



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

▶ La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España

Colección Informes



Informe 3/2002

► La emancipación de los jóvenes
y la situación de la vivienda
en España

Sesión ordinaria del Pleno de 23 de octubre de 2002

Colección Informes



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones

NICES: 315-2002

Colección Informes

Número 3/2002

Informe elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico y Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3. de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado en la Sesión ordinaria del Pleno del día 23 de octubre de 2002.

La reproducción de este Informe está permitida citando su procedencia.

Primera edición: noviembre de 2002

Edita y distribuye:

Consejo Económico y Social.

Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.

Información en Internet: <http://www.ces.es>

ISBN: 84-8188-174-0

Depósito legal: M. 49.614-2002

Imprime: ARTEGRAF, S.A. Sebastián Gómez, 5. 28026 MADRID

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
CAPÍTULO 1. LA EMANCIPACIÓN DE LOS JÓVENES: ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN	11
1.1. <i>Los jóvenes en España</i>	11
1.2. <i>La edad de emancipación</i>	16
1.2.1. Retraso en el calendario emancipatorio	16
1.2.2. Trayectorias de emancipación por generaciones	21
1.3. <i>Pautas de convivencia y emancipación</i>	24
1.4. <i>Valores que presiden la convivencia. Expectativas de emancipación</i>	26
1.4.1. Expectativas de los jóvenes no emancipados	29
1.4.2. Las actitudes de los emancipados	31
CAPÍTULO 2. FACTORES OBJETIVOS EN EL RETRASO DE LA EMANCIPACIÓN ..	35
2.1. <i>La prolongación de la formación</i>	35

2.2.	<i>La situación laboral</i>	41
2.3.	<i>La dificultad de acceso a la vivienda</i>	55
CAPÍTULO 3. EL ACCESO A LA VIVIENDA		59
3.1.	<i>La oferta residencial: estructura y precios. El problema del suelo</i>	59
3.1.1.	El alquiler	62
3.1.2.	La propiedad: viviendas libres y protegidas	68
3.1.3.	El problema del suelo	77
3.2.	<i>La demanda residencial. La accesibilidad de los jóvenes a la vivienda</i>	80
3.2.1.	Compra o alquiler	80
3.2.2.	Preferencias residenciales de los jóvenes	82
3.2.3.	Accesibilidad de los jóvenes a la vivienda	88
CAPÍTULO 4. LAS POLÍTICAS DE APOYO A LA VIVIENDA		105
4.1	<i>Marco de actuación</i>	106
4.2.	<i>Política estatal</i>	110
4.2.1.	Los planes plurianuales de vivienda	110
4.2.2.	El Plan de Vivienda 2002-2005	113
4.3.	<i>Políticas autonómicas</i>	123
4.3.1.	Desarrollos del Plan estatal de vivienda	127
4.3.2.	Planes alternativos	134
4.3.3.	Sistemas autónomos de financiación: Navarra y el País Vasco	135
4.4.	<i>La atención local a las necesidades de vivienda</i>	138
4.5.	<i>Otros Planes de acción</i>	142
4.5.1.	Plan de Acción Global en materia de Juventud	142
4.5.2.	Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España	142
4.5.3.	Plan Integral de Apoyo a la Familia	146
4.6.	<i>Política Fiscal y Gasto Público</i>	147

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	153
5.1. <i>Conclusiones</i>	153
5.2. <i>Propuestas</i>	155
5.2.1. Acceso a la vivienda en alquiler	156
5.2.2. Acceso a la vivienda protegida en propiedad	158
5.2.3. Suelo	159
5.2.4. Fiscalidad de la vivienda	160

PRESENTACIÓN

Una de las constantes de las sociedades humanas es la estructuración del ciclo de vida de los individuos en una serie de «edades» a las que corresponden posiciones y actitudes compartidas. Las posiciones responden a conjuntos diferenciados de derechos y obligaciones que estructuran las oportunidades y los límites de acción para los individuos de esa edad, mientras que las actitudes podrían definirse como el conjunto de creencias, valores y expectativas característicos de la edad. En las sociedades modernas ese proceso de estructuración por edad se ha intensificado mucho, dando lugar a la conocida secuencia de infancia, adolescencia, juventud, edad adulta y vejez, aunque hoy día incluso se habla de ulteriores niveles de diferenciación dentro de cada una de esas etapas más típicas.

La juventud es una de las etapas del ciclo vital que más se ha transformado en las fases más recientes de cambio en todas las sociedades. Su configuración típica como una fase de transición hace difícil establecer márgenes estrictos y universales para su delimitación (tanto que la imprecisión o la inestabilidad sobre su duración han pasado a formar parte de la propia definición de la edad juvenil), pero, precisamente por ello, es palpable cómo se han ido ampliando sus márgenes en la percepción social: la mayoría de los individuos tienden a definirse como jóvenes desde el final de la niñez, y a prolongar esa identidad más allá

del momento en que consideran que han completado una serie de procesos, formativos, laborales y residenciales.

Pero es que, además, en toda la Europa occidental se ha observado una tendencia a la ampliación de la etapa juvenil como consecuencia de la simultaneidad de tres procesos: en primer lugar, la prolongación de la fase formativa; en segundo lugar, el retraso en la independencia económica a través de la ocupación; y en tercer lugar, el retraso en la formación de nuevas unidades de convivencia y parentesco (parejas y familias), que tiende a realizarse después del logro de una cierta consolidación de la inserción ocupacional y a plasmarse en un nuevo hogar, esto es, en un nuevo grupo doméstico en una nueva residencia. Todas estas tendencias hacen que la emancipación familiar resulte crecientemente dependiente de las condiciones de acceso a la vivienda.

La evolución reciente de España no se ha alejado de esas pautas. Puede decirse, incluso, que aquí, por el propio ritmo de cambios económicos y sociales que ha experimentado el país, se han observado desarrollos de particular intensidad en esas tendencias y se han registrado aspectos problemáticos de las mismas. Así, España es uno de los países en los que más ha aumentado la participación de los jóvenes en los niveles educativos no obligatorios, tanto que es un hecho reconocido la presencia de situaciones de prolongación excesiva de la etapa formativa y niveles comparados altos de «sobre-educación». De igual forma, las pautas de inserción laboral dominantes en España, aunque muestran una creciente participación de los jóvenes en la ocupación, se acompañan de un mayor retraso en la edad media de acceso al mercado de trabajo, de una más alta frecuencia de la temporalidad en el empleo y de una más baja movilidad geográfica en estas etapas iniciales. Finalmente, a pesar de los cuantiosos incrementos del parque de nuevas viviendas en los últimos años, los jóvenes españoles se encuentran con crecientes dificultades de acceso a la vivienda.

No debe olvidarse, en todo caso, que la configuración reciente de la etapa juvenil es tanto el resultado de los cambios en ese conjunto de oportunidades materiales (formación, ocupación y vivienda) como el producto de la forma en que esas oportunidades son percibidas y filtradas por los jóvenes a través de sus creencias, valores y expectativas. En este sentido, el aumento en las aspiraciones de bienestar y de autonomía personal, junto a los cambios en los modos de percibir y valorar las formas concretas de esa autonomía, han sido también muy notables en los últimos años.

En definitiva, el proceso de emancipación depende no sólo de las posiciones sociales y de los recursos a los que acceden los jóvenes, sino también de cómo

éstos perciben y valoran unas y otros. La consecuencia más importante de las tendencias que se acaban de señalar es, así, un retraso absoluto en la edad de emancipación y un deterioro relativo de las condiciones en que los jóvenes se emancipan.

Esto es algo que hay que valorar, sobre todo, como una importante limitación al desarrollo de las oportunidades vitales de los jóvenes. Pero no es menos importante el efecto sobre el conjunto de la sociedad. Las consecuencias demográficas son conocidas: el particular retraso en la emancipación de los jóvenes españoles tiene una relación directa con el hecho de que España sea uno de los países con una nupcialidad más retardada y con una natalidad más baja, con las conocidas repercusiones de desequilibrios en la estructura demográfica y de riesgos para el sistema de protección social.

El propio interés en el conocimiento de la situación económica y social de la juventud española, junto a la constatación de que la transición a la edad adulta conforma una realidad social problemática, ha movido al CES a realizar un informe de iniciativa propia en el que se recojan los aspectos centrales de esa realidad y en el que se ofrezcan propuestas de mejora que resulten útiles para las administraciones públicas y para el conjunto de la sociedad. El informe se propone, además, una serie de objetivos más específicos que son atendidos en cada uno de sus capítulos.

El centro del estudio se desarrolla en los capítulos primero y segundo, que dan cuenta, por un lado, de los cambios más importantes en las pautas de emancipación familiar y de convivencia de los jóvenes, así como de sus valores y expectativas al respecto, y por otro lado, de la influencia que puedan tener sobre la emancipación cada uno de los principales factores señalados: la extensión y prolongación de la formación inicial, el logro de empleo y el proceso de inserción laboral y las dificultades de acceso a la vivienda. Aún reconociendo las limitaciones que se derivan de la propia indefinición del concepto social vigente acerca de lo que es la juventud, se ha adoptado el criterio de tomar como intervalo de edades para las observaciones de este estudio el de 20 a 34 años. El límite inferior es seguramente más alto de lo habitual, pero resulta más adecuado para abordar la emancipación residencial; el superior es también mayor, pero a cambio permite observar mejor la situación laboral y recoger edades para las que se ofrecen algunas medidas públicas, de reciente implantación, para apoyar el acceso de los jóvenes a la vivienda.

Los capítulos tercero y cuarto componen una segunda parte, dedicada a la vivienda. Como recabar información separada acerca del mercado residencial es-

pecíficamente juvenil resulta casi imposible (además de ser conceptualmente dudoso), se ha optado por proporcionar, en el capítulo tercero, una visión sintética del comportamiento reciente de la oferta y la demanda, con una atención especial a los problemas de acceso a la primera vivienda y con un claro énfasis en las expectativas y comportamientos de los jóvenes en esta materia. A su vez, en el capítulo cuarto se proporciona una visión algo más detallada de las políticas públicas de apoyo, no sólo porque éstas tienen un tramo más específico que afecta a los jóvenes, sino también porque puede evaluarse, al menos en líneas generales, su adecuación al objetivo de mejorar el acceso de éstos a la vivienda.

El informe se completa con un capítulo de conclusiones y propuestas, que pretende ofrecer un conjunto de orientaciones para estimular una accesibilidad más temprana y más fácil de los jóvenes a la vivienda, y para contribuir, en definitiva, a mejorar el conjunto de oportunidades vitales de los jóvenes.

CAPÍTULO 1

LA EMANCIPACIÓN DE LOS JÓVENES: ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

El presente capítulo estudiará la emancipación de los jóvenes desde la información estadística disponible, que alude sobre todo a un tipo particular de emancipación: la residencial. Tras definir, a efectos operativos, lo que se considera población joven y resumir la distribución y evolución de ésta en los últimos decenios, se abordará la tarea de dar respuesta (aunque cabe anticipar que sólo de manera aproximada) a las siguientes preguntas básicas: cuándo se emancipan los jóvenes desde un punto de vista residencial; cómo llevan a cabo esa emancipación, y desde qué valores y expectativas vitales.

1.1. LOS JÓVENES EN ESPAÑA

España, a pesar de encontrarse en un claro proceso de envejecimiento de su población, es todavía un país joven. Según las últimas cifras oficiales de población por edades de las que se dispone¹, el contingente juvenil de 20 a 34 años supone aproximadamente una cuarta parte (24,7 por 100) de la población española.

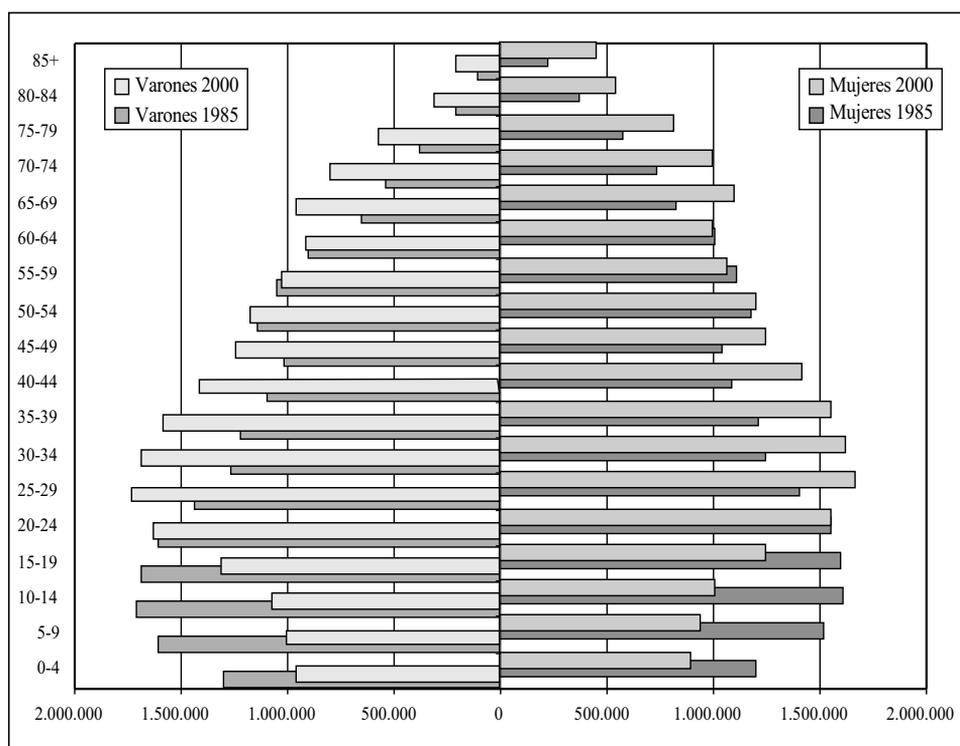
¹ INE, *Revisión del Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de 2000: explotación estadística* [publicación en línea: <ine.es/inebase>].

El retraso temporal en España respecto a Europa de la denominada segunda transición demográfica, caracterizada por una mayor intensidad en el descenso de la fecundidad, ha favorecido un crecimiento algo mayor de su población, lo que la ha situado como el país con mayor proporción relativa de población joven² de la Unión Europea, a pesar de tener el índice de fecundidad más bajo.

Sin embargo, como puede observarse en las siguientes pirámides de población (gráficos 1-1 y 1-2), la distribución de la población joven da testimonio de que se ha producido, y se va a producir aún más, un corte en la evolución demográfica, más presente en la población más joven que en las cohortes de jóve-

GRÁFICO 1-1
PIRÁMIDES DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA, 1985-2000

(Número de personas en cada grupo quinquenal de edad y sexo, datos a 1 de julio de cada año)



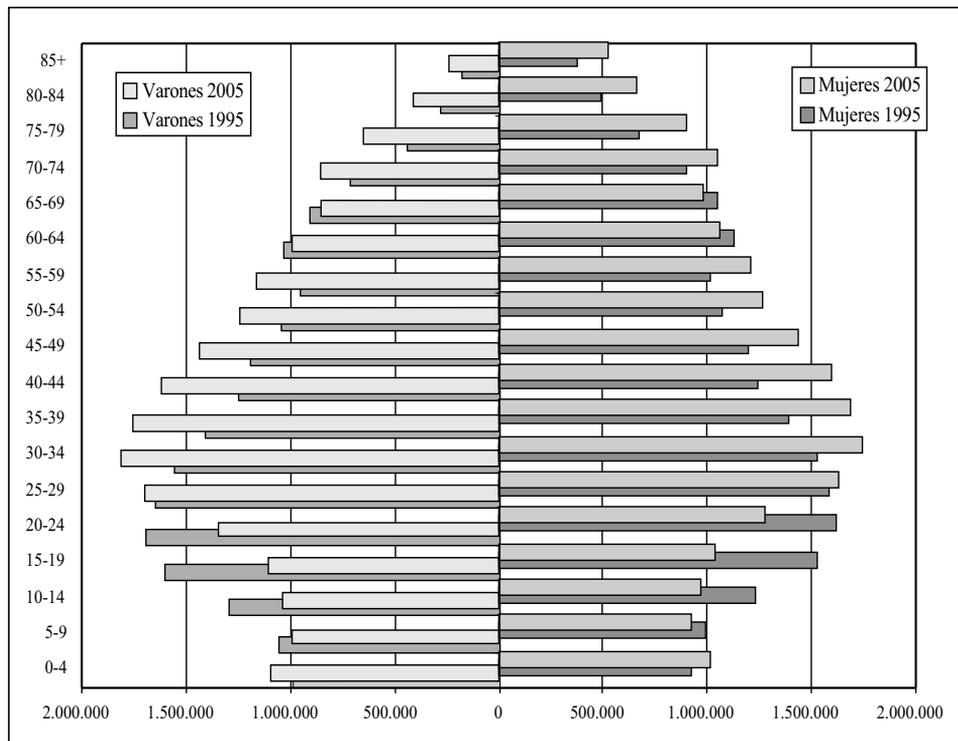
Fuente: INE, *Proyecciones y estimaciones intercensales de la población a partir del Censo de 1991*. Cifras revisadas [publicación en línea: <ine.es/tempus>].

² Eurostat: *Demographic statistics. Data 1960-1999*. Datos a 1 de enero de 1998.

GRÁFICO 1-2

PIRÁMIDES DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA, 1995-2005

(Número de personas en cada grupo quinquenal de edad y sexo, datos a 1 de julio de cada año)



Fuente: INE, *Proyecciones y estimaciones intercensales de la población a partir del Censo de 1991*. Cifras revisadas [publicación en línea: <ine.es/tempus>].

nes más mayores, en las que el peso del llamado «baby-boom» es aún visible y en las que más pesa, a tenor de la última revisión de las proyecciones de la población, el efecto de la inmigración. Los jóvenes con edades comprendidas entre 20 y 34 años, es decir, los nacidos entre 1966 y 1980, eran en el año 2000 el grupo más numeroso dentro de la población española.

Pero este efecto de estructura o *inercia demográfica*³ irá disminuyendo en los próximos años e incluso terminará por invertirse, a medida que las generaciones menos nutridas lleguen a la edad de tener hijos. Así, en las últimas proyecciones

³ La inercia demográfica puede definirse como la huella que los acontecimientos demográficos dejan en la población y que perduran lo que las generaciones humanas.

de población realizadas a partir del Censo de 1991 (cuadro 1-1), ya puede verse que la incidencia de la inercia demográfica del «baby boom» es mayor conforme aumenta la edad de la población juvenil. Para el período 2000-2005 se espera una disminución del contingente juvenil de 20 a 29 años algo por encima de 635.000 personas, mientras que entre los jóvenes más mayores (30-34 años) no habrá reducción.

CUADRO 1-1
EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE JÓVENES EN ESPAÑA, 1985-2005

Años	Jóvenes de 20 a 34 años (Número y porcentaje sobre total población)			Grupos quinquenales de edad (Número y porcentaje sobre total población)		
	Ambos sexos	Varones	Mujeres	20-24 años	25-29 años	30-34 años
1985	8.518.069 (22,2)	4.298.598 (22,8)	4.219.471 (21,6)	3.158.296 (8,2)	2.844.612 (7,4)	2.515.161 (6,5)
1990	9.133.877 (23,5)	4.622.194 (24,3)	4.511.683 (22,8)	3.239.383 (8,3)	3.084.871 (7,9)	2.809.623 (7,2)
1995	9.636.959 (24,6)	4.894.371 (25,5)	4.742.588 (23,7)	3.319.370 (8,5)	3.236.993 (8,3)	3.080.596 (7,9)
2000	9.899.264 (24,8)	5.043.499 (25,8)	4.855.765 (23,8)	3.188.101 (8,0)	3.397.720 (8,5)	3.313.443 (8,3)
2005	9.507.553 (23,0)	4.845.602 (24,0)	4.661.951 (22,1)	2.627.723 (6,4)	3.322.913 (8,1)	3.556.917 (8,6)

Fuente: INE, *Proyecciones y estimaciones intercensales de la población a partir del Censo de 1991*. Cifras revisadas [publicación en línea: <ine.es/tempus>].

No puede olvidarse que el continuo ensanchamiento del límite superior de edad para lo que sucesivamente se ha ido definiendo como población joven produce también, por sí mismo, un mayor peso de ésta sobre el total. Atendiendo al rango de edades que definía el Instituto de la Juventud en 1985 (15 a 24 años), la proporción relativa de la población joven se situaría en el año 2000 en un 14,4 por 100; si se mantuviera el criterio que se adoptó en 1992 (15 a 29 años), sería un 22,9 por 100; si se tomara como rango de edad el de 15 a 34 años, resultaría un 31,2 por 100.

Los jóvenes, como el resto de la población, no se distribuyen homogéneamente en el territorio. Aproximadamente seis de cada diez residen en Andalucía, Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana. Pero lo significativo es que la evolución de la proporción de jóvenes de 20 a 34 años sobre el total de población en cada Comunidad Autónoma entre 1985 y 2000, así como las proyecciones de esa evolución para el período 2000-2005, indican mayores aumentos en estas mismas cuatro regiones.

En todo caso, la presencia de los jóvenes en mayor o menor proporción viene condicionada, de forma mucho más clara que por la comunidad autónoma de residencia, por el tamaño del municipio en el que residen. El envejecimiento de los núcleos de población más pequeños por la salida de sus jóvenes a entidades de población más numerosas queda reflejado en su más bajo *índice de juventud* (o porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años sobre el total de población en cada municipio, según se detalla en el cuadro 1-2). En los municipios de menos de 2.000 habitantes y en los de 2.000 a 10.000 habitantes, el peso del contingente juvenil es menor, un 20,3 y un 22,6 por 100 respectivamente; en los que tienen entre 100.000 y 500.000 habitantes, por el contrario, los jóvenes suponen un 25,6 por 100 de la población; finalmente, el peso de la población juvenil es menor en las ciudades más grandes, entre otras cosas por el mayor precio de la vivienda en ellas.

CUADRO 1-2

ÍNDICE DE JUVENTUD POR TAMAÑO DE HÁBITAT, 1998

(Población de derecho y porcentaje medio de personas entre 15 y 29 años en cada tramo de tamaño de municipios por número de habitantes)

Tamaño de hábitat	Población total	Índice de juventud
Municipios hasta 1.999 habitantes	1.431.830	20,3
Municipios de 2.000 a 9.999 habitantes	6.678.233	22,6
Municipios de 10.000 a 99.999 habitantes	14.165.398	25,0
Municipios de 100 a 500 mil habitantes	9.167.874	25,6
Municipios de 500.000 a 999.999 habitantes	2.572.785	24,9
Málaga	528.079	26,3
Zaragoza	603.367	23,1
Sevilla	701.927	26,5
Valencia	739.412	24,0
Municipios de más de 1 millón de habitantes	4.387.087	22,0
Barcelona	1.505.581	20,8
Madrid	2.881.506	22,6

Fuente: INE, *Revisión del Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de 2000: explotación estadística* [publicación en línea: <ine.es/inebase>].

1.2. LA EDAD DE EMANCIPACIÓN

El indicador que se ha usado para aproximar la edad de emancipación, es el cálculo, a partir de los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del INE, de la proporción de jóvenes que son clasificados en esa encuesta como «persona de referencia», «cónyuge» o «persona no emparentada» sobre el total de jóvenes en cada grupo de edad y sexo⁴. La evolución de tales porcentajes en el período 1977-2001 no permite determinar a qué edad se produjo la emancipación, pero sí observar que se ha hecho menos frecuente —y cuánto menos— estar ya emancipado a cierta edad. Esta definición de persona emancipada, meramente operativa, permite además tener en cuenta la proporción de jóvenes cuya forma de emancipación no es la mayoritaria (que es el matrimonio o el emparejamiento), lo que se refleja en el porcentaje de «otras personas no emparentadas» (un 2,2 por 100 de los emancipados en 2001).

1.2.1. Retraso en el calendario emancipatorio

Un primer examen de los datos permite afirmar que el retraso de la edad de emancipación en España ha tenido durante el último cuarto del siglo xx un carácter continuo, única explicación compatible con el hecho de que entre los jóvenes de 20 a 34 años la proporción de emancipados haya pasado entre 1977 y 2001 del 44 al 33 por 100.

