaban incidencias en la rendición de las cuentas anuales de los ejercicios 2022 y/o 2023.

Ámbito temporal

Cuentas anuales de los ejercicios 2022 y 2023.



¿Con qué objetivos?

- ❖ Conocer las **debilidades y deficiencias** en el **proceso de formulación y rendición de cuentas**, en las distintas fases del proceso:
 - Formación de la cuenta anual
 - Auditoría y aprobación
 - Rendición al Tribunal de Cuentas
 - Publicación
- ❖ **Proponer** las **medidas** que conlleven una **mejora** de los **procedimientos**, a fin de **alcanzar la plena transparencia** de las **cuentas** anuales y de la **gestión económica** de las entidades.



Conclusiones

- **Treinta y cinco entidades** del sector público institucional sujetas a presupuesto limitativo han presentado **dificultades** para la aprobación y rendición de las cuentas de 2022 o 2023 dentro de los plazos establecidos. **Cinco** de ellas (AEMET, CEDEX, OAPN, SEPIE e UIMP) **no han aprobado** sus cuentas anuales de 2023 y **dos** (AEMPS y ENESA) lo han hecho **con retrasos** especialmente significativos en relación con la fecha de emisión del informe del auditor. La **AEMET no ha formulado las de 2023, y 24 entidades formularon** sus cuentas de **2022 con retraso** y **27 las de 2023** y superior a 6 meses: CEDEX, OAPN, SEPIE, CAPN, UIMP y AECID.
- Algunos organismos realizan **varias formulaciones** de sus cuentas anuales, con el efecto sobre la **aprobación y rendición** de la cuenta **fuera del plazo legal** y la **integración en la CGE** de cuentas formuladas (**no definitivas**).
- Las **cuentas aprobadas** y los correspondientes **informes de auditoría** están **publicados** en las sedes electrónicas o páginas web de los organismos y se han publicado, asimismo, en el Registro de Cuentas anuales del Sector Público.
- Las principales **razones** que explican las **dificultades** en todo el **proceso** desde la **formulación** hasta la **aprobación y rendición** de las **cuentas anuales** están relacionadas con:
 - **Trámites internos** (falta de una estructura adecuada de los servicios de contabilidad y de gestión económica, dependencia de la información de otras unidades, estructuras descentralizadas, falta de automatización de procedimientos, y solapamiento en el tiempo con otros procesos).
 - Proceso de **auditoría** y retrasos en su finalización (escaso margen de tiempo).
 - Falta de **personal** cualificado, vacantes, rotación elevada en las jefaturas del servicio de contabilidad por la desproporción entre la responsabilidad e intensidad de trabajo y las condiciones económicas.
 - **Aplicaciones de gestión** insuficientemente automatizadas en su interrelación con los sistemas de información contable.



Recomendaciones

- ❖ **Al Gobierno:**
 - Revisar el actual modelo competencial en materia contable, valorando la oportunidad de que la IGAE asuma un papel más activo en los servicios económico-financieros y de contabilidad de las entidades del sector público institucional del Estado.
- ❖ **A los presidentes o directores de las entidades y a sus órganos de gobierno:**
 - Adecuar los servicios de gestión económica en general, y de contabilidad en particular, a la actividad y dimensiones del organismo.
 - Dotar de personal debidamente cualificado y adecuadamente retribuido, y de los medios técnicos suficientes para el desempeño de las funciones que les corresponden.
 - Velar por el fiel cumplimiento de los plazos de rendición de las cuentas.
- ❖ **A los presidentes o directores de las entidades, y a la IGAE y al Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública:**
 - Arbitrar procedimientos ágiles para la cobertura de vacantes de las unidades de contabilidad, con apoyo de la IGAE y del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública.
- ❖ **A la IGAE:**
 - Desempeñar un papel más activo en la vigilancia y control de la organización de las oficinas contables.
 - Ampliar o complementar el contenido de los informes de auditoría de cuentas con la indicación de los aspectos sobre los que ha girado el análisis de riesgos y posterior ejecución de la auditoría.



■ Introducción

La normativa establece controles sobre la actividad económico-financiera pública, con el fin, entre otros, de verificar que se adecúa la legalidad, así como para contribuir a la necesaria transparencia de la gestión realizada con los recursos públicos, corregir las deficiencias que se detecten y promover mejoras organizativas y procedimentales.

