

# LA INVERSIÓN PÚBLICA ANTE LA NUEVA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA: UNA GRAN LEY

## PUBLIC INVESTMENT IN THE LIGHT OF THE NEW GENERAL BUDGETARY LAW. A GREAT LAW.

FRANCISCO JAVIER DE ÁGUEDA MARTÍN. Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos  
 Director General de Carreteras de la Comunidad de Madrid. francisco.deagueda@madrid.org

**RESUMEN:** El B.O.E. de hace pocas semanas publicó la nueva Ley General Presupuestaria, que entrará en vigor el próximo 1º de enero de 2005. Esta nueva Ley representa un cambio fundamental en la ejecución y en el control de la inversión pública, que moderniza de forma considerable conceptos básicos de la misma. Desde hace varios años este autor ha estado pidiendo, prácticamente en solitario dentro del mundo de la construcción, estos mismos cambios que ahora se hacen realidad. El artículo analiza los beneficios esenciales que para la actividad inversora de la Administración representa todo ello.

**PALABRAS CLAVE:** INVERSIÓN, LEYES, PRESUPUESTO, GESTIÓN

**ABSTRACT:** The new General Budgetary Law was announced in the Official State Gazette several weeks ago and shall come into effect on the 1 January 2005. This new law represents a fundamental change in the manner and control of public investment and brings the basic concepts of the same right up to date. For several years the author of this article had almost been a lone voice, within the field of construction, in favour of these changes which have finally become reality. The article studies the main benefits of this law in terms of investment.

**KEYWORDS:** INVESTMENT, LAWS, BUDGET, ADMINISTRATION

### 1. INTRODUCCIÓN

El B.O.E. del pasado día 27 de noviembre de 2003 publicó el texto de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. La Disposición Derogatoria Única indica que queda derogado el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprobaba la anterior Ley General Presupuestaria. Se trata pues claramente de una sustitución de la antigua Ley por la nueva, y por tanto, incluso en una primera visión, de un cambio de importancia.

Cuando se analiza el texto articulado de la nueva disposición legal, se comprende perfectamente el porqué de esta sustitución integral: se han introducido varios conceptos fundamentales que trastocan completamente las ideas que subyacen en el texto derogado, y que suponen que con una Ley valiente se intenta solucionar el fondo del problema en el que estaba inmersa buena parte de la Administración, y que estaba dando lugar a múltiples malfunciones en el desarrollo

de su actividad económica, como recaudadora y dispensadora de los caudales que aportamos todos los ciudadanos y proveedora de la principal actividad inversora de la economía.

De entre los muchos y muy importantes cambios que se introducen, se pueden aquí destacar la sustitución del control presupuestario de la anterior Ley por el control de gestión basado en la obtención de objetivos predeterminados, la flexibilización de la gestión de los gastos de inversión, (sin que ello suponga en absoluto una disminución del grado de control del gasto público), la clara diferenciación entre el sector público y el sector empresarial de la propia Administración, la fiel contabilización del patrimonio gestionado por la Administración y la diferenciación de la labor específica de la Intervención General para distinguirla del puro control financiero y de la auditoría.

Todo esto con el objetivo, como indica la propia exposición de motivos de la Ley, de que dentro de un determinado

techo de gasto al Estado se *"le impida gastar más y le estimule a gastar mejor"*.

Seguidamente pasamos a analizar brevemente estos cambios y su importancia para la actividad inversora pública.

## **2. LA SUSTITUCIÓN DEL CONTROL PRESUPUESTARIO POR EL CONTROL DE GESTIÓN**

Tradicionalmente la Administración española ha utilizado como sistema de control de la inversión pública el control de la realización de los presupuestos anuales. Para ello se ha creado a lo largo de las últimas décadas un entramado legislativo de gran complejidad, que hace prácticamente imposible el sobrepasar la cantidad presupuestada en las inversiones públicas previstas por los Centros Directivos de la Administración. El corolario de esta situación ha sido el que el alcance de esta cantidad presupuestada ha sido el único objetivo que los gestores públicos han tenido como meta. Esto es lo que se ha definido de antiguo como el Control Presupuestario.