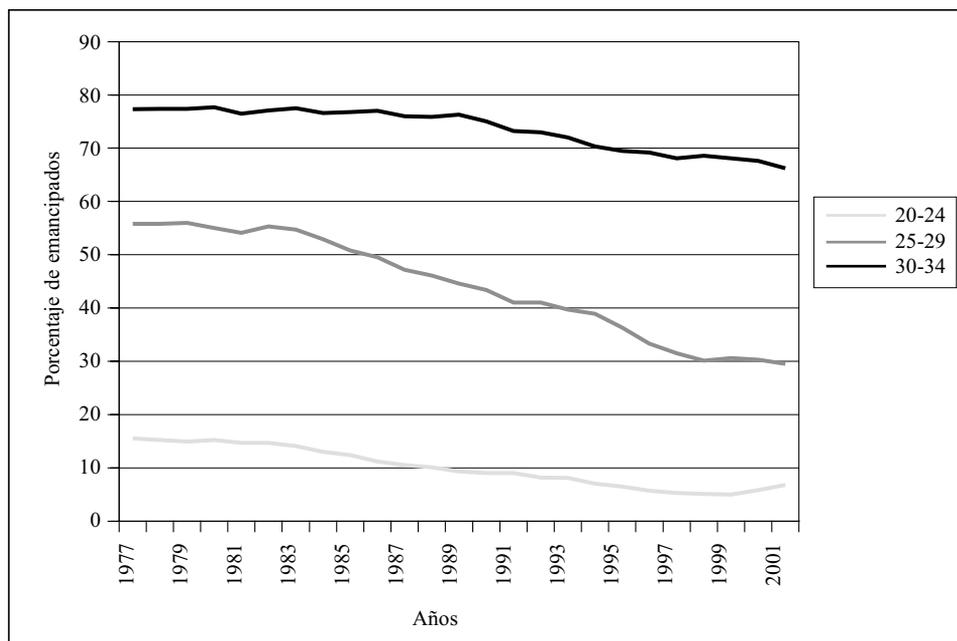
El retraso según las edades de los jóvenes es diferente (gráfico 1-3). El grupo entre 25 y 29 años de edad ha acusado el mayor descenso en su proporción: en 1977, más de la mitad de quienes tenían esas edades estaban emancipados; en 2001, menos de un tercio están en esa situación, proporción que se ha mantenido estable desde 1998. También es considerable la reducción (10 puntos) de emancipados en el grupo de 30 a 34 años, y quizá este descenso tiene connotaciones incluso más relevantes en términos culturales, sociales y demográficos. Finalmente, se observa un descenso de 6,5 puntos en la proporción de emancipados de 20 a 24 años; en este caso, la menor incorporación al mercado de trabajo, debido a la prolongación del tiempo de formación, ha de ser uno de los principales factores explicativos.

⁴ La EPA define «persona de referencia» del hogar a aquélla que designa el entrevistado como persona principal; anteriormente se denominaba sustentador principal. El resto de personas convivientes en el hogar se definen en relación con ella: cónyuge, hijos, otros parientes, personas no emparentadas, empleados del hogar.

GRÁFICO 1-3

EMANCIPADOS ENTRE 20 Y 34 AÑOS, 1977-2001

(Porcentajes sobre el total de población en cada grupo quinquenal de edad, medias anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [publicación en línea: <ine.es/tempus>].

Por otra parte, aunque el retraso en la emancipación afecta a ambos sexos, todavía las mujeres se emancipan más jóvenes, posiblemente por su más temprana edad de emparejamiento (gráficos 1-4 a 1-6). En 2001, un 36,1 por 100 de las jóvenes de 25 a 29 años, y un 72,7 por 100 en las de 30 a 34 años están emancipadas, frente a un 23 y un 60 por 100, respectivamente, en los mismos grupos de edad masculinos. Como el proceso de emancipación residencial en España se encuentra estrechamente asociado con el matrimonio, la demora en la edad de emancipación de las mujeres ha de estar asociada al retraso de la edad media al matrimonio. Además, fruto del alargamiento de su período formativo y de otras razones de índole cultural, el descenso de la proporción de emancipadas de 20 a 24 años ha sido muy notable, tendiendo a converger con los bajos valores de emancipación masculina que ya se daban al inicio del período, y que apenas se han modificado en todo ese tiempo. Así, el retraso en la emancipación de los jóvenes se debe en buena medida al habido entre las mujeres.

GRÁFICO 1-4
EMANCIPADOS ENTRE 20 Y 24 AÑOS, POR SEXO, 1977-2001

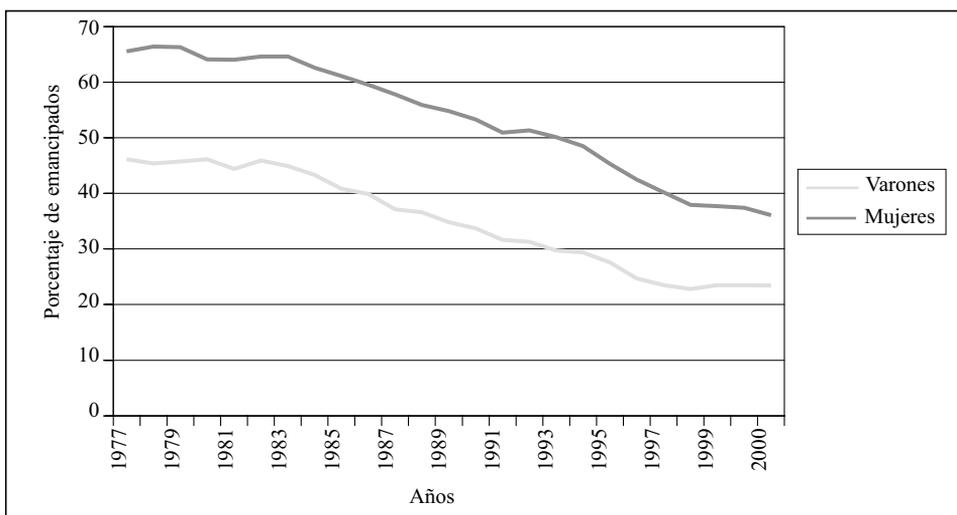
(Porcentajes sobre el total de población de 20 a 24 años en cada sexo, medias anuales)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa [publicación en línea: <ine.es/tempus>].

GRÁFICO 1-5
EMANCIPADOS ENTRE 25 Y 29 AÑOS, POR SEXO, 1977-2001

(Porcentajes sobre el total de población de 25 a 29 años en cada sexo, medias anuales)

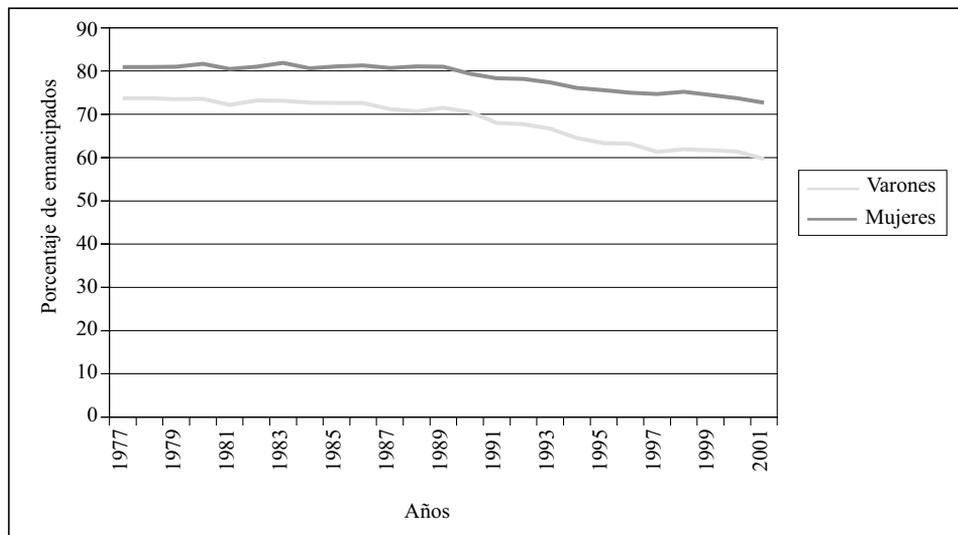


Fuente: INE, Encuesta de Población Activa [publicación en línea: <ine.es/tempus>].

GRÁFICO 1-6

EMANCIPADOS ENTRE 30 Y 34 AÑOS, POR SEXO, 1977-2001

(Porcentajes sobre el total de población de 30 a 34 años en cada sexo, medias anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [publicación en línea: <ine.es/tempus>].

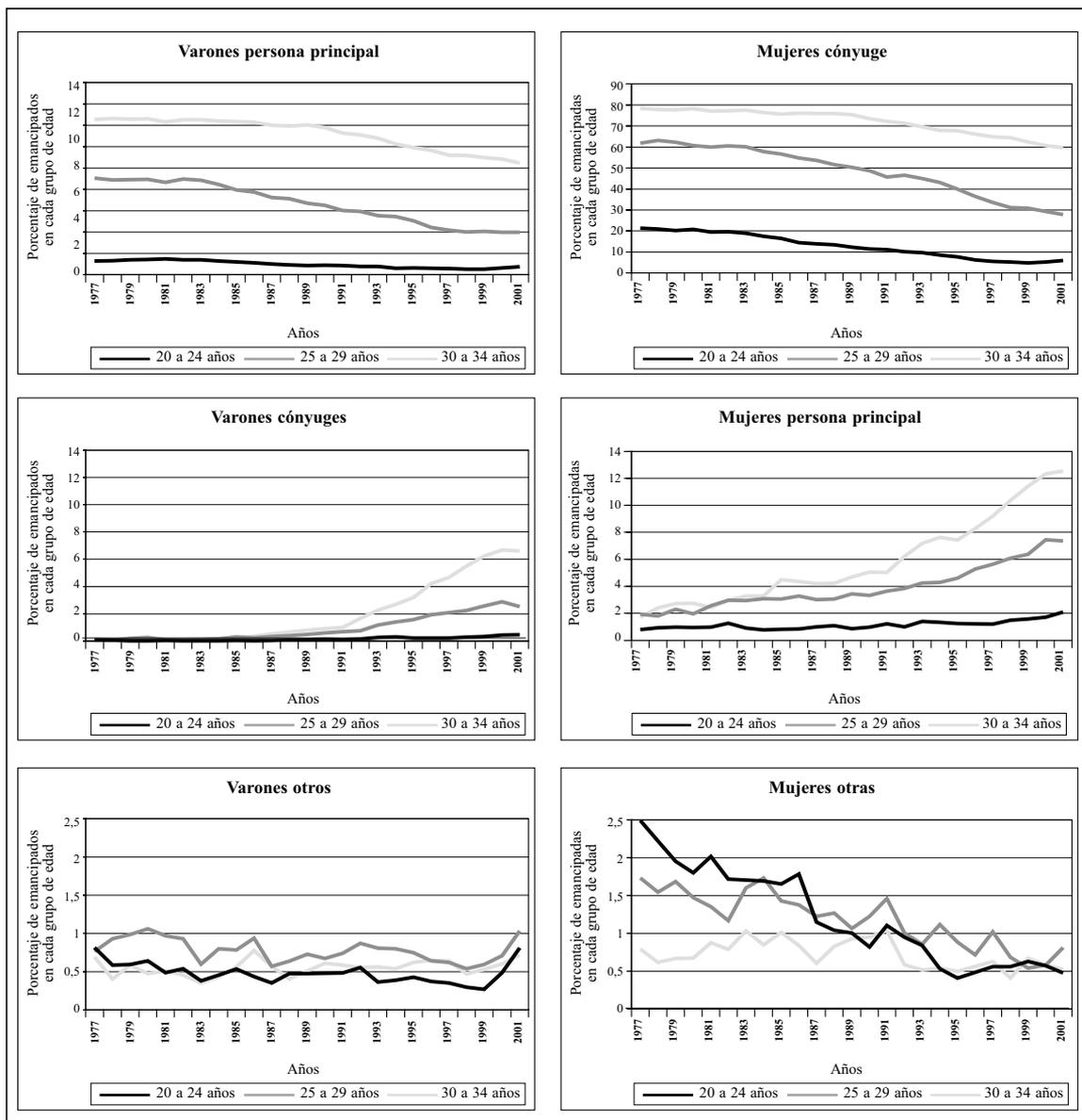
Se hace necesario ahondar en las condiciones en las que realizan la emancipación unas y otros, pues sólo una pequeña parte de las mujeres jóvenes en todos los grupos de edad resulta ser la persona principal del hogar (gráfico 1-7), lo que apuntaría a que la más temprana independencia de las mujeres respecto de sus familias de origen supone todavía, en la mayoría de los casos, que pasan a depender económicamente de sus parejas.

Quizá sería más apropiado, entonces, hablar de «emancipación dependiente» femenina, porque parece que en la actividad laboral de las jóvenes, los estereotipos, valores sexistas, la falta de una igualdad real de oportunidades y los menores salarios, siguen hoy en día vinculados al menor coste de oportunidad que para ellas supone abandonar el mercado de trabajo. No obstante, aunque esta situación sigue siendo la más frecuente, la proporción de mujeres sustentadoras principales del hogar se ha triplicado entre las jóvenes de 25 a 29 años, y se ha multiplicado por seis entre las de 30 a 34 años. Ello indica claramente el cambio hacia una emancipación femenina menos dependiente.

Por último, la evolución de otras formas de emancipación, cuantitativamente escasas, muestra muy pocos cambios en el caso de los varones de todas las

GRÁFICO 1-7
**EVOLUCIÓN DE LOS EMANCIPADOS POR SEXO,
 RAZÓN Y GRUPO DE EDAD, 1977-2001**

(Porcentaje de emancipados por cada razón sobre el total de población en cada sexo y grupo de edad, promedios anuales)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa [publicación en línea: <ine.es/tempus>].

edades. Parece, en cambio, que entre las mujeres más jóvenes estas otras formas eran algo más frecuentes en los años pasados.

1.2.2. Trayectorias de emancipación por generaciones

Ahora bien, todo lo anterior tiene una perspectiva transversal, es decir, se ha analizado la evolución de la emancipación comparando la proporción de emancipados entre quienes tenían, en un año dado, cierta edad y la correspondiente a quienes tenían esa misma edad en los otros años. Y ello no permite atender al distinto comportamiento de cada generación, porque no habla de sus diferentes trayectorias de emancipación según el tiempo en que fueron (o son) jóvenes.

De hecho, el período 1976-2001 comprende años en los que la situación económica y social ha variado profundamente. Cada generación de jóvenes reacciona a la situaciones de su entorno (educación, trabajo y vivienda) de forma diferente, y refleja esos cambios sociales, económicos, laborales y vitales en su trayectoria de emancipación. Además, no sólo cada generación refleja en el desarrollo de su biografía colectiva los procesos sociales y económicos, sino que ésta se ve influida también por la trayectoria de quienes les precedieron y de quienes les siguen.

Por ello se ha efectuado un estudio complementario, centrado en la evolución de la emancipación desde una perspectiva longitudinal, esto es, siguiendo a lo largo del tiempo, de 1976 a 2001, a cada grupo quinquenal de edad en el intervalo de 20 a 34 años. Es preciso advertir que para realizar un estudio netamente longitudinal sería necesario contar —y no es el caso— con datos de panel, en los que se sigue a los mismos individuos a lo largo del tiempo. Lo que aquí se hace, como aproximación, es utilizar los datos de la EPA sobre el primer grupo quinquenal de edad (20 a 24 años) en un año, enlazarlos con los correspondientes al siguiente grupo quinquenal (25 a 29 años) cinco años después, y con los del grupo de 30 a 34 años diez años después. No son las mismas personas, porque la EPA va renovando su muestra de hogares por sextas partes cada trimestre, de forma que al cabo de 18 meses todos los hogares son distintos, pero las características de esta encuesta aseguran que el comportamiento refleja de manera representativa el de cualquier individuo de esa generación en cada momento.

Pues bien, la evolución de la emancipación así analizada (gráfico 1-8) muestra que el descenso en la proporción de emancipados ha ido produciéndose de manera continua en cada cohorte quinquenal (o grupo de nacidos en el mismo

quinquenio), pero no sólo por un descenso de la proporción de emancipados más jóvenes, sino también por el que se observa en el grupo de 25 a 29 años, que viene a acumularse al anterior, así como por el que se ha dado en el grupo de 30 a 34 años (y aún más allá).

En 1976, estaban emancipados un 14,8 por 100 de los jóvenes nacidos entre 1952 y 1956 (que tenían entonces entre 20 y 24 años); en 1981, cinco años después, el porcentaje de emancipados en este grupo (que ahora tenía entre 25 y 29 años) era un 54,1 por 100, y en 1986, pasados otros cinco años ese porcentaje era del 77 por 100.

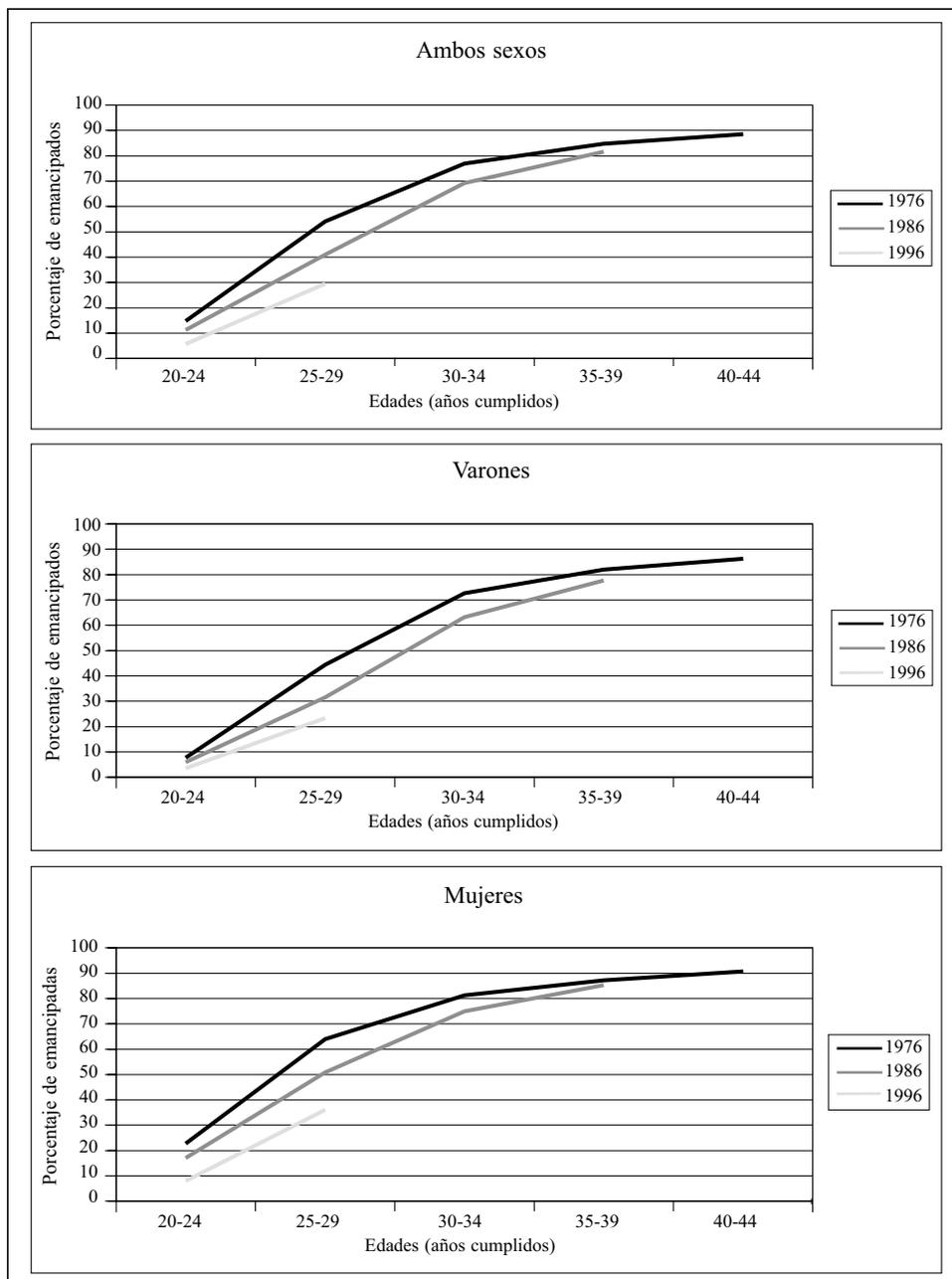
La trayectoria de los nacidos entre 1957 y 1961 muestra una proporción de emancipados en 1981 (es decir, a los 20-24 años) muy similar a la anterior cohorte quinquenal cuando tenía la misma edad: un 14,7 por 100; en 1986 (a los 25-29 años) el porcentaje era notablemente más bajo que el de los nacidos entre 1952 y 1956: un 49,5 por 100, esto es, 4 puntos por debajo, pero en 1991, cuando tenían de 30 a 34 años, casi toda la diferencia anterior se había enjugado, y la proporción de emancipados era del 84 por 100.

Sin embargo, el grupo de nacidos entre 1962 y 1966 ya arroja una trayectoria que no consigue llegar, al final del tramo de edades considerado, a una proporción similar de emancipados: en 1986 (a los 20-24 años) esa proporción era casi 5 puntos inferior a la de la primera cohorte; en 1991 (a los 25-29 años), estaba 13 puntos por debajo; y en 1996 (a los 30-34) seguía siendo más baja, nada menos que 8 puntos. En diez años, el retraso en el calendario emancipatorio era de casi cinco años.

Aunque no se puede calcular, obviamente, la distancia total entre el grupo de nacidos entre 1952 y 1956 y el grupo de 1972-1976, porque estos últimos tienen ahora de 25 a 29 años, parece que continúa la pauta iniciada en la primera mitad de los años ochenta, aunque algo más atenuada: en el grupo de nacidos entre 1972 y 1976, la proporción de emancipados de 25 a 29 años es un 29,5 por 100, 11,5 puntos menor que la correspondiente, a esa edad, a quienes nacieron entre 1962 y 1966. A su vez, la proporción de emancipados de esa cohorte a los 25-29 años era 13,5 puntos más baja que la que había alcanzado el grupo de nacidos entre 1952 y 1956 a la misma edad.

En el caso de los varones se ha ralentizado la progresión descendente en los últimos cinco años, como muestra la menor diferencia en altura que hay, a los

GRÁFICO 1-8
TRAYECTORIAS DE EMANCIPACIÓN POR SEXO, 1976, 1986 Y 1996



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa [publicación en línea: <ine.es/tempus>].

25-29 años, entre el grupo de nacidos entre 1962 y 1966 y el grupo de nacidos entre 1972 y 1976, en comparación con la que se observa entre las cohortes de varones de 1952-1956 y de 1962-1966 (la primera es de 12,8 puntos, y la segunda, de 8,2). Pero en el de las mujeres la diferencia se ha ampliado (de 13,1 a 14,8 puntos).

Es probable que las dos crisis económicas del período 1976-2001 condicionaran el cambio en las trayectorias de emancipación de las sucesivas generaciones de jóvenes. A ello, sin duda, contribuiría también el alza en los precios de la vivienda, espectacular en el caso del alquiler en la segunda mitad de los años ochenta. Así, la bonanza económica del último quinquenio habría movido a una nueva trayectoria de emancipación algo más temprana, probablemente frenada por el fuerte incremento de los precios de la vivienda.

Pero también hay factores de otra índole, que tienen mejor reflejo en este perfil longitudinal, como el retraso en la edad de matrimonio y, por qué no, el «aprendizaje» de cada cohorte de jóvenes a partir de la experiencia de sus «hermanos mayores»; tales factores mueven a atemperar las expectativas acerca del resultado futuro, en términos de un recorte sustantivo del retraso en la emancipación, de un buen panorama económico e incluso de políticas dirigidas a facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda. Precisamente para mejor aquilatarlos, los dos siguientes apartados se dedicarán, respectivamente, al examen de las pautas de convivencia y emancipación de los jóvenes y al estudio de los valores y actitudes que presentan éstos a la hora de tomar la decisión de independizarse.

1.3. PAUTAS DE CONVIVENCIA Y EMANCIPACIÓN

La consulta de las principales fuentes estadísticas referidas a las situaciones de convivencia juveniles arroja un saldo emancipatorio situado en torno al 20 por 100. De acuerdo con los datos recogidos en el estudio CIS 2.370 para el informe sobre la *Juventud 2000*, tres de cada cuatro jóvenes españoles viven la mayor parte del año en el domicilio paterno o de quienes hacen sus veces, lo que supone un descenso porcentual de cinco puntos con respecto a 1996⁵. Por el contrario, algo más del 23 por 100 de los individuos con edades comprendidas entre los 15 y los 29 años viven habitualmente de manera independiente.

⁵ El informe *Juventud en España 96* resaltaba el hecho de que sólo el 18 por 100 de las personas jóvenes se encontraban entonces emancipadas, mientras que el 82 por 100 convivían actualmente con sus padres.

La Encuesta de Población Activa muestra niveles de emancipación algo más bajos (17 por 100), pero este pequeño desajuste, que sin duda responde al uso de diferentes aplicaciones metodológicas, no distorsiona el análisis, toda vez que, para nuestros fines, se mantiene la coherencia interpretativa utilizando esta fuente para el estudio evolutivo⁶ —sirviendo siempre de referencia—, mientras que el análisis pormenorizado de las circunstancias actuales de convivencia se realiza principalmente a partir de los datos de la Encuesta de Juventud y del estudio CIS 2.302 sobre calidad de vida de los jóvenes realizado en 1998.

