

# SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LA HACIENDA PUBLICA DE LA RIOJA (\*)

Fernando ANTOÑANZAS VILLAR  
Carmelo JUAREZ CASTELLO

## I. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA AUTONOMICA DE LA RIOJA

### 1. Breve perspectiva histórica

La Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) es una comunidad de carácter uniprovincial. Cuenta con unos 264.000 habitantes y accedió a la autonomía conforme al artículo 143 de la Constitución, o de vía lenta, por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio.

La CAR asume inicialmente las competencias de la Diputación Provincial de La Rioja (hasta 1980 se denominaba provincia de Logroño, desde la época de Javier de Burgos), que venía regida, como el resto de las diputaciones, por la normativa de régimen local.

Un año después de aprobado el Estatuto de Autonomía se inicia el proceso de asunción de competencias, mediante acuerdos tomados en las comisiones mixtas de transferencias que se recogen en 36 reales decretos elaborados entre 1983 y 1989.

Dada la situación orográfica y la baja densidad de población fuera de la zona del Valle del Ebro, el coste de los servicios transferidos hasta 1986, en términos per cápita, se sitúa entre los valores medios altos de la ordenación según este criterio del conjunto de comunidades autónomas. Sin embargo, la calidad

de dichos servicios era muy mejorable en aquel momento (lo que todavía es parcialmente cierto en el presente), destacando las carencias de la red regional y local de carreteras, de la infraestructura básica municipal y de las dotaciones deportivo-culturales, además de la sanitaria. A su vez, la promoción empresarial (incentivos, subvenciones, infraestructura), en términos comparativos con las provincias de regímenes forales limítrofes con La Rioja, también era, y es, patentemente baja.

La Administración autonómica separa las funciones legislativa, llevada a cabo por el Parlamento —que se denomina Diputación General—, y ejecutiva, que está encomendada a una organización que ha ido evolucionando en esta última década hasta consolidarse con diez centros gestores, bien prestadores de servicios directos o bien de apoyo a los anteriores. Todos ellos, a excepción de la Presidencia del Gobierno, cuentan con una Secretaría General Técnica y, a su vez, excepto la Vicepresidencia de Gobierno, disponen de varias direcciones generales.

La denominación orgánica de los diez centros gestores es: Presidencia; Vicepresidencia; Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas; Consejería de Hacienda y Economía; Consejería de Agricultura y Alimentación; Consejería de Cultura, Deportes y Juventud; Consejería de

Salud, Consumo y Bienestar Social; Consejería de Industria, Trabajo y Comercio; Consejería de Medio Ambiente, y Consejería de Obras Públicas y Urbanismo.

La estructura del sector público autonómico se completa con empresas públicas, careciendo la CAR de organismos autónomos. El volumen de este subsector es pequeño, y está centrado en un reducido número de sociedades. Hay que destacar las siguientes: Sociedad Anónima de Informática de la CAR (SAICAR), dedicada a prestar todo tipo de servicios informáticos a la propia Administración de la Comunidad y a la generación de *software*, principalmente destinado a los ayuntamientos; Instituto Riojano de Vivienda (IRVISA), cuyo objetivo social es la promoción de viviendas de protección oficial, y en el que también participa algún ayuntamiento de la Región; Valdezcaray, S. A., empresa que gestiona la estación de esquí del mismo nombre, y en la que también participa el Ayuntamiento de Ezcaray. Junto a estas empresas, hay que destacar las participaciones minoritarias en GESTUR, S. A., empresa cuya actividad se centra en la gestión y promoción de suelo industrial, con participación del SEPES, y en Riojana de Capital Riesgo, S. A., sociedad de promoción industrial en la que participa la CAR junto con diversas instituciones y entidades financieras.

La repercusión presupuestaria de estas empresas, una vez en funcionamiento, queda reflejada en el incremento del capítulo VIII del presupuesto de gastos —variación de activos financieros—, ya que en caso de déficit normalmente se procede a una ampliación del capital de la sociedad.

Desde el punto de vista económico o de eficiencia, o bien desde una visión más técnica o de eficacia, la estructura puede parecer excesiva para la dimensión geográfica, económica y de población de la CAR. Esto es, una vía para conseguir mayor eficacia, y por tanto eficiencia, en el sector público sería una organización más novedosa y diferente de la Administración central, que redujera el número de consejerías y de direcciones generales, y a cambio consolidase unos servicios centrales compartidos por los centros gestores. Por otra parte, siempre cabría la posibilidad de contratar los servicios de carácter más coyuntural en lugar de prestarlos directamente.

El Parlamento regional dispone de 33 representantes. El PSOE y el PP son los partidos más votados, pero sin ser mayoritarios desde hace varias legislaturas, lo cual hace que la gobernabilidad dependa de pactos con partidos «bisagra» —que juntos no superan los cuatro escaños—, los cuales, generalmente, en cualquier sistema político, tienden a encarecer el coste de funcionamiento de la Administración respecto a los costes de gobernar con mayoría absoluta.