El Control de Gestión sin embargo busca el análisis y la sanción, positiva ó negativa, de toda una gestión, con especial incidencia en diferentes tipos de objetivos como pueden ser costes unitarios, objetivos cualitativos y cuantitativos, el grado de utilización de los medios disponibles, etc...

Este tipo de seguimiento del desempeño de una actividad productiva es claramente más completo y también más complejo: no toda la sanción se basa en una corta serie de cantidades a controlar, sino en la verificación de todo un condicionado previo a la obtención de dichos números, que hace que la gestión global haya sido correcta ó no. De esta forma, la realización de una determinada infraestructura puede realizarse en un plazo muy corto, pero con costes excesivamente altos por la utilización excesiva de las horas extraordinarias, por ejemplo, lo que no indicaría una gestión

correcta ó también una obra puede resultar de gasto muy reducido pero provocando incumplimiento del plazo de puesta en servicio, lo que tampoco sería idóneo. Para fijar los límites entre estas dos últimas posibilidades están los objetivos predeterminados, tanto de coste como de plazo, con la complementaria graduación analista de las desviaciones que sobre ambos se puedan predecir.

Este sistema de control ha sido implantado en la empresa privada desde hace mucho tiempo y llegado a sustituir completamente al control presupuestario dentro de la actividad normal de las empresas. Sin embargo, la

Administración española ha seguido, hasta la publicación de la nueva Ley General Presupuestaria, insistiendo únicamente en el control presupuestario como determinante de la idoneidad de una determinada gestión pública, sin tener en cuenta la percepción que, a nivel de la calle, tiene la ciudadanía sobre la forma en que se gastan los caudales públicos y se controla ese mismo gasto.

En este orden de ideas, y en diferentes ocasiones (1, 2, 3, 4), el autor ha expresado la idea de que a la opinión pública rara vez *"le interesan, salvo casos aislados, si se ha gastado más o menos que una determinada cantidad presupuestada sino, sobre todo, si esa cantidad se ha gastado bien; es decir, por ejemplo, si el coste por kilómetro del refuerzo de una determinada carretera de dos carriles ha estado dentro de los parámetros habituales ó no, y por qué razones"*. La antigua Ley General Presupuestaria no enunciaba nada al respecto, y la práctica habitual de las Administraciones tampoco prevía nada en ese sentido. En los diferentes controles parlamentarios a los gestores públicos rara vez, hasta la fecha, se ha hecho mención de otra cosa que no sea el porcentaje del presupuesto gastado efectivamente. Ha sido ésta *"una incitación al gasto por el gasto, que afortunadamente no ha producido efectos perversos por la responsabilidad de numerosísimos gestores públicos"*, pero que el sistema de control de la Ley de 1988 no hacía nada por apoyar. No se valoraba públicamente, y rara vez políticamente, el menor coste de ejecución de una determinada obra pública, cuando esto es un claro exponente de una buena gestión.

Como solución se propugnaba, en las notas bibliográficas arriba reseñadas, la sustitución del control presupuestario vigente por un control de gestión tal y como se entiende desde hace tiempo en la industria privada; se añadía que la implantación de un control de gestión no era difícil de implementar *"ya que requería simplemente el establecimiento de unos objetivos y la puesta en marcha de mecanismos para comprobar si esos objetivos eran alcanzados a lo largo del ejercicio"*.

Pues bien, el Capítulo II, y dentro de él más explícitamente el Art. 29, de la nueva Ley General Presupuestaria insta una clara y específicamente un control de gestión en la Administración Española, indicando (29.1) que *"por los Centros Gestores se establecerán los objetivos a conseguir y las acciones necesarias para alcanzarlos, así como las dotaciones de los programas presupuestarios"*. Más adelante (Art. 29.6) se indica que *"los objetivos plurianuales expresados de forma objetiva, clara y mensurable a alcanzar en el periodo, estructurados por programas"*; deberán ser objeto de los programas plurianuales ministeriales, así como *"la actividad a realizar para la consecución de los objetivos"*, *"los medios económicos, materiales y personales necesarios"* y *"las inversiones reales y financieras a realizar"*. Incluso (Art. 31.2) la Ley va un paso más adelante de la pura gestión