Aclarada esta particularidad y tomando como base el estudio sobre calidad de vida, una primera aproximación permite ver cómo la gran mayoría de los jóvenes que han alcanzado la independencia residencial lo han hecho en pareja. Así, seis de cada diez jóvenes emancipados viven en matrimonio y dos de cada diez cohabitan. La creación de hogares unipersonales es, en cambio, poco frecuente. Sólo el 10 por 100 de los jóvenes independizados opta en la actualidad por esa forma de emancipación.

Estos rasgos convivenciales básicos (escasa proporción de emancipados y opción mayoritaria por la vida en pareja entre quienes residen fuera del domicilio paterno) se definen con mayor precisión atendiendo a las diferencias por edad y género (cuadro 1-3). Así, es menor el número de mujeres de entre 15 y 29 años conviviendo con sus familias de origen (79 por 100) que de hombres (86 por

CUADRO 1-3
FORMAS DE CONVIVENCIA POR GRUPOS DE EDAD, 2000
 (En porcentajes sobre el total)

Convivencia	15 a 17	18 a 20	21 a 24	25 a 29
Con sus padres	98,0	87,7	78,1	52,8
Solo, en su casa	0,1	0,9	3,8	10,6
En su casa con pareja	0,0	1,6	7,4	26,5
En piso compartido	0,0	5,6	6,3	3,9
Otras	1,9	4,3	4,4	6,2

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (Estudio núm. 2.370).

⁶ La concentración de la emancipación en el intervalo que comprende desde los 20 a los 34 años de edad, siendo muy infrecuente antes de los 20 años, ha propiciado el examen de la evolución de ese fenómeno, a través de la EPA, principalmente en aquel tramo. La falta de datos en la Encuesta de Juventud sobre el último segmento (30 a 34 años) ha limitado el examen de las formas de emancipación, alcanzando solamente hasta los 29 años.

100). Del mismo modo, la proporción de dependientes residenciales disminuye de forma importante en los últimos tramos de edad, aunque se mantiene un alto nivel de dependencia en el sector de 21 a 24 años (88 por 100) disminuyendo considerablemente en el tramo de 25 a 29 años (59 por 100).

La vida en pareja es una fórmula por la que se deciden con más frecuencia las mujeres que los hombres y que gana peso de modo considerable a medida que aumenta la edad. Entre los tramos de 21 a 24 años y 25 a 29 años existe una diferencia porcentual que supera los 20 puntos.

La alta proporción de jóvenes que permanecen aún en el hogar de origen contrasta con el reducido número de quienes encuentran deseable esa situación. Tal como muestran los datos de la encuesta, existe una fuerte disonancia entre la realidad convivencial y las preferencias expresadas por los jóvenes a ese respecto. Solamente la cuarta parte de los encuestados reconoce explícitamente como alternativa deseable la convivencia con la familia de origen, cuando la gran mayoría mantiene dicha situación.

No obstante el desacuerdo con la falta de independencia, los jóvenes españoles tienen en alta consideración a la institución familiar, siendo un hecho contrastado en numerosos estudios realizados en los últimos años que, a pesar de su posición dependiente en la estructura familiar, valoran muy positivamente sus relaciones de familia y mantienen modos de convivencia no conflictivos en entornos constituidos al menos por los dos progenitores y un hermano.

La composición media de los hogares de los jóvenes es, según los datos del CIS, de cuatro miembros, incluyendo en una proporción de casos no despreciable a una tercera generación (uno de cada diez jóvenes convive con alguno de sus abuelos).

1.4. VALORES QUE PRESIDEN LA CONVIVENCIA. EXPECTATIVAS DE EMANCIPACIÓN

Los contextos actitudinales en los que tienen lugar los procesos de emancipación son necesariamente diversos, pues también lo son las circunstancias materiales en las que dichos procesos se desenvuelven. Como se sabe, el entorno material (económico, laboral o mercado de vivienda) es por sí solo determinante en la evolución de las formas de emancipación. Pero además condiciona los modos en que los individuos perciben y valoran la realidad, es decir, influyen en la configuración de las actitudes ante las situaciones a que se enfrentan. Por tanto, debe

esperarse que los jóvenes que parten de una determinada situación básica afronten su compromiso de integración adulta de un modo singular, distinto de quienes parten de otras situaciones.

Por otro lado, la actitud que se tenga ante una realidad también condiciona el modo como los individuos se enfrentan a ella, lo que sin duda altera los marcos materiales. En definitiva, lo material y lo subjetivo se determinan mutuamente creando complejos escenarios de acción social.

La Encuesta de Población Activa, el Censo de Población, y las sucesivas encuestas de Juventud realizadas a lo largo de los últimos años, entre otras fuentes de información estadística, acreditan la variedad de situaciones en las que se desenvuelve la existencia de los jóvenes españoles. Por lo que cuando se hable de valores y actitudes de ese segmento de población debe entenderse que se trata solamente de tendencias mayoritarias.

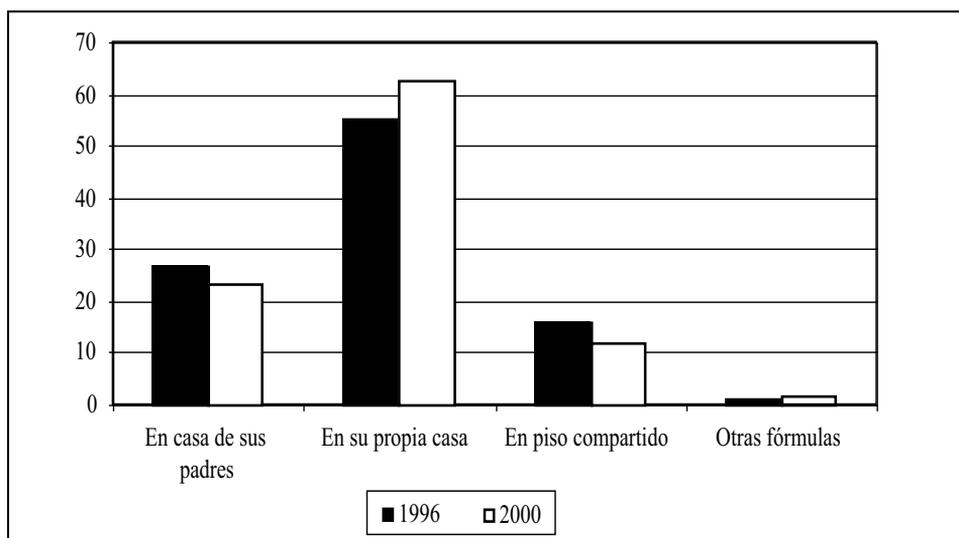
En cualquier caso, es necesario prestar atención tanto a las condiciones de vida como a las expectativas de futuro percibidas por quienes se encuentran en el tramo de edad que se considere joven, pues si es cierto que todo curso vital se articula de modo proyectivo, aún lo es más que la etapa de la juventud se define específicamente por la composición de planes de futuro, orientando la incorporación de los individuos en la vida adulta, y tendiendo a fijar posiciones en el entramado social.

Una vez aclarado que las circunstancias vitales de los jóvenes son diversas y que al hablar de valores y actitudes juveniles debe tomarse la cautela de considerarlas únicamente tendencias, puede establecerse una distinción básica en el segmento de población que, al menos en términos de edad, se considera oficialmente joven, siendo el eje que divide el mismo que articula y da sentido al presente estudio: la dependencia/independencia residencial. El entorno valorativo viene, pues, dado tanto por los motivos, intenciones y expectativas de quienes ya abandonaron sus hogares de origen como por las actitudes, expectativas y percepciones de quienes todavía conviven con sus familias.

De modo introductorio y considerando tanto a los emancipados como a los no emancipados, es interesante destacar que, según los datos ofrecidos por el CIS en la encuesta Juventud 2000, únicamente un 23,4 por 100 de los jóvenes de entre 15 y 29 años de edad reconoce explícitamente como alternativa deseable la convivencia con su familia de origen, mientras que la gran mayoría, casi ocho de cada diez, elegiría si pudiera una residencia independiente del núcleo familiar

de procedencia. Esta generalizada actitud ha variado en los cuatro últimos años en algunos matices (gráfico 1-9). En primer lugar, la proporción de encuestados que quieren vivir con sus padres ha descendido en cuatro puntos. También ha perdido vigor como modalidad de convivencia la residencia compartida. En cambio, ha aumentado de forma no desdeñable la preferencia por la vida totalmente independiente. Si en 1996 el 55 por 100 de los jóvenes manifestaba su deseo de habitar una vivienda independiente, en 2000 ese deseo ha calado casi en un 63 por 100 de ellos.

GRÁFICO 1-9
LUGAR DE RESIDENCIA DESEADO, 1996-2000
 (En porcentajes sobre el total)



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (Estudio núm. 2.370).

Siendo una actitud generalizada, el deseo de vivir fuera del hogar paterno aumenta, lógicamente, con la edad, de modo que sólo el 10 por 100 de los jóvenes que cuentan entre 25 y 29 años prefiere lo contrario (cuadro 1-4).

La posición de los jóvenes en el sistema productivo (determinante en el tránsito a la condición de emancipado) condiciona sus inclinaciones con respecto a la convivencia. Así, es más habitual entre los que estudian y menos entre los que trabajan el deseo de vivir en el hogar de origen. Sin embargo, esta norma genérica no se cumple rígidamente, ya que tampoco son rígidas las formas de inte-

CUADRO 1-4
LUGAR DE RESIDENCIA DESEADO SEGÚN LA EDAD, 2000
 (En porcentajes sobre el total)

Lugar de residencia	15 a 17	18 a 20	21 a 24	25 a 29
En casa de sus padres	44,4	30	19,8	10,3
En su propia casa	29,3	50,2	68,7	84,2
En piso compartido	23,4	17,8	9,8	3,8
Otras fórmulas	2,9	2	1,6	1,7

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (Estudio núm. 2.370).

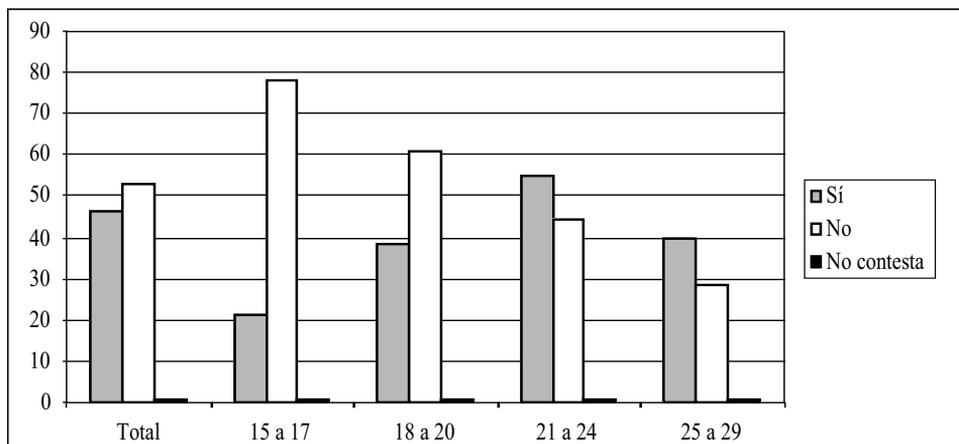
gración laboral. Las situaciones medias o de interrupción (estudiar principalmente, realizando trabajos esporádicos o haber tenido contacto con el trabajo, pero encontrarse actualmente parado) añaden interesantes matices, destacando una particularidad que parece indicar distintos niveles de confianza de acuerdo con las distintas formas de contacto con el mercado de trabajo. La proporción de jóvenes que dedicándose exclusivamente a trabajar desean vivir con sus padres (16 por 100) es superior, en casi seis puntos, a la de quienes compatibilizan el trabajo con el estudio (10 por 100).

1.4.1. Expectativas de los jóvenes no emancipados

Haber pensado en abandonar el hogar que se comparte con los padres desde la infancia constituye un indicador de la percepción de las propias posibilidades de emancipación, que varía con las circunstancias materiales y con la idea que se tenga de lo que tal decisión puede suponer. La valoración del riesgo debe ser una de las claves en la adopción de una actitud emancipatoria, si bien, situaciones que en principio podrían percibirse como desfavorables —encontrarse en paro— no se presentan como especialmente disuasorias. Los jóvenes españoles consideran, como promedio, que se emanciparán a los 26 años.

De acuerdo con la información recogida en la encuesta sobre la juventud, algo más de la mitad (53 por 100) de los jóvenes que residen en sus hogares de origen no han pensado aún en emanciparse, aunque esa proporción disminuye drásticamente a medida que aumenta la edad de los entrevistados, reduciéndose hasta el 28,6 por 100 entre los que tienen entre 25 y 29 años (gráfico 1-10).

GRÁFICO 1-10
JÓVENES QUE HAN PENSADO EMANCIPARSE, SEGÚN EDAD, 2000
 (En porcentajes sobre los no emancipados)



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (Estudio núm. 2.370).

La situación y las perspectivas laborales condicionan notablemente la adopción de una u otra actitud. Así pues, entre los estudiantes es mucho menos frecuente el planteamiento de la emancipación a corto plazo (29 por 100) que entre los que se dedican exclusivamente al trabajo (59 por 100). Al contrario de lo que ocurre en otros países europeos, en España es infrecuente el abandono del hogar familiar durante el período de formación. Lo más habitual es que los jóvenes españoles que estudian se dediquen en exclusiva a ello, sin pensar en compatibilizar estudios y trabajo. Además del propio hábito social, es probable que la escasez de ayudas públicas, o la dificultad de compatibilizar la jornada laboral y la académica, entre otras, restrinjan esa opción.

Sin embargo, los jóvenes que residiendo con sus familias de origen trabajan y realizan algún estudio se encuentran con mayor disposición que el resto a dejar de vivir en el núcleo de procedencia, reforzándose la hipótesis de que poseen mejores perspectivas de integración y mejora laboral.

Es notable, por otra parte, el realismo con que los jóvenes miden sus posibilidades de emancipación residencial, pues la mayoría de ellos (casi cuatro de cada diez) piensa que dejará de vivir con sus padres entre los 25 y los 29 años de edad, aunque es cierto que una parte importante reconoce no tener certeza

sobre esa perspectiva. El 21 por 100 de los entrevistados declara abiertamente no saber cuándo se emanciparán y esa incertidumbre aumenta de forma importante con la edad. Una pequeña proporción de jóvenes (7 por 100), integrada prácticamente por los de menor edad, perciben la emancipación como un suceso cercano. La falta de experiencia, indudablemente, aleja las perspectivas personales de las posibilidades reales, ligadas a la constitución de trayectorias laborales más o menos estables, que minimicen el riesgo de fracaso en los intentos de independización, y a la formación de parejas con pretensión de estabilidad.

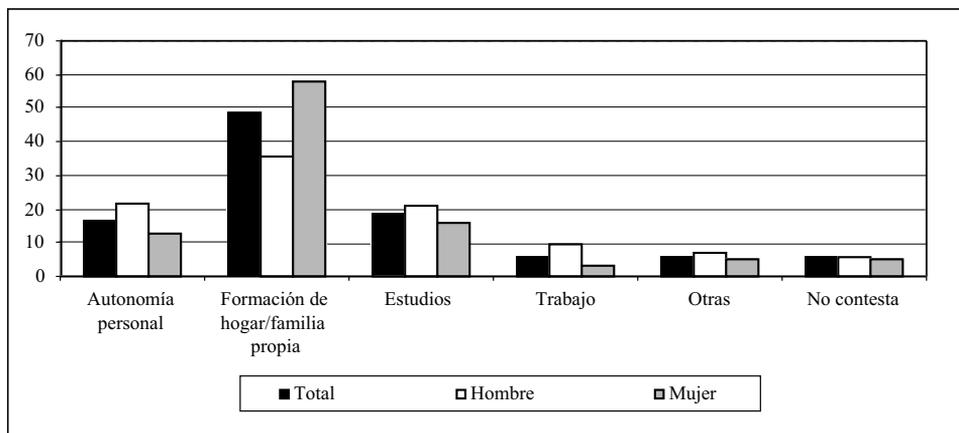
1.4.2. Las actitudes de los emancipados

El trazado de los recorridos actitudinales de quienes ya han alcanzado la emancipación con respecto a sus familias de origen pone de manifiesto otra importante faceta de la realidad de la adquisición de la condición social de adulto, completando el marco axiológico en el que se desarrolla el proceso de maduración que culmina con la independencia económica y residencial. Las motivaciones reconocidas por los propios jóvenes a la hora de emanciparse conforman la matriz a partir de la que puede reconstruirse ese trazado.

La constitución de un hogar o familia independiente es en la actualidad el principal móvil en el abandono del hogar de origen, aunque —tal como revelan los datos— ese objetivo ha perdido peso con respecto a otras metas. A pesar de la mejora de las condiciones materiales que han experimentado las familias españolas en las últimas décadas, mejora que podría llevar a pensar que los jóvenes pudieran decidirse por fórmulas familiares o de convivencia alternativas, no se perciben muestras importantes de rechazo al matrimonio⁷. De hecho, el 48 por 100 de los jóvenes emancipados reconoce como motivo principal de su decisión el proyecto de creación de una nueva familia. Sin embargo, y aun cuando no debe confundirse la intencionalidad manifestada y el hecho real, en los cuatro años que median entre las dos últimas ediciones del informe sobre la juventud, la meta de construcción de familias de procreación ha perdido importancia proporcional, pasando de representar el 65 por 100 de los intereses de los emancipados a situarse en un 48 por 100. Ha aumentado, como contrapartida, el número de jóvenes que reconocen como objetivo emancipatorio un proyecto de independencia (16 por 100), en consonancia con el auge de los valores de autonomía personal que se atribuyen a nuestro contexto cultural.

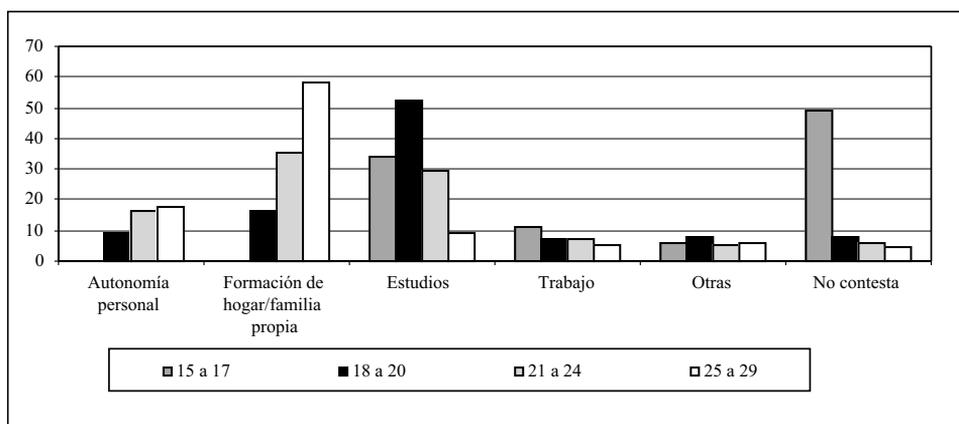
⁷ Iglesias de Ussel, J.: «Juventud y Familia», *Revista de Estudios de Juventud* núm. 39, mayo 1997.

GRÁFICO 1-11
PRINCIPAL RAZÓN PARA LA EMANCIPACIÓN POR SEXO, 2000
 (En porcentajes sobre emancipados)



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (Estudio núm. 2.370).

GRÁFICO 1-12
PRINCIPAL RAZÓN PARA LA EMANCIPACIÓN POR GRUPOS DE EDAD, 2000
 (En porcentajes sobre emancipados)



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (Estudio n.º 2.370).

El análisis del componente motivacional de la emancipación revela importantes diferencias entre géneros (gráfico 1-11), poniendo de relieve la pervivencia de pautas culturales que hacen atribuir a las mujeres una posición central a

lo doméstico en sus recorridos vitales. Así pues, la formación de un hogar o familia propios es reconocido como prioritario por casi seis de cada diez mujeres jóvenes (58 por 100), mientras que la proporción de hombres no llega a cuatro de cada diez (36 por 100). En cambio, la voluntad de adquirir independencia y autonomía económica es la razón principal de la emancipación de una proporción mayor de hombres (21 por 100) que de mujeres (13 por 100).

Sin duda, la decisión de abandonar el domicilio familiar de origen obedece a imperativos y motivaciones de índole diversa, del mismo modo que la permanencia en ese ámbito residencial puede asociarse a ciertas preferencias personales. Sin embargo, hay un componente que excede a la voluntad de adquisición de la autonomía y que es percibido por los jóvenes como obstáculo para el logro de ese propósito, a saber: la disponibilidad de recursos económicos. El 66 por 100 de los jóvenes que no residen habitualmente en la misma vivienda que sus padres considera insuficientes sus ingresos propios para vivir de manera independiente. Ello refuerza la idea de que la emancipación residencial es un proceso, y que al menos en sus primeras etapas es frecuente su combinación con la pervivencia de cierto grado de dependencia económica de las familias de origen.

La cantidad mensual de dinero que los jóvenes encuentran necesaria para vivir según su preferencia se sitúa, como promedio, en torno a los 860 euros, siendo más exigentes quienes tienen como ocupación principal el trabajo remunerado (920 euros) que quienes se dedican principalmente al estudio (781 euros). La relación entre los recursos derivados del propio trabajo y el coste de satisfacer sus necesidades materiales proporciona a los primeros mejores elementos de juicio para la determinación de lo que constituyen ingresos suficientes. Ello con-

CUADRO 1-5

**RECURSOS NECESARIOS PARA EMANCIPARSE,
POR GRUPOS DE EDAD, 2000**

(En porcentajes sobre emancipados)

Intervalos (en pesetas)	Total	15 a 17	18 a 20	21 a 24	25 a 29
Hasta 84.000	8,7	17,2	13,5	7,7	4,1
85.000 a 143.000	34,4	34,4	35,7	36,3	32,3
144.000 a 200.000	41,1	26,8	36,4	42,2	47,5
Más de 200.000	5,1	4,1	3	5	6,5
NS/NC	10,7	17,5	11,4	8,8	9,6

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (Estudio núm. 2.370).

duce a una clara distinción entre quienes trabajan y quienes cuentan únicamente con los ingresos de sus familias. La edad, como refleja el cuadro 1-5, influye también de manera considerable, siendo los más jóvenes quienes perciben la realidad de forma más optimista, lo que indudablemente responde a la vinculación de los tramos de edad superiores con el trabajo asalariado. En promedio, las respuestas correspondientes al grupo de entre 15 y 17 años de edad arrojan una cantidad mensual de 793 euros (algo menos de 132.000 pesetas), mientras que los de 25 a 29 años indican cantidades que, como promedio, ascienden a 907 euros (aproximadamente 151.000 pesetas). También se observa, por otro lado, alguna diferencia, aunque más pequeña, en la estimación que hacen los varones y las mujeres del dinero mensual necesario: 886 frente a 834 euros.

CAPÍTULO 2

FACTORES OBJETIVOS EN EL RETRASO DE LA EMANCIPACIÓN

2.1. LA PROLONGACIÓN DE LA FORMACIÓN

El estudio de las pautas de emancipación de los jóvenes hace ineludible el rastreo histórico de los modelos de partida hacia la integración en la vida adulta vinculados con la formación, porque la relación positiva entre ésta y la integración en el mercado laboral ha sido verificada a lo largo de los últimos años, tanto en España como en el resto de los países desarrollados.

Por otro lado, no pueden olvidarse las profundas transformaciones experimentadas, en todos los ámbitos, por la sociedad española en las últimas décadas, materializadas en importantes cambios legislativos en los campos educativo y laboral, el significativo aumento de las rentas familiares y el no menos relevante cambio de valores, de expectativas y percepciones del entorno social y material, que han venido a plasmarse en un aumento del tiempo dedicado por los jóvenes a la adquisición de recursos formativos. Ese aumento resulta, como se ha dicho, indesligable de los modelos de emancipación y de la consecución de la condición social de adulto.

Ahora bien, el establecimiento de un orden causal único entre las variables *tiempo de estudio e incorporación al trabajo* puede desvirtuar la realidad. Es

constatable empíricamente que en España la prolongación de la estancia en el circuito formativo ha retrasado la entrada al mercado laboral. Pero cuál sea la variable determinante no es una cuestión de fácil resolución. Más bien parece que ambas se condicionan mutuamente, operando en un contexto social reflexivo. Lo que significa que el mercado exige cada vez más habilidades —demostradas en cualificaciones formales— a quienes pretenden empezar a trabajar, al tiempo que las prolongadas esperas, derivadas de las dificultades de acceso al trabajo para los jóvenes, se resuelven frecuentemente con el alargamiento de la formación académica. Además, las imágenes sobre el entorno laboral y sus potencialidades como impulsor del estatus socioeconómico percibidas por los jóvenes y sus familias —encargadas de su sustento durante la etapa de instrucción y, por tanto, de gran relevancia en la toma de decisiones en ese ámbito— condicionan, sin duda, la permanencia o salida del recorrido educativo.

Al margen de los aspectos actitudinales y del resto de los procesos de vinculación entre trabajo y formación, es evidente que la prolongación de los estudios, que a continuación se pone de manifiesto, coincide históricamente con el retraso de la emancipación que ha quedado ya patente en este informe.