## 2. Evolución de la gestión autonómica

Con objeto de analizar la situación actual de la Hacienda autonómica de La Rioja, puede ser interesante conocer la herencia de la antigua Diputación Provincial y la evolución registrada en las actividades autonómicas desde aquel momento.

La antigua Diputación Provincial presupuestó por última vez para el ejercicio de 1982. De

acuerdo con Rojas (1993), en un trabajo del cual el presente artículo es deudor, para el estudio de las finanzas de aquel año es preciso analizar los tres presupuestos: ordinario, especial de inversiones y especial de planes provinciales, así como su consolidación posterior y las resultas de ejercicios cerrados. Tras su análisis, los ingresos de 1982 se cifran en 5.383 millones de pesetas, frente a unos gastos de 5.851 millones y un endeudamiento vivo, a 31 de diciembre, de 1.630 millones de pesetas. En dicho año, se ejecutó tan sólo el 54 por 100 del Presupuesto, destacando las inversiones reales (capítulo VI), con un 14 por 100 de ejecución. Sólo el apartado de resultas, referido esencialmente a inversiones pendientes de ejecución ya contratadas en ejercicios anteriores, alcanzaba el 62 por 100 de ejecución. El presupuesto de ingresos se ejecutó en un 73 por 100, en gran parte debido a la escasa motivación que suponía la baja ejecución de los gastos que se financiaban con ingresos de carácter finalista. La carga financiera en 1982 fue de 214 millones, aproximadamente el 13 por 100 de los ingresos corrientes. Durante aquel ejercicio se emitió un 30 por 100 de la deuda viva de aquel período, lo que aumentaría la carga financiera durante los años posteriores.

A partir de ese año, las nuevas competencias del gobierno regional hacen crecer los presupuestos de ingresos, dado que se transferían los servicios de acuerdo con el Sistema Transitorio de Financiación de las comunidades autónomas; esto es, según sus costes efectivos. Todo lo cual contribuyó a un saneamiento financiero de la CAR hasta 1987. Dos son las razones fundamentales para ello: a) la plan-

tilla transferida contó con numerosas vacantes, debido a la falta de confianza del personal funcionario del Estado en cambiar de entorno administrativo; b) la falta de personal comportó que el grado de ejecución de otros capítulos siguiera siendo reducido.

Durante 1987 y 1988 se sintieron las repercusiones de algunos cambios importantes a escala nacional, como fueron la aprobación, en noviembre de 1986, del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas y la reforma de la imposición indirecta de 1985, con la subsiguiente eliminación de varios tributos provinciales de potencia recaudatoria procíclica, sustituidos por el Fondo de Financiación Transitoria, de evolución más ligada al IPC y de menor dinamismo recaudatorio durante la fase expansiva de la segunda mitad de los ochenta. Durante el período 1982-88, las vacantes en la plantilla de la CAR han ido ocupándose progresivamente, y el juego democrático de los partidos, así como el clima social, propiciaron el comienzo de un importante proceso de inversiones públicas.

En este período, como señala Rojas (1993), las plantillas aumentan incluso para acometer inversiones de carácter coyuntural, poco estructuradas y poco eficientes, pero administrativamente plausibles, bajo las medidas de flexibilización presupuestaria entonces ideadas para elevar el bajo grado de ejecución del pasado. Además, hay que indicar que este crecimiento de las plantillas podría haber estado afectado por la relativa inestabilidad institucional de finales de la década anterior. Las consecuencias inmediatas fueron la consolidación de un gasto recurrente en el capítulo I que, ya desde el inicio de la dé-

cada de los noventa, empieza a ser preocupante, ante la falta de mecanismos financieros que compensasen con ingresos el déficit acumulado y las partidas consolidadas. En este sentido, cabe señalar que al finalizar 1993 el total de personas en nómina de la CAR se situaba en torno a las 2.300.

Con objeto de analizar con más detalle estos gastos e ingresos, se presentan, en los cuadros números 1, 2 y 3, los presupuestos liquidados de gastos e ingresos de los últimos años, así como las cifras de déficit de liquidación, grado de cobertura, deuda viva, etcétera.

## II. LOS INGRESOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA

### 1. La evolución del modelo de financiación

Los ingresos de la CAR tienen lugar conforme al modelo de financiación LOFCA para las comunidades autónomas del régimen común, y en más del 90 por 100 corresponden a la llamada financiación no condicionada, mayoritariamente formada por el conjunto de recursos que el Estado facilita a la CAR sin una finalidad concreta.

El modelo LOFCA garantizó durante el periodo inicial de andadura de la CAR que hubiese una financiación que permitiera cubrir el coste efectivo de los servicios transferidos. Esta financiación tenía lugar mediante la participación directa en la recaudación de los tributos del Estado y mediante la recaudación de los tributos cedidos.