Se ha creado a lo largo de las últimas décadas un entramado legislativo de gran complejidad, que hace prácticamente imposible el sobrepasar la cantidad presupuestada en las inversiones públicas previstas por los Centros Directivos de la Administración

por objetivos cuando indica que "las asignaciones presupuestarias a los centros gestores de gasto se efectuarán tomando en cuenta el nivel de cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores", con lo que se instaura además un sistema económico de sanción de la gestión realizada.

Lo anterior, que lógicamente queda resaltado también en la exposición de motivos, supone una revolución en la gestión del gasto en la administración española; además, como veremos más adelante, la actividad de la Intervención General del Estado se adapta a esta nueva forma de concebir el control, con lo que la trascendencia de la reforma es aún más evidente.

No es ésta sin embargo la primera vez que un texto legal hace mención al control de gestión como sustitutivo del mero control presupuestario. La Ley de Presupuestos del año 1994 en su disposición adicional primera, ya dedicaba un artículo a esta cuestión, especificando que para un determinado número de programas se deberían controlar los objetivos de coste preestablecidos, con informe a las Cortes. Este texto legal no tuvo continuidad en años posteriores y quedó olvidado hasta ahora.

Sin embargo, todo gestor privado, desde hace ya muchas décadas, está acostumbrado a trabajar en un régimen de control de gestión, y más recientemente en un régimen de control por objetivos, como el que ahora establece la nueva Ley. No quiere decir ello que vaya a desaparecer con ello el presupuesto, sino que, aunque siga existiendo, tomará a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley la mera función de establecer el límite máximo del gasto, cosa que es por otra parte para lo que fue creado el presupuesto, para así poder fijar el tope necesario para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria; ésto último aún siendo otra de los grandes novedades de la Ley, no será comentado aquí por no introducir conceptos de tipo macroeconómico que no son objeto de este artículo.

Así pues, a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley, los gestores públicos tendrán toda la estructura legal a su disposición para gestionar mejor su actividad; es de esperar que la resistencia al cambio que es consustancial con toda actividad humana no impida, con el establecimiento de prácticas que no están taxativamente incluidas en la nueva Ley, que se edulcore el profundo sentido de mejora que este texto legal representa.

El tope legal que representa el crédito presupuestado seguirá existiendo como tal (Art. 33.2) dentro del concepto global de la estabilidad presupuestaria objeto de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, pero desde la entrada en vigor de la nueva Ley General Presupuestaria no será el único objetivo a alcanzar, sino que éste podrá ser múltiple, plurianual y controlado de forma elástica por

A partir de la entrada en vigor de la nueva Ley, los gestores públicos tendrán toda la estructura legal a su disposición para gestionar mejor su actividad; es de esperar que la resistencia al cambio que es consustancial con toda actividad humana no impida, con el establecimiento de prácticas que no están taxativamente incluidas en la nueva Ley, que se edulcore el profundo sentido de mejora que este texto legal representa

medio, por ejemplo, de indicadores que evalúen el resultado "en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad".

Sin embargo, nunca la dicha es completa, el Artículo 73.1 de la nueva Ley General Presupuestaria mantiene los pasos del procedimiento de gestión del gasto que ya había establecido la Ley anterior, con lo que la complejidad contable del procedimiento del gasto, como ya se denunciaba en las referencias (1), (2) y (3), seguirá sin corregirse, con la pervivencia de una gran número de documentos contables (RC, A, D, OK, ADOK, etc...) que se producen con la ejecución de una inversión y que solo garantizan que a lo largo del proceso de gasto nunca será posible sobrepasar la cifra presupuestada, asunto que el propio texto de la nueva Ley considera superado.

