

Suficiencia versus eficiencia económica de las Entidades Locales

RESUMEN/ABSTRACT:

En el artículo se infiere que las actuales Leyes de Bases de Régimen Local y de las Haciendas Locales contienen concepciones estructurales de competencias, modelos de financiación y de ejecución que el transcurso del tiempo ha demostrado que son generadoras de ineficiencia económica y que a la postre ha conducido a una total falta de suficiencia financiera en las Entidades Locales.

La imposibilidad, en la actual situación de crisis nacional, que la falta de suficiencia financiera local se cubra con más transferencias del Estado y de las Comunidades Autónomas y con un aumento de la presión fiscal, motiva a plantear los criterios y contenidos que deberían de contemplarse en los anteproyectos de la Ley Básica del Gobierno y Administración Local y de la Ley de Financiación Local, con la finalidad de que sean generadoras de eficiencia económica.

Igualmente, se aboga y se instruye por una nueva praxis local en la gestión política y técnica y por la adopción de medidas coyunturales urgentes que mitigue los efectos de la actual situación económica crítica de las Entidades Locales.

In the article it is concluded that the current Laws for the Basis of Local Rule and Local Funding have structural conceptions regarding competency, funding models and models of practice which over time have shown that they are economically inefficient and have finally led to a complete lack of financial proficiency in Local bodies.

At this current time of national crisis, the fact that it is impossible for the lack of financial proficiency to be covered by the Government and Regions or by increasing taxes, serves as a motivation for considering the criteria and content which should be explored in draft bills for the Basic Government and Local Authorities Law and the Local Funding Law, with the objective of making them financially sufficient.

Equally, there is support for new local practice regarding political and technical affairs, calling also for urgent measures to be adopted in order to counteract the effects of the current critical economic situation for Local Bodies.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

ENTIDADES LOCALES, FINANCIACIÓN LOCAL, RÉGIMEN LOCAL, GESTIÓN LOCAL, EFICIENCIA ECONÓMICA

LOCAL BODIES, LOCAL FUNDING, LOCAL RULE, LOCAL GOVERNMENT, ECONOMIC EFFICIENCY

La Constitución Española de 1978 consagra dos principios generales y básicos para el funcionamiento económico de las Entidades Locales: el artículo 137 que establece la autonomía local para la gestión de sus intereses; y el artículo 142 de suficiencia financiera: “Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.”

Para la consecución y materialización de estos dos principios constitucionales locales se han promulgado dos leyes básicas: la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local y la Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales (en la actualidad el Texto Refundido RDL2/2004). La configuración de estas normas contienen concepciones estructurales de competencias, modelos de financiación y de ejecución que el transcurso del tiempo ha demostrado que son generadoras de ineficiencia económica y que a la postre ha conducido a una total falta de suficiencia financiera en las Entidades Locales.

Esta falta de suficiencia económica ha sido puesta de manifiesto por la Federación Española de Municipios, que con la regularidad y la coincidencia de las negociaciones cuatrienales del sistema de financiación autonómica, han venido demandando un incremento de la participación de las Entidades Locales en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Esta demanda la sustentan las Corporaciones Locales en el trasvase de competencias de otras Administraciones Públicas y a la asunción y mejora de nuevos servicios y actividades públicas.

Desde la entrada en vigor en 1988 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales las demandas de mejora de la financiación local han sido atendidas parcialmente con un relativo incremento en la participación de los tributos del Estado y reformas legales para permitir a los municipios un incremento de su presión fiscal (fundamentalmente en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urba-

na). Igualmente, la carencia financiera de los ayuntamientos se ha paliado con los importantes ingresos urbanísticos acaecidos hasta el año 2007.

El sistema normativo de financiación local, la falta de una acotación de competencias locales y una inadecuada praxis técnica y política en la elaboración, gestión y ejecución presupuestaria son las tres causas motivadoras de la actual extrema gravedad de la situación económica-financiera de las entidades locales.

Las consecuencias de estas causas, unidas a la caída de los ingresos derivados del sector urbanístico y de la participación de tributos del estado en los dos últimos años, va a desembocar inexorablemente, a muy corto plazo, que la generalidad de los municipios se vean abocados en graves problemas de liquidez para atender sus obligaciones de gastos de personal y de acreedores.

