

*Secretaría General de Presupuestos y Gastos**

LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2009

Los Presupuestos Generales del Estado para 2009, aprobados por Ley 2/2008, de 23 de diciembre, se enmarcan en un contexto económico de gran complejidad e incertidumbre. En una situación de deterioro económico, persiguen combinar el rigor y austeridad del gasto con medidas necesarias para suavizar la crisis y mitigar su impacto sobre los sectores sociales más vulnerables, y al mismo tiempo, aumentar el potencial de crecimiento de la economía española. El excepcional e incierto panorama exigirá del presupuesto, como instrumento de política económica, flexibilidad para adaptarse a tales circunstancias.

Palabras clave: Presupuestos Generales del Estado, crisis económica, principales políticas de gasto, economía española.

Clasificación JEL: H50, H61, H62.

1. Introducción

Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2009, aprobados por la Ley 2/2008, de 23 de diciembre de 2008, se enmarcan en un contexto económico difícil, tanto a nivel internacional como nacional, que se ha agravado especialmente en los últimos meses de 2008. En este contexto de deterioro económico, los PGE para 2009 persiguen combinar el necesario rigor y austeridad del gasto con medidas necesarias para suavizar la crisis y mitigar su impacto sobre los sectores sociales más vulnerables, y al mismo tiempo, aumentar el potencial de crecimiento de la economía española. Por ello, los presupuestos se caracterizan por la contención de gastos corrientes y la concentración del gasto en aquellas políticas que más pueden contribuir a relanzar el crecimiento y aumentar la productividad y en aquellas dedicadas a la protección social, en particular la protección al desempleo, con objeto de

abordar el empeoramiento que está registrando el mercado de trabajo y paliar los efectos sociales y económicos de la pérdida de puestos de trabajo. De este modo, los presupuestos tienen en cuenta el papel clave de la inversión productiva, principalmente en I+D+i, en la que la economía deberá asentar gran parte de su crecimiento una vez superada la actual coyuntura. Asimismo, pese al contexto de austeridad, la Ayuda Oficial al Desarrollo mantiene su carácter prioritario, reflejo de la vocación de solidaridad que el Gobierno ha querido imprimir a los presupuestos.

2. Contexto económico de los PGE 2009

El contexto económico y financiero en el que se ha producido tanto la elaboración como la aprobación parlamentaria de los PGE para 2009 ha resultado extraordinariamente complejo. Tras un largo período de fuerte crecimiento económico, la economía española inició en 2007 una suave desaceleración. ▷

* Este artículo ha sido elaborado por Emma Navarro Aguilera, Técnico Comercial y Economista del Estado.

Sin embargo, lo que se preveía un «proceso de ajuste suave», se ha visto complicado por el deterioro del panorama económico internacional a lo largo de 2008, especialmente desde el otoño, deterioro al que España no ha podido sustraerse. En este contexto, los principales organismos económicos internacionales han rebajado en diversas ocasiones sus proyecciones económicas, dibujando un escenario cargado de riesgos e incertidumbres y dominado por la presencia de tendencias recesivas a nivel mundial. De acuerdo con las últimas previsiones del Fondo Monetario Internacional (FMI), de principios de noviembre de 2008, la economía mundial crecerá aproximadamente un 3,7 por 100 este año, cifra inferior en más de un punto porcentual con respecto al crecimiento de 2007. El FMI pronostica un deterioro todavía mayor en 2009, con un crecimiento del producto mundial de solo un 2,2 por 100, y una caída del de las economías avanzadas del 0,25 por 100, lo que supone la primera contracción anual tras la Segunda Guerra Mundial. La zona euro no ha escapado a este empeoramiento, entrando técnicamente en recesión en el tercer trimestre de 2008, al acumular dos trimestres consecutivos de caídas de su PIB (de 0,2 por 100, tanto en el segundo y tercer trimestre de 2008). Esto supone la primera recesión de la eurozona desde su creación en 1999. Según las Previsiones intermedias de la Comisión para 2009-2010, presentadas en enero de 2009, el PIB de la zona euro disminuirá en 2009 un 1,8 por 100, recuperándose moderadamente después para crecer en 2010 un 0,5 por 100. La Comisión reconoce que sus previsiones encierran un nivel de incertidumbre excepcional, por la gravedad de la crisis internacional.

Este deterioro del contexto económico internacional puede atribuirse a múltiples factores, entre los que podemos destacar tres:

- Los fuertes aumentos de los precios del petróleo y de las materias primas registrados hasta el verano pasado, momento en el que empezaron a revertir. El precio del petróleo alcanzó máximos históricos el pasado julio, llegando a superar el barril Brent los 147 dólares, alimentando con ello las expectativas inflacionistas y las presiones sobre

precios, costes y salarios. Desde entonces, el precio del crudo ha seguido una tendencia a la baja, llegando a situarse a lo largo de diciembre de 2008 en niveles por debajo de los 40 dólares¹, lo que, junto con el retroceso de los precios de las materias primas (más pronunciado en metales que en productos alimenticios), ha permitido relajar las presiones inflacionistas. Así, en el caso de España, el IPC, en términos de tasas de variación interanual, ha descendido del 5,3 por 100 en julio al 1,4 por 100, en diciembre.

- Las dificultades económicas de EEUU, donde las acusadas crisis inmobiliarias y financieras han dado paso a un debilitamiento generalizado de la actividad económica, visible en producción, empleo, renta real y otros indicadores. De hecho, algunos analistas consideran que Estados Unidos podría estar atravesando su crisis más prolongada desde la Segunda Guerra Mundial². Esta crisis de la locomotora de la economía mundial tendrá lógicamente repercusiones en la actividad económica del resto del mundo.

- El agravamiento de la crisis financiera internacional, lo que constituye uno de los principales determinantes del deterioro de la economía mundial. Como ya es bien conocido, las turbulencias financieras se iniciaron en verano de 2007, como consecuencia de los problemas en el mercado de hipotecas ▷

¹ El comportamiento a la baja del precio de las materias primas, y del petróleo en particular, se ha visto favorecido por el debilitamiento de la demanda mundial ante la profunda desaceleración económica, así como el fortalecimiento del dólar y la crisis financiera. El precio del petróleo Brent (de referencia en Europa) disminuyó más de un 15 por 100 a lo largo de diciembre —a pesar del anuncio de un recorte en la producción por parte de la OPEP— y llegó a situarse en los 39,72 dólares/barril en la jornada del 18 de diciembre, el nivel de hace cuatro años.

² Así lo estimó a principios de diciembre de 2008 el *National Bureau of Economic Research*, un centro de análisis económico de Cambridge (Massachusetts), para quien en diciembre de 2007 se produjo el final de la expansión que se había iniciado en 2001, y comenzó un periodo recesivo relativamente prolongado, y posiblemente la crisis de mayor duración tras 1945. Por otro lado, los datos económicos conocidos de Estados Unidos muestran un desalentador panorama económico: la estimación final del PIB del tercer trimestre de 2008 confirmó una contracción de la actividad del 0,5 por 100 trimestral anualizado. Además, en noviembre se registró el mayor desempleo en 15 años (un 6,7 por 100), la peor caída de venta minoristas desde 1974 y un alto nivel de deudores hipotecarios. Esto se ha traducido en un fuerte aumento de los subsidios por desempleo, situándose el número de solicitudes durante la semana del 20 de diciembre en su nivel más alto desde hace 26 años.

subprime estadounidense. Sin embargo, sería en otoño del 2008³, al tiempo que los efectos de la crisis financiera se hacían visibles en las economías reales de un gran número de países, cuando las convulsiones financieras se intensificaron drásticamente: los mercados de financiación se paralizaron prácticamente, agravando las restricciones de liquidez y conduciendo a fuertes repuntes en los diferenciales de crédito, mientras que las bolsas vivían jornadas de pánico, con grandes retrocesos en los valores y una fuerte volatilidad de las cotizaciones. Esta sucesión de acontecimientos condujo a un aumento acusado de los riesgos sistémicos, y obligó a las autoridades económicas a adoptar, en un marco de coordinación, amplios paquetes de medidas excepcionales, tratando de restaurar la normalidad en los mercados financieros y evitar que las tensiones financieras intensificasen los problemas sobre la economía real. Las tensiones en los mercados financieros internacionales han disminuido levemente durante el mes de diciembre en los mercados monetarios, aunque persisten en los de crédito⁴.