### 3. LA FLEXIBILIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN

El Artículo 61.2 de la antigua Ley General Presupuestaria del año 1988, solo permitía compromisos de gastos sobre varios ejercicios a las inversiones y transferencias de capital, los contratos de suministros, los arrendamientos y las obligaciones financieras del Estado. Esto constituía una rigidez innecesaria para otro tipo de gastos ya que el periodo anual de los presupuestos limitaba que proyectos distintos de los autorizados se prolongaran más allá del 31 de diciembre de cada año (la autorización de incorporaciones de crédito siempre fue muy restrictiva en la práctica).

Ahora, el Artículo 47.1 permite la plurianualidad para todo tipo de gasto, con lo cual la flexibilización es manifiesta.

Además, y en algo que atañe muy directamente a la inversión pública (a la que, como ya se ha visto, la Ley anterior ya permitía ser plurianual) la nueva Ley General Presupuestaria vincula los gastos de inversión a nivel de Capítulo, en vez de vincularlos a nivel de Artículo como era antes (Art. 43.1). El término "vinculación" en lenguaje presupuestario significa que la cantidad adscrita a un determinado crédito presupuestario no puede ser modificada de forma libre, sino únicamente gastarse en aquéllo para lo que estuvo prevista inicialmente. La mayor vinculación de una serie de partidas presupuestarias supone mayor rigidez para su gasto y por tanto, cuando surgen nuevas necesidades, mayor dificultad para realizar la inversión de la que se trate. Los términos "capítulo" y "artículo" definen: el primero la categoría general del gasto del que se trate (gasto corriente, transferencia, inversión, etc.); el término "artículo" significa más concretamente en qué función se van a utilizar las partidas presupuestarias de un capítulo. Así, por ejemplo, en el caso

de un Centro Directivo de carreteras, el apartado al que se aplica la inversión pública es el "capítulo" de inversión y el apartado al que se aplica la inversión en conservación de carreteras, es el "artículo" inversiones de reposición.

Si una determinada cantidad presupuestaria está vinculada al artículo de conservación de carreteras no puede ser utilizado para construir carreteras nuevas y viceversa. Sin embargo, si las cantidades se vinculan únicamente al capítulo Inversiones, sí puede existir este trasvase a lo largo del ejercicio presupuestario. De tal forma, y como se ha planteado más arriba, el Artículo 43.1 de la Nueva Ley General Presupuestaria flexibiliza claramente la gestión de un presupuesto, al exigir la vinculación sólo al nivel de capítulo.

Por último, se rebaja con carácter general el rango de la autoridad competente para aprobar modificaciones en el presupuesto, lo que dada la organización piramidal muy marcada de la administración española, simplifica notablemente el proceso de estas modificaciones al necesitar la aprobación de un menor número de estamentos. La inversión pública en infraestructuras requiere, por la misma naturaleza cambiante de la ejecución de las obras, numerosas modificaciones presupuestarias a lo largo de los diferentes ejercicios; el que esas modificaciones a partir de la nueva Ley requieran menos tramitación es indudablemente un paso en la buena dirección.

#### 4. LA FIJACIÓN DEL VALOR DEL PATRIMONIO PÚBLICO

En varias ocasiones (1,2) el autor ha señalado que *"parece indiscutible que es importante conocer el valor del patrimonio que se gestiona"; "no obstante, es necesario conocer este valor patrimonial aunque no sea más que para fijar unas cantidades lógicas para su conservación en términos de porcentaje"*. Pues bien, ya la exposición de motivos de la nueva Ley 47/2003 habla de *"la finalidad de la contabilidad del Sector Público Estatal de mostrar la imagen fiel del Patrimonio"*. Específicamente, el Artículo 119.2 exige al Sector Público Estatal que se muestre la imagen fiel del Patrimonio y más concretamente el Artículo 120.2 define como una de las finalidades de la contabilidad del Sector Público el poner de manifiesto la composición y situación del Patrimonio así como sus variaciones, y determinar los resultados de cada ejercicio desde un punto de vista económico-patrimonial.