La actual situación de crisis económica no permite atender el necesario incremento de financiación con las tradicionales medidas de aumento de las transferencias de otras Administraciones y de una mayor presión recaudatoria. Por ello, no cabe otra alternativa que corregir las deficiencias de ineficiencia de las indicadas leyes básicas locales y ejecutar una más eficiente gestión local.

LA ESTRUCTURA INEFICIENTE DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL

En especial, ha sido malograda la Ley de Haciendas Locales, que en su preámbulo indicaba como objetivo esencial de la misma, poner fin a la situación crónica de insuficiencia financiera endémica de la Hacienda Local, desde que pierde su carácter patrimonialista durante la primera mitad del siglo XIX y se convierte en una Hacienda eminentemente fiscal.

Dotar de eficiencia al sistema tributario local, la revisión del sistema de distribución de participación de los tributos del estado y la supresión de las subvenciones condicionadas son tres claves para la necesaria reforma de la Ley de Haciendas Locales.

La ineficiencia del sistema tributario local

En el informe de “Haciendas Locales en cifras. Avance Año 2008”, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, se señala que los tributos propios y precios públicos en los Ayuntamientos ascienden a 25.935,4 millones de euros que representan el 49 por ciento de sus recursos totales. Asimismo, se indica que la eficacia recaudatoria de estos ingresos se sitúa en el torno al 87.7% en los impuestos directos, el 84,36 % para los impuestos indirectos y el 79,0% en las tasas y precios públicos. Esta baja eficacia recaudadora implica a la postre unos ingresos tributarios fallidos superiores al 7,3 por ciento, Si a estas pérdidas de ingresos corrientes agregamos los gastos de gestión tributaria y recaudadora, evaluados sobre un 8 por ciento de los ingresos, hemos de inferir, que la gestión de los tributos y precios públicos de los municipios llevan implícitos un coste mínimo de ineficiencia del 15,3 por ciento. Una evaluación del importe que representaría estos costes de inopuntidad en el ejercicio 2008 sería la nada desdeñable cifra de 3.968 millones de euros.

Los teóricos hacendistas al caracterizar la idoneidad de un sistema tributario indicaban que debía de poseer los siguientes atributos: justicia tributaria, comodidad y simplicidad para los contribuyentes y su fácil aplicación. Es claro que estos requisitos no los reúne el sistema tributario local español. Un análisis del sistema tributario local reflejan las siguientes características:

- a) La gestión tributaria de los principales tributos se realiza mediante la elaboración de padrones y su recaudación mediante recibos. Este método ha sido abandonado, por su complejidad administrativa e ineficacia, por los sistemas tributarios centrales y autonómicos, habiéndose sustituido por el procedimiento de auto-liquidaciones por los sujetos pasivos y su comprobación posterior por los órganos tributarios.
- b) La equi-distribución del sistema tributario local se basa exclusivamente en criterios de proporcionalidad impositiva y no de progresividad, con

clara vulneración del principio constitucional del artículo 31 de nuestra Carta Magna.

- c) Los tributos de mayor relevancia impositiva (IBI, impuesto de vehículos, tasa de entrada de vehículos) son impuestos que gravan realmente el patrimonio de los sujetos pasivos. No deja de constituir un anacronismo que tras la desaparición del Impuesto de Patrimonio sólo los tributos patrimonialistas que subsistan en España sean los existentes en el sistema tributario local. Esta incongruencia resulta más relevante desde la vertiente de equidad tributaria al ser los impuestos del IBI y el impuesto sobre vehículos los tributos, los más generalistas en el Estado español en cuanto al número de sujetos pasivos. Asimismo, se debe de resaltar el hecho que un importante porcentaje de personas físicas de baja renta sólo contribuyen con impuestos directos en España en el sistema tributario local, al no existir mínimo de base imponible como ocurre con el IRPF
- d) La mayoría de los tributos locales tienen sus hechos y objetos imposables en otros tributos estatales y autonómicos, constituyendo teóricamente una doble imposición:
 - Impuesto de bienes inmuebles *versus* impuesto de patrimonio-impuesto de la renta
 - Impuesto de plusvalía municipal *versus* impuesto de transmisiones patrimoniales
 - Impuesto de vehículos *versus* impuesto especial de carburante.