En este difícil contexto se ha producido un cambio muy pronunciado de la situación cíclica de la economía española. El proceso de ajuste, que

como se ha comentado se inicia en el segundo semestre de 2007 por la propia evolución del ciclo económico, ha resultado ser mucho más severo y complejo de lo que cabría haber esperado. Este empeoramiento de la economía española puede achacarse en parte a los efectos de la crisis financiera y la ralentización de la economía internacional, aunque tiene también un componente interno claro, en el que destaca, especialmente, la fuerte corrección del sector inmobiliario, de mucha mayor gravedad de lo previsto. Estos acontecimientos han llevado a la economía española a registrar en el tercer trimestre de 2008 un crecimiento negativo del -0,2 por 100, situándose el crecimiento interanual para el conjunto del año en el 0,9 por 100. La desaceleración de la actividad, generalizada aunque especialmente intensa en el sector de la construcción, está afectando de forma significativa a la creación de empleo: en el tercer trimestre de 2008 se ha producido una disminución de empleo neto del -0,8 por 100, lo que ha permitido que la productividad aparente del trabajo repuntase hasta el 1,7 por 100, cuatro décimas más que en el segundo trimestre, y ha llevado, junto con el crecimiento intenso de la población activa, a un aumento considerable de la tasa de paro, que se situó en el 11,3 por 100 en dicho trimestre. Además, los datos provisionales que se van conociendo respecto al último trimestre de 2008 reflejan el mismo patrón de comportamiento. En definitiva, este deterioro de la actividad registrado en los últimos meses hacen que las perspectivas de crecimiento de la economía española en los próximos trimestres tengan que revisarse necesariamente a la baja, al tiempo que introducen incertidumbre sobre la evolución económica a medio plazo, en línea con lo que se observa a nivel mundial y en muchos países de nuestro entorno. Por ello, aunque el cuadro macroeconómico sobre el que se elaboró el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2009 ya contemplaba una desaceleración económica, el rápido deterioro de la situación económica, mundial y de la economía española, ha llevado a que algunas de sus previsiones hayan ▷

³ El detonante de este empeoramiento va a ser, fundamentalmente, la quiebra de Lehman Brothers en septiembre, y también las incertidumbres iniciales en cuanto a la aprobación del plan de rescate del Secretario del Tesoro, Paulson, por el Congreso estadounidense. Este panorama provocó que cada vez fueran más el número de instituciones afectadas por la crisis: las agencias hipotecarias respaldadas por el Gobierno estadounidense (Freddie Mac y Fannie Mae), una de las principales aseguradoras mundiales, AIG, la gran Banca de Inversión, que como modelo de negocio ha sucumbido ante la crisis. Las convulsiones afectaron también a entidades financieras en Europa, desencadenando una oleada de rescates y nacionalizaciones (Fortis, Bratford & Bingley, Dexia y Hypo Real Estate, por ejemplo).

⁴ En diciembre de 2008, la situación financiera internacional mostraba un contexto caracterizado por fuertes recortes de los tipos de interés oficiales por parte de varios Bancos Centrales, junto con anuncios de programas de estímulo fiscal en diversos países y de algunos planes de rescate adicionales, como el de Citigroup, por parte de las autoridades de Estados Unidos. Sin embargo, el impacto de estas medidas en los mercados financieros se ha visto atenuado por el deterioro de la mayoría de los indicadores macroeconómicos y el empeoramiento de las expectativas, así como por incertidumbres respecto a nuevos programas de ayudas (por ejemplo en Estados Unidos, la ampliación de las ayudas al sector automovilístico), así como por las posibles repercusiones en los mercados del fraude financiero protagonizado por el *hedge fund* Madoff.

quedado desfasadas⁵, al igual que ha sucedido con las proyecciones de la mayoría de los analistas. Con los datos actuales, parece claro que el crecimiento económico en 2008 y 2009 será menor de lo previsto en el proyecto de Presupuestos (1,6 y 1 por 100 respectivamente) y que la recaudación fiscal, debido a la ralentización económica, tendrá una evolución menos favorable. Además, los gastos extraordinarios derivados de los distintos paquetes de estímulo económico y fiscal puestos en marcha para abordar la actual situación de crisis tendrán un impacto sobre las cuentas públicas. En consecuencia, el saldo presupuestario en este ejercicio 2008 y en el que viene se alejará inevitablemente de las previsiones presupuestarias (para el conjunto de las Administraciones Públicas, del -1,5 y -1,9 por 100, respectivamente). De hecho, las nuevas previsiones macroeconómicas incluidas en la actualización del Programa de Estabilidad, presentado el 16 de enero de 2009, estiman un crecimiento del PIB para 2008 y 2009 del 1,2 y -1,6 por 100, respectivamente, siendo las previsiones de déficit público para tales ejercicios del 3,4 y 5,8 por 100. Existe, además, gran incertidumbre y riesgos a la baja que serán tanto mayores cuanto más duradero sea el período de ralentización del crecimiento de la economía mundial.

3. Las medidas de estímulo económico

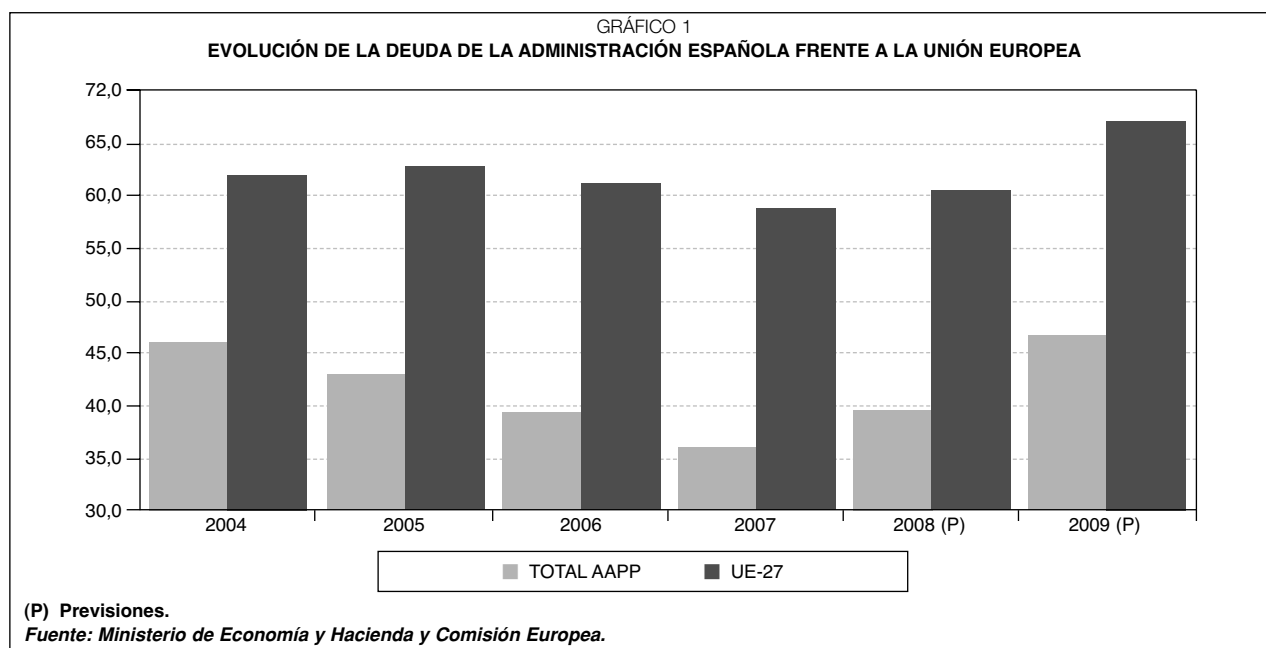
En respuesta a la crisis financiera y a la situación de acusado deterioro económico, se han puesto en marcha amplios paquetes de medidas, siendo uno de los aspectos más positivos de estos paquetes el que se hayan adoptado en un marco de coordinación inter-