Posteriormente, en el quinquenio 1987-91, ya finalizado el pe-

riodo transitorio de la LOFCA, comienza una fase de financiación basada más bien en un reparto de recursos en función de ciertas variables socioeconómicas —entre las que destaca, debido a su alta ponderación, la de la población de derecho— y de ciertas variables redistributivas (Caramés, 1994). De la aplicación de los criterios fijados por la LOFCA, resultó para la CAR un volumen de recursos que, sumados los procedentes de la participación en los ingresos del Estado y la cesión de las tasas y tributos normativos, era, en términos per cápita, de 31.500 pesetas, lo cual situaba a esta región en el primer puesto entre las comunidades del artículo 143 para todo el periodo 1986-90, según se señala en Arrieta (1993), autor con quien este artículo también está en deuda.

En enero de 1992, tuvo lugar el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera que reguló el sistema de financiación para el quinquenio 1992-96. Entre otros acuerdos, se incrementó la financiación incondicionada para gastos en nuevas inversiones, y se establecía la cláusula de prevención respecto a que la nueva distribución de recursos tuviese como umbral mínimo, para cada comunidad autónoma, la cantidad percibida en el año base conforme resultase de la aplicación del método fijado para el anterior quinquenio. Con una serie de criterios sobre la ponderación de las variables geodemográficas y redistributivas, y teniendo en cuenta si existían transferencias educativas (que constituyen uno de los capítulos más importantes de gasto de cualquier comunidad autónoma), se llegó a un coeficiente de participación en los ingresos del Estado que en cada año de ese periodo sería de aplicación en cada comunidad. Para

la CAR, esa cifra, a partir de 1994, es de 0,0361509, la menor en términos absolutos del conjunto de las diecisiete comunidades autónomas, debido a la reducida dimensión de La Rioja.

### 2. La situación actual

Los ingresos proceden de tributos o de otras fuentes, tanto de carácter ordinario como extraordinario. En el cuadro n.º 1, se puede observar que la *participación en los ingresos del Estado* ha ocupado durante los tres últimos años la posición dominante en cuanto a la financiación autonómica, suponiendo para 1993 un 44 por 100 (9.984 millones de pesetas). En segundo lugar, *los tributos cedidos*, con una ponderación del 29,2 por 100, ingresaron a las arcas de la CAR 6.606 millones de pesetas. Hay que destacar que La Rioja, en concepto de comunidad autónoma uniprovincial, recibió 3.325 millones, cantidad equivalente a un 15 por 100 del presupuesto anual.

Los impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y sobre Actos Jurídicos Documentados, y la Tasa sobre el Juego, con una participación superior cada uno al 6 por 100 del total del Presupuesto de la Comunidad, son los tres ingresos más relevantes de la categoría de tributos cedidos. Finalmente, los ingresos propios, con una liquidación de 3.177 millones de pesetas en 1993, son la tercera fuente de financiación. Destaca el bajo volumen de los recargos sobre los tributos locales en comparación con el resto de los ingresos propios, que están constituidos, básicamente, por las enajenaciones patrimoniales y por las variaciones en pasivos financieros (créditos obtenidos).

CUADRO N.º 1

**FINANCIACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE LA RIOJA**  
(Derechos reconocidos en millones de pesetas y en porcentaje sobre el total)