Resulta, pues, aconsejable, que por motivaciones de eficiencia económica, de equidad tributaria y de simplicidad impositiva, la tributación local sea materializada a través de sistemas de recargos en impuestos estatales y autonómicos, mediante una adecuada ley de articulación con los sistemas tributarios de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas.

Tal articulación tributaria permitiría alcanzar los máximos de eficacia recaudatoria y una liquidez más inmediata por provenir los ingresos tributarios de la recaudación de las retenciones impositivas y auto-

liquidaciones de los tributos estatales y autonómicos. Además, de subsanar las deficiencias tributarias comentadas anteriormente, la referida articulación impositiva conllevaría la eliminación de dos problemas económicos-financieros que tiene la Administración Local:

- el progresivo aumento del déficit presupuestario local generado esencialmente por la minoración de los derechos tributarios previstos de recaudar.
- la falta de liquidez generado por ese déficit; según los datos de la publicación “Haciendas Locales en cifras. 2007” los derechos pendientes de cobros de presupuestos cerrados suponen más del 60 por ciento del total de deudores.

Revisión del sistema de distribución de la participación de tributos del Estado

Con la exclusión del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, el modelo de participación de tributos del Estado, vigente desde 2004, está basado en tres sistemas de reparto:

- cesión de impuestos estatales aplicable a los municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes o que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma.
- cesión de impuestos estatales aplicable a las provincias e islas.
- y el modelo aplicable al resto de municipios, definido con arreglo a las variables población, esfuerzo fiscal e inverso de la capacidad tributaria.

Estos modelos de distribución de la participación de tributos del Estado en las Entidades Locales precisa de una clara revisión por cuanto el sistema de reparto ha generado una financiación media por habitante totalmente dispar, tanto por estrato de población como por Comunidades Autónomas, como queda de manifiesto en los siguientes intervalos de euros por habitantes, deducidos del referido informe de “Haciendas Locales en cifras. Avance Año 2008”

DISTRIBUCIÓN MEDIA DEL PTE POR ESTRATO DE POBLACIÓN (€/HABITANTES)			
Capitales (1)		Resto municipios	
Más de 1.000.000	439,71	De 50.000 a 99.999	185,76
De 500.000 a 1.000.000	336,83	De 20.000 a 50.000	173,39
De 100.001 a 500.000	202,90	De 15.001 a 20.000	161,04
Hasta 100.000	179,48	Hasta 5.000	144,11
Media	272,49	Media	163,20

DISTRIBUCIÓN MÁXIMAS Y MÍNIMAS DEL PTE POR CC.AA. (€/HABITANTES)			
	Capitales (1)	Provincias (2)	Resto municipios
PTE máximo por habitante	365,91	230,34	197,88
PTE mínima por habitante	174,29	93,85	148,64
Media por habitante	275,49	112,67	163,18

(1) Capitales de provincias y municipios de más de 75.000 habitantes

(2) Diputaciones, CC.AA. Uniprovinciales, Islas., Diputaciones Forales y Ciudades Autónomas

La ineficiencia del sistema de transferencias y subvenciones

Las transferencias y subvenciones que reciben la Administración Local de otras Administraciones Públicas tienen una doble catalogación:

- según su tipología presupuestaria, en transferencias corrientes y transferencias de capital.
- según su destino, en subvenciones finalistas o condicionadas y las transferencias incondicionadas.

La existencia de las subvenciones condicionadas, en las cuales su finalidad o aplicación a una materia están determinadas por la Administración otorgante, es una vía perniciosa de financiación municipal que conduce a una ineficiencia e ineficacia, ya que induce a la decisión de los gestores municipales de optar por objetivos que no son relevantes, prioritarios o necesarios para los entes locales. Asimismo, estas subvenciones finalistas requieren una aportación municipal para la financiación de los proyectos, hecho que ha conducido a los municipios a un elevado endeudamiento financiero y a la enajenación, prácticamente total, del patrimonio público del suelo.

Es usual que las subvenciones condicionadas se otorguen sobre materias y finalidades que en realidad no son de competencia exclusiva de las Entidades Locales sino de la Administración que la concede, originándose un efecto ilusión y paradójico de que quien subvenciona es en realidad la Administración beneficiaria y no la otorgante de la misma.