⁵ Prueba de la incertidumbre respecto al contexto económico que ha rodeado la elaboración del Presupuesto es que las previsiones macroeconómicas iniciales, contenidas en el informe de posición cíclica de la economía (abril de 2008) y que sirvieron de base para fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria, fueron revisadas a finales de julio del pasado año para elaborar el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2009 que se presentó en los últimos días de septiembre. Esta revisión de las previsiones supuso, por vez primera desde que entró en vigor la normativa sobre estabilidad presupuestaria, que el Gobierno se desvíe de los objetivos de estabilidad aprobados en las Cortes. Como consecuencia de lo anterior y en cumplimiento de la citada normativa, el Gobierno deberá presentar un Plan económico financiero de reequilibrio en el que se explicarán las medidas aplicadas para acelerar la recuperación de la economía y mantener la senda de equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo.

nacional. Afortunadamente, se ha comprendido que la solución a una crisis de dimensión internacional no puede abordarse a través de actuaciones unilaterales de carácter nacional, sino que resulta imprescindible una respuesta coordinada y global. Por ello, las reuniones celebradas en distintos foros internacionales (el G10, el ECOFIN y el Eurogrupo o el G20) han servido para acordar unos principios y objetivos comunes y proporcionar, con ellos, un marco de referencia para las actuaciones a nivel nacional. Dentro de este marco de respuesta global coordinada pueden destacarse la cumbre sobre Mercados Financieros y Economía Mundial del Grupo del G20 el pasado 15 de noviembre, en la que también participó España y en la que se alcanzó el consenso de instrumentar políticas fiscales inmediatas para reactivar la economía. De esta forma, en el marco de esta respuesta coordinada, la Comisión Europea ha propuesto un plan europeo de recuperación económica, que fue aprobado por el Consejo Europeo de los días 11 y 12 de diciembre de 2008, en el que se acordó poner en marcha un plan de impulso presupuestario inmediato de 200.000 millones de euros (el 1,5 por 100 del PIB de la UE), para lo cual los Estados miembros adoptarán, de forma coordinada, medidas de estímulo presupuestario por valor de 170.000 millones de euros.

Por lo que respecta a España, desde el principio de la legislatura el Gobierno viene adoptando medidas para hacer frente a la crisis y paliar sus efectos en ciertos sectores y respecto de los ciudadanos más afectados, y para seguir aumentando el potencial de crecimiento a largo plazo. Hasta la presentación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado se habían aprobado algunos planes de estímulo económico, destacando, entre otras medidas: la deducción de hasta 400 euros para los contribuyentes que perciben rentas del trabajo y rendimientos procedentes de actividades económicas; la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio; la generalización de la devolución mensual del IVA a partir de 2009⁶; di- ▷

⁶ El ahorro total estimado para los contribuyentes de las dos primeras medidas asciende, respectivamente, a 5.400 millones de euros en 2008 en el caso del IRPF, y a 1.800 millones de euros en 2009 en el caso del Impuesto sobre el Patrimonio. En cuanto a la devolución mensual del IVA, se estima que con ella las empresas recibirán de manera anticipada 6.000 millones de euros.



versas medidas de apoyo y mejora de la financiación de las pymes a través del ICO; y la aprobación de un plan de rehabilitación para viviendas e infraestructuras hoteleras. Tras la presentación del proyecto de Presupuestos, y ante la intensificación de la crisis financiera internacional y la ralentización económica, el Gobierno ha seguido adoptando nuevos paquetes de medidas excepcionales, de carácter económico y financiero, inscribiéndose estas acciones en el marco de coordinación antes aludido⁷. Entre las nuevas medidas acordadas pueden destacarse las siguientes:

— Creación del *Fondo de Adquisición de Activos Financieros* por 30.000 millones de euros, ampliable a 50.000 millones de euros⁸.

— *Concesión de avales* hasta un importe de 100.000 millones de euros para operaciones de financiación nuevas que realicen las entidades de crédito residentes en España.

— Creación del *Fondo Estatal de Inversión Local* por un importe de 8.000 millones de euros

⁷ Esta coordinación se plasma en el acuerdo del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea del día 7 de octubre, la Declaración de la Cumbre de Washington del 10 de noviembre y el Plan Europeo de Recuperación Económica.

⁸ En respuesta a la crisis financiera se han adoptado otras medidas económicas complementarias, como la ampliación a 100.000 euros la cobertura del Fondo de Garantía de depósitos, con objeto de reforzar la confianza de depositantes e inversores en las Entidades de Crédito y Empresas de Servicios de Inversión.

para financiar actuaciones urgentes en materia de inversiones generadoras del empleo.

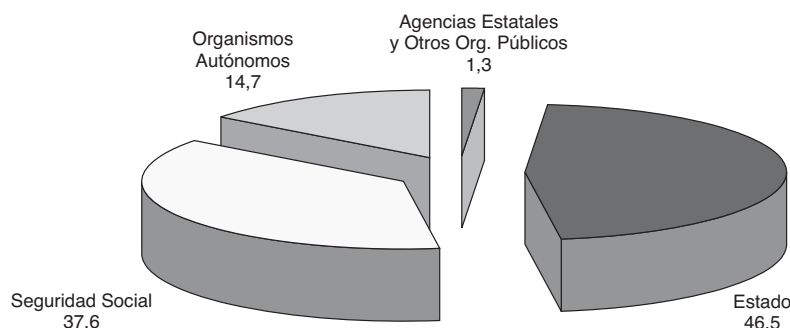
— Creación del *Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo* por importe de 3.000 millones de euros para actuaciones de inmediata ejecución destinada a sectores económicos estratégicos.

— Nuevas *líneas de mediación del ICO* para atender necesidades de liquidez de las pymes y moratoria para las personas desempleadas en el pago de sus hipotecas.

Estas medidas se han integrado en el Plan Español de Estímulo a la Economía y el Empleo (plan E), en el que se engloban las medidas puestas en marcha por el Gobierno para responder a la crisis económica. La mayoría de estas medidas han entrado en vigor con efectos presupuestarios en el ejercicio 2008, para lo cual se han aprobado los créditos extraordinarios correspondientes⁹. No obstante, los efec- ▷

⁹ En concreto, el Real Decreto Ley 6/2008 aprobó un crédito extraordinario para el Presupuesto de 2008 por 10.000 millones de euros, ampliable hasta 30.000 millones de euros, para el Fondo de Adquisición de Activos Financieros. Posteriormente, el Real Decreto Ley 9/2008 aprobó dos créditos extraordinarios, uno por 8.000 millones para el Fondo Estatal de Inversión Local y otro por 3.000 millones de euros para el Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo. Por su parte, el Real Decreto Ley 10/2008 aprobó una nueva línea de mediación del ICO para atender las necesidades de liquidez de las pymes, para lo cual acuerda un crédito extraordinario al presupuesto en vigor por importe de 5.000 millones de euros.

GRÁFICO 2
PRESUPUESTO CONSOLIDADO NO FINANCIERO PARA 2009
Distribución porcentual del gasto no financiero



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

tos presupuestarios se extienden a 2009, pues se ha autorizado la incorporación al Presupuesto de 2009 de los remanentes de crédito consignados en el ejercicio 2008 para estas medidas. Además, en el caso del Fondo de Adquisición de Activos Financieros, el Presupuesto de 2009 incluye una dotación de 20.000 millones de euros en el capítulo 8, activos financieros, del Presupuesto del Estado con objeto de completar la financiación de la dotación máxima prevista del Fondo y un crédito adicional de 300 millones de euros en concepto de intereses correspondientes a la deuda pública emitida para financiar este Fondo. Por otro lado, los créditos extraordinarios aprobados para estas medidas se financiaran con deuda pública, si bien la economía española cuenta con capacidad de maniobra suficiente para ello, gracias a la política presupuestaria aplicada en los últimos años, que ha permitido que el nivel de deuda pública se sitúe por debajo del 40 por 100 del PIB, siendo uno de los niveles más bajos de la Unión Europea.