Este control se realiza mediante la rendición de las cuentas que los responsables de las entidades públicas deben enviar anualmente al Tribunal de Cuentas, de acuerdo con los artículos 138 y 139 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP). Corresponde a este Tribunal el control sobre la rendición de cuentas: verificar que se han formado y publicitado convenientemente, y que le han sido remitidas a los efectos de ejercer sus funciones de fiscalización previstas en el artículo 136.2 de la Constitución Española y reguladas en sus Leyes Orgánica y de Funcionamiento.

Existe una dualidad competencial en materia contable en el sector público administrativo institucional. La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) tiene la función de establecer el marco y dar impulso a la organización de las oficinas de contabilidad y de su inspección, conforme establece la LGP, en tanto que en el órgano directivo recaen las funciones de contabilidad y organización de los servicios de conformidad con las normas de carácter general establecidas por el Ministerio de Hacienda.

¿Qué se ha analizado en esta Nota?

En la nota se analizan las debilidades y deficiencias que se presentan en el procedimiento de formulación, aprobación y rendición de cuentas por parte de algunas entidades de sector público administrativo del Estado, y que inciden en los plazos de rendición de las cuentas anuales al Tribunal de Cuentas.

Se ha circunscrito el análisis a las cuentas de 35 entidades (7 agencias estatales y 28 organismos autónomos) del total de las que integran el Sector Público Institucional Estatal (SPIE) y cuyo presupuesto es limitativo (103 entidades en 2022 y 105 en 2023), y que a 1 de octubre de 2024 presentaban incidencias en la rendición de las cuentas anuales de los ejercicios 2022 y/o 2023.

También se ha analizado la publicidad de las cuentas anuales.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas ha realizado esta fiscalización?

Esta fiscalización responde principalmente al objetivo estratégico I “Contribuir a una gestión de los fondos públicos eficaz, eficiente y transparente” del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2024-2027, y su realización está motivada en la necesidad de facilitar a la Cortes Generales información sobre las causas que impiden que algunas entidades del sector público estatal cumplan las obligaciones de formulación, aprobación y rendición de sus cuentas anuales en plazo, así como proponer las medidas a adoptar para corregir esta situación.

■ Principales resultados y conclusiones

- I. Las entidades públicas deben formular cuentas anuales de acuerdo con los principios contables que les sean de aplicación, en el plazo máximo de tres meses desde el cierre del ejercicio económico. La formulación recae en el cuentadante, principal órgano ejecutivo de la entidad. Existen dificultades relacionadas con esta fase debidas tanto a procedimientos internos como a la organización y el personal de los servicios de contabilidad.

A 2 de julio de 2025, fecha de cierre de los trabajos de esta nota, todas las entidades fiscalizadas habían formulado sus cuentas anuales, pero la AEMET no había formulado las del ejercicio 2023, acumulando un retraso de más de 15 meses.

Un total de 24 entidades en el ejercicio 2022, que ascendió a 27 en 2023, formularon sus cuentas anuales con retraso, el cual fue, por término medio, de tres meses para el primer ejercicio y de algo más de dos meses y medio para el segundo. No obstante, registraron retrasos superiores a seis meses en cualesquiera de los ejercicios: el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX), el Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN), el Servicio Español para la Internacionalización de la Educación (SEPIE), el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional (CAPN), la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Algunas entidades que cumplen con el cierre anual de la contabilidad y con la preparación de estados financieros antes del 31 de marzo, realizan una o varias formulaciones con posterioridad, como consecuencia de la necesidad de subsanar incorrecciones contables. Estas nuevas formulaciones tienen como efecto inmediato la dificultad, cuando no la imposibilidad, para aprobar la cuenta anual dentro del plazo legal de siete meses desde la finalización del ejercicio económico al que se refiere, con el consiguiente retraso en la rendición al Tribunal de Cuentas, y con la consecuencia añadida de que la integración en la Cuenta General del Estado (CGE) se realiza con cuentas no definitivas que contienen defectos o deficiencias, que son subsanados con posterioridad a la formación de la CGE.

Por lo que se refiere a las cuentas de 2023, las de la AECID no se integraron en la CGE, por no haber sido remitidas a la IGAE en el plazo establecido normativamente. EL CAPN, el CUFPN y el INTA tuvieron que modificar su cuenta anual de 2023 y formularla dos veces más, y la CH Guadalquivir en tres ocasiones después de la primera formulación.

Los principales puntos críticos identificados en el proceso contable que demoran la formulación de las cuentas en plazo son una estructura de los servicios de gestión económica y contabilidad no adaptada a la dimensión de la entidad, la ausencia de un conocimiento y planificación adecuados de los procesos de cierre, la dependencia del cierre y calidad de la información de otras unidades administrativas internas, - situación más relevante cuanto mayor descentralizada sea la organización y mayor sea el número de agentes implicados en los procesos-, la demora en el registro de las operaciones y demás anotaciones contables, la falta de automatización de procedimientos y la coincidencia en el tiempo con otros trabajos (apertura del nuevo ejercicio y carga del nuevo presupuesto).