Es de resaltar que estas subvenciones condicionadas lleguen a las Entidades Locales por una vía de cascada (Fondos Europeos, Administración Central, Comunidades Autónomas, Diputaciones, Mancomunidades de Municipios), con la duplicidad y la generación de superfluos costes de gestión administrativa y técnica en los procesos de tramitación, justificación y fiscalización de las diferentes Administraciones participantes.

La pluralidad de subvenciones condicionadas sobre finalidades diversas provoca que los Ayuntamientos acometan simultáneamente excesivos pro-

yectos con tiempo de ejecución largos, dado que el importe de las subvenciones son pequeñas en comparación con el montante de los presupuestos de las inversiones. Este hecho motiva encarecimientos innecesarios en la ejecución de los proyectos de inversión por revisión de precios y de gestión.

En conclusión, razones de eficiencia y suficiencia económica aboca a la conveniencia de la supresión de las subvenciones condicionadas. Las subvenciones corrientes deben de articularse mediante las transferencias incondicionadas en la participación de los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Por su parte, las subvenciones de capital deben sustituirse por transferencias para la realización de los proyectos de inversiones con los siguientes criterios:

- Las inversiones se realizarían sobre proyectos incluidos, esencialmente, en planes y programas cuatrienales municipales (artículo 166 del RDL 2/2004.), a efectos de evitar la improvisación y adecuarla a los necesarios planes



estratégicos municipales. A tales efectos las transferencias de capital deben de estar programadas plurianualmente por las Administraciones concedentes a efectos de poder elaborar la financiación de tales planes de inversión cuatrienales.

- La realización de inversiones que por su dimensión resulten aconsejable engloben a más de un municipio, debe de articularse en base a una programación mancomunada.
- Las transferencias deberán financiar la totalidad de inversión del proyectos, máxime por cuanto el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, impide el acceso al crédito a largo plazo para la financiación de inversiones por las entidades locales.

Los Fondos Estatales de Inversión Local de 2009 y 2010 constituyen el instrumento perfecto para la realización de todas las inversiones de las entidades locales y hacer innecesaria la financiación externa vía endeudamiento por operaciones de créditos a largo plazo.

La incidencia dañina de las transferencias incondicionadas en la eficacia y eficiencia de la actividad local y por ende, en su suficiencia financiera, no se

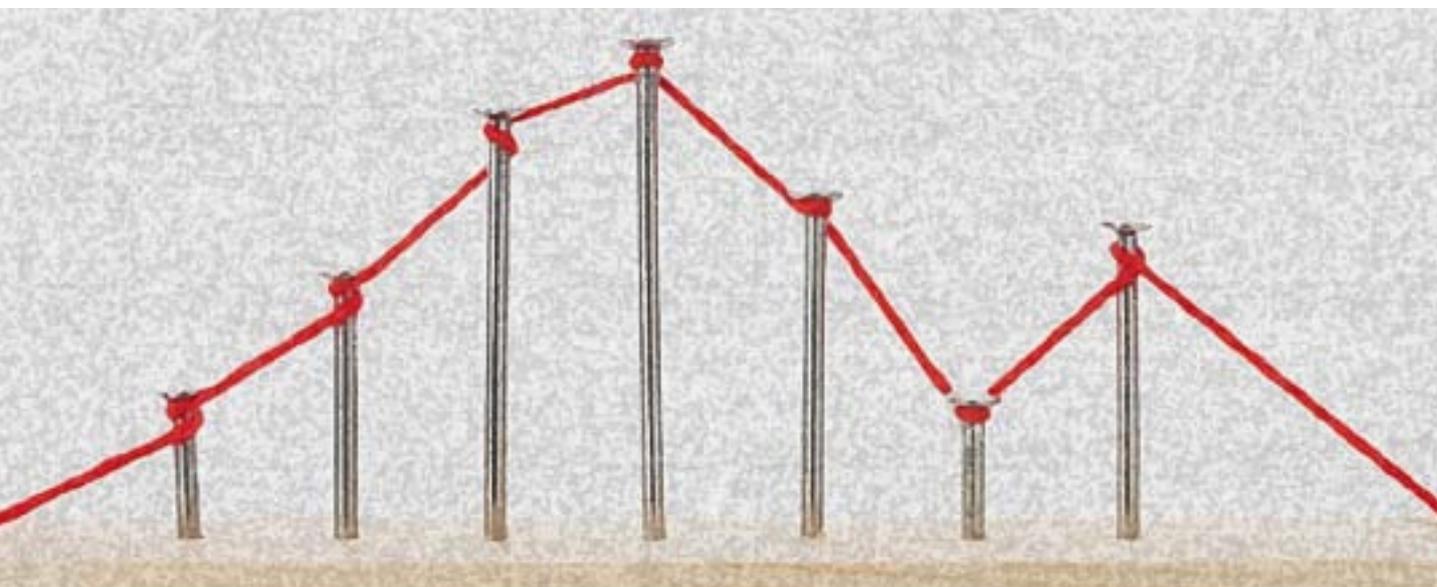
debe infravalorar, pues tiene una repercusión notable en la decisión racional de la inversión, en la programación presupuestaria plurianual y en los costes de gestión.