4. Principales cifras de los PGE para 2009

4.1. Presupuesto de Gastos

El Presupuesto consolidado¹⁰ de gastos no financieros asciende a 304.413,96 millones de euros, lo

¹⁰ Los Presupuestos Generales del Estado consolidados se forman por la agregación de los presupuestos del Estado, Organismos

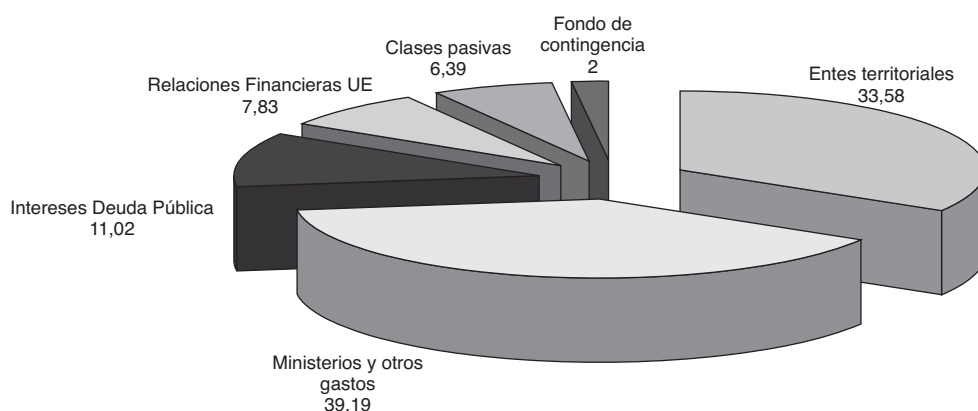
que representa el 79,2 por 100 del presupuesto consolidado de gastos y supone un incremento del 5,1 por 100 frente al ejercicio 2008. Atendiendo al volumen de recursos asignados a cada uno de los grandes subsectores que integran los presupuestos de gastos no financieros consolidados, corresponde al Presupuesto del Estado el 46,5 por 100 del total de los gastos no financieros, un 37,6 por 100 al Presupuesto de la Seguridad Social, un 14,7 por 100 a los Organismos Autónomos, y el restante 1,3 por 100 a las demás entidades que componen el ámbito consolidado.

Por lo que se refiere al *Presupuesto de Gastos no financieros del Estado*, la dotación asciende a 157.904,27 millones de euros, lo que supone en torno al 70 por 100 del total de su presupuesto¹¹ y un 3,5 por 100 más respecto al Presupuesto de 2008. Dentro de esta cifra se incluyen los 2.000 millones de euros de aportación al Servicio Público de Empleo Estatal, en cumplimiento del compromiso de no rebajar el nivel de protección social en un momento de dificultades económicas. Excluida la prestación por desempleo, los gastos no financieros crecen un 2,2 por 100, una evo- ▷

Autónomos, Seguridad Social, Agencias Estatales y los Organismos Públicos cuya normativa específica confiere carácter limitativo a los créditos de su presupuesto de gastos.

¹¹ El Presupuesto del Estado para 2009 se eleva a 226.169,20 millones de euros. De este importe, 68.264,93 millones de euros corresponden a operaciones financieras (un 37,9 por 100 más que en 2008), variación atribuible fundamentalmente a las necesidades de endeudamiento del Estado y a la evolución de los tipos de interés.

GRÁFICO 3
PRESUPUESTO CONSOLIDADO NO FINANCIERO PARA 2009
Distribución porcentual del gasto no financiero



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

lución inferior a la estimación de los PGE de crecimiento del PIB nominal para 2009.

Conviene advertir el poco margen de maniobra de que dispone el Gobierno, dado que aproximadamente dos terceras partes de los gastos no financieros del Presupuesto del Estado se encuentra comprometido por diversas razones: aproximadamente un tercio del mismo se destina a la financiación de las Administraciones Territoriales, en aplicación de los sistemas de financiación vigentes. Asimismo, aproximadamente otro 27 por 100 se dirige a partidas que tienen una elevada rigidez en su presupuestación, como intereses de la deuda pública (11,02 por 100), aportación a la Unión Europea (7,83 por 100), Clases Pasivas del Estado (6,39 por 100) y Fondo de contingencia (2 por 100). De esta forma, algo más del 39 por 100 restante del Presupuesto no financiero se destina a las dotaciones de los Ministerios, los Órganos Constitucionales y otros gastos.

4.2. Presupuesto de Ingreso

El Presupuesto consolidado de ingresos no financieros para el año 2009 asciende a 194.936,93 millones, lo que supone un 2,2 por 100 menos que en 2008, si bien el acusado deterioro de la economía española en los últimos meses hace difícil que dicha estimación pueda cumplirse. Por figuras tributarias, los recursos

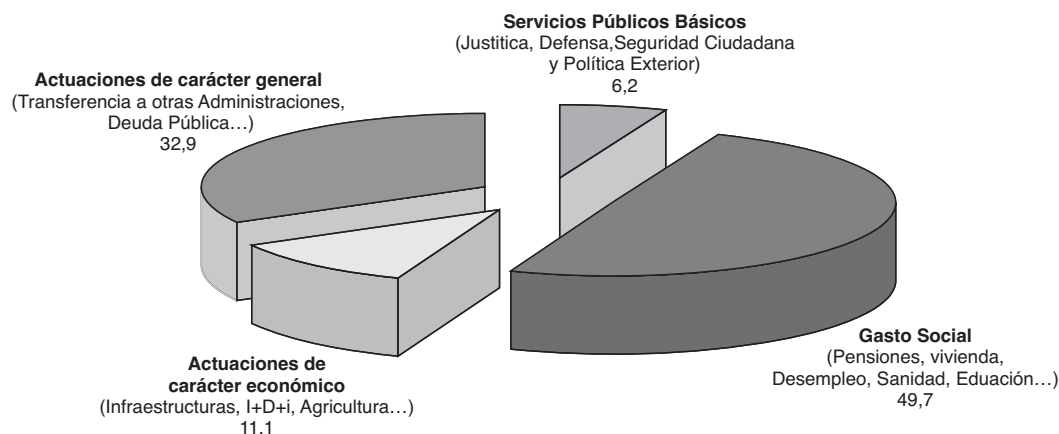
más importantes son los ingresos impositivos (42,8 por 100) y las cotizaciones sociales (47,5 por 100). El resto de recursos supone representa en torno al 9,7 por 100 del total de ingresos y está compuesto fundamentalmente por transferencias, tasas e ingresos patrimoniales, destacando, dentro de estos últimos, las transferencias procedentes de la Unión Europea.

5. Principales políticas de gasto

Uno de los aspectos más interesantes del análisis de los Presupuestos es el estudio de su distribución por políticas de gasto, dado que nos ofrece una visión de los objetivos y prioridades que orientan los Presupuestos, así como de las actuaciones previstas para alcanzar tales objetivos. Los Presupuestos se dividen en 26 políticas de gasto¹², que a su vez pueden agruparse en cinco áreas de gasto: *los servicios públicos básicos*, área que agrupa una serie de políticas dedicadas a las funciones básicas del Estado (Justicia, Defensa, Seguridad Ciudadana y Política Exterior); *las actuaciones de protección y promoción social y la producción de bienes públicos de carácter preferente* (Sanidad, Educación, Cultura...), integrando ambas áreas el gasto ▷

¹² Esta clasificación responde a la Orden Ministerial EHA/1.301/2008, de 6 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2009.