|   | 1991<br>Importe | Porcentaje    | Variación<br>porcentual<br>1992/91 | 1992<br>Importe | Porcentaje    | Variación<br>porcentual<br>1993/92 | 1993<br>Importe | Porcentaje    |
|---|-----------------|---------------|------------------------------------|-----------------|---------------|------------------------------------|-----------------|---------------|
| <b>INGRESOS PROPIOS</b> .....                         | 2.284           | 12,48         | 103,81                             | 4.655           | 19,04         | -31,75                             | 3.177           | 14,07         |
| Recargos sobre tributos locales .....                 | 194             | 1,06          | 42,78                              | 277             | 1,13          | 14,08                              | 316             | 1,40          |
| Otros ingresos .....                                  | 2.090           | 11,42         | 109,47                             | 4.378           | 17,91         | -34,65                             | 2.861           | 12,67         |
| <b>TRIBUTOS CEDIDOS</b> .....                         | 6.292           | 34,38         | 3,96                               | 6.541           | 26,76         | 0,99                               | 6.606           | 29,25         |
| Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones .....          | 883             | 4,83          | 21,74                              | 1.075           | 4,40          | 6,23                               | 1.142           | 5,06          |
| Impuesto Extraordinario de Patrimonio .....           | 488             | 2,67          | 22,95                              | 600             | 2,45          | 22,67                              | 736             | 3,26          |
| Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales .....      | 1.590           | 8,69          | 4,53                               | 1.662           | 6,80          | -8,30                              | 1.524           | 6,75          |
| Impuestos sobre Actos Jurídicos Documentados .....    | 1.511           | 8,26          | 0,40                               | 1.517           | 6,21          | 0,79                               | 1.529           | 6,77          |
| Tasas sobre el Juego .....                            | 1.448           | 7,91          | -3,45                              | 1.398           | 5,72          | 0,00                               | 1.398           | 6,19          |
| Decretos de transferencias .....                      | 372             | 2,03          | -22,31                             | 289             | 1,18          | 4,15                               | 277             | 1,23          |
| <b>PARTICIPACION EN LOS INGRESOS DEL ESTADO</b> ..... | 7.083           | 38,70         | 46,86                              | 10.402          | 42,55         | -4,02                              | 9.984           | 44,21         |
| Participación de régimen común .....                  | 4.247           | 23,21         | 65,32                              | 7.021           | 28,72         | -5,16                              | 6.659           | 29,48         |
| Participación comunidades uniprovinciales .....       | 2.836           | 15,50         | 19,22                              | 3.381           | 13,83         | -1,66                              | 3.325           | 14,72         |
| <b>TRANSFERENCIAS INCONDICIONADAS</b> .....           | 41              | 0,22          | 36,59                              | 56              | 0,23          | 55,36                              | 87              | 0,39          |
| <b>Total financiación incondicionada</b> .....        | <b>15.700</b>   | <b>85,79</b>  | <b>37,92</b>                       | <b>21.654</b>   | <b>88,58</b>  | <b>-8,31</b>                       | <b>19.854</b>   | <b>87,91</b>  |
| <b>FONDOS COMUNIDAD EUROPEA</b> .....                 | 486             | 2,66          | 130,66                             | 1.121           | 4,59          | 20,16                              | 1.347           | 5,96          |
| <b>TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS</b> .....             | 2.114           | 11,55         | -21,00                             | 1.670           | 6,83          | -17,13                             | 1.384           | 6,13          |
| <b>Total financiación condicionada</b> .....          | <b>2.600</b>    | <b>14,21</b>  | <b>7,35</b>                        | <b>2.791</b>    | <b>11,42</b>  | <b>-2,15</b>                       | <b>2.731</b>    | <b>12,09</b>  |
| <b>TOTAL FINANCIACION</b> .....                       | <b>18.300</b>   | <b>100,00</b> | <b>33,58</b>                       | <b>24.445</b>   | <b>100,00</b> | <b>-7,61</b>                       | <b>22.585</b>   | <b>100,00</b> |

Fuente: Documentación facilitada por la Consejería de Hacienda y Economía, y elaboración propia.

La CAR dispone de *ingresos propios* provenientes de tasas que, según el modelo diseñado por la LOFCA, permiten ciertos grados de discrecionalidad a cada comunidad autónoma dentro de los márgenes legales. Las contribuciones especiales y los precios públicos, de reciente ordenación, apenas aportan fondos a la CAR, y tienen un carácter marginal. Los recargos sobre tributos estatales y locales, a excepción prácticamente del Impuesto de Actividades Económicas, con un recargo del 100 por 100, tampoco se emplean —al igual que en otras comunidades— en la financiación regional, debido a su impopularidad. Los impuestos propios, de difícil ar-

monización jurídica con el marco tributario estatal, tampoco se han desarrollado en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En definitiva, la situación de los ingresos regionales es de una amplia dependencia de las fuentes estatales, vía cesión o participación, que es situada en torno al 74 por 100 en 1993, porcentaje que se vio notoriamente aumentado, desde 1992, como consecuencia del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de enero de aquel año, por el que crecía la participación en los ingresos del Estado en un 47 por 100. Si se une a aquella proporción del 74 por 100 la financiación proveniente de los fondos

europeos, en torno a un 6 por 100 —también aumentada recientemente desde un 3 por 100 en 1991—, y se añade el 6 por 100 de transferencias condicionadas, se alcanza la proporción del 85 por 100 en el año 1993.

Como se puede observar, la financiación de la CAR depende, en gran medida, de esquemas tributarios ajenos al control del gobierno regional. De hecho, la reducción en el presupuesto de ingresos, en términos nominales, de 1992 a 1993 ha tenido lugar de la mano de la reducción en la participación en los ingresos del Estado (418 millones de pesetas) y de la disminución en los ingresos propios, fundamental-

mente vía contención de los créditos solicitados por 1.517 millones de pesetas o un 34 por 100. La recaudación por tributos cedidos prácticamente se mantiene constante en el nivel de 1991 (un 5 por 100 de aumento).

La recaudación efectiva en 1990 de los *tributos cedidos* situaba a la CAR, en términos per cápita, en la cuarta posición de entre las diecisiete comunidades autónomas, con 20.142 pesetas, debido, esencialmente, a la elevada posición relativa que La Rioja gozaba en renta per cápita dentro del mapa autonómico en aquel período, según indicaba el Consejo de Política Fiscal y Financiera (1991).