Para mostrar de manera inmediata el fenómeno a que está dedicado este epígrafe, se toma como base la información homogénea ofrecida en la serie enlazada para la Encuesta de Población Activa de 1987 a 2001, sobre la tasa de escolarización de los jóvenes por grupos quinquenales de edad (gráfico 2-1).

Esta tasa, que se calcula como el porcentaje de quienes cursan estudios sobre el total en cada grupo de edad, muestra un crecimiento muy fuerte, en los casi quince años que comprende el período citado, en el grupo de entre 16 y 19 años de edad, y también en el de quienes tenían entre 20 y 24 años: si en 1987 cursaba estudios algo más de un 20 por 100 de los jóvenes en este último grupo de edad, en 2001 el porcentaje se elevaba a un 43 por 100. El ligero descenso que se observa en los tres últimos años no significa, además, que la anterior tendencia se haya detenido, pues está en relación directa con la reducción de 5 a 4 años en la duración de los nuevos planes de estudio para las titulaciones universitarias de ciclo largo, y en el mayor alumnado en titulaciones de ciclo corto (tres años), consecuencia a su vez del fuerte aumento de la oferta de tales titulaciones en esos mismos planes. Las titulaciones de ciclo largo en teoría se completaban a los 23 años de edad, y ahora a los 22. Lógicamente este cambio hace descender, incluso con un número mayor de jóvenes cursando estudios entre 20 y 22 años, el peso sobre el total del grupo de 20 a 24, porque antes la edad de formación universitaria superior abarcaba cuatro quintas partes del intervalo, y ahora com-

prende tres quintas partes; el ciclo corto, por otra parte, alcanza a dos quintas partes del intervalo.

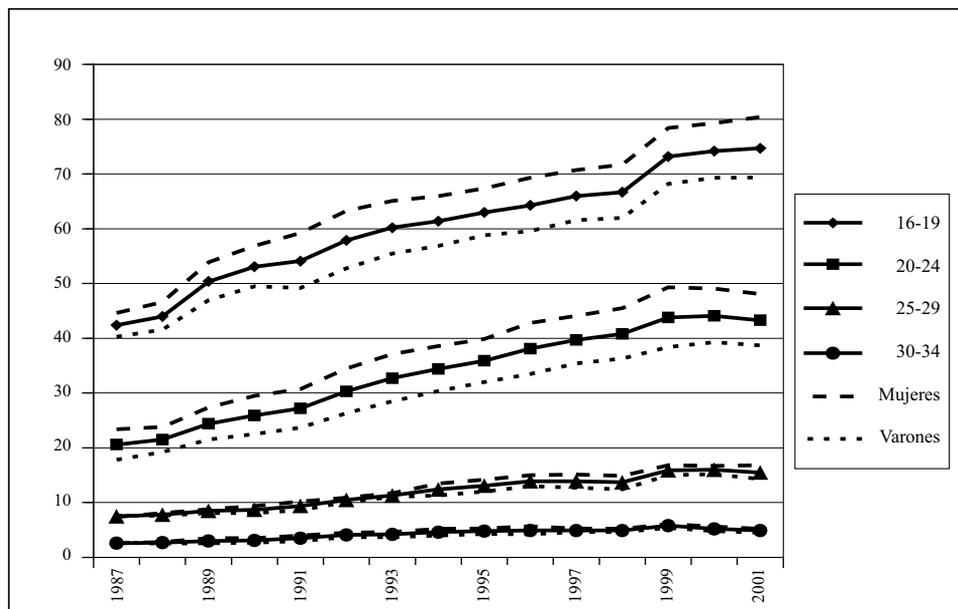
En los grupos de 25 a 29 y de 30 a 34 años las tasas de escolarización son lógicamente mucho más bajas, porque el ciclo educativo superior se termina a edades inferiores. Pese a ello, la tasa de escolarización del grupo de 25 a 29 años también se ha doblado en el período 1987-2001 (del 7,5 al 15,5 por 100), y la del grupo de 30 a 34 años ha pasado del 2,6 al 4,9 por 100.

Puede apreciarse en los datos, por otro lado, un mayor aumento relativo en las tasas de escolarización de los jóvenes de 20 a 24 años en el caso de las mujeres. Este aumento viene a ampliar la diferencia a favor de éstas que ya se observaba al inicio del período. El porcentaje de quienes cursaban estudios en el grupo de edad femenino de 20 a 24 años fue, en 2001, un 49 por 100, y el correspondiente a los varones de esas mismas edades, un 38 por 100; en 1987 esas tasas eran, respectivamente, un 23 y un 18 por 100.

GRÁFICO 2-1

TASA DE ESCOLARIZACIÓN POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO, 1987-2001

(Porcentaje de personas que cursa estudios en cada grupo de edad y sexo, promedios anuales)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa. Series homogéneas 1987-2001, resultados detallados [publicación en línea: <ine.es/inebase>].

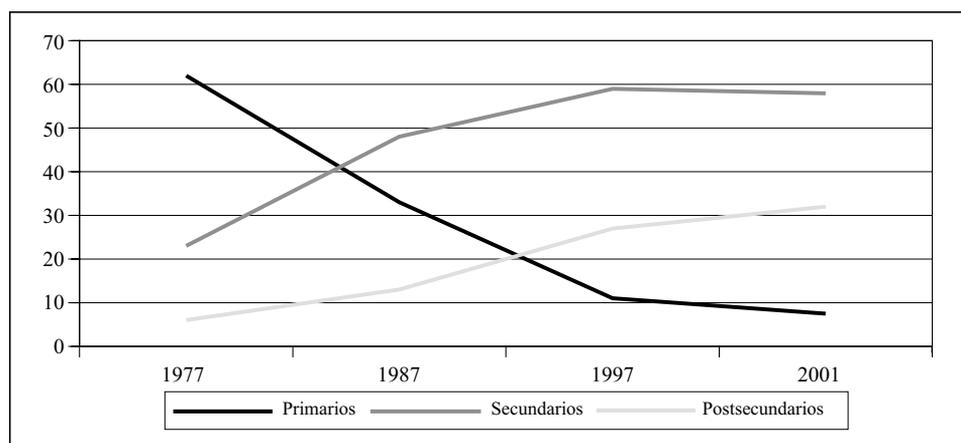
Para dar cuenta, de modo algo más preciso, del significado de ese proceso de alargamiento de la educación en España se ha acudido a los datos, también de la EPA, sobre los estudios terminados por la población con edades comprendidas entre los 20 y los 34 años⁸. En este caso, además, se dispone de una serie más larga, lo que ayuda a calibrar mejor el profundo cambio que trasluce la evolución de las pautas de formación de los jóvenes españoles. Frente a los datos anteriores, que indican cuántos jóvenes se encuentran en cada momento en el sistema educativo, los de estudios terminados muestran el final de sus recorridos formativos.

Una primera aproximación revela, en primer lugar, la rápida pérdida de peso de la población de entre 20 y 34 años que sólo posee estudios primarios (gráfico 2-2). Entre 1977 y 1987, ésta pasó de suponer un 62 por 100 a representar el 33 por 100, y sólo diez años más tarde había sufrido un descenso de 22 puntos porcentuales, situándose en el 11 por 100 de los jóvenes en 1997. En 2001 menos de uno de cada diez jóvenes posee baja formación.

GRÁFICO 2-2

NIVELES DE FORMACIÓN DE LOS JÓVENES DE 20 A 34 AÑOS, 1977-2001

(Población por nivel de estudios terminados en porcentaje sobre el total en el grupo de edad considerado)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [publicación en línea: <ine.es/tempus>].

⁸ A tal efecto se ha procedido a una reagrupación de los niveles formativos que haga visible de forma sencilla la evolución de este indicador. Así, los niveles considerados son: sin estudios, estudios primarios, estudios medios o secundarios y estudios superiores.

La población con estudios medios ha experimentado una transformación que, no siendo de tan amplio alcance, tiene una importancia indudable, pues entre 1977 y 2001 ha pasado de suponer el 23 por 100 a constituir un 58 por 100 de los jóvenes objeto de estudio. No debe olvidarse la determinación de las sucesivas reformas legales en el campo de la educación que, desde la obligatoriedad de la escolarización hasta edades cada vez más avanzadas, ha propiciado el cambio en esa dirección.

Ya sea por causa directa del mercado laboral, que cada día acusa más el imperativo de la especialización, merced a la creciente complejidad de un entorno social cada vez más tecnologizado, ya por la necesidad de aguardar oportunidades de incorporación a dicho mercado, de difícil acceso para los jóvenes, los españoles han optado a lo largo del período objeto de análisis por prolongar sus estudios llegando a alcanzar el grado postsecundario sectores cada vez más nutridos. Si en 1977 sólo el 6 por 100 de los individuos con edades entre los 20 y los 34 años tenía estudios superiores, veinte años más tarde la proporción llega casi a 3 de cada 10, superándose esa relación en el año 2001.

La desagregación de los datos según el sexo de los jóvenes (gráficos 2-3 y 2-4) permite confirmar la tendencia ya estructural al mayor incremento de capital formativo por parte de las mujeres. En primer lugar, la escolarización universitaria es más alta entre las jóvenes. Si entre los nacidos en 1960 no hay casi diferencias en las proporciones de mujeres y hombres que han cursado estudios en la universidad, en las cohortes nacidas después de esa fecha, se encuentran más universitarias que universitarios⁹. Además de cursar estudios superiores con mayor frecuencia, la tasa de abandono de estudios es menor entre las mujeres. La acumulación de estos factores acaba presentando un saldo formativo más elevado en el segmento femenino, que a lo largo de las tres últimas décadas ha experimentado un fuerte incremento del peso de las titulaciones universitarias.

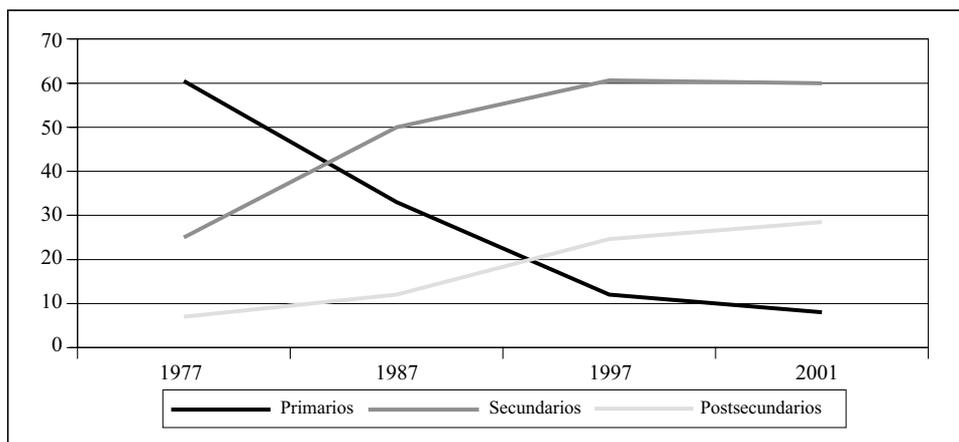
Si en 1977 el porcentaje de mujeres de entre 20 y 34 años con estudios superiores terminados no sobrepasaba el 5 por 100 del conjunto en esta cohorte, diez años más tarde alcanza al 15 por 100, aumentado hasta el 31 por 100 en 1997. Además, tal como se deduce de los últimos datos, correspondientes a 2001, esta tendencia sigue en curso de afianzamiento, pues en los cinco años que median entre uno y otro la porción de mujeres que han alcanzado el grado de estudios

⁹ Garrido, L. y Requena, M.: *La emancipación de los jóvenes en España*. Instituto de la Juventud, 1996.

GRÁFICO 2-3

NIVELES DE FORMACIÓN DE LOS VARONES DE 20 A 34 AÑOS, 1977-2001

(Población masculina por nivel de estudios terminados en porcentaje sobre el total de población masculina en el grupo de edad considerado)

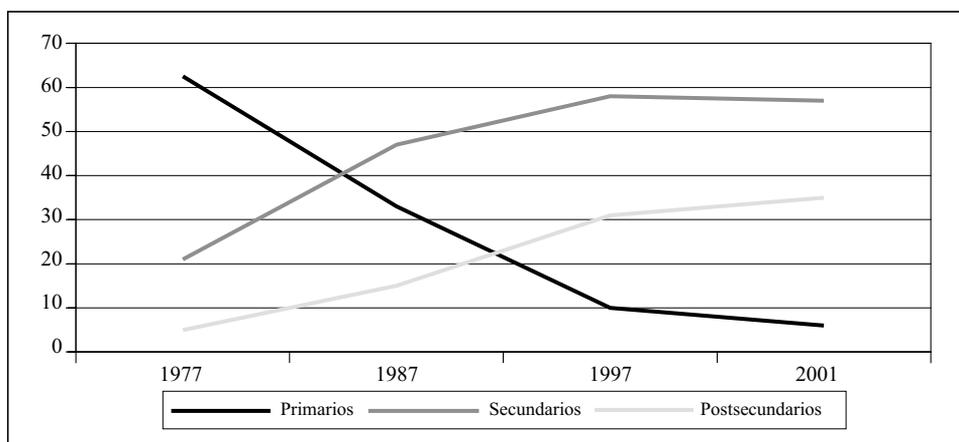


Fuente: INE, Encuesta de Población Activa [publicación en línea: <ine.es/tempus>].

GRÁFICO 2-4

NIVELES DE FORMACIÓN DE LAS MUJERES DE 20 A 34 AÑOS, 1977-2001

(Población femenina por nivel de estudios terminados en porcentaje sobre el total de población femenina en el grupo de edad considerado)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa [publicación en línea: <ine.es/tempus>].

postsecundarios se eleva al 35 por 100, siete puntos por encima de lo registrado en el segmento masculino (28 por 100).

Esta tendencia, que ya es considerada estructural, se hace aprehensible con mayor claridad si se toma de modo aislado a la cohorte de jóvenes de 25 a 29 años, edades en las que suelen darse por concluidos los recorridos educativos individuales. Las evoluciones de los rasgos formativos del conjunto, segmentado por sexo, son pues más reveladoras que las experimentadas por la totalidad del grupo de edad objeto de análisis.

Así, es notable la contribución de las mujeres al incremento global de la proporción de titulados superiores. En 1977 el porcentaje de hombres con edades entre los 25 y los 29 años que habían concluido el ciclo superior alcanzaba los 9 puntos, mientras que entre las mujeres no superaba el 6 por 100. Sin ser muy acusada la distancia entre unos y otras, la evolución experimentada permite dilucidar un cambio de patrón en la distribución de los niveles formativos de acuerdo con el sexo. No en vano, pasado un decenio esta distribución se había equilibrado, resultando levemente favorable a las mujeres, entre las que un 17 por 100 habían obtenido grado postsecundario, frente al 15 por 100 de los hombres.

Sin embargo, llegada la década de los noventa el panorama comienza a mostrar síntomas de un cambio de mayor alcance. En 1997 un tercio de la población de entre 25 y 29 años posee grado postsecundario, pero la contribución de hombres y mujeres empieza a distinguirse claramente, con signo inverso al de partida: 30 por 100 de los jóvenes frente al 37 por 100 de sus pares femeninas. Lo acontecido en el año 2001 confirma la tendencia a la estabilización de esta pauta, toda vez que, habiendo aumentado de forma no desdeñable el número de titulados de grado postsecundario, llegando a representar el 41 por 100, la participación de las mujeres (42 por 100) supera a la de los hombres del mismo segmento de edad en casi seis puntos.

2.2. LA SITUACIÓN LABORAL

En 2001 trabajaron casi 63 de cada 100 jóvenes entre 20 y 34 años. Esta *tasa de empleo*, o proporción de los que trabajan sobre el total de la población, es la más alta de los últimos 25 años. En 1977 se situó en un 58 por 100; en 1986, tras la prolongada destrucción de empleo que padeció la economía española a lo

largo de casi diez años, y que hizo retroceder esa proporción hasta niveles inferiores al 50 por 100, empezó una nueva etapa de crecimiento y, con éste, una clara recuperación de la tasa de empleo en estos grupos de edad, que alcanzó su punto máximo en 1990, con un 57,1 por 100; la última crisis económica, en los años 1993 y 1994, redujo de nuevo este indicador hasta un 49,8 por 100 en 1994; desde entonces no ha dejado de crecer, a fuerte ritmo, tanto por la buena situación económica como por haber sido los jóvenes de estas edades los más beneficiados por la creación de empleo: entre 1994 y 2001 el porcentaje de ocupados sobre el total de población en cada grupo de edad, creció 13 puntos en el grupo entre 20 y 34 años, 11,5 puntos en los que tenían entre 35 y 39 años, y 9,6 puntos en los que tenían entre 40 y 44 años.

Además de la clara influencia del ciclo que se acaba de ilustrar con los datos correspondientes a los años de mejor y peor comportamiento de la economía española, hay un factor que ha contribuido a elevar progresivamente la tasa de empleo en estas edades (excepto en el caso del grupo entre 20 y 24 años, en el que probablemente ha sido determinante la prolongación de la etapa inicial de formación, fundamentalmente en el caso de las mujeres) y es el espectacular cambio de comportamiento de la mayoría de las mujeres jóvenes frente al mercado de trabajo¹⁰, cambio que estriba, fundamentalmente, en su vocación de permanencia constante en la actividad laboral (esto es, trabajando o buscando empleo). En 1977 la tasa de empleo femenina entre 20 y 34 años fue un 37,7 por 100, en 1986 se había reducido, pero menos de 3 puntos, y en 1994, en el peor momento de la última crisis económica, se situó en un 39 por 100, es decir, por encima de los mejores resultados de los años setenta y ochenta. En 2000, esa tasa superó por primera vez el 50 por 100, y en 2001 volvió a crecer, hasta alcanzar un 52,7 por 100. Mientras, las tasas de empleo de los varones jóvenes se han reducido no sólo en el grupo de menor edad (entre 20 y 24 años), sino en general en todos los que se están contemplando. El último período de auge económico ha promovido una importante recuperación de estas tasas pero, con todo, siguen siendo considerablemente más bajas que las que se registraban hasta la segunda mitad de los años setenta.

Estos resultados generales del empleo en los jóvenes entre 20 y 34 años no sólo presentan una clara diferencia por sexo, sino también atendiendo a tramos de edad más detallados (gráfico 2-5).

¹⁰ Este cambio fue descrito con más detalle, tomando como referencia el ya clásico trabajo de Luis Garrido *Las dos biografías de la mujer en España* (Instituto de la Mujer, Madrid, 1993), en el Informe del CES 4/2000, *La protección social de las mujeres* (págs. 56 y ss.).

GRÁFICO 2-5

TASAS DE EMPLEO POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD, 1977, 1987, 1997 Y 2001

(Porcentaje de ocupados sobre el total de población en cada sexo y grupo de edad, promedios anuales)

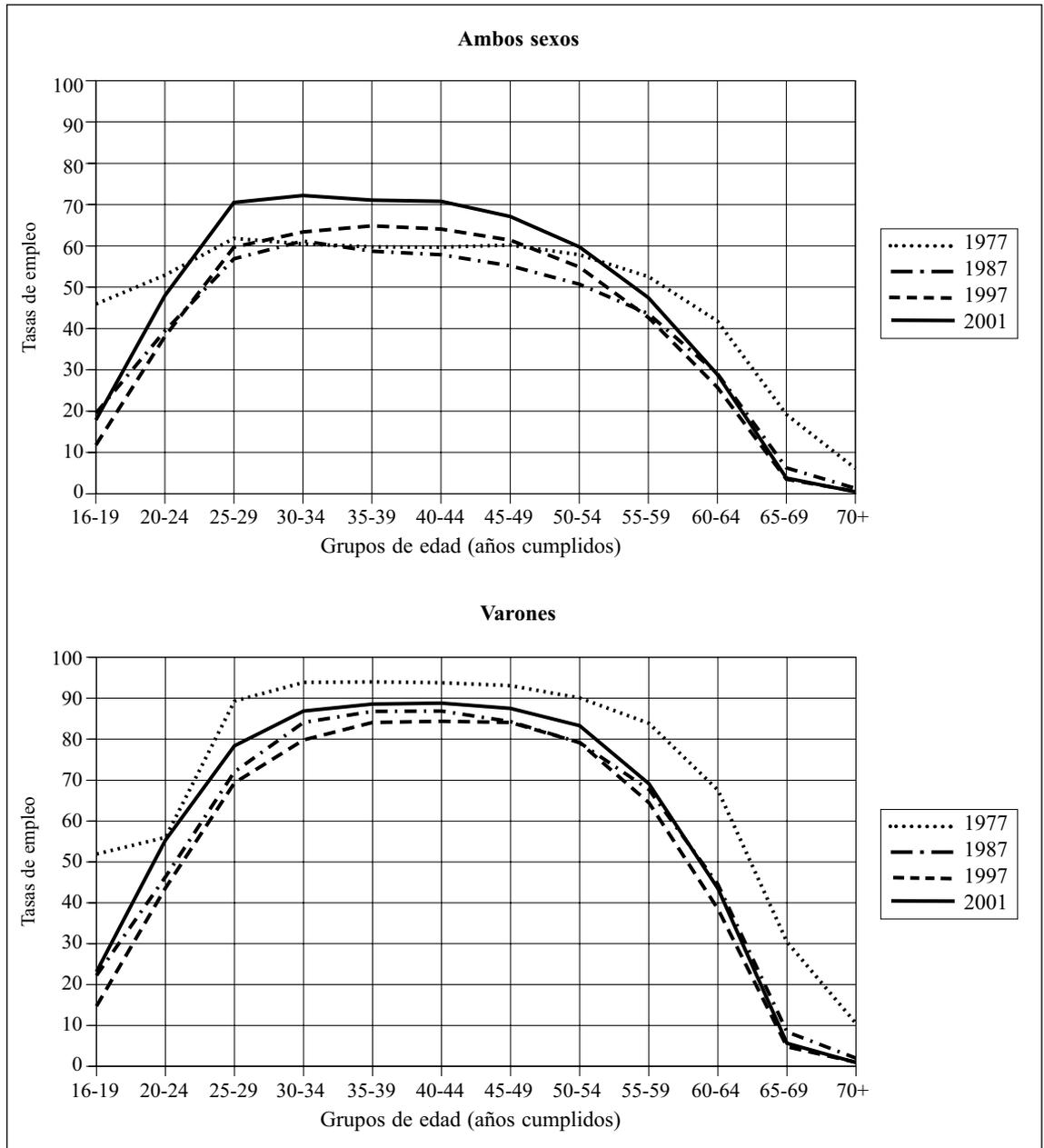
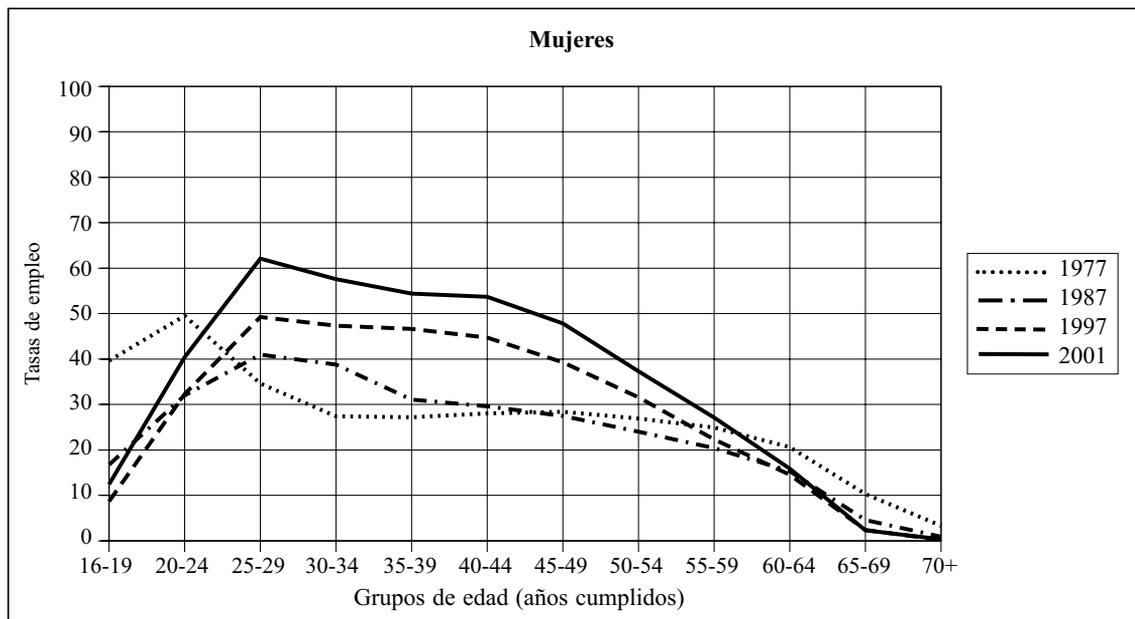


GRÁFICO 2-5 (cont.)