Son estas proposiciones, que no dejarán de tener dificultades prácticas de aplicación, por la ineludible necesidad que originan de definir las diferentes convenciones técnicas

Conviene no olvidar, dado el grado de desarrollo que ya tiene nuestro país, que se va a producir cada vez más un desvío de los fondos de inversión en capital fijo hacia fondos para la conservación, y que un dato esencial para fijar las cantidades a invertir en este último apartado es conocer el valor monetario de lo que se quiere conservar. La nueva Ley General Presupuestaria permite ir en esta dirección

y contables para calcular el valor del patrimonio, las que probablemente han sido la causa fundamental de que hasta la fecha este problema no se haya concretado. Es una muestra más de la valentía de la nueva Ley el que este problema se ataque decididamente y de una vez por todas.

La fijación del valor del patrimonio no tiene un simple carácter de curiosidad en el caso del sector público. Desde luego, en el caso del sector privado constituye una de las partidas esenciales del balance de toda sociedad, y en numerosas ocasiones es el dato esencial para la obtención de financiación a largo plazo. El conocer el valor del patrimonio permitirá una gestión más afinada del endeudamiento público, incluso posiblemente por Centros Directivos separados, basándose en los ratios habituales de solvencia que fijan todos los operadores financieros y no, es de esperar, en criterios fijados a nivel supranacional de forma un tanto arbitraria.

Por último, conviene no olvidar, dado el grado de desarrollo que ya tiene nuestro país, que se va a producir cada vez más un desvío de los fondos de inversión en capital fijo hacia fondos para la conservación, y que un dato esencial para fijar las cantidades a invertir en este último apartado es conocer el valor monetario de lo que se quiere conservar. La nueva Ley General Presupuestaria permite ir en esta dirección.

#### 5. LA DEFINICIÓN ESPECÍFICA DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

Es sobradamente conocida la trascendencia que las directrices del EUROSTAT, la Oficina de Investigación Estadística de la Unión Europea, han tenido en los criterios de consolidabilidad de la Deuda Pública de las diferentes administraciones españolas (ver referencia (3), por ejemplo). Así, se pasó de la definición del Sector Público llamado Comercial que hacía el SEC-78 (Sistema Europeo de Cuentas) a la que desde primeros de enero de 2000 hace el SEC-95; según éste último conjunto de reglas, un Ente Público no se considera formar parte del Sector Administrativo si cubre al menos el 50% de sus gastos con los ingresos propios de su actividad. Esta regla ha permitido el endeudamiento no consolidable de múltiples Entidades de la Administración Española, tanto estatal como autonómica, como son por ejemplo: MINTRA, GIF, AENA, etc.

El Artículo 3.1 traslada al ámbito normativo español esta definición europea que ha sido tan útil para la realización de infraestructuras en el próximo pasado. En efecto, se define a sensu contrario, como formando parte del Sector Público Administrativo a las entidades cuya actividad principal,

no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios, y que además "no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales". Después, el Artículo 3.2 define el Sector Público Empresarial, como integrado, entre otras, por las entidades "no incluidas en el Sector Público Administrativo". Así, de una forma jurídica elegante, se introduce en el ordenamiento jurídico básico la regla del 50% del SEC-95 antes mencionada.

Esta diferenciación, además, tiene consecuencias contables muy importantes ya que el Sector Público Empresarial deberá aplicar los principios recogidos en el Código de Comercio y el Plan General de Contabilidad de la empresa española, mientras que el Sector Público Administrativo deberá utilizar el Plan General de Contabilidad Pública (Art. 121).

El Artículo 122 define los principios contables públicos que confirman este último Plan General, entre los que cabe destacar la imputación temporal de gastos e ingresos, sin perjuicio de su imputación presupuestaria, para que todos los hechos contables sean registrados "en el oportuno orden cronológico", y la imputación de las transacciones o hechos contables activos, pasivos, gastos e ingresos, de acuerdo con las reglas establecidas en dicho Plan General. Esto último viene a rellenar el hueco que ya se denunciaba en las referencias (1) y (2), con la manifestación del hecho de la falta de elaboración de balances en los diferentes entes de la Administración Pública española y en la existencia únicamente de un remedo de cuenta de explotación, origen del control presupuestario. Es muy positivo que los Artículos 121 y 122 de la nueva Ley, entre otros, vayan a rellenar ese hueco para exponer, como dice la exposición de motivos y el Artículo 119.2, la situación financiera, los resultados y, además, la ejecución del presupuesto de cada una de las entidades del Sector Público Estatal.