GRÁFICO 4
DISTRIBUCIÓN POR POLÍTICAS DE GASTO. PRESUPUESTO CONSOLIDADO
(En porcentaje sobre el total)



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

social; las *actuaciones de carácter económico*, área en la que se incluyen aquellas políticas relativas a las actuaciones que el Estado lleva a cabo, en el ámbito de sus competencias, en los sectores productivos de la economía (agricultura, industria y energía, comercio, turismo y pyme, subvenciones al transporte, infraestructuras e I+D+i); y *actuaciones de carácter general*, en el que se incluyen las transferencias a las Administraciones Territoriales derivadas de los sistemas de financiación vigentes, las aportaciones a la Unión Europea, los gastos de la deuda pública y programas de administración financiera y tributaria. En el Cuadro 1 y en el Gráfico 4 se resume la distribución de los Presupuestos Consolidados por políticas de gasto para 2009.

A continuación se analizan, más en detalle, las principales prioridades por políticas de gasto. En un contexto de deterioro económico, los PGE concentran el gasto en aquellas partidas que más pueden contribuir a relanzar el crecimiento de la economía y en las dedicadas a la protección social, en particular a la protección de desempleo. En un marco de austeridad y rigor del gasto, los Presupuestos contemplan una fuerte contención de los gastos corrientes para la Administración General del Estado y de las Inversiones reales, partidas que disminuyen un 1,7 por 100 respecto a 2008 (si

bien, en el caso de las inversiones, se mantiene el esfuerzo inversor en aquellas que más contribuyen al crecimiento, como infraestructuras). Asimismo, se han adoptado medidas de austeridad como la limitación de la Oferta de Empleo Público, que se reduce con carácter general un 70 por 100 respecto a la del ejercicio anterior, y la congelación de los salarios de los Altos Cargos.

5.1. El Gasto productivo

Los Presupuestos para 2009 consolidan la reorientación del gasto hacia programas de impulso de la productividad, con objeto de contribuir a aumentar el potencial de crecimiento de la economía española. Esto se manifiesta a través de tres tipos de medidas: la inversión pública en infraestructuras, el esfuerzo en investigación, desarrollo e innovación tecnológica, así como en el ámbito de la educación.

5.1.1. Infraestructuras

El gasto en infraestructuras es una variable importante para el crecimiento económico, al favorecer la productividad y el funcionamiento eficaz ▷

CUADRO 1
PGE CONSOLIDADOS 2009. RESUMEN POR POLÍTICAS DE GASTO
(Capítulos 1 a 8)

Políticas	Millones de Euros	Porcentaje del Total	Porcentaje Δ respecto a 2008 (1)
Servicios Públicos Básicos.....	21.831,42	6,2	0,9
Justicia	1.658,49	0,5	6,0
Defensa	7.846,87	2,2	-3,7
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias.....	8.649,20	2,5	2,4
Política Exterior	3.676,85	1,0	6,0
Gasto social (1 + 2)	174.211,93	49,7	9,5
1. Actuaciones de protección y promoción social	165.317,06	47,2	9,9
Pensiones	106.098,58	30,3	8,3
Otras Prestaciones Económicas	14.973,33	4,3	6,3
Servicios Sociales y Promoción Social	2.508,62	0,7	9,6
Fomento del empleo.....	7.584,16	2,2	-1,3
Desempleo.....	19.615,95	5,6	24,3
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación.....	1.615,93	0,5	17,2
Gestión y Administración de la Seguridad Social.....	12.920,49	3,7	15,0
2. Producción de bienes públicos preferentes	8.894,87	2,5	3,6
Sanidad	4.622,92	1,3	4,3
Educación	2.987,69	0,9	1,9
Cultura	1.284,26	0,4	5,2
Actuaciones de carácter económico.....	38.973,23	11,1	-1,4
Agricultura, Pesca y Alimentación.....	8.861,09	2,5	0,1
Industria y Energía.....	2.874,54	0,8	23,7
Comercio, Turismo y pymes	1.626,87	0,5	36,0
Subvenciones al transporte	1.939,32	0,6	-14,4
Infraestructuras (2).....	13.177,19	3,8	-10,3
Investigación Civil	8.203,16	2,3	6,9
Investigación Militar.....	1.458,64	0,4	-12,1
Otras Actuaciones de Carácter Económico	832,42	0,2	-5,1
Actuaciones de carácter general	115.196,71	32,9	22,1
Alta Dirección	763,86	0,2	-0,7
Servicios de Carácter General	9.021,40	2,6	-0,1
Administración Financiera y Tributaria (3)	21.596,87	6,2	1.227,4
Transferencias a otras Administraciones Públicas	66.414,58	19,0	0,2
Deuda Pública	17.400,00	5,0	4,8
TOTAL.....	350.213,28	100,0	11,3

(1) Presupuesto 2008 homogéneo, teniendo en cuenta el crédito extraordinario para inmigración (RDL 1/2008).

(2) Si se incluye el sector público empresarial, la inversión en infraestructuras crece un 4,4 por 100.

(3) Incluye 20.000 euros correspondiente al Fondo de Adquisición de Activos Financieros (RDL 6/2008).

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

del mercado de bienes y servicios, y para la cohesión social y territorial, al incidir en la vertebración del territorio y facilitar el desarrollo de las zonas más desfavorecidas. Por ello, la inversión pública en infraestructuras sigue siendo prioritaria. En 2009 se destina a la misma 24.590,13 millones de euros, incluyendo al Estado, organismos y Sector público empresarial, lo que supone un 4,4 por 100 más que en el ejercicio anterior. Dentro de esta política, el gasto en inversión es el más importante, representando casi el 90 por 100 de la dotación total. Su importe alcanza 22.087,01 millones de euros, lo que supone un 4,3 por 100 más que en 2008, manteniéndose así la dinámica de ejercicios anteriores. La mayor parte de esta inversión es rea-

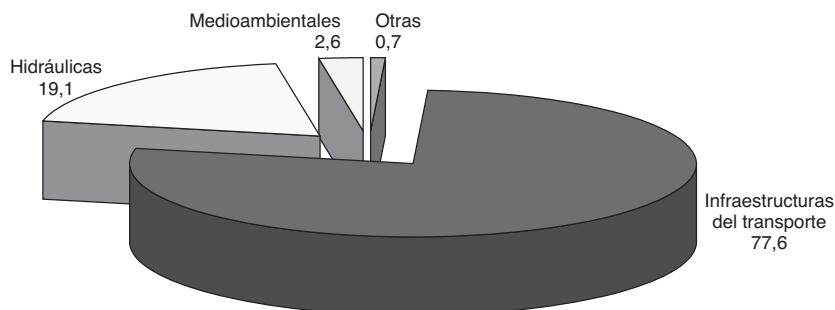
lizada por el sector público empresarial, quien representa prácticamente el 63 por 100 de las inversiones, mientras que corresponde a la Administración General del Estado el otro 37 por 100 restante. Del desglose de las inversiones por áreas se describe en el Cuadro 2, pudiendo destacarse el peso de las inversiones en transportes, que absorben más de tres cuartas partes del total. Las actuaciones en este ámbito en 2009 continuarán con el desarrollo y aplicación de los Planes de actuación a medio y largo plazo elaborados, el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) y el Plan Hidrológico Nacional (PHN). El PEIT define las directrices básicas de la actuación en infraestructuras y transportes de competencia estatal con ▷

CUADRO 2
INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS POR ÁREAS
(En millones de euros)

Tipos de infraestructuras	Estado	Empresas Públicas	Total
Carreteras	3.855,36	1.758,94	5.614,30
Ferrocarriles	1.796,90	6.403,06	8.199,96
Puertos y seguridad marítima	10,95	1.537,00	1.547,95
Aeropuertos y seguridad aérea	15,53	1.761,41	1.776,94
Hidráulicas	1.843,40	2.372,34	4.215,74
Medioambientales	570,35	0,00	570,35
Otras	116,17	67,66	183,83
TOTAL	8.208,66	13.900,41	22.109,07

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

GRÁFICO 5
INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS POR ÁREAS
(En porcentaje sobre el total)