LA REFORMA DE LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL

Objetivos, organización y método son los tres elementos básicos para la eficiencia y eficacia de cualquier actividad económica. En la Ley de Régimen Local estos tres factores, la delimitación de las materias de competencia local, la configuración de la organización política y administrativa y los modos de gestión, requieren una profunda revisión. En este orden se encuentra en fase de remisión al Congreso de los Diputados la proyectada Ley Básica del Gobierno y de Administración Local, con dos ideas fundamentales: “necesidad de establecer objetivos bien definidos y de dotar de más eficacia y transparencia a la gestión local”.

La delimitación de las competencias locales

La Ley de Bases de Régimen Local establece en su artículo 2 que “Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen”. En los artículos 25



y siguientes se enumeran una serie de servicios y actividades que deben prestar los Ayuntamientos. Dichas competencias se definen en este texto normativo como obligatorias, pero ello no llevan implícitas que muchas de ellas le sean de competencias exclusivas.

Además de estas competencias obligatorias los entes locales asumen otras delegadas por otras Administraciones Públicas y las llamadas competencias “impropias”, de naturaleza no obligatoria.

La falta de concreción y delimitación de los servicios y actividades de competencia local ha generado un galimatías de sistemas de competencias (exclusivas, compartidas, yuxtapuestas, delegadas) que se traduce en un solapamiento de gestión entre las Administraciones Públicas, implicando costes superfluos y falta de eficacia en su prestación.

Se hace preciso, pues, definir, delimitar y concretar las atribuciones de competencias entre las Entidades Locales y las Comunidades Autónomas en base a una normalización técnica de los procesos de gestión de los diversos servicios y actividades locales, posibilitando así una positiva articulación competencial y evitándose las competencias “impropias”, asumidas por los entes locales y atribuibles a otras administraciones. En definitiva, es esencial para posibilitar una suficiencia financiera acotar las atribuciones en las materias de competencia local a fin de limitar el llamado principio de subsidiariedad de las Entidades Locales,

El régimen jurídico, la organización y funcionamiento

Lograr los objetivos de legalidad, transferencia, eficacia y eficiencia en la gestión municipal requiere que la proyectada reforma de la actual Ley de Régimen Local contemple los siguientes aspectos:

- Homologación y equiparación del sistema de retribuciones del personal de las Entidades Locales al de las Comunidades Autónomas, con objeto de evitar las disparidades retributivas existentes y, en numerosos casos, más elevadas que en otras Administraciones Públicas.

- El establecimiento de un régimen jurídico diferenciador entre los actos de gobierno y sus actos administrativos de concreción, debiéndose de atribuir estos últimos al personal funcionario. Al objeto de evitar la muy frecuente discrecionalidad de actos administrativos locales es preciso el desarrollo del régimen jurídico de los procedimientos administrativos locales y de un estatuto de funcionario, con señalamiento de sus atribuciones, independencia en su ejercicio, régimen sancionador y control de sus actuaciones.
- Al objeto de garantizar la transparencia y la legalidad de la actuación municipal es preciso el sometimiento de toda la actividad local a la fiscalización externa de las Cámaras de Cuentas Autonómicas. En la actualidad el control externo económico financiero de las Cámaras de Cuentas y del Tribunal de Cuentas se haya centrado en el examen de las Cuentas Anuales de las Entidades Locales, función que comparte con la Intervención General del Estado que ejerce el control interno de la gestión económica financiera del sector público estatal, así como con las Intervenciones Municipales. La extensión del ámbito objetivo del control de las Cámaras de Cuentas a los acuerdos y resoluciones emanados por los órganos locales, implica la sustitución que a estos efectos realiza las Comunidades Autónomas, de conformidad con la Disposición Adicional Octava de la Ley de Régimen Local, que ejerce en este sentido un ejercicio de tutelaje que contraviene el principio de autonomía local.
- La adaptación de los medios de gestión de las actividades y servicios locales. La reciente Ley 5/2010 de Autonomía Local de Andalucía contiene un modelo ejemplar de régimen jurídico y una válida catalogación de modos de gestión que posibilita una eficaz ejecución de las competencias locales y actualiza el arcaico y preconstitucional Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955.