En cuanto a la financiación procedente de los *fondos europeos*, hay que destacar que, para el período 1994-98, la CAR recibirá un total de 8.625 millones de pesetas procedentes de FEDER, Fondo Social Europeo y FEOGA, tanto por su inclusión entre las zonas objetivo 2 como por ser zona objetivo 5B. Esta cuantía resulta ligeramente superior a la que se venía percibiendo durante los últimos años, y además hay que destacar que, debido al carácter finalista de estos fondos para cofinanciar proyectos, la CAR tendrá que aportar durante ese período una cuantía similar a la financiada por la Unión Europea.

### III. GASTO Y DEFICIT DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE LA RIOJA

Con objeto de tener una idea de la dimensión y evolución del gasto en el período 1991-93, se presenta, en el cuadro n.º 2, la distribución orgánica o administrativa. Destaca que durante ese período la sección que más ha aumentado ha sido la de deuda

pública —que recoge exclusivamente el pago de intereses y la amortización de la deuda viva—, debido al fuerte aumento del endeudamiento en períodos anteriores y a las necesidades corrientes de financiación de la CAR. También destaca el crecimiento registrado por la nueva Consejería de Medio Ambiente, que se formó en 1991 con parte de las competencias antes atribuidas a Obras Públicas y Urbanismo y a Agricultura y Alimentación, las cuales vieron disminuir su volumen de gasto. La Vicepresidencia del Gobierno, como nueva consejería, también generó un gasto creciente durante dicho período, simultáneo al descenso del correspondiente a Presidencia del Gobierno, como consecuencia de diversas reorganizaciones internas.

Cinco secciones de la clasificación orgánica (Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social; Consejería de Obras Públicas y Urbanismo; Consejería de Agricultura y Alimentación; Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, y deuda pública) suponen el 71,5 por 100 del gasto de la CAR. El resto queda para las otras siete secciones; es decir, los restantes órganos del gobierno regional y el Parlamento autónomo, cada una de las cuales no supera los 2.000 millones de pesetas de gasto anual. Como ya se mencionaba en apartados anteriores, la atomización de fuentes de gasto y el mantenimiento de estructuras administrativas similares a las del gobierno central puede contribuir a generar un alto gasto en términos de personal, pero que, por su carácter funcional o laboral fijo, ha de ser difícilmente reducible salvo que se alcancen acuerdos nacionales sobre este tipo de políticas.

En este orden de ideas, es interesante observar el cuadro número 3, en el que se presentan los recursos de la CAR extraídos del presupuesto de ingresos y gastos. Los *consumos públicos* (capítulos I y II), con el 44,67 por 100 del gasto regional, es la partida más importante, y constituye lo que podría denominarse el umbral mínimo de gasto recurrente por el que se garantiza el funcionamiento de la Administración. Es interesante destacar que la contención y reducción del gasto de la Administración regional entre 1992 y 1993 se ha conseguido, fundamentalmente, por la reducción en las *inversiones*, que pasaron de casi el 50 por 100 del gasto en 1991 al 33 por 100 en 1993 (incluso, en 1990, las *operaciones de capital*, con un 54 por 100, superaron a las operaciones corrientes). Si se estudia desagregada esta partida, se ha de destacar que las transferencias de capital han mantenido una participación constante en el gasto público, con un 16 por 100. Ello se debe, esencialmente, a que su destino principal son los ayuntamientos de la Región —sea a través de los planes provinciales, sea por programas sectoriales—, lo que, dada la delicada situación financiera de éstos, genera una fuerte presión sobre la CAR, lo cual hace pensar también en que su volumen es difícilmente reducible.

La otra gran partida incluida en las transferencias de capital corresponde a la *política de fomento industrial*, gestionada por la Consejería de Industria. El carácter anticíclico de esta política, y el hecho de que La Rioja sea limítrofe con Alava y Navarra —que disponen de regímenes forales con fuertes incentivos a la localización industrial—, hace que tampoco este tipo de gasto

CUADRO N.º 2

**DISTRIBUCION ORGANICA DEL GASTO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE LA RIOJA**  
(Obligaciones reconocidas en millones de pesetas y en porcentaje del presupuesto total)