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

un horizonte a medio y largo plazo (2005-2020), y representa el mayor esfuerzo de dotación de infraestructuras realizado en España, con unas inversiones que alcanzan los 250.000 millones de euros. Por su parte, la política de inversiones hidráulicas se asienta fundamentalmente en la reordenación de la política de aguas, a partir de la modificación del PHN efectuada por Real Decreto Ley 2/2004, y está orientada a garantizar el abastecimiento del agua, mejorar la calidad, fomentar el ahorro de agua, facilitar la modernización de regadíos, prevenir y luchar contra inundaciones y cumplir la legislación comunitaria sobre hábitat. Para el desarrollo de las inversiones estatales asociadas al PHN la dotación en 2009 asciende a 1.843,40 millones de euros, a los que hay que añadir las inversiones a realizar por las Sociedades de Aguas, cuyo importe asciende a 2.477,34 millones de euros. Por lo que se refiere a las infraestructuras costeras, el Plan Director de Infraestructuras en la Costa, que se está elaborando, establecerá las

diferentes estrategias de actuación, de acuerdo con los criterios de la Unión Europea sobre gestión integrada del litoral. También están previstas actuaciones importantes en materia de infraestructuras medioambientales, fundamentalmente en áreas como la prevención y calidad ambiental y biodiversidad, y la lucha contra el cambio climático. Esta última constituye uno de los pilares transversales de la acción del Gobierno de estos años, siendo uno de los elementos vertebradores de estas actuaciones el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión (2008-2012), en el que se establece, para dicho período, la cantidad total de derechos que se asignan a las instalaciones afectadas, el procedimiento o metodología de cálculo de la asignación y la reserva de derechos para nuevos entrantes. Por otro lado, a principios de 2009 se producirá la adopción formal del Paquete Energía y Cambio Climático de la Unión Europea, lo que exigirá, a nivel nacional, el desarrollo de trabajos de transposición. Asimismo, España proseguirá su partici- ▷

pación en las distintas iniciativas puestas en marcha a nivel internacional para fomentar las inversiones en energías limpias y la lucha contra el cambio climático, continuando sus aportaciones al Fondo Español del Carbono¹³. Además, se está trabajando en la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia, Horizonte 2012 (EECCCEL), en la que recoge diferentes medidas que contribuyen al desarrollo sostenible en el ámbito del cambio climático y la energía limpia en España. En prevención y calidad ambiental se ha puesto en marcha una nueva política sobre residuos (modificación de la Ley de Envases y Residuos de Envases y Plan Nacional Integral de Residuos) y atmósfera (nueva Ley de Calidad del Aire). En el área de biodiversidad se está elaborando el Plan Estratégico Español de Conservación de la Naturaleza, que pretende impulsar la lucha contra la desertificación y los incendios forestales, y se continuará con el traspaso de los Parques Nacionales a las Comunidades Autónomas. Finalmente, se realizarán infraestructuras que contribuyan al desarrollo económico de comarcas en proceso de reordenación de la minería del carbón.

5.1.2. Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i)

La inversión en I+D+i constituye una de las prioridades destacadas del Gobierno, al tratarse de un instrumento clave para el crecimiento, la productividad y el bienestar social, y al ser la brecha que existe todavía entre España y los países de su entorno en esta materia aún considerable, a pesar del importante esfuerzo realizado por todas las Administraciones en los últimos años y el avance en algunos indicadores. Por ello, en 2009 sigue realizándose un significativo esfuerzo presupuestario, con un incremento del 6,9 por 100 en la dotación de la política de I+D+i

¹³ El Fondo Español de Carbono es una sociedad público-privada administrada por el Banco Mundial en nombre del Gobierno de España, con el objetivo de comprar reducciones de emisiones de Gas de Efecto Invernadero (GEI) de proyectos de energías renovables, eficiencia energética y otros proyectos que contribuyen al desarrollo sostenible en países en desarrollo y economías en transición. El tamaño del Fondo es de 200 millones de dólares.

civil, que absorbe 8.203,16 millones de euros. De este importe, los créditos del presupuesto no financiero se elevan a 3.867,17 millones de euros, siendo el importe restante créditos del presupuesto financiero, destinados a préstamos y otras modalidades de financiación. En cuanto a las actuaciones más destacadas en este campo encontramos: desde el punto de vista institucional, la creación en 2008 del Ministerio de Ciencia e Innovación, que asume las competencias en la gestión de la política que antes correspondían a diversos ministerios (fundamentalmente, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y al extinto Ministerio de Educación y Ciencia), con lo que se ha perseguido concentrar de forma coherente los recursos de la Administración General del Estado (AGE) en las distintas áreas de actividad de esta política, y conseguir así aprovechar las sinergias existentes. El Programa INGENIO 2010, la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología (ENCYT) y el nuevo Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011, constituyen los elementos articuladores de la política española de I+D+i. El Programa INGENIO 2010 se puso en marcha en junio de 2005 con el objetivo de acortar distancias con la UE (en esfuerzo inversor, en participación empresarial en la financiación de esta inversión, y en la sociedad de la información), involucrando para ello tanto a Estado como a la empresa, la universidad y los organismos públicos de investigación. Por su parte, la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología (ENCYT), adoptada en 2007, constituye un documento estratégico en el que se establecen, con horizonte a 2015, los objetivos, indicadores y líneas generales de actuación en materia de I+D+I que deben guiar los procesos de elaboración de los sucesivos planes nacionales y regionales de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica. Estos Planes y el Programa INGENIO han supuesto un impulso importante a la Ciencia y Tecnología en España. En la actualidad está vigente el VI Plan Nacional I+D+I, principal instrumento de programación del Gobierno de España en Ciencia y Tecnología. Adoptado en septiembre de 2007, este plan hereda y amplía la filosofía del Programa ▷

INGENIO y presenta diferencias significativas respecto a programas anteriores: una mejor planificación, con una programación plurianual de los recursos, la simplificación de los instrumentos, con la reducción de convocatorias de ayudas públicas a la I+D+i, y la priorización estratégica en cinco áreas horizontales (Salud; Biotecnología; Energía y Cambio Climático; Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, y Nanociencia, Nanotecnología, Nuevos Materiales y Nuevos Procesos Industriales) y mejoras sustanciales en la gestión y evaluación de las ayudas públicas a la I+D+i¹⁴. Por otro lado, el plan dará continuidad a algunos instrumentos existentes, como los programas CENIT, CONSOLIDER y CIBER y el Plan AVANZA. Finalmente, dentro de las actuaciones de la política de I+D+i debe destacarse la reforma prevista para 2009 de la denominada Ley de la Ciencia. La nueva Ley permitirá actualizar la anterior Ley de 1986 y crear un contexto normativo que adecue la legislación estatal en materia de I+D+i al contexto actual.

5.1.3. Educación

La educación¹⁵ y la igualdad de oportunidades en el acceso a la misma son determinantes para la productividad, el crecimiento y la cohesión social. Los recursos presupuestarios que se destinan a la misma en 2009 se elevan a 2.987,69 millones de euros (55,07 millones más que en 2008), siendo objetivos prioritarios promover un sistema educativo de calidad y el logro de igualdad de oportunidades. Para ello, en 2009 continuará el desarrollo de la Ley Orgánica de Educación y se incrementará el presumpues-

to de becas, que en este ejercicio asciende a más de 1.280,59 millones de euros, con el objetivo de aumentar tanto el número de becas como su cuantía. Además, se continuará la aplicación del Plan Educa3, una iniciativa puesta en marcha en 2008 para ofrecer una educación infantil de calidad, potenciando la creación de plazas educativas para niños de 0 a 3 años para responder a la demanda de escolarización de las familias y favorecer la conciliación de la vida personal y laboral. Este plan, que tiene una implantación progresiva hasta 2012, cuenta con una dotación en este ejercicio de 100 millones de euros. En el ámbito de la enseñanza universitaria, se continuará con el proceso de modernización de la universidad iniciado la pasada legislatura, a través del desarrollo tanto de la nueva Ley Orgánica de Universidades, aprobada en 2007¹⁶, como de la adaptación Espacio Europeo de Educación Superior (EEE)¹⁷. En el marco de este proceso, en 2009 se pondrán en marcha la Estrategia Universidad 2015, que persigue mejorar la formación y la investigación universitarias para adecuarlas a las necesidades y demandas sociales y al contexto internacional, y situar a las Universidades españolas entre las mejores de Europa en 2015. Asimismo, se adoptará un Plan de Acción para la modernización de la Universidad pública española en el marco de la adaptación al EEE, plan que contribuirá a alcanzar los objetivos previstos en la Estrategia. Por último, en relación al postgrado, cabe destacar el programa de «Préstamos Renta-Universidad», que financia estos estudios y que cuenta con una dotación de 150 millones de euros.