Por lo que se refiere al personal se ha observado una necesidad de mayor cualificación, un elevado número de vacantes que se extienden en el tiempo, así como una rotación elevada en las jefaturas del servicio de contabilidad por la desproporción entre la responsabilidad e intensidad de trabajo y las condiciones económicas.

2. La auditoría de la cuenta anual de las entidades del sector público administrativo estatal se realiza por la IGAE, en general, en los plazos previstos en las correspondientes instrucciones internas, aunque se requeriría una comunicación más fluida con el ente auditado y la ampliación del contenido del informe de auditoría.

Las cuentas formuladas se ponen a disposición de los auditores. La realización de la auditoría se realiza de acuerdo con un marco normativo específico, además del general establecido en la LGP y en el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la IGAE.

La auditoría empieza cuando después de la puesta a disposición del auditor de la cuenta anual, este fehacientemente comunica el inicio a la dirección de la entidad. En general no se producen dilaciones en esta comunicación que estrecharían el margen de tiempo en que aquella se ha de realizar.

A lo largo del trabajo, el responsable de la auditoría realiza las peticiones de documentación e información en el plazo que discrecionalmente considera más apropiado. La normativa no prevé ninguna consecuencia ante el hecho excepcional de que una entidad no aporte en plazo la documentación solicitada, más allá de la repercusión en la opinión sobre los estados financieros auditados, sin perjuicio de una comunicación informativa a las entidades de tutela. En ningún informe analizado hay manifestaciones en este sentido.

El procedimiento prevé, salvo casos tasados, la emisión de un informe provisional, que se somete a alegaciones. Con carácter previo al informe provisional el interventor delegado puede dar traslado al órgano gestor de los resultados más significativos puestos de manifiesto en la auditoría realizada, si bien la IGAE entiende que debe hacerse de forma general, para emitir la opinión sobre la imagen fiel de los estados financieros en su conjunto. No obstante, el Tribunal considera que la comunicación de resultados, según se vayan concluyendo las áreas de trabajo, se consideraría una buena práctica para ahorrar tiempo en el procedimiento, y para reducir o evitar alegaciones. Asimismo considera el Tribunal que se debe dar traslado previo a la entidad auditada de las pruebas que se van a llevar a cabo, de los criterios del auditor en la valoración de algunas operaciones y de los tiempos y plazos de ejecución previsibles.

En once entidades, para un total de diecisiete cuentas de los ejercicios 2022 y 2023, no se ha emitido informe provisional, si bien únicamente se han aprobado en plazo seis cuentas de algunas de ellas, mientras que las once cuentas restantes se aprobaron con retraso debido a otras causas, tales como la demora en la aprobación por el órgano competente de la entidad, o porque las entidades formularon inicialmente con retraso o realizaron sucesivas formulaciones en una fecha que no permitió al auditor emitir su informe antes del límite para la aprobación de dichas cuentas (31 de julio del ejercicio siguiente).

Tras el análisis de las alegaciones se procede a la emisión del informe definitivo, en un plazo no superior a tres meses desde la fecha en que la entidad auditada pone a disposición del auditor las cuentas anuales debidamente formuladas y los registros y documentos contables que las soportan. Para las cuentas de los ejercicios 2022 y 2023 de cinco entidades (AEBOE, CMTAB, ICAA, INAEM y MCT), el informe definitivo de auditoría se emitió superando el plazo de tres meses desde la formulación de aquéllas. También se superó ese plazo para la cuenta de 2023 de las entidades AECID, CEPC, ENESA e ITJ (Anexo 5 y Anexo 6).

En el caso de formulaciones en dos o más ocasiones, que generalmente se realizan por el gestor con el fin de evitar un informe de auditoría con una opinión desfavorable o con salvedades importantes, se ha observado la buena práctica de la IGAE de realizar la auditoría en un plazo más breve, al objeto de colaborar con la entidad en el cumplimiento de los plazos de aprobación y rendición. No obstante, las reformulaciones o modificaciones derivadas de ajustes no propuestos por el auditor han dado origen a su vez a un retraso o a un nuevo informe provisional de auditoría, en ocasiones por un periodo similar o superior al inicialmente dispuesto con repercusión directa en el plazo de rendición.