|  | 1991<br>Importe | Porcentaje    | Variación<br>porcentual<br>1992/91 | 1992<br>Importe | Porcentaje    | Variación<br>porcentual<br>1993/92 | 1993<br>Importe | Porcentaje    |
|--|-----------------|---------------|------------------------------------|-----------------|---------------|------------------------------------|-----------------|---------------|
| Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social ....   | 5.226           | 19,18         | -2,74                              | 5.083           | 19,49         | 2,44                               | 5.207           | 21,21         |
| Deuda pública .....                                    | 2.141           | 7,86          | 48,72                              | 3.184           | 12,21         | 18,66                              | 3.778           | 15,39         |
| Consejería de Obras Públicas y Urbanismo .....         | 5.869           | 21,54         | -33,60                             | 3.897           | 14,94         | -9,24                              | 3.537           | 14,41         |
| Consejería de Agricultura y Alimentación .....         | 3.518           | 12,91         | -28,85                             | 2.503           | 9,60          | 1,64                               | 2.544           | 10,36         |
| Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas. | 2.567           | 9,42          | -9,66                              | 2.319           | 8,89          | 9,44                               | 2.538           | 10,34         |
| Consejería de Industria, Trabajo y Comercio .....      | 3.321           | 12,19         | -33,33                             | 2.214           | 8,49          | -23,22                             | 1.700           | 6,92          |
| Consejería de Cultura, Deportes y Juventud .....       | 2.080           | 7,63          | -6,59                              | 1.943           | 7,45          | -15,59                             | 1.640           | 6,68          |
| Consejería de Medio Ambiente .....                     | 544             | 2,00          | 242,65                             | 1.864           | 7,15          | -28,11                             | 1.340           | 5,46          |
| Consejería de Economía y Hacienda .....                | 1.115           | 4,09          | 85,92                              | 2.073           | 7,95          | -41,73                             | 1.208           | 4,92          |
| Vicepresidencia del Gobierno .....                     | 229             | 0,84          | 149,78                             | 572             | 2,19          | 1,40                               | 580             | 2,36          |
| Diputación General (Parlamento autonómico) .....       | 244             | 0,90          | 8,61                               | 265             | 1,02          | 16,98                              | 310             | 1,26          |
| Presidencia del Gobierno .....                         | 397             | 1,46          | -57,43                             | 169             | 0,65          | -0,59                              | 168             | 0,68          |
| <b>TOTAL PRESUPUESTO LIQUIDADO .....</b>               | <b>27.251</b>   | <b>100,00</b> | <b>-4,28</b>                       | <b>26.086</b>   | <b>100,00</b> | <b>-5,89</b>                       | <b>24.550</b>   | <b>100,00</b> |

Fuente: Estadística Presupuestaria 1990-1993; documentación facilitada por la Consejería de Hacienda y Economía, y elaboración propia.

CUADRO N.º 3

**RECURSOS Y EMPLEOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE LA RIOJA**  
(Derechos y obligaciones reconocidos en millones de pesetas y en porcentaje sobre el total)

|   | 1991<br>Importe | Porcentaje    | Variación<br>porcentual<br>1992/91 | 1992<br>Importe | Porcentaje    | Variación<br>porcentual<br>1993/92 | 1993<br>Importe | Porcentaje    |
|---|-----------------|---------------|------------------------------------|-----------------|---------------|------------------------------------|-----------------|---------------|
| <b>RECURSOS .....</b>   | <b>17.923</b>   | <b>100,00</b> | <b>32,85</b>                       | <b>23.810</b>   | <b>100,00</b> | <b>-10,48</b>                      | <b>21.315</b>   | <b>100,00</b> |
| Participación en los recursos del Estado .....                    | 7.083           | 39,52         | 46,86                              | 10.402          | 43,69         | -4,02                              | 9.984           | 46,84         |
| Tributos cedidos .....  | 6.292           | 35,11         | 3,96                               | 6.541           | 27,47         | 0,99                               | 6.606           | 30,99         |
| Otros recursos no financieros .....                               | 3.803           | 21,22         | 16,67                              | 4.437           | 18,64         | 10,68                              | 4.911           | 23,04         |
| Variación neta de pasivos financieros .....                       | 745             | 4,16          | 226,17                             | 2.430           | 10,21         | -107,65                            | -186            | -0,87         |
| <b>EMPLEOS .....</b>  | <b>26.870</b>   | <b>100,00</b> | <b>-5,27</b>                       | <b>25.453</b>   | <b>100,00</b> | <b>-8,55</b>                       | <b>23.278</b>   | <b>100,00</b> |
| Consumos públicos (capítulos 1 y 2) .....                         | 9.077           | 33,78         | 12,60                              | 10.221          | 40,16         | 1,74                               | 10.399          | 44,67         |
| Transferencias y otros empleos corrientes (capítulos 3 y 4) ..... | 3.749           | 13,95         | 19,13                              | 4.466           | 17,55         | 0,09                               | 4.470           | 19,20         |
| Inversiones y otros empleos de capital (caps. 6 y 7) .....        | 13.302          | 49,51         | -23,41                             | 10.188          | 40,03         | -24,16                             | 7.727           | 33,19         |
| Variación neta de activos financieros .....                       | 742             | 2,76          | -22,10                             | 578             | 2,27          | 17,99                              | 682             | 2,93          |
| <b>SUPERAVIT (+) O DEFICIT (-) DE LIQUIDACION.</b>                | <b>-8.947</b>   |               | <b>-81,64</b>                      | <b>-1.643</b>   |               | <b>19,48</b>                       | <b>-1.963</b>   |               |
| <b>ENDEUDAMIENTO VIVO .....</b>                                   | <b>18.113</b>   |               | <b>7,70</b>                        | <b>19.507</b>   |               | <b>6,76</b>                        | <b>20.825</b>   |               |

Fuente: Estadística Presupuestaria 1992-1993; documentación facilitada por la Consejería de Hacienda y Economía, y elaboración propia.

haya podido reducirse, y que su tendencia futura sea la continuidad.