5.2. El gasto social

Los Presupuestos de 2009 reflejan también el carácter social que el Gobierno está dando a su política económica, manteniéndose el gasto social como una de las prioridades fundamentales. La ▷

¹⁴ En concreto, la gestión se modernizará con la puesta en marcha a partir de 2009 de una «Ventanilla Única» telemática para las convocatorias de ayudas de la AGE en este ámbito, que irá incorporando paulatinamente las locales, regionales y comunitarias, lo que permitirá agilizar trámites y proporcionar mayor comodidad a los usuarios y redundará en una mejor coordinación y seguimiento de los programas.

¹⁵ La política del Gobierno en materia de Educación se desarrolla por el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, en lo referente a la educación no universitaria, y por el Ministerio de Ciencia e Innovación, en lo concerniente al ámbito universitario, todo ello, respetando las competencias transferidas a las comunidades autónomas en esta materia.

¹⁶ Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de reforma de Universidades.

¹⁷ El punto de partida de esta adaptación se produce a partir de la promulgación del Real Decreto 1393/2007 por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

dotación para este gasto es cuantitativamente la más importante del presupuesto consolidado, alcanzando en 2009 los 174.211,93 millones de euros, lo que representa casi la mitad de este presupuesto (49,7 por 100) y supone un incremento respecto al ejercicio anterior del 9,5 por 100. Estas dotaciones reflejan el compromiso social del Gobierno en materia de pensiones, dependencia y otras prestaciones sociales, vivienda y educación, además de mantenerse la cobertura del desempleo. A continuación se comentan algunas de las actuaciones más destacadas en este ámbito.

5.2.1. Pensiones

La política de pensiones¹⁸ está dotada en 2009 con 106.098,58 millones de euros, lo que representa algo más del 30 por 100 del presupuesto consolidado y supone un 8,3 por 100 más que en 2008. Este incremento es consecuencia de diversos factores: el incremento del colectivo de pensionistas, el efecto sustitución de las pensiones¹⁹, la actualización de las pensiones para garantizar el mantenimiento de su poder adquisitivo, y también la mejora de las pensiones mínimas por encima de la inflación, medida que afectará a alrededor de 2.700.000 pensionistas. Por otro lado, para el Fondo de Reserva de las pensiones, que sirve de garantía para el pago de las mismas, se prevé una aportación en 2009 superior a los 8.000 millones de euros, lo que permitirá situar su importe en casi 65.000 millones de euros.

5.2.2. Prestaciones económicas

Estas prestaciones (subsidijs de incapacidad temporal y otras prestaciones económicas de la Seguridad Social, las prestaciones económicas del

Mutualismo Administrativo y las prestaciones de garantía salarial) aumentan su dotación hasta 14.973,33 millones de euros, un 6,3 por 100 más que en 2008. Destacan, por su peso relativo, los subsidios por incapacidad temporal, dotados con 8.143,81 millones de euros para este ejercicio. Se trata de una de las áreas más importantes en el conjunto de la acción protectora de la Seguridad Social, de ahí que su control y la asignación eficiente de recursos siga siendo objetivo prioritario. También crecen significativamente (un 6,5 por 100) las dotaciones presupuestarias de las prestaciones relativas a la cesación temporal en el trabajo por nacimiento de hijo, maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, como consecuencia de las repercusiones que está teniendo sobre estas prestaciones la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Así, en cumplimiento de dicha norma, en 2009 se prevé ampliar la duración del permiso de paternidad para familias numerosas a 20 días de duración. Por su parte, las dotaciones para las prestaciones de protección a la familia ascienden a algo más de 1.116,06 millones, importe en el que se incluyen 111,42 millones de euros destinados al pago directo de los 2.500 euros por nacimiento o adopción de hijo para aquellos beneficiarios que no pueden percibirlo a través del IRPF. Finalmente, las prestaciones a funcionarios y las prestaciones de garantía salarial²⁰ cuentan respectivamente en este ejercicio con una dotación de 572,33 y 551,20 millones de euros.

5.2.3. Servicios Sociales y Promoción Social

Esta política cuenta con una dotación de 2.508,62 millones de euros, lo que representa el 0,7 por 100 del presupuesto consolidado y un 9,6 ▷

¹⁸ Esta política integra las pensiones del sistema de la Seguridad Social en sus dos modalidades (contributiva y no contributiva) y las pensiones del Régimen de Clases Pasivas, régimen en el que se incluyen, junto a las pensiones de los funcionarios públicos, las denominadas «Pensiones de Guerra».

¹⁹ Este efecto recoge el hecho de que las pensiones que desaparecen o causan baja en el sistema son más reducidas que las que causan alta.

²⁰ Cabe recordar que la finalidad de estas prestaciones es asegurar a los trabajadores la percepción de los salarios de tramitación, es decir aquellos que las empresas les adeuden cuando las mismas se encuentran en situación de suspensión de pagos, quiebra o concurso de acreedores.

por 100 más que en el anterior ejercicio. Esta política se configura en torno a tres áreas de actuación: Acción Social; Promoción Social y Gestión de Servicios Sociales. Acción Social es el área de mayor peso, con un importe de presupuestario de 2.308,24 millones de euros, e incluye actuaciones como el Plan Nacional sobre Drogas, servicios sociales de la tercera edad y minusválidos, e inmigración, entre otras. Las actuaciones de Promoción Social se relacionan con la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y con la promoción de la juventud, y tienen una dotación en 2009 de 113,17 millones de euros. En este ámbito cabe destacar la continuación del desarrollo e implementación de la Ley de Dependencia²¹, uno de los principales logros de la pasada legislatura. En este sentido, en 2009 se incorporarán al Sistema de dependencia los beneficiarios que sean valorados con Grado II del nivel de protección, medida que ha requerido un esfuerzo presupuestario muy significativo, con un incremento de la dotación correspondiente de un 33 por 100 respecto a 2008. Continuarán también las actuaciones de integración de los inmigrantes, tales como el Fondo de acogida e integración de inmigrantes, que consolida su dotación en 2009 respecto al ejercicio anterior (200 millones de euros).