Un último punto crítico del proceso de auditoría deriva de la ejecución de los trabajos en un plazo relativamente breve que repercute en el alcance e intensidad de las pruebas que se realizan y, en

3. Aprobación de la cuenta generalmente sin retraso, salvo las de cinco entidades, y remisión en plazo al Tribunal de Cuentas por conducto de la IGAE. La publicidad de la información se realiza de forma adecuada.

La AEMET no ha aprobado las cuentas de los ejercicios 2022 y 2023. Se ha emitido un segundo informe definitivo de auditoría sobre las de 2022 y las de 2023 no se han formulado. Tampoco se han aprobado las cuentas de 2023 del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX), del Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN), del Servicio Español para la Internacionalización de la Educación (SEPIE) y de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP).

La IGAE dispone de hasta un mes desde que recibe la cuenta anual para su remisión al Tribunal de Cuentas, junto con el informe de auditoría. Este extremo se ha cumplido en todos los casos. Asimismo se ha comprobado que se han publicado en las sedes electrónicas o páginas web de los organismos y agencias estatales, y en el Registro de Cuentas anuales del Sector Público.

■ Valoración Global

En función de mandato legal -artículos 138 y 139 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria-, los titulares de las entidades sujetas a la obligación de rendir cuentas deben remitirlas debidamente aprobadas a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), acompañadas del informe de auditoría que corresponda, dentro de los siete meses del ejercicio económico al que se refieren. La IGAE las debe enviar al Tribunal de Cuentas, junto con el informe de auditoría, en el plazo de un mes desde que las hubiera recibido.

De las entidades del sector público institucional sujetas a presupuesto limitativo, el 26 % (27 de 103) para el ejercicio 2022 y el 30 % (31 de 105) en el 2023 han presentado dificultades para la aprobación y rendición de las cuentas dentro de los plazos establecidos.

Existen diversas causas que inciden en el retraso o falta de rendición de cuentas al Tribunal, tanto en el inicio del proceso (formulación de las cuentas), como en las fases siguientes (auditoría y aprobación). Las más relevantes se vinculan a la precariedad y movilidad en la ocupación de los puestos de los servicios de contabilidad, así como la falta de personal cualificado. También influye en el proceso la descentralización en la estructura de las entidades y la dificultad en la interconexión de sistemas de información necesarios para la obtención de las cuentas anuales. En cuanto a la fase de auditoría, el plazo del que dispone el auditor para emitir su informe definitivo es escaso (dos meses y medio), ya que una vez emitido el informe provisional la entidad dispone de un plazo de hasta quince días para formular alegaciones.

La aprobación de las cuentas por órganos colegiados, en lugar de un órgano unipersonal, incide en algunos casos en un retraso relevante en la aprobación y rendición de las cuentas al Tribunal.

■ Principales recomendaciones

A los presidentes o directores de los OOA y agencias estatales

- Organizar los servicios de gestión económica en general, y de contabilidad en particular, con una estructura proporcionada y adecuada a la actividad y dimensiones del organismo, dotada de personal debidamente cualificado y mejor retribuido; así como de medios técnicos suficientes para el desempeño de las funciones que les corresponden. Se recomienda que arbitren procedimientos ágiles para la cobertura de vacantes de las unidades de contabilidad, que debería contar con apoyo de la IGAE y del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, en particular en los puestos de mayor responsabilidad técnica.
- Velar por el fiel cumplimiento de los plazos de rendición de las cuentas que reflejan su gestión, asumiendo que errores contables menores no acaben siendo la causa de retrasos significativos en la presentación de sus cuentas.

Al gobierno

- Revisar el actual modelo competencial en materia contable, valorando la oportunidad de que la IGAE asuma un papel más activo en los servicios económico-financieros y de contabilidad de las entidades del sector público institucional del Estado.

A la IGAE

- Desempeñar un papel más activo en la vigilancia y control en la organización de las oficinas contables y conceder un apoyo técnico más permanente o continuo a las entidades del sector público institucional del Estado, de forma que los errores contables que producen reformulaciones de cuentas se puedan detectar con anterioridad al cierre del ejercicio y aligerar la carga del trabajo de auditoría, especialmente intensa en un breve espacio de tiempo.
- Que, salvaguardando los mínimos contenidos exigibles por las normas técnicas internacionales de auditoría, y modificando la normativa interna si es procedente, el contenido de los informes de auditoría de cuentas se amplíe o complementen con la indicación de los aspectos sobre los que ha girado el análisis de riesgos y posterior ejecución de la auditoría, de forma que permita una mayor comprensión y valoración del resultado alcanzado a la vista del escaso margen disponible para la ejecución del trabajo y la problemática concreta que las actividades que desarrolla la entidad conlleva.