UNA NUEVA PRAXIS EN LA GESTIÓN LOCAL

Para el logro de la eficiencia y la suficiencia económica en la actividad local no basta con la condición necesaria de las comentadas reformas de la Ley de Haciendas Locales y de Régimen Local, sino que es precisa la condición suficiente de una nueva praxis en la gestión local. Debemos de inferir que a pesar de que pueda incrementarse su financiación siempre existirá una insuficiencia financiera local si no se verifica un cambio en las prácticas de gestión local.

Se trata, en definitiva, que la praxis de gestión local se realice bajo un prisma económico y con la utilización de técnicas empresariales. En este sentido, viene a colación la aseveración de López Hernández, Buendía Carrillo y Navarro Galera, que en su tratado “Un sistema de información contable integrado para la Administración Local Andaluza”, afirman que “En la actualidad los gobiernos locales (...) muestran grandes carencias en cuanto al uso de métodos de gestión que incentiven la eficacia y eficiencia en su ámbito de actuación. A ello ha contribuido el hecho de que, hasta épocas relativamente recientes, la actividad de estos Entes ha recibido básicamente un tratamiento administrativo y burocrático, más preocupado por el control de legalidad que por conseguir una gestión eficaz”

Cinco líneas de actuación son esenciales para esta nueva praxis técnica y política en la gestión local:

Modernización de los procesos

La tipología de la actividad local como empresa de servicio implica una mayor complejidad de su gestión en comparación con las empresas tipo taller o comercial, donde la normalización y organización de los procesos y de la ejecución de los mismos es mucho más simple y secuencial. Se concluye, así que es más precisa la utilización de técnicas de gestión en las empresas tipo prestación de servicios, aconteciendo, sin embargo, que son más utilizadas en las de tipo taller y comercial.

Se impone, pues, con mayor necesidad el proceder a una modernización de la estructuras de gestión económica en las Entidades Locales, mediante la adopción de procesos metodológicos y de organización. Para la materialización de este objetivo es recomendable la constitución de una Escuela Pública de Administración Local, dependiente de la Subdirección General de Estudios y Sistemas de Información Local del Ministerio de Política Territorial, con función de implementar la modernización local y la formación del personal de las Entidades Locales.



Incentivar la eficiencia

La inexistencia de un objetivo de maximización del beneficio en la Administración Pública genera una falta de motivación en la consecución de eficiencia económica de la gestión local. Es preciso la implantación de indicadores de gestión que midan el logro de objetivos preestablecidos con los medios económicos y materiales empleados. La estandarización de estos indicadores permitiría el establecimiento de la comparación de eficiencia entre las entidades locales y, en su suma, la implantación de un simulacro de competitividad.

Limitación del principio de maximización de la actividad municipal

Superada la primera etapa de gestión en los Ayuntamientos democráticos, que se caracterizó por crear y afianzar los servicios y actividades básicas locales, por razones de índole electoral y en muchos casos de megalomanía, se ha extendido en la acción política local un principio que podemos denominar de soberanía de los ciudadanos como destinatarios del mayor grado de "consumo social". Tal principio o motivación no sería criticable cuando los objetivos fueran los necesariamente relevantes y se realizaran en una situación de suficiencia financiera.

El elevado grado alcanzado en los servicios y actividades locales y la incapacidad financiera actual para mantener el alto ritmo de intervencionismo, conduce inexorablemente y hace indispensable la limitación de ese principio de maximización de la actividad municipal.