5.2.4. Vivienda

Seguirá siendo en 2009 una de las políticas prioritarias del Gobierno, lo que motiva el importante esfuerzo presupuestario que viene realizándose en este ámbito, que en 2009 se refuerza. Así, esta política contará con una dotación de 1.615,93 millones de euros, un 17,2 por 100 más que en 2008. En esta política destaca, por su importancia cuantitativa, la promoción, administración y ayudas para la rehabilitación y acceso a vivienda, que absorbe en torno al 94 por 100 la dotación de esta política. En el ámbito de las competencias del Es-

tado, se desarrolla fundamentalmente a través de los planes estatales plurianuales de vivienda. Estos planes pretenden facilitar el acceso a la vivienda a los ciudadanos con dificultades, mediante el desarrollo de un segmento protegido que establezca el sector, e incluyen actuaciones tanto por el lado de la oferta como de la demanda, destacando la promoción de la vivienda protegida y el fomento del alquiler. En 2009 estará en funcionamiento el nuevo Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado en diciembre de 2008²², cuando todavía estaba vigente el anterior, para evitar la paralización que se podría producir en el tránsito de uno y otro plan. De esta forma, se ha pretendido configurar el plan como un instrumento para hacer frente a la actual coyuntura económica y la realidad concreta en la que se halla inmerso el ciclo de la vivienda. Como novedades de este plan, además de incluir medidas coyunturales decididas para hacer frente a la situación, pueden destacarse: la ampliación del ámbito subjetivo de las ayudas para atender nuevas realidades que requieren la ayuda del Estado, incluyéndose nuevas figuras beneficiarias de protección preferente (a personas con discapacidad, a separados y divorciados al corriente del pago de las pensiones, etcétera) y proporcionando ayudas a las familias de rentas medias, que anteriormente se veían excluidas del régimen de vivienda protegida pese a no poder acceder, por los elevados precios, al mercado libre vivienda. En este plan, la rehabilitación adquiere mayor importancia, lo que trata de mostrar el hecho de que pase a formar parte de la denominación del Plan. El plan incorpora las ayudas *Renove* para la mejora de la eficiencia energética y la accesibilidad y hace una apuesta decidida por el alquiler, fijando como objetivo que hasta el 40 por 100 de la nueva construcción de VPO se destine al alquiler, incluyendo las que procedan de la rehabilitación. Por último, destacar la renta básica de emancipación, ▷

²¹ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

²² Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Cabe señalar que el presupuesto total del Plan asciende a 10.188 millones de euros, en torno a un 49 por 100 más que el anterior, que se distribuirán mientras perduren las ayudas concedidas en el marco del Plan.

instrumento creado para facilitar el acceso a la vivienda de los jóvenes que cumplan determinadas condiciones y que contará con una dotación en 2009 de 330,75 millones de euros.

5.2.5. Políticas de Desempleo y de Fomento del Empleo

Ante la actual situación de empeoramiento del mercado de trabajo, el Gobierno ha asumido el deterioro presupuestario derivado del incremento del gasto por prestaciones sociales, para paliar los efectos sociales y económicos de la pérdida de puestos de trabajo. Así, la dotación presupuestaria de la política de desempleo se eleva en 2009 a 19.615,95 millones de euros, lo que supone un incremento del 24,3 por 100 respecto al Presupuesto inicial de 2008 y sitúa a esta política como segunda prioridad de gasto para 2009. Es preciso tener en cuenta, en este ámbito, que el Estado ha realizado una aportación adicional (incluida en la cifra anterior) de 2.000 millones de euros al Servicio Público de Empleo Estatal para garantizar la dotación de esta política. Finalmente, los Presupuestos también prestan especial atención a las políticas activas de empleo, que se dotan con 7.584,16 millones de euros en 2009.

5.3. Otros gastos

Pese al contexto de austeridad del gasto que enmarcan los PGE para 2009, se sigue considerando la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) una prioridad política. Prueba de esta vocación de solidaridad de los presupuestos es que se mantienen los esfuerzos realizados los últimos años en materia de cooperación al desarrollo, consolidándose el nivel de AOD en el 0,5 por 100 del PIB. Como actuaciones relevantes en este ámbito puede destacarse el inicio de la

andadura del nuevo Plan Director 2009-2012, que aborda los retos generales y específicos de la política de Cooperación al Desarrollo en los próximos años.

No pueden dejarse de mencionar brevemente otras políticas de gasto que tienen una importancia destacable en los PGE de 2009, especialmente las relacionadas con los servicios públicos básicos. En este sentido, en 2009 continuarán los esfuerzos de pasados ejercicios por aumentar la calidad de los servicios públicos, siendo prioritarios en esta área, en un contexto de austeridad del gasto, la mejora del servicio público de justicia, cuya dotación incrementa respecto al ejercicio pasado un 6 por 100, y la dotación de medios en seguridad ciudadana. En concreto, esta política constituye una de las actuaciones de especial atención en el actual contexto, destinándose a la misma 8.649,20 millones de euros.

6. Conclusión

Los PGE para 2009 se enmarcan en un contexto económico de gran complejidad e incertidumbre. En una situación de deterioro económico, persiguen combinar el rigor y austeridad del gasto con medidas necesarias para suavizar la crisis y mitigar su impacto sobre los sectores sociales más vulnerables, y al mismo tiempo, aumentar el potencial de crecimiento de la economía española. Dicho esto, el extraordinario e incierto panorama económico en que nos encontramos exige que el Presupuesto, como instrumento de política económica, se adapte a tales circunstancias con una flexibilidad inusitada. En este sentido, frente a la tradicional concepción de rigidez del presupuesto, los PGE para 2009, serán necesariamente abiertos a los cambios que demande la actualidad del momento y, en su caso, las medidas excepcionales que se pudieran adoptar por el Gobierno.

NORMAS DE PUBLICACIÓN

1. Las contribuciones se enviarán en formato Microsoft Word a la dirección de correo electrónico ice.sccc@mcx.es
2. Sólo se admitirá material original no publicado ni presentado en otro medio de difusión.
3. La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas, etc.) no debe ser inferior a 15 páginas ni superior a 20. El espaciado será doble y el tamaño de letra 12.
4. En la primera página se hará constar el título del artículo que será lo más corto posible y la fecha de conclusión del mismo, nombre y dos apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos, así como la forma en que desean que sus datos aparezcan.
5. En la segunda página del texto estarán el título que deberá ser breve, claro, preciso e informativo, un resumen del trabajo (con una extensión máxima de 10 líneas), de 2 a 6 palabras clave que no sean coincidentes con el título y de 1 a 5 códigos de materias del *Journal of Economic Literature* (clasificación JEL) para su organización y posterior recuperación en la base de datos del *Boletín Económico de ICE*.
6. En las siguientes páginas se incluirán el texto, la información gráfica y la bibliografía con la siguiente estructura:

- Los apartados y subapartados se numerarán en arábigos respondiendo a una sucesión continuada utilizando un punto para separar los niveles de división, con la siguientes estructura:

1. Título del apartado

1.1. Título del apartado

1.1.1. Título del apartado

2. Título del apartado

- Habrá, por este orden, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía y anexos si los hubiera.
- Las notas irán numeradas correlativamente y puestas entre paréntesis, incluyéndolo su contenido a pie de página y a espacio sencillo. Sólo deben contener texto adicional y nunca referencias bibliográficas.
- Los cuadros, gráficos, tablas y figuras se incluirán en el lugar que corresponda en el texto generados por la aplicación Word, no admitiéndose su inserción en formato de imagen. Todos deberán llevar un número correlativo, un título y la correspondiente fuente.
- Las referencias a siglas deberán ir acompañadas, en la primera ocasión que se citen de su significado completo.
- Las citas de libros y artículos en el texto se indicarán entre paréntesis con el apellido del autor y el año. En el caso de referencias de tres o más autores han de figurar todos cuando se citen por primera vez y después sólo el primer autor seguido de *et al.*
- La bibliografía se ordenará alfabéticamente con el siguiente formato.

— LIBRO:

Apellidos e inicial del nombre de todos los autores en mayúsculas. Año de publicación entre paréntesis: título completo, edición, lugar de publicación. Editorial.

Ej.: CARREAU, D., FLORY, T. y JUILLARD, P. (1990): *Droit Economique International*, 3ª edición, París. LGDJ.

— ARTÍCULO:

Apellidos e inicial del nombre de todos los autores en mayúsculas. Entre paréntesis año de publicación: título completo del artículo citado entrecomillado, nombre de la publicación en cursivas, fascículo y/o volumen, fecha de publicación, páginas. Lugar de publicación.

Ej.: VIÑALS, J. (1983): "El desequilibrio del sector exterior en España: una perspectiva macroeconómica", *Información Comercial Española. Revista de Economía* nº 604, diciembre, pp. 27-35, Madrid.

BICE retiene todos los derechos de reproducción de los artículos editados aunque tiene como práctica habitual autorizar su reproducción siempre que se cite la publicación y se cuente con el permiso del autor. La autorización deberá solicitarse por escrito en la redacción de BICE. Los artículos publicados estarán disponibles en www.revistasICE.com