En consecuencia, la única posibilidad de reducción del gasto estriba en las *inversiones rea-*

les. Estas han disminuido desde una participación del 33 por 100 en 1991, con 7.053 millones de pesetas, a los 3.734 de 1993, lo que significa un 15 por 100 del gasto público autonómico. Por otra parte, los otros

componentes agregados del gasto, las *transferencias y otros empleos corrientes* (capítulos III y IV), y la *variación neta de activos financieros*, apenas han modificado desde 1991 su valor absoluto.

Los ejercicios presupuestarios reseñados en el cuadro n.º 3 se cerraron con déficit, y la *deuda pública viva*, obviamente, ha tenido una tendencia creciente hasta situarse en 20.825 millones al finalizar 1993. Los propósitos para 1994, con un presupuesto restrictivo también (que no se ha presentado en este artículo por encontrarse en fase de aprobación), son cerrar el ejercicio sin aumento del endeudamiento vivo, o incluso con una reducción de dicho montante.

En el cuadro n.º 3, se observa que el déficit de liquidación ha ido reduciéndose, en el período 1991-93 desde 8.947 a 1.963 millones de pesetas. Hay que destacar que el déficit está en fase de «derechos reconocidos y obligaciones reconocidas». No se trata de un déficit de caja. Esta situación obliga a la CAR, en los ejercicios siguientes, a financiar ese déficit, sea utilizando los superávits de ejercicios pasados —que sí tuvieron lugar—, sea formalizando nuevo endeudamiento, sea conteniendo los gastos de ejercicios siguientes. El *déficit de liquidación* no se incorpora directamente a la cifra de deuda viva, ya que ésta recoge también movimientos de financiación a corto plazo, por necesidades de tesorería, y el déficit de liquidación tiene otras vías de financiación, anteriormente mencionadas.

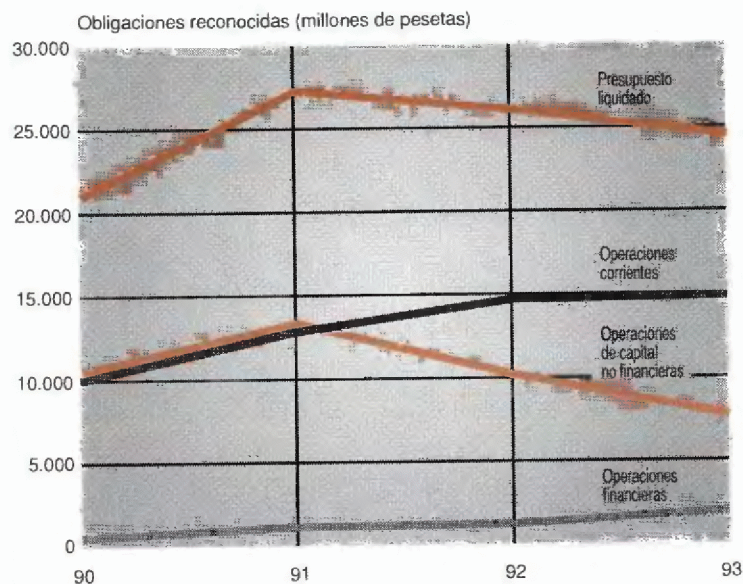
El nivel de endeudamiento vivo, concedido en su totalidad por cajas de ahorros y banca privada —véase Banco de España (1994), con datos para 1991—, es elevado, ya que llega a igualar el volumen de recursos totales anuales; para 1991, el Banco de España (1994) señala que era del 2,1 por 100 del valor añadido bruto regional, en comparación al 1,4 por 100 de la media de las

comunidades autónomas. Recuérdese que la carga anual de esta deuda viva en el Presupuesto ha sido, en 1993, del 15 por 100, siendo la segunda sección (después de la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social) en importancia por su nivel de gastos.