Un fiel sistema de información contable

Desde ese ejercicio de 1992, coexisten en las Entidades Locales dos sistemas de información contable: el tradicional sistema por partida simple, basado en un método de tipo administrativo que recoge las operaciones presupuestarias y otras operaciones no presupuestarias directamente vinculadas a aquéllas, y el nuevo sistema contable por partida doble, que tiene como misión recoger todos los actos u operaciones de carácter administrativo, civil o mercantil con repercusión financiera, patrimonial o económi-

ca. La ejecución de estos dos métodos contables se efectúa mediante su articulación por procedimientos informáticos.

El hecho de que las anotaciones contables se realice desde el sistema por partida simple y la aplicación informática contable se encargue de realizar automáticamente los asientos por partida doble, es la causa de dos efectos negativos que inciden en la debida representatividad de los informes contables: la falta de contabilización de determinadas operaciones de índole económico-patrimonial y la escasa especialización contable en el método de partida doble por los contadores municipales, que ha conllevado a que los balances de situación y las cuentas de resultado económico-patrimonial no muestre, en la mayoría de las Administraciones Locales, una fiel imagen de la realidad económica-patrimonial de las mismas.

Constituye, pues una necesidad proceder a la adecuación de la información contable con la realidad económica patrimonial y a una correcta llevanza contable de la actividad económica local, como requisito para cumplir los fines de gestión, de control y de análisis y divulgación que tiene asignado en la normativa contable local.

Presupuesto por objetivos y programas

La tradicional elaboración de los presupuestos locales con criterios mecanicistas, basados en incrementos en sus estados de ingresos y gastos sobre el ejercicio anterior, con los ajustes pertinentes, contraviene el artículo 31.2 de la Constitución Española que consagra como un derecho de los ciudadanos que "el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía".

El logro de la eficiencia y de la eficacia en las actuaciones del Sector Público requiere disponer de un sistema racional en la toma de decisiones en los procesos de elección de los objetivos públicos a cumplir, en la asignación de recursos y en la programación de la gestión pública. Este sistema no es otro

que los presupuestos por objetivos y programas, que utilizando los estudios analíticos de los programas de actuación locales, los escenarios económicos propios y externos y los planes estratégicos y plurianuales, posibilite la asignación y la combinación más racional de los recursos disponibles de tal forma que se logre maximizar los outputs públicos (resultados) y minimizar los inputs (recursos públicos consumidos).

Medidas de urgencia ante la situación económica coyuntural de las entidades locales

La significativa caída de los ingresos locales, por la disminución radical de los ingresos derivados de la actividad urbanística y de las transferencias de otras administraciones, así como el elevado endeudamiento local ha conducido a una muy grave situación económica financiera de las entidades locales, que a muy corto plazo va a tener inexorablemente dos consecuencias:

- La imposibilidad de la elaboración de los presupuestos para el ejercicio 2011 ante la dificultad de equilibrar los estados de gastos y de ingresos y ante la inacción de toma de medidas.
- La imposibilidad de atender las obligaciones de pago del personal y de los acreedores por operaciones financieras y no financieras.

Ante la severa situación económica de las Entidades Locales, la remisión a las Cortes de los anteproyectos de la Ley Básica del Gobierno y Adminis-

tración Local y de la Ley de Financiación Local no puede demorarse, no debiéndose esperar a la superación de la crisis a nivel nacional, máxime por cuanto la suficiencia financiera de las entidades locales no debe basarse en un aumento significativo de las transferencias estatales y autonómicas, sino básicamente en un marco normativo dotador de eficiencia económica. Otrosí, la dilación en configurar un nuevo marco normativo local acentuaría de forma exponencial la grave crisis económica financiera de la entidades locales.

Cabe, por último señalar la necesidad urgente de atajar los problemas económicos y financieros con dos acciones coyunturales:

- Confección de planes de reflatamiento y de ajustes económico financiero en las Entidades Locales, con señalamiento de un marco normativo para su elaboración, con inclusión de medidas cuantificadas y con control de su cumplimiento por las Cámaras de Cuentas Autonómicas.
- Constitución de Consorcios Financieros de las Entidades Locales con ámbito autonómico, para sustituir su endeudamiento no financiero por endeudamiento financiero. Dicha sustitución se articularía mediante la emisión de Deuda Pública y/o operaciones de crédito a largo plazo con las precisas garantías sobre ingresos tributarios locales futuros.