TASAS DE EMPLEO POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD, 1977, 1987, 1997 Y 2001

(Porcentaje de ocupados sobre el total de población en cada sexo y grupo de edad, promedios anuales)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa [publicación en línea: <ine.es/tempus>].

En el caso de los varones, hoy trabaja más o menos el mismo porcentaje de jóvenes entre 20 y 24 años que el que se daba en 1977, pero en los dos tramos quinquenales de edad siguientes (entre 25 y 29 y entre 30 y 34 años) las tasas de empleo son todavía, pese a un notable crecimiento desde 1997, inferiores a las de 25 años atrás.

En el caso de las mujeres ocurre lo contrario, con una tasa de empleo para el tramo entre 20 y 24 años en 2001 del 40 por 100, diez puntos por debajo de la de 1977, pero con una del 62 por 100 en el tramo entre 25 y 29 años en 2001, 27 puntos más alta de la que se recogió en 1997, y con una del 57 por 100 en el tramo entre 30 y 34 años en 2001, más del doble que la correspondiente a ese mismo año.

Parece claro pues que, en líneas generales, los jóvenes se incorporan hoy al empleo más tarde que hace 25 años, porque dedican más tiempo a la formación inicial y no la compaginan, en general, con la actividad laboral, algo que sí ocurre en otros países europeos, entre los que se suele citar como parangón el caso de Holanda.

Por otro lado, la situación actual de los jóvenes en el mercado de trabajo, aunque sigue siendo relativamente peor que la de la población en edades intermedias, es mucho mejor que la que había hace sólo cuatro años. Y en este mismo cuatrienio ha sido el empuje del empleo femenino lo que más ha contribuido a tal resultado, compensando con creces el comportamiento más discreto del empleo masculino, aunque las tasas de empleo de los varones son todavía, con diferencia, mucho más elevadas.

Pero no toda la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo puede medirse a través de la tasa de empleo, pues es obvio que éstos sufren el problema del desempleo, y con más intensidad que la población activa en general. Se ha calculado la cifra de paro de los jóvenes entre 20 y 34 años como porcentaje de la población total (no de la activa, es decir, de la suma de ocupados y parados, que es lo habitual), de manera que la suma de este porcentaje —que puede denominarse *tasa absoluta de paro*— con la correspondiente tasa de empleo da como resultado el peso entre los jóvenes de quienes se hallan en el mercado de trabajo, ocupados o buscando empleo.

Igual que se vio en la evolución de la tasa de empleo, las tasas absolutas de paro presentan en estos 25 años una clara relación con el ciclo económico, en este caso inversa (gráfico 2-6). Pero, a diferencia de aquélla, todavía en 2001 no sólo está muy por encima de las que se observaron en la segunda mitad de los años setenta, sino incluso por encima de los que se dieron en los primeros años ochenta, en plena crisis del empleo. En 1977, la tasa absoluta de paro arrojaba un resultado ligeramente superior al 4 por 100; en 2001 es aún, a pesar de una rápida disminución desde 1994 —y sobre todo desde 1997—, algo por debajo del 13 por 100.

También de manera similar a lo que se observó en el empleo, los resultados varían según el sexo y según las edades dentro del grupo general entre 20 y 34 años. De hecho, hay una apreciable diferencia entre el tramo de 30 a 34 años y los anteriores, tanto entre los varones como entre las mujeres, y una mayor aún entre éstas y aquéllos. La primera de estas diferencias parece acentuarse en las etapas de crisis y no termina de desaparecer en las de expansión económica; la

GRÁFICO 2-6

TASAS ABSOLUTAS DE PARO POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD, 1977, 1987, 1997 Y 2001

(Porcentaje de parados sobre el total de población en cada sexo y grupo de edad, promedios anuales)

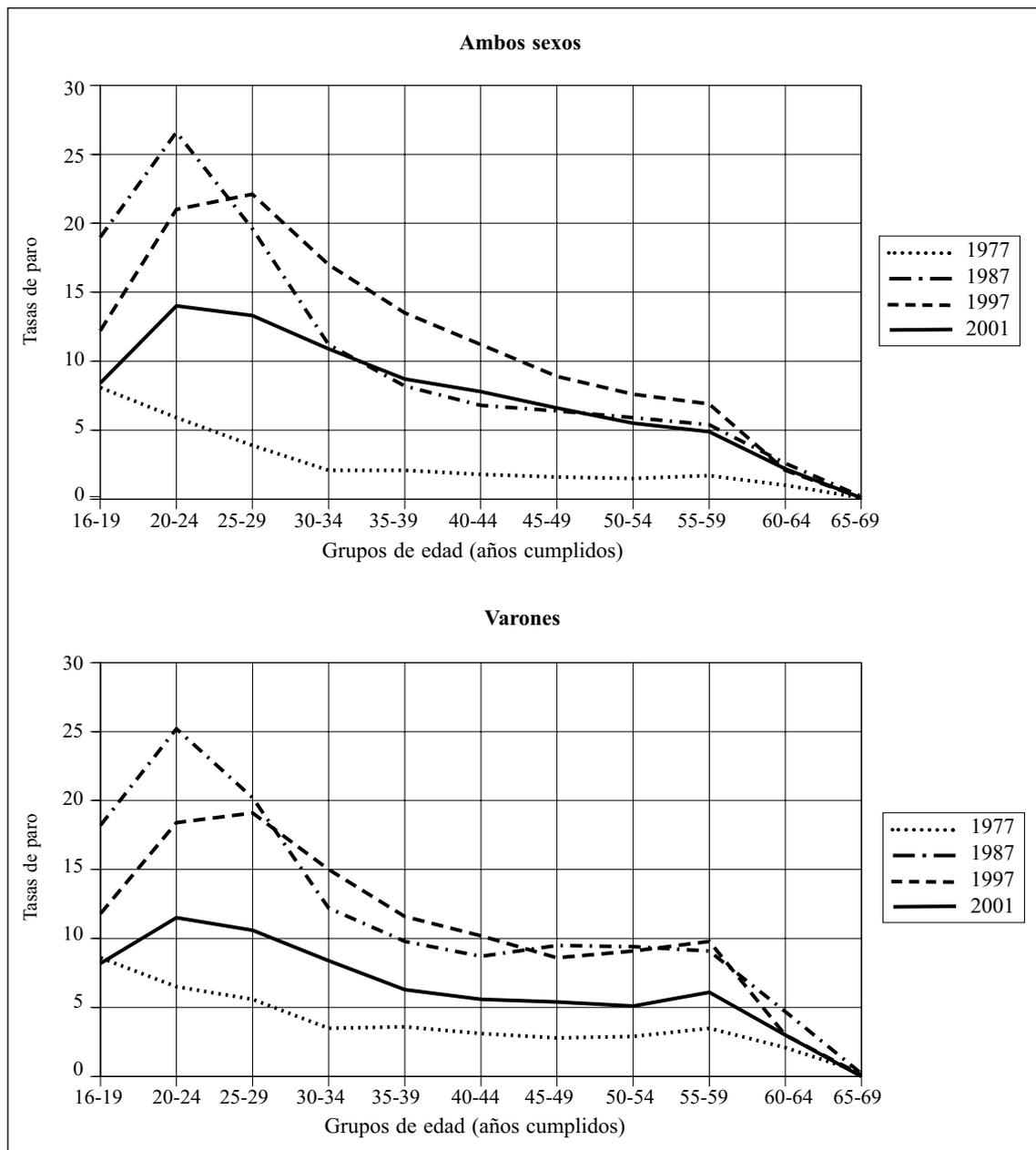
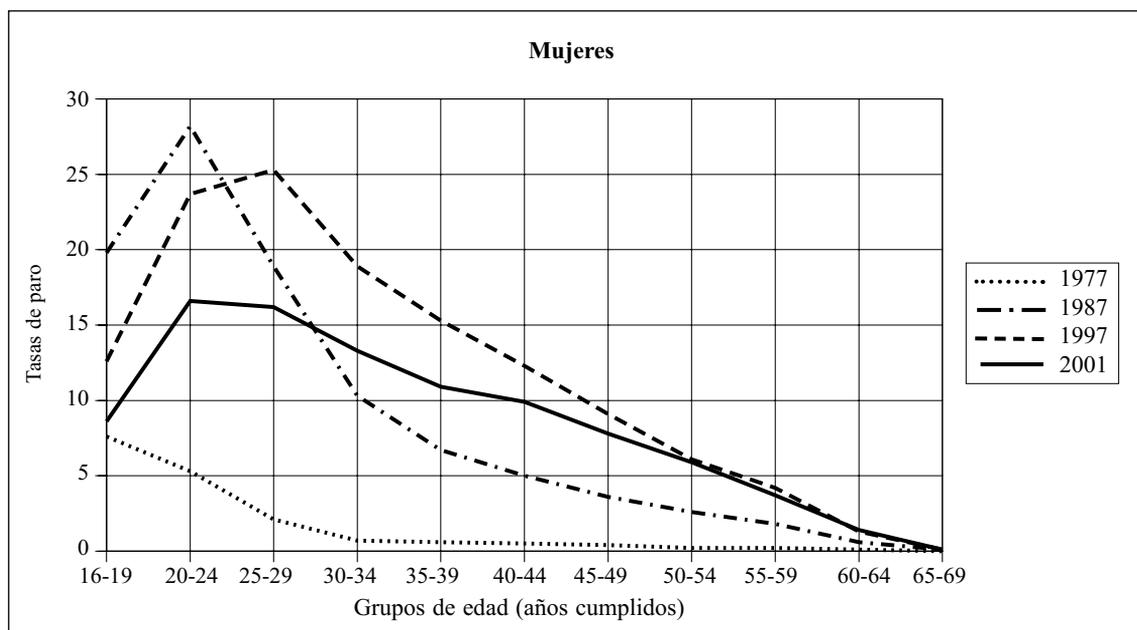


GRÁFICO 2-6 (cont.)

TASAS ABSOLUTAS DE PARO POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD, 1977, 1987, 1997 Y 2001
(Porcentaje de parados sobre el total de población en cada sexo y grupo de edad, promedios anuales)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa [publicación en línea: <ine.es/tempus>].

segunda, parece que se atenúa —por el alza en el paro masculino— en las crisis, y vuelve a cobrar fuerza en la recuperación posterior. En 1997, consolidada ya la salida de la última crisis, el paro absoluto en el tramo entre 30 y 34 años representaba un 17 por 100 del total de jóvenes de ambos sexos de esa edad, mientras era un 22 por 100 en los que tenían de 20 a 24 años, y un 21 por 100 en los que tenían de 25 a 29; en 2001, la tasa del tramo entre 30 y 34 años no llega al 11 por 100, mientras que en los otros dos se sitúa, respectivamente, en un 14 y un 13 por 100. En el total de 20 a 34 años, por otra parte, las mujeres desempleadas supusieron en 2001 un 15,4 por 100 del total de población femenina de esas edades, frente al 10,2 por 100 en el caso de los varones.

Si se suman las tasas absolutas de empleo y paro puede, por otra parte, afirmarse que, en 2001, dos tercios de los varones entre 20 y 24 años, y casi un 57

por 100 de las mujeres, están en el mercado de trabajo, proporciones que se elevan en el siguiente tramo de edad (de 25 a 29 años) hasta casi el 90 por 100 en el caso de los varones y hasta casi el 80 por 100 en el de las mujeres. Esta participación es la más alta de la historia económica reciente, gracias tanto al buen momento del empleo como —sobre todo— al cambio que antes se señaló en la trayectoria de la actividad laboral a lo largo del ciclo vital de las mujeres españolas de las últimas generaciones.

Otra cosa bien distinta, y que nos acerca algo más al problema del retraso en la emancipación, es atender a las características de los empleos que ocupan los jóvenes. Podría enunciarse esto recordando que el empleo es una condición necesaria, pero no suficiente, para la emancipación. Parece evidente el requisito de acumulación previa de recursos con los que hacer frente a este proceso, o al menos de contar con una cierta capacidad de endeudamiento. Es preciso entonces buscar algún indicador que aproxime en qué medida se cumple no sólo la condición de tener una fuente de ingresos, sino que ésta sea estable *ahora* (lo que determinaría una mayor capacidad de endeudamiento), o de que se haya dado a lo largo de un tiempo suficiente *en el último período* (lo que determinaría un mayor ahorro o acumulación previa de recursos).

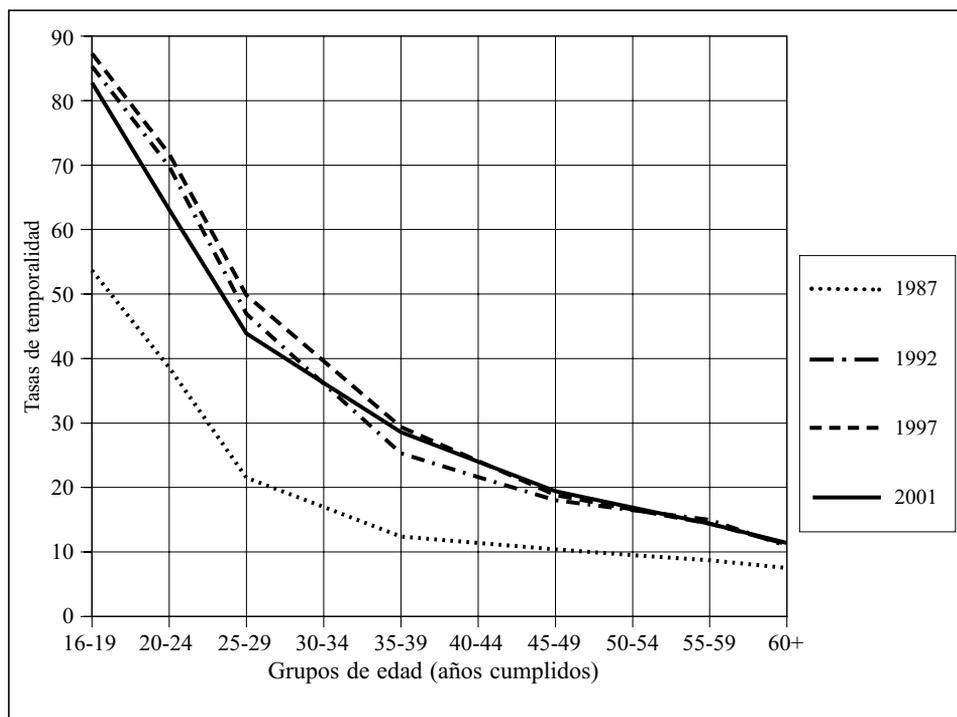
A lo primero puede responder la observación de las tasas de temporalidad. Pues bien, el perfil de las tasas de temporalidad por grupos de edad en los casi 15 años que van de 1987 a 2001 (que se muestra en el gráfico 2-7) hablan de una pauta radicalmente distinta en la frecuencia de la temporalidad entre los jóvenes de 1987 y todos los que les han seguido. Los jóvenes asalariados que tenían, en ese año, de 20 a 24 años, presentaban una tasa de temporalidad considerablemente alta, un 40 por 100, pero ésta descendía mucho, hasta cerca de un 22 por 100, ya en el siguiente grupo quinquenal de edad. En 1992, en cambio, la tasa de temporalidad de los jóvenes asalariados entre 20 y 24 años de edad rozaba el 70 por 100, y la de quienes tenían entre 25 y 29 años superaba el 45 por 100; todavía entre 30 y 34 años la tasa de temporalidad era de más de un 35 por 100. En 1997 esas tasas eran todavía más altas para los tres grupos quinquenales de edad.

Puede afirmarse, entonces, que la temporalidad ha venido siendo, desde finales de los años ochenta, la situación más habitual de los jóvenes que trabajaban. Si se añade a ello las altas tasas de paro que, como se dijo más arriba, sufrieron estos jóvenes en buena parte del período, bien podría afirmarse, asimismo, que pocos habrán dispuesto a lo largo de esos años de una fuente de ingresos, mucho menos estable.

GRÁFICO 2-7

TASAS DE TEMPORALIDAD POR GRUPOS DE EDAD, 1987, 1992, 1997 Y 2001

(Porcentaje de temporales sobre el total de asalariados en cada grupo de edad, promedios anuales)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa [publicación en línea: <ine.es/tempus>].

Sólo en 2001 (en realidad, desde 1997, aunque nos refiramos a ese año para seguir con la lectura del gráfico 2-7) se observa ya un retroceso considerable en las tasas de temporalidad de los jóvenes asalariados, a la que cabría añadir, desde 1995, fuertes descensos en las tasas de paro de la población comprendida en esas edades. Empezaría a poder hablarse, así, de una mejor perspectiva, al menos por lo que hace a esta condición, para una eventual reducción de la edad media de emancipación. No obstante, aún estamos ante tasas de temporalidad muy elevadas: 63, 44 y 29 por 100, respectivamente, en cada uno de los tres grupos quinquenales de edad que se están observando. Por otra parte, desde 1997 a 2001 sólo median cuatro años, plazo que puede resultar corto en el segundo sentido que antes se apuntó.

Todo lo dicho hasta ahora parece confirmar que habría cierta relación entre la situación laboral de los jóvenes y el retraso en la emancipación. Para tratar de afinarla, se han combinado, en los gráficos 2-8 y 2-9, series de emancipación, empleo, paro y temporalidad para el total de jóvenes de 20 a 34 años entre 1976 y 2001. En realidad, ambas figuras expresan lo mismo, pero en la primera todos los datos tienen el mismo término de comparación (el total de población de esas edades en cada año), como forma útil de apreciar a simple vista la frecuencia real en el grupo de cada situación, mientras que en la segunda se han respetado los que habitualmente se usan para construir los indicadores de empleo, paro y temporalidad (respectivamente, población total, población activa y población asalariada), para eludir el aplanamiento en las cifras menores que producen las considerables diferencias entre unos y otros órdenes de magnitud¹¹.

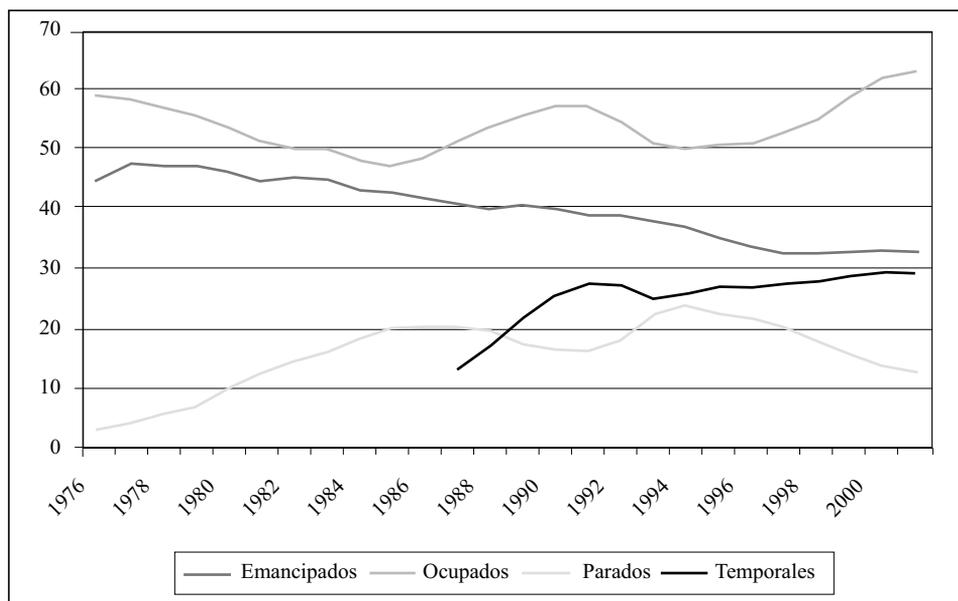
Pues bien, en un primer examen de ambos gráficos llama la atención inmediatamente que parece haber existido, entre 1976 y 1986, una relación estrecha entre el porcentaje de emancipados y las dos primeras variables laborales recogidas. Dicho de otra forma, el porcentaje de emancipados descendió entre 1976 y 1986, en consonancia con el descenso de la tasa de empleo y el aumento de la tasa de paro. Pero desde ese último año siguió bajando ininterrumpidamente, sin mostrar ninguna sensibilidad a la recuperación de las tasas de empleo y a la reducción de las tasas de paro entre 1987 y 1992. La explicación bien puede estar en que en esa etapa ello coincidió con un auge extraordinario de la temporalidad entre los jóvenes: en 1992, cerca de seis de cada diez jóvenes trabajaban, pero casi tres de cada diez tenían un empleo temporal.

Si se atiende a lo ocurrido entre 1994 y 2001, puede verse que ahora la tasa de emancipación sí parece haber respondido, al menos frenando su ritmo de descenso anterior, al efecto combinado del alza en el empleo y de la extraordinaria bajada del paro (casi 15 puntos *absolutos* entre 1994 y 2001). Pero no puede dejar de advertirse que el freno a la menor emancipación se inicia precisamente en 1997, justo cuando se inicia el retroceso de la temporalidad, porque éste es el factor diferencial más apreciable en esta última fase de la etapa expansiva del empleo juvenil respecto de la inmediatamente anterior. Ello afianza la idea de que la temporalidad ha debido impulsar el retraso en la edad media de emancipación de los jóvenes españoles desde finales de los años ochenta.

¹¹ Recuérdese por ejemplo que en la población asalariada de estas edades (y, por tanto, en la tasa de temporalidad) son significativos cambios de miles de personas, mientras que en la población total de estas mismas edades apenas se apreciarían los efectos, en peso, de cambios en decenas de millares.

GRÁFICO 2-8

**FRECUENCIA DE VARIAS SITUACIONES LABORALES
Y EMANCIPACIÓN. JÓVENES DE 20 A 34 AÑOS, 1976-2001**
(En porcentajes sobre el total de población en esas edades, promedios anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [publicación en línea: <ine.es/tempus>].

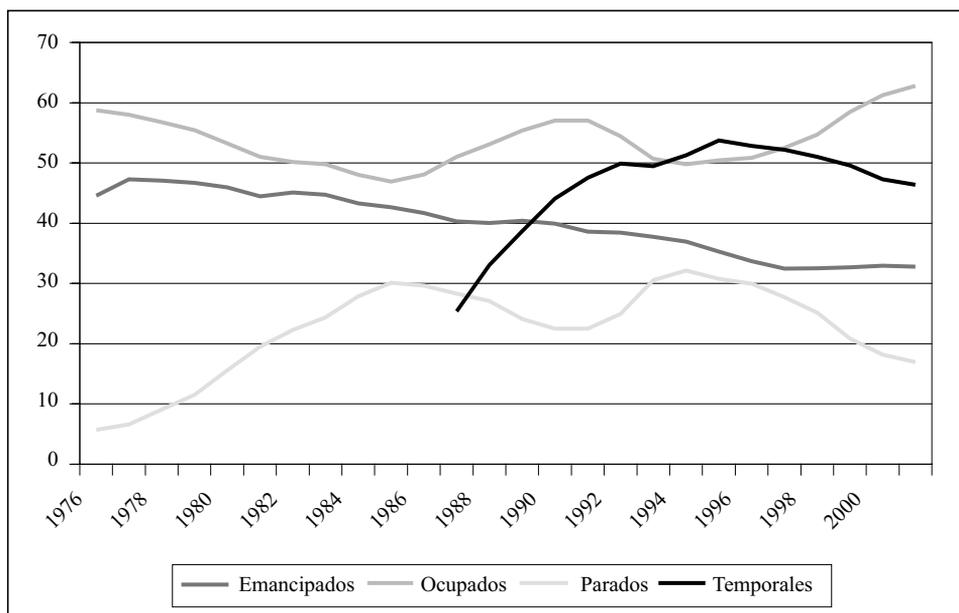
Pero todos estos resultados tentativos que se acaban de señalar, si bien serían predicables con carácter general para las distintas generaciones de jóvenes que abarca el período estudiado, no implican necesariamente que la situación de emancipación tenga una relación directa con la situación laboral de cada sujeto: en cada caso individual puede haber causas distintas de las laborales para explicar el retraso en la emancipación, que si resultan ser tan frecuentes como las primeras, apuntarían a un modelo explicativo distinto para el conjunto de jóvenes de su generación.

Para avanzar en la solución de este problema, típicamente estadístico, se ha acudido a los denominados «microdatos» de la EPA, pues a partir de ellos sí se puede observar si en cada individuo de la muestra se hallan asociadas las distintas circunstancias laborales y la emancipación. Los resultados, que se presentan

GRÁFICO 2-9

VARIABLES LABORALES Y EMANCIPACIÓN. JÓVENES ENTRE 20 Y 34 AÑOS, 1976-2001

(Emancipados y ocupados en % del total de población; parados en % de población activa; asalariados temporales en % del total de asalariados. Promedios anuales).



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa [publicación en línea: <ine.es/tempus>].

en los gráficos 2-10 y 2-11, y en el cuadro 2-1, permiten, ahora sí, afirmar que hay una asociación mucho más frecuente (significativamente mayor), sobre todo a partir de 25 años, entre la emancipación, el empleo y la estabilidad laboral.