Los entes públicos todos, tanto comerciales como no comerciales, deberán presentar un balance y una cuenta de explotación que definan la actividad del ejercicio y la situación al final del mismo. Los beneficios de este esquema contable no dejarán de sentirse muy rápidamente, tanto para la gestión pública como para las empresas privadas directamente implicadas en la inversión pública.

Es de señalar que ya la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, incluso en su primera versión del año 1995, indicaba que los Organismo Autónomos y las restantes Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas y "cuya actividad esté mayoritariamente financiada por las Administraciones Públicas" deberían ajustar sus contrataciones a lo indicado en la citada Ley de Contratos (Art. 1.3.b). Posteriormente, en el Art. 2, se aclara cuáles entidades de derecho público no deberían estar sujetas a la citada Ley. Existía, pues, ya una cierta mención de la repetida regla del 50% en el texto legislativo del año 1995, pero

aún la diferenciación entre sector público comercial y sector público administrativo no había sido definida con la claridad que lo hace el reciente texto de la Ley General Presupuestaria, como antes se ha mencionado.

## 6. LA REDEFINICIÓN DE LA FUNCIÓN DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DEL ESTADO

El título VI de la nueva Ley General Presupuestaria concreta y redefine las funciones de la Intervención General del Estado, que habían pasado de su función específicamente controladora de la idoneidad administrativa y jurídica de los procesos administrativos, y más aún en los procesos de inversión pública, a ejercer un control universal para el cual no estaba preparada en muchos casos. La nueva Ley General Presupuestaria, a diferencia de la anterior, distingue entre el control de los actos del sector público "antes de que sean aprobados" (Art. 148) y aquellos que se produzcan "con posterioridad" (Art. 162).

La función de la Intervención General del Estado se restringe ahora al primero de los ámbitos temporales indicados, correspondiendo en todo caso al Tribunal de Cuentas la máxima competencia fiscalizadora de las Cuentas del Estado. Esta categoría "previa" de la fiscalización de la Intervención es objeto de una definición muy específica en la nueva Ley para indicar claramente la diferenciación de estas funciones de control respecto a las otras dos modalidades que se establecen: la función fiscalizadora del Control Financiero Permanente y la función fiscalizadora de la Auditoría Pública. El Control Financiero Permanente surge como corolario del cumplimiento de los objetivos de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, que para su cumplimiento requiere un seguimiento muy cercano y constante de las actuaciones de la Administración. En la referencia (4) se hace ya una indicación precisa de la necesidad que hay en la Administración española de la existencia de funcionarios con competencias técnicas precisas dentro de los aspectos financieros de la actividad económica pública, que actualmente están cubiertos de manera muy insuficiente. La nueva Ley General Presupuestaria define que este tipo de seguimiento debe hacerse a través de una Intervención Delegada específica (Art. 157) con unas funciones que, aparte de la verificación del cumplimiento de la normativa y el seguimiento de la ejecución presupuestaria, incluyen aspectos tan novedosos como los informes sobre la propuesta de distribución de resultados de las entidades del sector público

La nueva Ley General Presupuestaria, a diferencia de la anterior, distingue entre el control de los actos del sector público "antes de que sean aprobados" (Art. 148) y aquellos que se produzcan "con posterioridad" (Art. 162)

estatal, la comprobación de la gestión de tesorería de las mismas y, de forma principal, fundamentalmente, la "valoración de la racionalidad económico-financiera" de las operaciones y procedimientos del sector público. No es preciso insistir sobre la manifiesta necesidad de este control, claramente infravalorado en la actuación interventora actual y, sin embargo, indispensable para el juicio de idoneidad de la gestión pública.