El gráfico 1 recoge la evolución del gasto de la CAR, y en él se puede observar que el presupuesto liquidado ha tenido desde 1991 una tendencia decreciente en pesetas nominales. Las *operaciones no financieras* se han mantenido debido a la contención de los sueldos del personal de la Administración autonómica, pero el gran descenso desde 1991 ha tenido lugar en las *operaciones de capital no financieras*

(fundamentalmente, por la reducción de las inversiones reales, como ya se ha señalado). Esto es, como en otras administraciones públicas, se ha buscado la contención del gasto de una forma coyuntural, por la línea de mínima presión, como es la de no acometer nuevos proyectos de inversión pública. El carácter de bien duradero de estas inversiones públicas permite, cuando se goza ya de un cierto nivel de infraestructuras públicas, esperar a que vengan tiempos mejores con una menor merma de bienestar social. Sin embargo, no está del todo claro que estas situaciones inviertan la tendencia fácilmente, y para ello se precisan reformas más estructurales que permitan, de alguna manera, con-

GRAFICO 1  
DISTRIBUCION ECONOMICA DEL GASTO  
DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE  
LA RIOJA



Fuente: Estadística Presupuestaria 1990-1993 y documentación facilitada por la Consejería de Hacienda y Economía.

tener parte del gasto público menos productivo y destinar los recursos hacia aquellos proyectos que más colaboren en el bienestar, y que la iniciativa privada no acometa.

#### IV. PERSPECTIVAS Y CONCLUSIONES

En la Región, hay dos prestaciones públicas que precisarán aumentos del gasto durante los próximos años: por una parte, la infraestructura sanitaria es antigua y requiere una puesta al día; por otro lado, la reciente creación de la Universidad de La Rioja, que, nacida en 1992, presencié cómo el exiguo Presupuesto de 1993 no permitía sino mantener al mínimo la antigua estructura heredada de la Universidad de Zaragoza (a la que pertenecía el *campus* ubicado en la ciudad de Logroño), y que ha de ampliar su oferta docente y su actividad investigadora.

A partir de esta situación financiera, hay que mostrar una gran cautela ante el traspaso de nuevas competencias en materia de educación y servicios sociales, propuesta por los ministerios correspondientes para los próximos dos ejercicios presupuestarios. Cualquier desviación en el gasto de estos capítulos, por pequeña que sea, puede desequilibrar considerablemente el esfuerzo de contención realizado por el gobierno regional. Además, el traspaso de las competencias sanitarias también está en el horizonte cercano, y si no se acometen inversiones inmediatas desde la Administración central, habida cuenta de la experiencia de otras comunidades —en las que se observa que durante los primeros años de transferencia de dichas competencias las desviaciones

presupuestarias han sido frecuentes—, en La Rioja, con los agravantes señalados, tales desviaciones podrían verse magnificadas.

Respecto a la cesión del 15 por 100 del IRPF, acordada en el otoño de 1993, y tras consultar con diferentes técnicos del gobierno regional, hay que mencionar que, en principio, el incremento neto en los ingresos de la Hacienda autonómica atribuible a esta reforma del sistema de financiación autonómica no va a suponer un volumen importante, al igual que ha de acaecer en las restantes comunidades autónomas. La cuestión fundamental a la que se enfrenta la CAR, como señala Torres (1993) para la generalidad de las comunidades autónomas, es su capacidad de colaboración con la Agencia Tributaria en la gestión de ese impuesto, de forma que permita aumentar la recaudación líquida en la Región y, por ende, los ingresos de la propia Comunidad. En definitiva, el mayor cumplimiento del principio de autonomía financiera de esta comunidad autónoma pasa por la progresiva asunción de la corresponsabilidad fiscal.

Por tanto, la CAR tiene un importante reto, que es el de disminuir su endeudamiento vivo en relación con su valor añadido bruto regional hasta unos niveles más acordes con su capacidad de generación de riqueza, dada la población activa de referencia existente en la Región. Todo lo cual pasará, fundamentalmente, por conseguir una reducción en la vertiente del gasto. De lo contrario, al igual que ocurre con la deuda pública del Estado, acabará por ser un elemento contrario al desarrollo económico.

#### NOTA

(\*) La realización de este artículo, tal y como se presenta, no hubiera sido posible sin la colaboración de la Consejería de Hacienda y Economía de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ni sin la amabilidad y las atenciones prestadas por su personal.

#### BIBLIOGRAFIA

- ARRIETA, P. (1993), «El modelo de financiación de la Comunidad Autónoma de La Rioja», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, Economía de las Comunidades Autónomas*, n.º 12, Madrid.
- BANCO DE ESPAÑA (1994), *Boletín Estadístico*, enero, Madrid.
- CARAMÉS, L. (1994), *Introducción a la Hacienda local y autonómica*, Ed. Civitas, Madrid.
- CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ECONOMÍA (1993), *Estadística presupuestaria 1990-1993*, Logroño.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1991), *El sistema de financiación autonómica: su funcionamiento en el periodo 1987-91*, Madrid.
- ROJAS, F. (1993), «El proceso de consolidación institucional de la Comunidad Autónoma de La Rioja: nivel competencial y situación financiera», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, Economía de las Comunidades Autónomas*, número 12, Madrid.
- TORRES, F. (1993), «Aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación autonómica», *Boletín Económico ICE*, número 2.395, 13 al 19 de diciembre, Madrid.