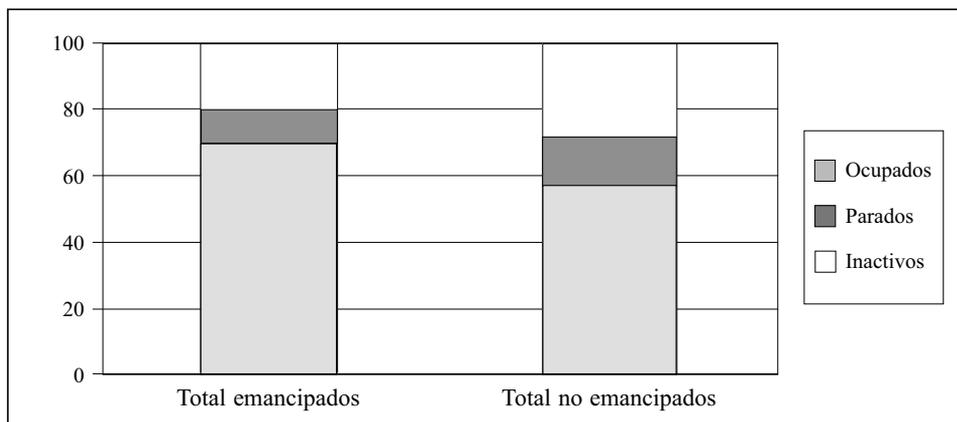
Esta asociación se revela especialmente fuerte en el caso de los varones, mientras que entre las mujeres es más débil. De todas formas, esto último no hace sino reforzar la idea de que las jóvenes españolas siguen adoptando una pauta de emancipación dependiente, en la que sus propias circunstancias laborales parecen ser mucho menos influyentes a la hora de decidir emanciparse que las de sus parejas.

Para el total de jóvenes de 20 a 34 años se observa, en el gráfico 2-10, que un 70 por 100 de los emancipados tenía empleo y casi un 11 por 100 estaba

GRÁFICO 2-10

SITUACIÓN LABORAL Y EMANCIPACIÓN. JÓVENES ENTRE 20 Y 34 AÑOS, 2000

(Porcentaje de ocupados y de parados entre el total de emancipados y de no emancipados, ambos sexos)

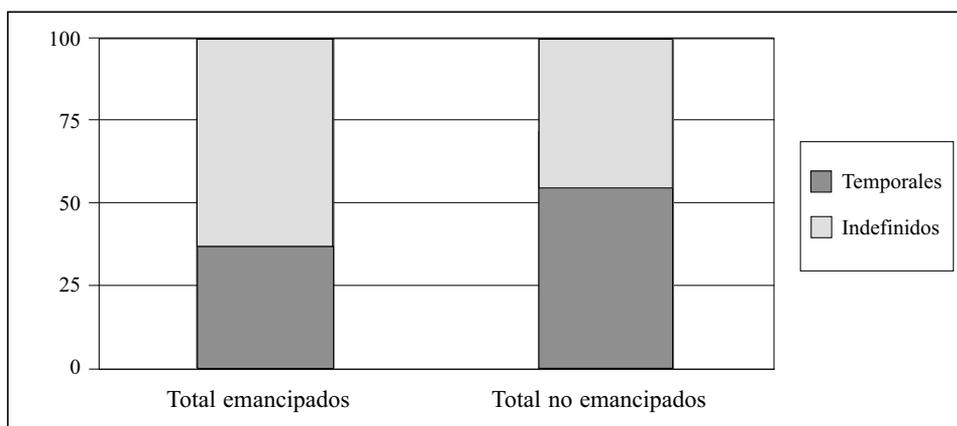


Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación directa de los ficheros anonimizados de la *Encuesta de Población Activa*, 4.º trimestre de 2000.

GRÁFICO 2-11

TASAS DE TEMPORALIDAD Y EMANCIPACIÓN. JÓVENES ENTRE 20 Y 34 AÑOS, 2000

(Porcentaje de asalariados temporales sobre el total de asalariados en cada situación familiar, ambos sexos)



Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación directa de los ficheros anonimizados de la *Encuesta de Población Activa*, 4.º trimestre de 2000.

CUADRO 2-1

SITUACIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES SEGÚN GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD, SEXO Y SITUACIÓN FAMILIAR, 2000

(En cada caso, porcentajes de ocupados sobre el total de población, de parados sobre el total de población activa y de asalariados con contrato temporal sobre el total de asalariados)

	Ocupados		Parados		Temporalidad	
	Emancipados	No emancipados	Emancipados	No emancipados	Emancipados	No emancipados
Ambos sexos, 20 a 34 años	70	56	11	15	35	55
20-24	64	44	14	15	58	66
25-29	68	67	12	16	40	51
30-34	71	72	10	15	30	40
Varones, 20 a 34 años	92	73	6	13	33	54
20-24	87	51	8	12	59	66
25-29	91	72	7	14	39	48
30-34	93	77	5	13	28	40
Mujeres, 20 a 34 años	53	49	14	18	37	56
20-24	50	37	18	18	58	66
25-29	54	61	14	20	41	52
30-34	53	65	14	18	33	42

Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación directa de los ficheros anonimizados de la *Encuesta de Población Activa*, 4.º trimestre de 2000.

desempleado, mientras que esas proporciones eran un 56 y un 15 por 100, respectivamente, entre los no emancipados. A su vez, la tasa de temporalidad (gráfico 2-11) entre los emancipados era del 35 por 100, y entre los no emancipados del 55 por 100.

En el grupo de edad de 20 a 24 años, había una alta diferencia entre la tasa de empleo de los emancipados (64 por 100) y la de los no emancipados (44 por 100). La proporción de parados era, en cambio muy parecida: 14 y 15 por 100, respectivamente. Y las tasas de temporalidad eran, en ambos grupos, elevadas,

aunque con una notable diferencia entre la de los emancipados (58 por 100) y la de los no emancipados (67 por 100).

En el grupo de 25 a 29 años, en cambio, las tasas de empleo se acercaban mucho (68 por 100 para los emancipados y 67 por 100 para los no emancipados), pero las tasas de paro mostraban ya una diferencia considerable a favor de los emancipados (12 y 16 por 100 en cada una de las dos situaciones), que se ampliaba más aún en las tasas de temporalidad (40 y 51 por 100, respectivamente).

También en el grupo de 30 a 34 años las tasas de empleo eran muy parecidas entre los emancipados y los no emancipados (71 y 72 por 100). Los valores de las tasas de paro estaban, en cambio, algo más separados y en el mismo sentido que en el grupo anterior (10 y 15 por 100), como las tasas de temporalidad, que eran notablemente más bajas entre los emancipados (30 por 100) que entre los no emancipados (40 por 100).

Al detallar estos mismos resultados por sexo puede verse, en el total de 20 a 34 años, que las diferencias entre las mujeres emancipadas y no emancipadas son menores, sobre todo en el caso de la ocupación y el paro, que las que se dan entre los varones. Y, sobre todo, son de distinto signo en el empleo a partir de los 25 años de edad: la tasa de empleo de las mujeres no emancipadas entre 25 y 29 años es del 61 por 100, nueve puntos mayor que la de las emancipadas de esa misma edad; de igual forma, la diferencia en la tasa de empleo de las emancipadas y las no emancipadas arroja 12 puntos a favor de estas últimas.

2.3. LA DIFICULTAD DE ACCESO A LA VIVIENDA

De acuerdo con la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF), el trabajo remunerado (por cuenta propia o ajena) era en 2000 la fuente principal de ingresos monetarios netos regulares del 69 por 100 de los españoles; teniendo en cuenta que la otra gran fuente de tales ingresos, las pensiones públicas (que eran la primera fuente para el 28 por 100 de las personas), se concentra en los más mayores¹², puede afirmarse que la autonomía económica de la mayor parte de los jóvenes tiene su origen en el empleo, como principal fuente de ingresos. Así, el retraso en la edad de emancipación a lo largo de los últimos veinticinco años tiene su origen, en parte, en la evolución del mercado de trabajo. Y también, en

¹² Los datos de pensiones a 1 de enero de 2000 del MTAS arrojan un 1,4 por 100 de beneficiarios menores de 35 años para el conjunto de las pensiones del Sistema.

relación con tal evolución, pero no sólo por ella, con el progresivo aumento de los años dedicados a la formación inicial.

Ahora bien, en la emancipación residencial, que es el objeto de este informe, la vivienda (o para ser más exactos el mercado residencial) constituye otro gran factor objetivo, tanto o más importante que el empleo para explicar ese retraso. Aunque en su origen dependa de la situación del mercado de trabajo y de la posición en él de los jóvenes, la suficiencia de los ingresos para la emancipación residencial no tiene otra medida que el acceso a una vivienda independiente. De hecho, si bien es cierto que el crecimiento de la edad de emancipación en la segunda mitad de los años ochenta probablemente está relacionado con el fuerte aumento de la temporalidad, que habría amortiguado el impulso contrario producido por el descenso del desempleo, también lo es que durante ese período se dio un notable incremento del precio de la vivienda.

A ello se suma la extensión actual de la que cabría denominar cultura de tenencia de la vivienda, fruto tanto de la herencia generacional como de la vehiculización de la emancipación para la mayoría de los jóvenes a través de un proyecto familiar estable. Ello hace necesarias, como antes se apuntó, una capitalización previa y una continuidad en los ingresos, que se ven obstaculizadas por el difícil y retrasado acceso al empleo y por la baja estabilidad de éste. La percepción de escasa autonomía y estabilidad económica para hacer frente a los importantes incrementos de los precios de la vivienda, el aumento del esfuerzo para acceder a ésta, y las expectativas de la población joven acerca de unas condiciones de recursos crecientes, están influyendo notablemente en el retraso de la emancipación residencial, pues la percepción subjetiva refuerza el carácter condicionante y la interrelación de los dos grandes factores objetivos: mercado de trabajo y mercado inmobiliario, que se acaban de señalar para ese retraso.

La escasez de viviendas en alquiler supone una dificultad añadida para la emancipación en el caso de los jóvenes españoles, más si se recuerda que la mayor parte de tales viviendas son privadas y que, al menos hasta ahora, apenas ha habido apoyo público a los jóvenes para el alquiler; todo ello ha determinado, desde la segunda mitad de los años ochenta, su más difícil acceso a la vivienda en alquiler.

Por otro lado, el esfuerzo sobre la renta que supone la adquisición de una vivienda y los costes asociados a un eventual cambio frenan los procesos de movilidad residencial, y con ello la conformación de planteamientos de compra más ajustados a la situación en cada momento: buena parte de los jóvenes que ad-

quieren una vivienda actúan como si ésta fuera su lugar de residencia definitivo, lo que les induce a sobredimensionarla en relación con las necesidades que se les plantean en el momento de la adquisición.

La dificultad de acceso a una vivienda es uno de los motivos citados por los propios jóvenes cuando se expresan acerca del retraso de la emancipación. De acuerdo con los datos de un estudio sobre vivienda publicado en 2001 por el Instituto de la Juventud¹³ aunque éste no es uno de los problemas sociales citado con mayor frecuencia por los más jóvenes (de 15 a 24 años) de uno y otro sexo, pues paro, droga y sida están muy por encima, hay un claro aumento de las veces en que se cita la vivienda como problema social conforme aumenta la edad de los entrevistados. Datos del CIS relativamente recientes¹⁴ hablan, además, de la importancia que los jóvenes atribuyen a la vivienda en su propio caso: en 1997, la vivienda era muy o bastante importante en su vida para un 97 por 100 de los entrevistados (de 15 a 29 años); cuando se les pidió que puntuaran la vivienda como más o menos necesaria en una escala de 1 a 10 (desde totalmente innecesaria a totalmente necesaria), el promedio que se obtuvo fue un 8,4, y un 85 por 100 de los entrevistados asignó a la vivienda una puntuación mayor de 5.

Tal problema, que en la actualidad puede calificarse como crisis de accesibilidad, centra definitivamente este Informe, y será objeto de tratamiento detallado en los dos próximos capítulos.

¹³ MTAS, Injuve: *Vivienda y juventud 2000*, Madrid, 2001.

¹⁴ Centro de Investigaciones Sociológicas: *Datos de opinión* núm. 19, enero-marzo 1999 [publicación en línea: <cis.es/boletin>].

CAPÍTULO 3

EL ACCESO A LA VIVIENDA

El acceso a la vivienda se presenta como una condición principal para completar el proceso de emancipación de los jóvenes. En este capítulo se presenta un conjunto de evidencias que caracterizan las condiciones de ese acceso en España. Aunque el capítulo recorre los componentes del mercado general de la vivienda (oferta y demanda), su objetivo principal no es el estudio del funcionamiento de este mercado, sino tan sólo dar cuenta, a través de ciertos rasgos de la oferta y la demanda, de los factores que constituyen las barreras más específicas de accesibilidad a la vivienda para los jóvenes.

La escasez que hoy existe en la oferta de vivienda en alquiler para jóvenes, junto a la orientación predominante de la demanda hacia la propiedad, hacen que en la actualidad el factor más determinante del acceso sea el precio de compra. Por ello, el grueso del capítulo se dedica a indagar las causas de esta situación y a analizar la evolución reciente de la accesibilidad de los jóvenes.

3.1. LA OFERTA RESIDENCIAL: ESTRUCTURA Y PRECIOS. EL PROBLEMA DEL SUELO

La estructura de la vivienda en España tiene similitudes con la de los otros países mediterráneos de la Unión Europea, pero con rasgos aún más acentuados: presenta un número elevado de viviendas por habitante, y el régimen de tenen-

cia dominante es la propiedad. En el año 2000, el número de viviendas familiares superaba ligeramente los 20,5 millones, de las cuales 13,1 millones correspondían a las denominadas de uso principal, esto es, residencia habitual de sus ocupantes, y el resto, unos 7 millones, se componía de las llamadas viviendas secundarias (a disposición de los hogares para usos de temporada, periódica o esporádicamente), y de viviendas vacías (cuadro 3-1).

Los datos del Censo de 1991, últimos disponibles con desagregación de estas dos categorías, indican que las viviendas secundarias representaban, en ese año, un 17 por 100 del total de viviendas familiares, y las viviendas vacías un 14,8 por 100. Este último porcentaje era muy alto en comparación con los de casi todos los demás países de la Unión Europea. De acuerdo con el Documento de trabajo, coordinado por el Ministerio de la vivienda de Finlandia, que se presentó en la reunión de ministros de la vivienda de la Unión Europea celebrada en Bruselas en octubre de 2001¹⁵, en los primeros años noventa, el porcentaje de viviendas vacías en España era el tercero más alto de la Unión, después de Grecia e Italia. Cabe matizar que a tal resultado no ha sido ajeno el proceso de despoblamiento de las zonas rurales¹⁶, pues en ellas se concentra un alto número de las viviendas vacías españolas.

En cuanto al régimen de tenencia, basta señalar que casi un 83 por 100 de las viviendas familiares en el año 2000 eran propiedad de sus residentes, frente al 10,5 por 100 en alquiler; el resto, cerca de un 7 por 100, correspondía a cesiones gratuitas. Y es que España se sitúa a la cabeza de los países europeos en el régimen de tenencia en propiedad de la vivienda habitual. Según ese mismo Documento de trabajo¹⁷, el número de alquileres en España suponía, en 1999, un 11 por 100 de las viviendas familiares principales. Este porcentaje era el más bajo de toda la Unión Europea: en dicho año, los tres países con mayor peso del alquiler eran Alemania (57 por 100 sin incluir los *lander* de la antigua RDA), Holanda (47 por 100) y Dinamarca (45 por 100). Además de España, los países con menor peso de este régimen de tenencia eran Irlanda (16 por 100) y Bélgica (23 por 100).

¹⁵ *Housing Statistics in the European Union 2001*, Helsinki, octubre 2001 (tabla 3.2, pág. 31).

¹⁶ En 1959, cerca de un 17 por 100 de la población residía en núcleos rurales (hasta 2.000 habitantes) y un 24 por 100 en ciudades de más de 100.000 habitantes; en 1991, el primer porcentaje se había reducido a algo menos de un 8 por 100, y el segundo había crecido hasta alcanzar el 43 por 100 (INE, «Población censal de hecho distribuida por grupo de municipios clasificados por el número de sus habitantes», *Anuario Estadístico 1994*).

¹⁷ *Housing Statistics in the European Union 2001*, Helsinki, octubre 2001 (tabla 3.4, pág. 33).

CUADRO 3-1

VIVIENDAS FAMILIARES EN ESPAÑA POR USO Y RÉGIMEN DE TENENCIA, 1950-2000

(Número de viviendas familiares en miles y porcentajes sobre el total en cada caso)

	1950		1960		1970		1981		1991		2000	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Viviendas familiares	6.687,2	100,0	7.726,4	100,0	10.655,8	100,0	14.726,7	100,0	17.220,4	100,0	20.550,6	100,0
Usos												
Principales	6.327,8	94,6	7.028,7	91,0	8.504,3	79,8	10.430,9	70,8	11.736,4	68,2	13.100,0	63,7
Secundarias	177,9	2,7	331,0	4,3	795,7	7,5	1.899,8	12,9	2.923,6	17,0		
Desocupadas y otras	181,5	2,7	366,7	4,7	1.355,7	12,7	2.396,2	16,3	2.546,4	14,8	7.000,0*	34,1*
Tenencia (v. principales)												
Propiedad	2.970,4	46,9	3.558,5	50,6	5.394,3	63,4	7.629,7	73,1	9.166,1	78,1	10.841,6	82,8
Alquiler	3.252,9	51,4	2.988,2	42,5	2.555,1	30,0	2.168,7	20,8	1.757,5	15,0	1.379,4	10,5
Otros	167,6	2,6	482,0	6,9	554,9	6,5	632,6	6,1	901,3	7,7	877,7	6,7

* Incluye viviendas secundarias, desocupadas y otras.

Fuentes:

Años 1950 a 1981: INE, *Censo de Población y Viviendas*. Tomado de Julio Rodríguez López, «La política de vivienda. Evolución reciente y aproximación al caso de España», en Instituto de Estudios Fiscales, *Cuadernos de actualidad económica*, septiembre 1994.Año 1991: INE, *Censo de Población y Viviendas de 1991*.

Año 2000: Viviendas familiares: Ministerio de Fomento (certificaciones de fin de obra).

Distribución por usos: Servicio de Estudios de La Caixa, «La vivienda capea la desaceleración económica», en *Informe mensual* núm. 240, octubre 2001 [publicación en línea: <estudios.lacaixa.comunicacions.com>].Regímenes de tenencia: INE, *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares* [publicación en línea: <ine.es/inebase>].

Pero esta situación no siempre ha sido así: en el Censo de 1950, el peso de la vivienda en alquiler superaba al de la vivienda en propiedad. El continuo descenso desde entonces de este régimen de tenencia obedecería, entre otras circunstancias, a una historia normativa de arrendamientos urbanos que congeló los alquileres¹⁸ en una etapa de fuerte inflación, a la posterior creación de un mer-

¹⁸ Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos urbanos.

cado dual de alquiler¹⁹, así como a la mayor orientación de las políticas públicas hacia la compra. En etapas más recientes, el desarrollo de la financiación hipotecaria y, sobre todo, la sustancial rebaja de los tipos de interés han profundizado en esta tendencia a la propiedad, presente hoy por lo demás en toda Europa.

Finalmente, cabe destacar que el parque residencial español es uno de los más jóvenes de la Unión Europea, pero también uno de los que presenta niveles significativos de deterioro. Bastantes viviendas fueron edificadas, con notables deficiencias de calidad, en los años sesenta y setenta, para acoger en barrios de nueva planta erigidos en las periferias de las grandes ciudades la fuerte inmigración interior de esos años. La laxitud urbanística de aquel entonces generó la creación de núcleos urbanos saturados, con niveles relativamente altos de contaminación, circunstancia que también contribuyó a un más temprano deterioro de las viviendas. Desde entonces el avance ha sido notable: las normas de edificación, más exigentes, han condicionado una clara mejora en la calidad de las nuevas viviendas, y también de los espacios y las dotaciones urbanas; por otro lado, la industria de la construcción dispone hoy, sin duda, de técnicas y materiales mucho más avanzados.

3.1.1. El alquiler

La reforma de la normativa de arrendamientos urbanos en 1994²⁰ adoptó una legislación destinada a recomponer y desarrollar el mercado de alquiler de viviendas. Casi diez años después de su aprobación, puede afirmarse que la nueva regulación está favoreciendo la creación de un mercado algo más estructurado, tras muchos años de progresivo deterioro. Las políticas públicas en los últimos años han introducido, además, algunas medidas para el fomento del alquiler.

Sin embargo, a lo largo de los años noventa las condiciones económicas y fiscales han impulsado y orientado, por el lado de la demanda, la propiedad como forma de tenencia preferida de la vivienda habitual, y han limitado, por el de la oferta, un mayor desarrollo del mercado del alquiler.

En el primer caso, los factores básicos han sido las mejores condiciones de financiación debidas al descenso de los tipos de interés hipotecarios (sobre todo a partir de 1996), la baja rentabilidad que reporta el alquiler respecto al precio del

¹⁹ Real Decreto Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de política económica.

²⁰ Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos urbanos.

inmueble, y las claras expectativas de revalorización inmobiliaria, junto con los incentivos fiscales a la compra, en los que actualmente el volumen de las desgravaciones en la imposición directa supera ampliamente la carga de impuestos indirectos que gravan la adquisición. A ello se añade la escasez del parque de viviendas sociales en alquiler (en torno a un 2 por 100 del total de viviendas principales en 1991). En el caso de la oferta, a su vez, la baja rentabilidad del alquiler y el riesgo asociado al impago han limitado su atractivo como forma de actividad empresarial, reduciendo en buena medida el mercado a pequeños inversores privados.

El precio de la vivienda en alquiler

A la hora de abordar el estudio de la evolución y la situación actual de los precios en el mercado del alquiler de viviendas es obligado referirse a la complejidad y confusión que genera la insuficiencia de las fuentes estadísticas disponibles. Sólo hay, de hecho, una referencia actual sobre precios de los alquileres en las estadísticas oficiales españolas: el componente relativo a los mismos dentro del IPC. La serie sobre los valores medios según los contratos que declaran las familias, elaborada por el Ministerio de Fomento hasta ese año, se detiene en 1997. Además, estos últimos datos arrojan valores medios, poco representativos de las enormes disparidades de precios que, al menos hasta entonces, había sin duda en el mercado, y que dependen fundamentalmente de dos factores: la fecha del contrato de alquiler, y la localización de la vivienda según el tamaño del municipio.

La primera disparidad procede, así, del efecto que tienen las distintas regulaciones sobre el alquiler vigentes en el mercado. Todavía hoy existen contratos de renta antigua, y otros afectados por la Ley de 1964, que conviven con los firmados tras la reforma de 1985. Y ello porque, a pesar de que la normativa de 1994 estableció mecanismos para la equiparación progresiva de las rentas antiguas a las actuales, esto no ha sucedido aún plenamente, y no en todos los casos se trataba de lograr una igualación estricta, de manera que se mantienen amplias diferencias en las rentas de los contratos según su historia. Claro que las rentas por alquiler que más han subido proporcionalmente son las previas a 1985, pero porque eran las de menor importe.

La segunda, a su vez, tiene su origen en los mayores requerimientos de alquiler en las ciudades de mayor tamaño respecto a las más pequeñas. Esta situación provoca que las rentas por alquiler en las primeras sean muy superiores

(cuadro 3-2), como también lo son los precios de la vivienda en propiedad. La mayor demanda de alquiler en las grandes ciudades deriva, obviamente, de su mayor concentración demográfica, pero también, y sobre todo, de las necesidades residenciales de una creciente población inmigrante, de la mayor movilidad laboral o por estudios de sus residentes, de la centralización de las actividades de servicios, sedes de empresas y administración pública en ellas, e incluso de las mayores dificultades de acceso a la vivienda en propiedad que se producen en estas concentraciones urbanas.

Los últimos datos disponibles sobre precios de alquiler son los correspondientes a 1999. Su fuente no es oficial y no se conoce la cobertura del estudio, así que no son comparables con los de 1997, básicamente porque vienen expresados en pesetas por metro cuadrado. Es probable que los importes sean mayores en 1999 que en 1997, aunque sólo fuese porque la regulación actual obliga a los inquilinos a sufragar los gastos comunes de la vivienda. Los datos de 1999 ilustran, en todo caso, la situación actual (cuadro 3-3).

La no disponibilidad de datos sobre importes medios de los alquileres desde 1997 lleva a considerar como indicador alternativo la evolución de estos precios a través del componente del IPC que los mide (gráfico 3-1). Aunque ello no permite observar la estructura de los importes, al menos refuerza la idea de que el precio de la vivienda en alquiler ha tenido un crecimiento mayor que el correspondiente al del IPC general.