En segundo lugar, la Auditoría Pública se define en el Capítulo IV del Título VI de la Ley como aquella que "consistirá en la verificación realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática de la actividad económico-financiera del Sector Público Estatal".

El ejercicio de esta novedosa actividad del control de las cuentas públicas consistirá (Art. 164) en las auditorías de regularidad contable, de cumplimiento, y, como gran novedad, de la auditoría operativa. A quienes hemos tenido ocasión de intervenir en la actividad inversora de la Administración Pública, no se nos escapa las grandes lagunas que existen actualmente en el conjunto de procedimientos y organizaciones de funcionamiento de los diferentes Centros Directivos de la Administración. La nueva Ley trata, bien es verdad que a posteriori, de que la forma de actuar de las Administraciones, el flujo de los numerosos documentos que por ella transitan, sean sometidos a una racionalización de acuerdo con los criterios modernos de gestión. Sin duda, la práctica de este precepto legal pondría a la Administración española a la cabeza de muchas organizaciones, públicas ó privadas, que existen en nuestro país e incluso fuera de nuestras fronteras.

La auditoría operativa incluye además (Art. 170) el análisis de la adecuación de los objetivos y de los procedimientos para conseguirlos, la verificación de la fiabilidad de los balances e incluso, "la evaluación del resultado obtenido": casi estamos en el control de auditoría que hace un consejo de administración para evaluar la gestión del equipo directivo. Por último, con claros tonos de derecho administrativo, la auditoría operativa incluirá una auditoría del nivel de eco-

nomía, eficacia y eficiencia de la utilización de los recursos públicos.

Estas rápidas pinceladas muestran, a juicio del autor, claramente la procedencia de la reforma emprendida por la nueva Ley, que de nuevo podrá ser modulada luego por la práctica diaria de las Administraciones, pero que como idea básica de actuación es a la vez moderna, progresista y eficaz.

## 7. CONCLUSIONES

La nueva Ley General Presupuestaria, Ley 47/2003, de 26 de noviembre, representa un paso de gigante en la Administración Pública española, y especialmente en la gestión de los gastos de inversión pública que ésta realiza. Las múltiples novedades, cada una de ellas de gran trascendencia que incluye el nuevo texto legal, califican a esta Ley, a juicio del autor, como una de las más importantes que la Administración General del Estado ha elaborado en los últimos años. No solamente incluye nuevos elementos de eficacia y de flexibilización en su texto, sino también nuevos elementos de control y de racionalización del sector público empresarial que eran impensables solamente hace unos años. Es de destacar, por encima del resto, el giro copernicano que representa la sustitución del control presupuestario por el control de gestión en las inversiones públicas, que a no dudarse redundará en beneficio de toda la industria relacionada con la inversión pública.

Se trata de una Ley de ámbito estatal pero, que a buen seguro, las Leyes de Hacienda de las diferentes Comunidades Autónomas irán incluyendo en su ordenamiento jurídico de forma paulatina y probablemente rápida.

El autor tiene la esperanzada ilusión de que sus diferentes publicaciones y conferencias a lo largo de los últimos años hayan podido influir de alguna forma, para él insospechada, en la obtención de estos avances en la gestión de la Administración Pública Española. ■

## REFERENCIAS

- (1) DE ÁGUEDA, FRANCISCO JAVIER, "Los Principios Modernos de Gestión aplicados a la Gestión de una Red de Carreteras". XXIII Semana de la Carretera, Isla de La Toja, Octubre 2000.
- (2) DE ÁGUEDA, FRANCISCO JAVIER, "Los Principios Modernos de Gestión aplicados a la Gestión de una Red de Carreteras". Revista de Obras Públicas nº 3.425, Octubre 2002.
- (3) DE ÁGUEDA, FRANCISCO JAVIER, "Propuesta de Actuaciones para la mejora del funcionamiento del Ministerio de Fomento". Informe confidencial. Marzo 2003.
- (4) DE ÁGUEDA, FRANCISCO JAVIER, "Algunas Propuestas de Evolución para la Administración Pública". IV Congreso Nacional de la Ingeniería Civil. Madrid, Noviembre 2003.