CUADRO 3-2
PRECIOS DE ALQUILER SEGÚN EL TAMAÑO DEL MUNICIPIO, 1990-1997

(Importe medio mensual = 100)

Año	< 10.000 habitantes	10.000-50.000 habitantes	50.000-500.000 habitantes	> 500.000 habitantes
1990	72,3	86,4	98,0	116,0
1991	67,2	83,4	103,4	115,5
1992	59,7	85,6	98,7	112,2
1993	67,7	95,1	99,4	116,6
1994	75,4	82,0	103,9	115,5
1995	67,1	70,6	104,1	132,4
1996	58,6	87,0	102,0	132,4
1997	58,8	90,6	92,4	151,7

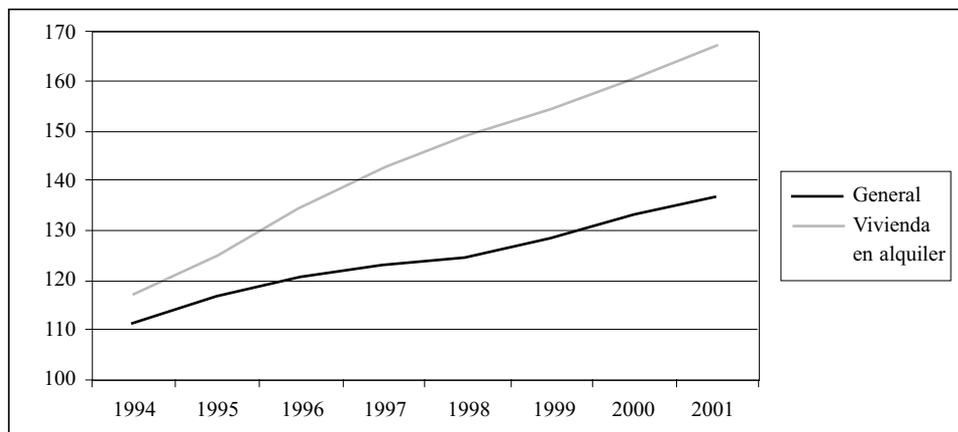
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, tomados de Taltavull, P. (coord.): *Vivienda y Familia*. Fundación Argentaria, 2000 (pág. 193).

CUADRO 3-3
PRECIO DEL ALQUILER DE VIVIENDA LIBRE NUEVA
Y USADA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1999
(Pesetas por metro cuadrado y mes)

Comunidades Autónomas	Vivienda nueva	Vivienda usada
Andalucía	661	470
Aragón	617	448
Asturias	870	619
Baleares	706	445
Canarias	716	497
Cantabria	842	619
Castilla y León	742	556
Castilla-La Mancha	620	472
Cataluña	800	537
Extremadura	575	401
Galicia	666	504
Madrid	1.344	940
Murcia	656	403
Navarra	833	578
Valencia	637	411
País Vasco	1.141	834
La Rioja	697	559
Media CC.AA.	772	547

Fuente: R.R. de Acuña y Asociados, *Anuario estadístico del mercado inmobiliario español*, 2000. Tomado de Injuve: *Vivienda y juventud en el año 2000*, Madrid 2001.

GRÁFICO 3-1
IPC GENERAL, Y COMPONENTE DEL IPC EN ALQUILERES, 1994-2001
(Índices en diciembre de cada año, 1992 = 100)



Fuente: INE, Índice de Precios al Consumo [publicación en línea: <ine.es/inebase>].

El alquiler social

En definitiva, los diversos factores que se han ido repasando explican la estrechez del mercado de alquiler de vivienda en España. Pero habría que estudiar más en profundidad las condiciones y necesidades de alquiler en los mercados locales residenciales españoles, y particularizar algunos resultados para el caso específico de los jóvenes, pues no es descabellado suponer que existe una amplia demanda latente, entre la población más joven, de vivienda en alquiler. Los datos existentes sobre estas necesidades provienen en su mayor parte de encuestas de opinión y, como más adelante se verá, las preferencias residenciales de los jóvenes muestran el alquiler como un paso transitorio hacia la propiedad, o como la mejor solución para proveer con más rapidez las necesidades residenciales de los jóvenes o de las nuevas familias.

A este respecto es preciso recordar el exiguo tamaño del parque de alquiler social en España. Con datos referidos a los primeros años noventa (gráfico 3-2), este tipo de alquileres era un 21 por 100 del total de viviendas en alquiler, lo que arroja una cifra aproximada de 350.000 viviendas. Y la comparación con otros países de la Unión Europea permite observar datos llamativos: España estaría en el grupo de cinco países con baja proporción de vivienda social sobre el total de viviendas en alquiler, junto con Alemania (sin incluir los *lander* de la antigua RDA)²¹, Bélgica, Italia y Portugal; en el otro extremo, Holanda, Finlandia, Irlanda y el Reino Unido, presentaban una proporción superior a la mitad de ese total.

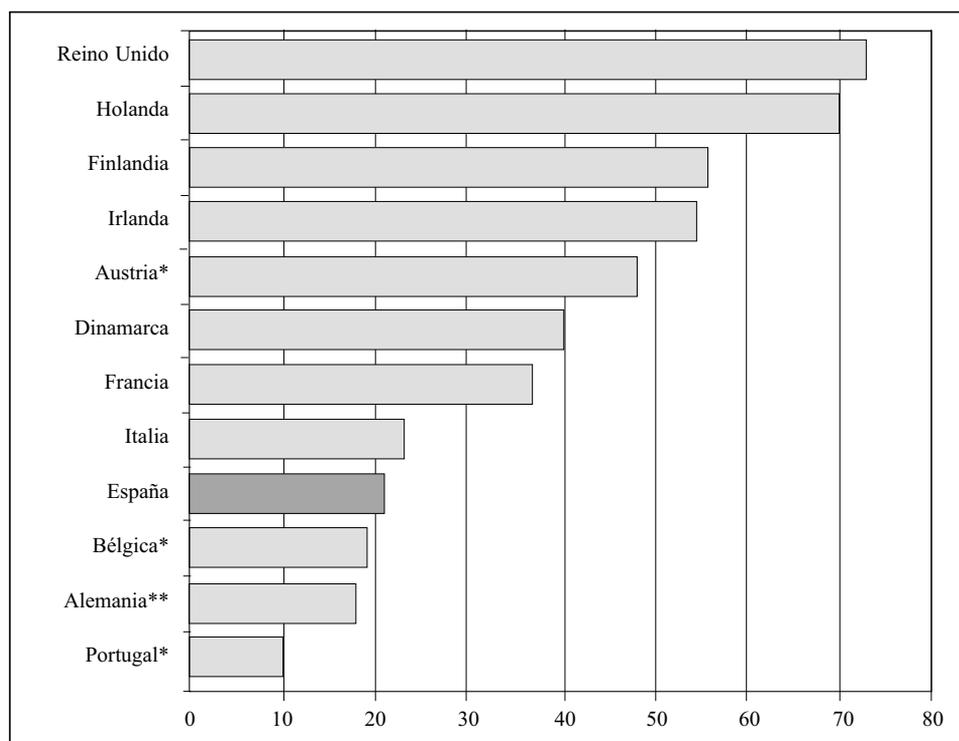
Estos datos, no obstante, tienen que matizarse en su alcance, ya que las definiciones que los soportan, provenientes de los distintos sistemas de apoyo social al alquiler, difieren de manera notable. Un primer grupo de países (Bélgica, Francia, Italia y Portugal), sólo consideran alquiler social el de importe regulado en viviendas de propiedad o gestión pública, dirigido a hogares de renta baja o por algún otro criterio de inserción social. Otro grupo, compuesto por Dinamarca, Alemania, Holanda, Austria, Irlanda, Finlandia y el Reino Unido, recogen las actividades de alquiler con importe regulado que reciben financiación, tanto en el caso de titularidad o gestión pública como en el de entidades privadas sin fines de lucro.

²¹ La estructura de propiedad, en transición desde el modelo dominado por la titularidad estatal o colectiva que regía en la antigua RDA, aconseja ofrecer los datos de estos territorios de manera separada. La fuente utilizada indica para ellos un 1 por 100 de alquiler social, valor evidentemente poco comparable con el de los demás países de la Europa occidental.

Suecia arroja un 50 por 100 de alquiler social, pero el sentido es muy distinto, porque se refiere al de renta libre por entidades colectivas (públicas o privadas) sin fines de lucro. En ese país, son los hogares quienes perciben directamente, en función de su renta, ayuda pública para el acceso a la vivienda, tanto en alquiler como en propiedad.

En el caso de España, que se asemeja más al segundo grupo antes citado, se recogen todas las viviendas en alquiler de renta limitada, ya sean de propiedad y gestión pública o privada, sin necesidad en este segundo supuesto de que se trate de entidades sin fines de lucro, pues comprende también las viviendas protegi-

GRÁFICO 3-2
ALQUILER SOCIAL EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA, 1990
 (En porcentaje sobre el total de viviendas en alquiler)



Datos no disponibles para Grecia y Luxemburgo. Datos no comparables para Suecia.

* Año 1991.

** Año 1995. No incluye los *lander* de la antigua RDA (véase nota a pie de página número 21).

Fuente: *Housing Statistics in the European Union 2001*, Helsinki, octubre 2001 (tabla 3.5, pág. 34).

das, que pueden ser alquiladas por su titular bajo el límite de la renta establecida en el plan de vivienda origen de la calificación que obtuvieron en su promoción y adquisición. De todo ello puede colegirse que la definición de alquiler social es más laxa en el caso español o, dicho de otra forma, que es mayor la distancia real con respecto a buena parte de los países de la Unión Europea.

3.1.2. **La propiedad: viviendas libres y protegidas**

A lo largo de veinte años, desde mediados de los setenta hasta la primera mitad de los noventa, el ritmo de aumento bruto anual del parque de viviendas se situaba entre 200.000 y 300.000, en función del momento del ciclo inmobiliario, dependiente —por supuesto— del momento económico. Pero a partir de entonces el aumento que arrojan los datos de viviendas iniciadas y terminadas cada año no tiene parangón: desde el comienzo del último ciclo expansivo del mercado inmobiliario, en 1994, se han iniciado en España más de 3 millones de viviendas, y se han terminado 2,6 millones, situando el parque actual en aproximadamente 21 millones.

El ritmo de edificación en este último período (gráfico 3-3) supera con creces la anterior expansión entre 1986 y 1990. Habría que remontarse a los primeros años setenta, cuando la construcción de viviendas se aceleró de forma extraordinaria como respuesta a la perentoria necesidad de ellas en las áreas urbanas que venía provocando el éxodo rural de aquellos años, para encontrar cifras equiparables: entre 1970 y 1977 se iniciaron 1,8 millones de viviendas; sólo entre 1998 y 2001 el número de viviendas iniciadas ya es de más de 1,9 millones. En los dos últimos años (2000 y 2001) parece detectarse cierta desaceleración en ese crecimiento, pero ésta obedecería, sobre todo, a un reajuste de los elevados volúmenes de producción de períodos anteriores.

La vivienda protegida

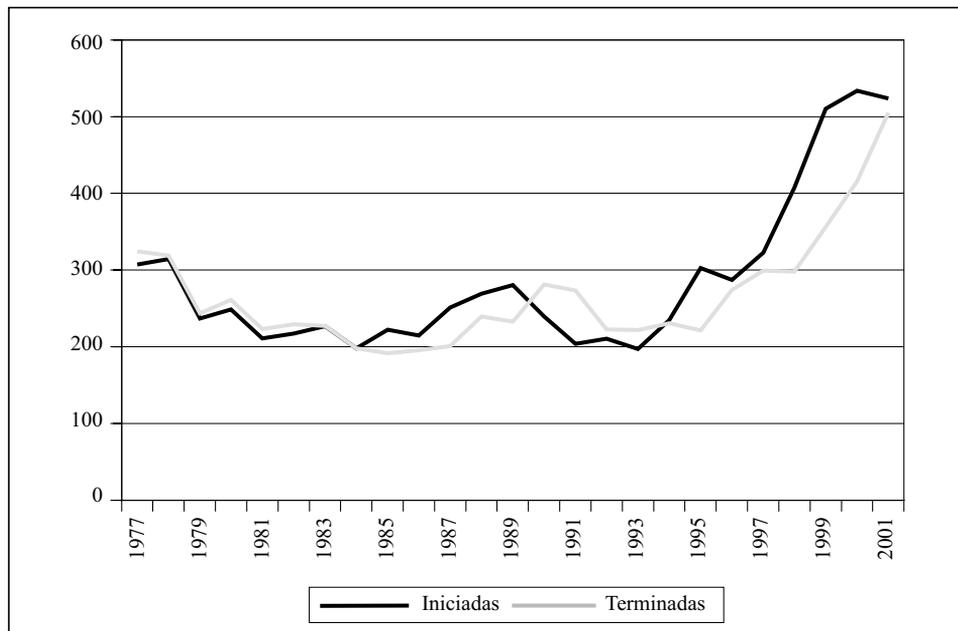
Pese a esta fuerte expansión inmobiliaria, por encima de algunos cálculos acerca de las previsiones de demanda de viviendas de uso principal a largo plazo²², los altos precios están dejando fuera del mercado a colectivos, como los jóvenes y los inmigrantes, que no forman parte de la demanda solvente actual, ya

²² Diversos estudios ofrecen cálculos sobre la demanda anual de viviendas a largo plazo en España. En febrero de 2001, el boletín *Situación Inmobiliaria* del BBVA fijaba la demanda potencial a largo plazo en torno a 350.000 viviendas familiares. Una estimación aún más reciente (FUNCAS, *Cuadernos de Información Económica*, núm. 63, julio-agosto 2001) estima la deman-

GRÁFICO 3-3

VIVIENDAS INICIADAS Y TERMINADAS, 1977-2001

(Visados y certificaciones de fin de obra. Miles de viviendas)



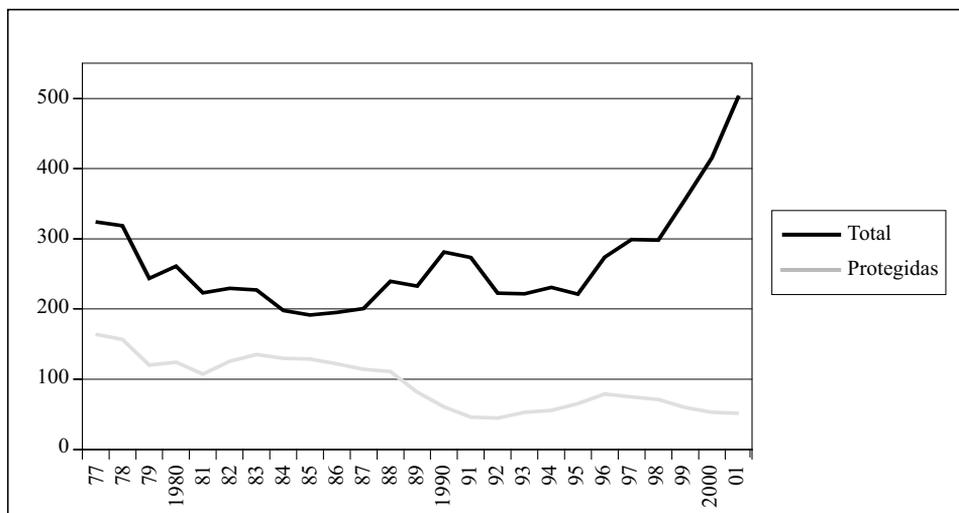
Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística* [publicación en línea: <ine.es/tempus>].

que ésta acude a la compra de vivienda libre, pero aquéllos requerirían de un mercado con protección pública para poder acceder. Y sin embargo, se ha producido un ulterior descenso en el número de nuevas viviendas protegidas (gráfico 3-4).

Desde la segunda mitad de los años ochenta, después de cerca de quince años en los que la proporción de este tipo de viviendas superaba la mitad de las terminadas, comenzó una progresiva reducción que llevó, en 1991, dicha

da residencial derivada de la estructura de la población, de la creación de empleo, de las necesidades de renovación del parque y de las tasas migratorias, en un intervalo de entre 370.000 y las 410.000 unidades al año. Las cifras son inferiores a las más de 500.000 viviendas iniciadas en 1999, 2000 y 2001, pero hay que recordar que son estimaciones centradas en las necesidades de viviendas familiares de uso principal. Por otra parte, los resultados provisionales del Censo de 2001, que arrojan crecimientos superiores a lo esperado, indican que probablemente los cálculos debieran revisarse al alza.

GRÁFICO 3-4
VIVIENDAS TERMINADAS: TOTAL Y DE PROTECCIÓN OFICIAL, 1977-2001
 (Miles de viviendas terminadas)

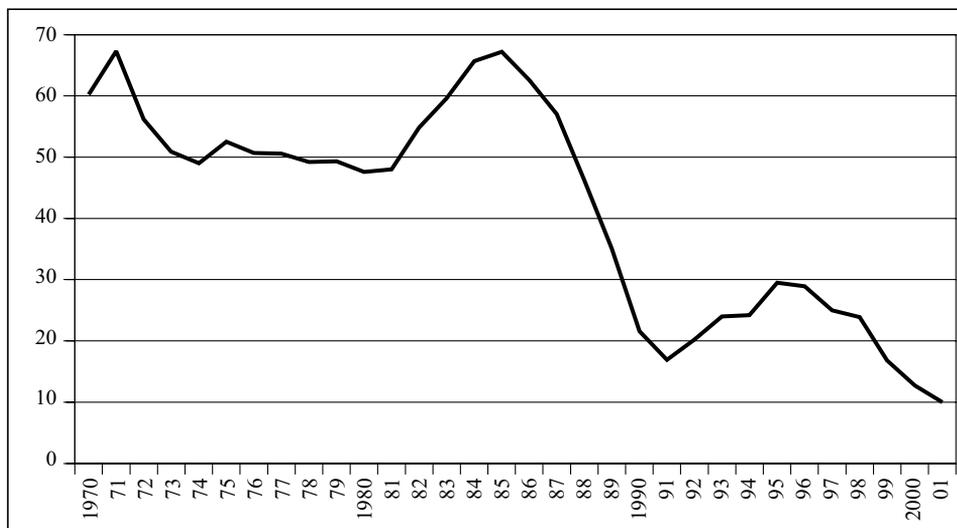


Fuente: INE, «Construcción de viviendas según calificación», *Boletín Mensual de Estadística* [publicación en línea: <ine.es/tempus>].

proporción a apenas un 16 por 100; posteriormente, tras una apreciable pero corta recuperación, los cuatro últimos años han venido marcados por un nuevo descenso, hasta llegar en 2001 a una nueva cota mínima: un 10 por 100 (gráfico 3-5). Más allá de la fuerte expansión de la vivienda libre, que condiciona por sí misma un menor peso de la protegida sobre el total, la baja actividad en la promoción de este tipo de viviendas probablemente tiene su origen en la escasez y carestía del suelo, que ha transformado en poco realista el límite superior establecido como precio básico por metro cuadrado a nivel nacional para las viviendas protegidas.

Pero el problema reside en que el número de nuevas viviendas protegidas es claramente insuficiente: se trata de viviendas cuyo precio se sitúa en una horquilla entre 56.000 y 123.000 euros, que coincide con la capacidad de gasto estimada para el 60 por 100 de la población demandante de vivienda y que no forma parte de la demanda solvente que acude a la compra de vivienda libre. Como factor añadido, la promoción de este tipo de viviendas implicaría un efecto positivo en la contención de los precios de la vivienda libre.

GRÁFICO 3-5

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL TERMINADAS SOBRE EL TOTAL DE VIVIENDAS TERMINADAS, 1972-2001


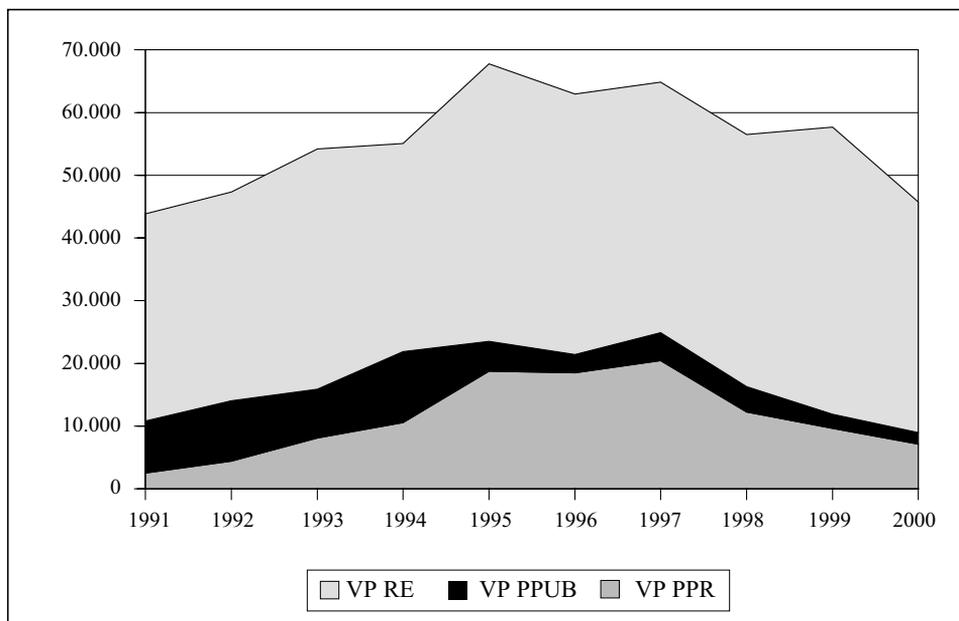
Fuente: INE, «Construcción de viviendas según calificación», *Boletín Mensual de Estadística* [publicación en línea: <ine.es/tempus>].

Por otra parte, llama la atención no sólo que se haya reducido, en volumen y en peso, la vivienda protegida. También ha cambiado de forma considerable, desde mediados de los años noventa, la estructura de esta última (gráfico 3-6), con un número menor de las de promoción pública y, sobre todo, de las que gozan de protección especial: en 1997, del total de 64.685 viviendas iniciadas, 20.428 tenían este tipo de protección, y 4.471 eran de promoción pública; en 2001, el total de viviendas protegidas iniciadas era más bajo (45.769), sobre todo por el descenso de las de régimen especial (7.111).

Evolución del precio de la vivienda libre en España

Entrando ya en la caracterización de la oferta por sus precios, lo primero que llama la atención es que, entre 1982 y 1991, el precio medio de la vivienda libre en España se multiplicó por tres; tras varios años de relativa estabilidad, en los que se recogió incluso algún ligero descenso (en 1992 y en 1993), desde 1995 se asiste a una nueva alza progresiva de ese precio medio, que ha crecido casi un 70 por 100 entre 1997 y 2001 (gráfico 3-7).

GRÁFICO 3-6
ESTRUCTURA DE LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS, POR TIPO, 1991-2000
 (Miles de viviendas iniciadas de cada tipo)



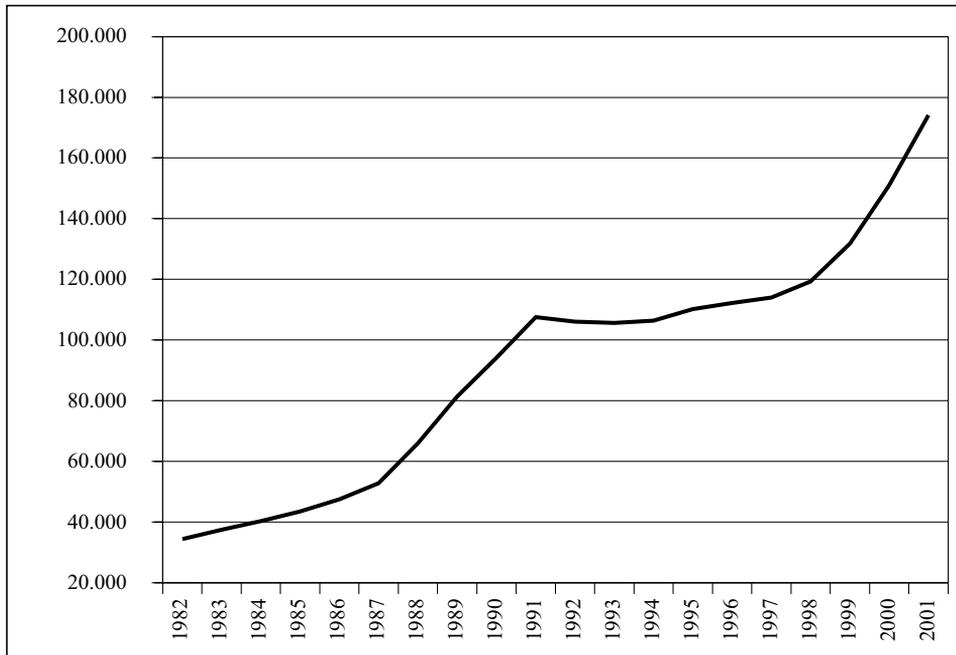
VP RE: Régimen especial. VP PPUB: De promoción pública. VP PPR: De promoción privada.

Fuente: Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 2000*.

Esta evolución alcista tiene una clara repercusión sobre el ahorro y el consumo de las familias, e incluso consecuencias sociales negativas, porque está generando un nuevo tipo de desigualdad: quienes no tienen vivienda en propiedad y quienes la tienen. El primer grupo, que incluye amplios segmentos de la población, y sobre todo a los jóvenes, tiene una alta dificultad de acceso a la vivienda en propiedad o, en el mejor de los casos, debe destinar un porcentaje muy alto de la renta familiar disponible a financiar la compra, reduciendo así su capacidad de ahorro para otras inversiones y mermando claramente su capacidad de gasto. El segundo ha visto revalorizarse de forma rápida su principal activo patrimonial²³, lo que ha contribuido a elevar la importancia del denominado efecto riqueza en estos hogares, efecto que se traduce, entre otras cosas, en un aumento del consumo.

²³ Más de 60 por 100 de las inversiones de los españoles: Banco de España, *Boletín Estadístico*; Ministerio de Fomento, *Composición y valor del patrimonio inmobiliario en España 1990-1997* (2000).

GRÁFICO 3-7
PRECIO MEDIO DE LA VIVIENDA LIBRE EN ESPAÑA, 1982-2001
 (Pesetas por metro cuadrado construido, promedios anuales)



Fuentes: 1982-1987: Banco Hipotecario de España.
 1987-2000: Ministerio de Fomento, *Índice de precios de las viviendas 2000*.
 2001: Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico*.

Esta evolución se aparta en cierto modo, sobre todo en los últimos años, del ciclo general de los precios al consumo. El precio de la vivienda libre ha registrado, en efecto, aumentos muy superiores al IPC en las etapas de fuerte crecimiento económico (1985-1991 y 1997-2001) mientras que en los períodos de bajo ritmo de actividad su nivel se hace más estable, o al menos crece en línea con los incrementos del IPC. En el año 2000, el precio medio de la vivienda libre fue un 14,5 por 100 mayor que el correspondiente a 1999, mientras que la inflación creció un 4 por 100; en 2001, los crecimientos fueron un 15,4 y un 2,7 por 100, respectivamente.

Quizá tras esta divergencia se encuentre la mayor atracción del sector inmobiliario como refugio de patrimonio en un entorno de mayor incertidumbre eco-

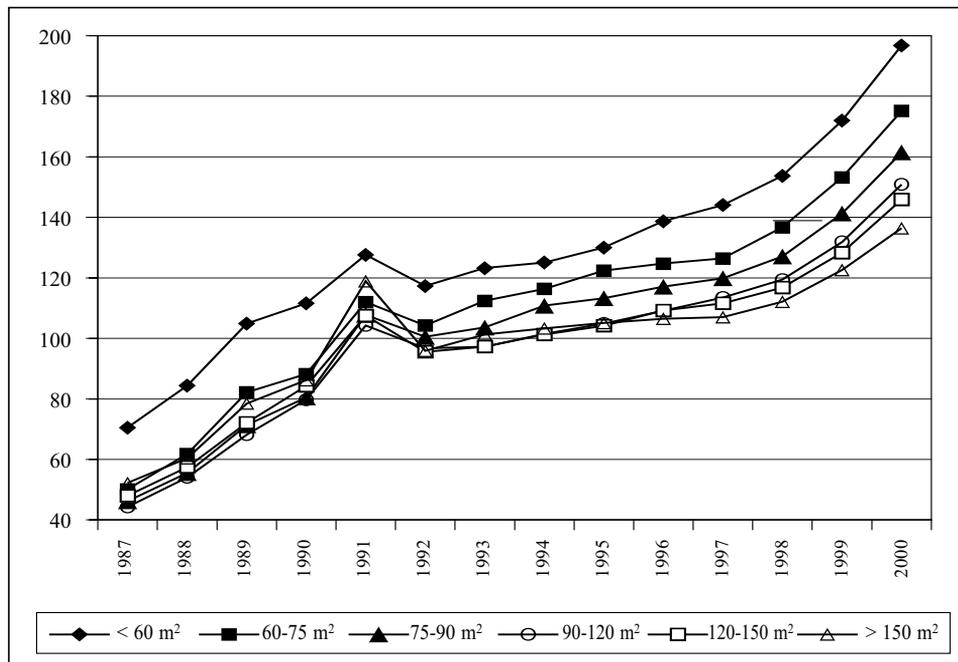
nómica y, sobre todo, de alta volatilidad de los mercados financieros. Pero también ha de tenerse en cuenta que tras estos precios medios se encuentra la propia composición de la oferta que, en cada momento, concurre en el mercado inmobiliario. La alta varianza de los promedios según su antigüedad, tamaño y localización territorial, entre otras variables, haría necesario un análisis multifactorial, que excede sin duda el objetivo de este Informe. No obstante, cabe destacar, por su especial significado en el caso de los jóvenes, la peculiar distribución de los precios de las viviendas por tamaño y por localización. La primera porque ayuda a explicar la preferencia por tamaños en principio superiores a los que se derivarían de las circunstancias vitales de los jóvenes que acceden a su primera vivienda; la segunda, porque la población joven se concentra en las ciudades.

Por lo que hace al precio medio unitario de las viviendas según su tamaño, cabe destacar que el mayor precio relativo corresponde históricamente a las viviendas más pequeñas, entre otras cosas porque su precio total más bajo asegura cierta mayor asequibilidad y sobre todo mayor facilidad de transacción. Lo curioso es que la evolución de los precios según distintos tramos de tamaño ha seguido desde el principio de los años noventa una línea más o menos alcista conforme al propio tamaño, de manera que en el año 2000 hubo una diferencia de 60.000 pesetas por metro cuadrado (algo más de un 44 por 100) entre el precio medio de las viviendas inferiores a 60 metros y el correspondiente a las de más de 150 metros, resultado acumulado de las distancias sucesivas en el precio por unidad de superficie entre los distintos tramos intermedios de tamaño (gráfico 3-8).

Esta circunstancia probablemente tiene su origen, al menos en parte, en la falta de adecuación entre el tamaño medio de la vivienda construida y la evolución en la composición de los hogares en España en las últimas décadas, pero también deriva de la mayor o menor renovación del parque de viviendas en cada tramo de tamaño: la disminución de la demanda de las viviendas más grandes proviene con certeza del menor tamaño medio de las familias, e influye en la situación de los precios; a su vez, la progresiva menor frecuencia con que se construyen tales viviendas redundando en su mayor antigüedad media, que también induce precios más bajos por unidad de superficie.

En cuanto a su localización, es notoria la gran distancia entre los precios medios del metro cuadrado de las viviendas según donde se hallen ubicadas: la intensidad de la demanda de vivienda, los diferentes submercados, la mayor o menor oferta, las distintas tipologías de vivienda, así como la función de segregación social en el territorio que cumple este equipamiento básico, determinan

GRÁFICO 3-8
PRECIO MEDIO DE LAS VIVIENDAS SEGÚN TAMAÑO, 1987-2000
 (Miles de pesetas por metro cuadrado construido)



Fuente: Ministerio de Fomento, *Índice de precios de las viviendas 2000*.

que, no sólo entre ciudades, sino también en el interior de éstas, las diferencias de precios sean muy importantes.

En todo caso, los precios en las dos mayores ciudades, Madrid y Barcelona²⁴, han sido tradicionalmente más altos que la media nacional, sobre todo en el caso de Madrid, condicionando asimismo precios mayores en sus áreas metropolitanas. Pero es que, además, en los últimos quince años también han crecido más que esa media (cuadro 3-4). Desde 1998, por otra parte, Barcelona es más cara todavía y su área metropolitana, empujada al alza por el encarecimiento de la ciudad, iguala ya en precios a la madrileña, cuando esta última siempre había presentado precios notablemente mayores.

²⁴ De nuevo hay que insistir en la alta varianza que presentan estos promedios: en Madrid, los precios de la zona más cara y los de la más barata arrojaban en 2000 una diferencia de 123.000 pesetas por unidad de superficie; en Barcelona esa distancia era de 108.000 pesetas.

CUADRO 3-4

PRECIO MEDIO DE LA VIVIENDA LIBRE POR TAMAÑO DEL MUNICIPIO, 1987-2001

(Miles de pesetas por metro cuadrado construido)

Municipios	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001(4)
Madrid y área de influencia (1)	85,7	118,6	152,1	172,4	210,9	193,7	195,7	194,6	207,2	209,6	206,6	209,1	225,3	259,2	314,9
Barcelona y área de influencia (2)	66,01	102,7	119,2	147,1	185,3	169,5	171,1	178,2	180,5	185,6	188,3	200,0	233,2	271,9	326,7
500.000 - 1.000.000 hab.	45,6	53,7	65,4	81,2	93,6	93,9	97,1	99,2	102,2	103,9	105,0	109,0	121,2	139,6	159,1
100.000 - 500.000 hab. (3)	50,9	63,4	77,3	90,2	100,3	106,2	108,9	111,0	115,4	118,4	122,3	129,4	145,6	168,1	197,0
< 100.000 hab. (3)	—	53,1	65,3	73,3	81,8	84,0	84,0	84,8	87,4	89,0	90,8	95,3	104,3	118,0	136,4
Media nacional	52,8	66,0	81,4	94,1	107,5	106,1	105,7	106,4	110,2	112,2	113,9	119,2	131,8	150,9	177,2

(1) El área de influencia de Madrid comprende 45 municipios con un total de 2,2 millones de población de derecho a 1 de enero de 2001. De ellos, los de más de 100.000 habitantes son: Alcalá de Henares, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés y Móstoles.

(2) El área de influencia de Barcelona comprende 115 municipios con un total de 2,6 millones de población de derecho a 1 de enero de 2001. De ellos, los de más de 100.000 habitantes son: Badalona, L'Hospitalet de Llobregat, Mataró, Sabadell, Santa Coloma de Gramenet y Terrassa.

(3) Excluidos los comprendidos en las áreas de influencia de Madrid y Barcelona.

(4) Datos del tercer trimestre del año.

Fuentes: 1987-2000: Ministerio de Fomento, *Índice de precios de las viviendas 2000*.

2001: Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico*.

Sin embargo, no siempre el mayor tamaño de la ciudad implica precios más altos. De las cuatro ciudades españolas con una población entre 500.000 y un millón de habitantes, sólo una (Zaragoza) superaba ligeramente en 2001 el precio medio por metro cuadrado del total nacional. Los niveles más altos de precios en 2001, por encima de la media nacional, se recogen, por el contrario, en ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes (excluidos los pertenecientes a las áreas de influencia de Madrid o Barcelona), donde el promedio fue de 197.000 pesetas por metro cuadrado. Entre estas ciudades se encuentran varias cuyos precios, en el año 2000, estaban entre los más elevados del país: las tres capitales vascas, algunas otras ciudades del norte, y las capitales insulares. Una de las razones que explican esta circunstancia es que lo que determina (a igualdad de los demás factores) diferentes precios de la vivienda libre no es tanto el tamaño poblacional como la relación entre el ritmo de aumento de la población y el del suelo disponible para edificar a corto y medio plazo.

3.1.3. El problema del suelo

El estudio de los precios inmobiliarios arroja una trayectoria de continuo incremento, muy fuerte los períodos 1987-1991 y 1998-2001. Es cierto que en algunos años los niveles medios de precios han retrocedido ligeramente, pero ello no invalida sostener que es altamente improbable que se pueda producir a corto plazo una reducción significativa y sostenida de éstos. Entre otras cosas, porque las oscilaciones de precios reflejan las transacciones concretas habidas en el mercado en cada momento, pero es difícil que alteren significativamente los precios del *stock*, cuando la vivienda constituye el principal activo patrimonial de las familias españolas. La evidencia histórica de crecimiento sostenido a largo plazo de los precios de la vivienda y la propia comparación internacional sostienen esta perspectiva. Además, el nivel de precios de los activos inmobiliarios, entre ellos la vivienda, reflejan la pujanza y el dinamismo económico de las ciudades y regiones urbanas, común a todas las economías desarrolladas.

Ahora bien, el estudio de los precios en el período que nos ocupa en este Informe quedaría incompleto si no se indaga en las posibles causas de ese continuo incremento. Entre ellas cabe destacar, en primer lugar, el suelo. El precio de la vivienda está, hoy por hoy, especialmente ligado al suelo, más que a otros factores vinculados con la construcción propiamente dicha (materiales y mano de obra) y a los relativos a la promoción inmobiliaria. Así, la escasez de suelo, cuya oferta no se ha expandido en la medida de su demanda, ha generado alzas en su precio, que se han trasladado a los de la vivienda.

Pero, además, como la singular subordinación del mercado del suelo al de la vivienda determina que en la formación del precio de aquél intervenga como factor de primer orden el propio precio de la vivienda, no se trata de una subida meramente coyuntural, sino que es posible prever un largo alcance. En momentos de gran auge inmobiliario se pueden producir aumentos de los salarios en la construcción por encima de los de otros sectores, y también tensiones en algunas industrias auxiliares, si alcanzan su capacidad de producción máxima, que condicionan una elevación de costes y, con ella, alzas puntuales en los precios de la vivienda. Si se reducen las tensiones derivadas de ese auge, al tratarse de actividades que operan en un entorno competitivo, remitirá la tendencia al alza de los precios de la vivienda, e incluso bajarán ligeramente, o al menos no crecerán. El mercado del suelo, en cambio, no opera en un marco competitivo, a lo que se añaden las restricciones existentes sobre el mismo, así como el plazo relativamente amplio que requiere la transformación del suelo urbanizable en suelo edificable. Ello determina que el coste del suelo en cada momento tenga una incidencia directa y prolongada sobre los precios de la vivienda.

El problema es que no se dispone de datos oficiales para apreciar directamente la evolución de los precios del suelo (en términos de repercusión) en el total nacional. Hay información al respecto, procedente del BBVA, pero sólo sobre la Comunidad de Madrid, y se cuenta con una serie de precios del suelo para el conjunto español²⁵, pero muy corta para basar un estudio de evolución.

No obstante, la evolución entre 1987 y 2000 de los distintos componentes que integran el coste final de una vivienda (gráfico 3-9) permite, de manera indirecta, inferir que el precio del suelo habría sido unos de los principales factores explicativos del encarecimiento de la vivienda en los últimos años. En este sentido, el Banco de España señala que la repercusión media del coste del suelo en el precio de la vivienda estaría en 2001 en torno a un 50 por 100²⁶.

El aumento de los costes de los materiales de construcción y de la mano de obra ha sido, en conjunto, inferior a los incrementos de los precios de las viviendas (en el caso de los materiales, el alza de sus precios ha sido inferior a la del IPC general), y los costes financieros han descendido de forma muy notable gracias a la evolución de los tipos de interés.

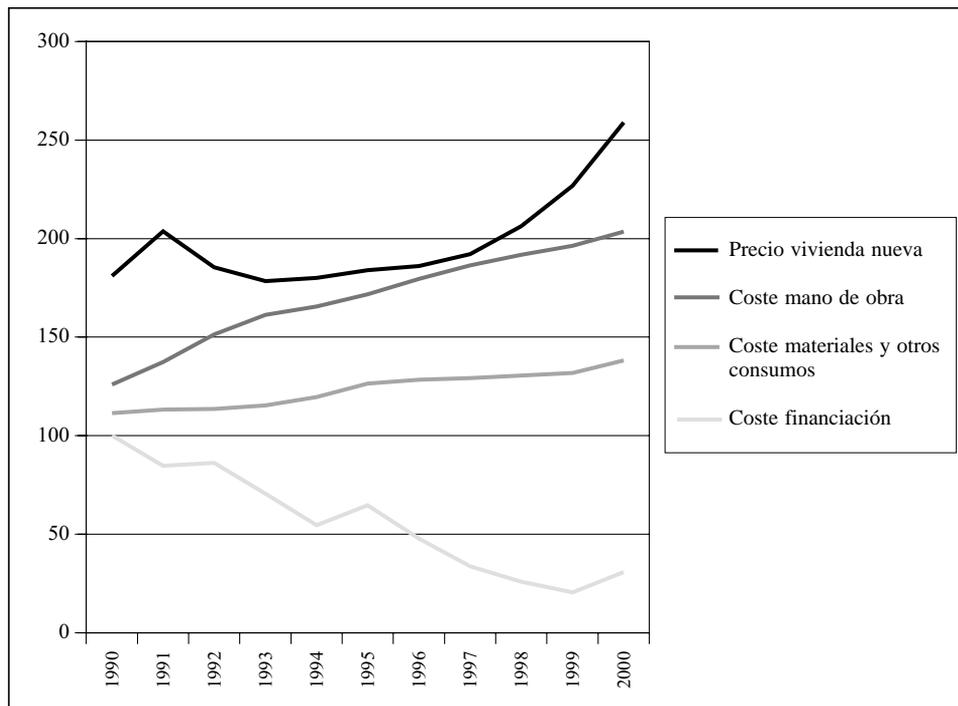
²⁵ Elaborada por RR de Acuña & Asociados para la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la CAM (los datos figuran en CES de Madrid: *Situación Económica y Social de la Comunidad de Madrid 2000*, diciembre 2001).

²⁶ Banco de España, *Boletín Económico*, septiembre 2001.

GRÁFICO 3-9

VIVIENDA: PRECIOS Y COSTES

(Índices 1987 = 100. Precio medio vivienda libre nueva; costes de mano de obra y de materiales y consumos diversos; coste de financiación: MIBOR a un año)



Fuentes: Costes y tipos de interés: Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 2000*.

Precios de la vivienda nueva: Ministerio de Fomento, *Índice de precios de la vivienda 2000*.

Es lugar común atribuir a la legislación el alza de los precios del suelo. Pero muy probablemente las ineficiencias que se detectan en esta materia no derivan únicamente del marco legislativo. Cabe indicar que al menos desde 1992 se han obrado numerosas modificaciones en dicho marco, todas ellas con el objetivo de lograr su mayor flexibilidad, y ninguna parece haber conseguido influir de manera notable en los precios del suelo. Y ello porque existen otros factores que condicionan una mayor o menor eficiencia en este ámbito, como son el comportamiento del mercado inmobiliario, el margen que tienen las Administraciones públicas a la hora de desarrollar y aplicar la normativa, la propia configuración del territorio, o el impacto de otras actuaciones públicas, en especial las dirigidas a mejorar la dotación de infraestructuras.

Tampoco ha sido ajeno a esta situación el comportamiento de algunos de los grandes propietarios de suelo en España (dentro de los cuales, pero no sólo, se encuentran algunos ayuntamientos), que han participado, dentro del marco legal y administrativo existente en cada momento, de las plusvalías extraordinarias derivadas de la retención del suelo con fines especulativos.

Además, como es lógico, el problema de la carestía del suelo se observa especialmente en las zonas urbanas, donde las densidades de población son más elevadas. El encarecimiento del suelo suele ser más acusado en las áreas centrales de las ciudades, dado que es donde confluye la mayor demanda (demanda residencial, comercial y de oficinas) y donde la oferta (tanto de inmuebles como de suelo) es más escasa. Posteriormente se producen, por efecto inducido, crecimientos en los precios de los solares en el resto de la ciudad, ampliándose también a sus áreas de influencia.

3.2. LA DEMANDA RESIDENCIAL. LA ACCESIBILIDAD DE LOS JÓVENES A LA VIVIENDA

Además del primer acceso a la vivienda, la demanda residencial responde a objetivos diversos, entre los que se encuentran la mejora de la vivienda, la inversión, o la demanda de segunda residencia. Sin embargo, el primero es el determinante básico de su volumen en cada momento, y se compone mayoritariamente por la población joven, de forma que bien puede aproximarse la demanda total, en especial la potencial (que obedece a motivos demográficos, a partir de los cuales se estima su proyección futura), a la necesidad de vivienda de los jóvenes.

Cabe advertir que dentro de esta demanda residencial coexisten los dos principales tipos de tenencia que antes se describieron, es decir, el alquiler y la propiedad. Pero, aun condicionados por varios factores (entre los cuales no es el último la propia configuración de la oferta residencial existente), alquiler y propiedad son opciones alternativas, de manera que quizá sea conveniente, de modo previo, exponer cómo se configura una mayor o menor demanda en cada una de ellas.

3.2.1. Compra o alquiler

Los últimos datos disponibles del Panel de Hogares²⁷, correspondientes a 1998, muestran que parte de la demanda de vivienda por la población joven se incorpora más al mercado del alquiler, aunque sólo sea una opción temporal, para

²⁷ INE: *Panel de Hogares de la Unión Europea*, Resultados detallados, 1998 [publicación en línea: <ine.es/inebase>].

acceder posteriormente a la propiedad. La tenencia de la vivienda en alquiler es notablemente mayor entre los jóvenes menores de 30 años que en el conjunto de la población (16,8 frente a 11,2 por 100). Cabe destacar, además, que nada menos que un 18,1 por 100 de estos jóvenes reside en una vivienda cedida gratuitamente, cuando el porcentaje correspondiente al total de la población es un 6,7 por 100; ello recuerda que la demanda joven de vivienda es, en términos financieros, poco solvente, y que su satisfacción inmediata sería probablemente más viable mediante una extensión del mercado de alquiler. Sin embargo, la indefensión por posibles impagos que —como antes se indicó— se agudiza al constituir la mayoría de la oferta pequeños propietarios individuales, impulsa la práctica generalizada entre los arrendadores de exigir fianzas adicionales, nóminas o declaraciones de la renta, que provoca una disminución de la demanda juvenil, al añadir quizás demasiados requisitos a un grupo de población para el que el mantenimiento de una solvencia continuada es hoy día más difícil.

Ahora bien, como consecuencia de la estrechez del mercado del alquiler y de su encarecimiento relativo en España, máxime en condiciones de rebaja de los tipos de interés, la opción de compra resulta progresivamente más interesante. En principio, cuando el montante mensual del alquiler supera el importe a pagar por un crédito hipotecario por la misma vivienda, parece racional optar por la compra. Si se recuerda, además, la revalorización de la vivienda en propiedad, la adquisición resulta una forma atractiva de ahorro, de manera que incluso con precios de alquiler iguales o algo inferiores a ella resultará preferible el esfuerzo adicional de la opción de compra.

Para ilustrar esta idea se ha realizado un ejercicio simple, similar al cálculo financiero —siquiera aproximado²⁸— que efectuaría un demandante de vivienda para elegir la compra o el alquiler: suponiendo una vivienda nueva de 100 metros cuadrados, susceptible de alquiler o de compra con financiación hipotecaria a 20 años para el 80 por 100 de su precio total, aplicando los datos medios sobre precio de alquiler y de compra, y sobre tipos de interés de referencia en el mercado hipotecario (en concreto euribor a un año) en 1999²⁹, resulta una cantidad

²⁸ No se han hecho supuestos de tipos de interés y precios en un horizonte de 20 años, imprescindibles para el cálculo financiero que reportaría una comparación estricta, esto es, en términos de valor actualizado neto. En todo caso, es improbable que la población se plantee tales cálculos en dichos términos.

²⁹ Importe medio de alquiler por metro cuadrado y mes en 1999 (cuadro 3-3): 772 pesetas. Precio medio por metro cuadrado de la vivienda libre de menos de un año en 1999 (Ministerio de Fomento, *Índice de precios de la vivienda 2000*): 154.900 pesetas. Gastos derivados de la compra-venta: fiscales, registrales y otros (cuadro 3-9): 10 por 100 sobre el importe escriturado. Euribor a un año, media 1999 (Banco de España, *Boletín Estadístico*): 3,182 por 100.

anual de 926.400 pesetas de alquiler, y una de compra de 901.200 pesetas; a la primera habría que descontarle el rédito que proporcionaría la cantidad destinada a pagar la entrada en el caso de compra que, suponiendo el mismo tipo de interés, reportaría 22.344 pesetas anuales en un depósito a 20 años; a la segunda, es decir, en el caso de la compra, habría que deducirle la desgravación fiscal aplicable³⁰ que, suponiendo una renta bruta anual igual a tres veces la cuota hipotecaria (pues ésta se suele fijar en un tercio, como máximo, de la renta anual para la concesión del préstamo), estaría en 95.444 pesetas. Así, el importe neto anual en caso de alquiler se situaría en 904.056 pesetas en 1999, y el correspondiente a la compra en 805.756 pesetas.

Ante estas cifras, sería lógica la elección de compra frente al alquiler, y ello sin tener en cuenta ni los incrementos del precio de los alquileres (cuando menos, para un contrato celebrado en ese año, iguales al de IPC general), ni los correspondientes al precio de la vivienda en propiedad, que desde el momento de la compra pasan a ser la medida de la revalorización del patrimonio del adquirente. Pero, además, la escasez de oferta de viviendas en alquiler impulsa la compra incluso en condiciones de mayor diferencia de coste; ello explica que también las familias de menor renta demanden viviendas en propiedad con mayor frecuencia que en alquiler.

3.2.2. Preferencias residenciales de los jóvenes

Ahora bien, más allá del fundamento económico que subyazca a la decisión de optar por una u otra forma de tenencia, son las preferencias de cada sujeto las que conforman, junto con sus necesidades y con sus restricciones, la opción finalmente elegida. En el caso de los jóvenes, además, cabe recordar que la transición del estatus dependiente a la situación de autonomía económica y residencial tiene lugar a través de procesos más o menos complejos. La decisión de emanciparse es el resultado de la combinación de múltiples elementos sometidos a juicio y de la mediación del criterio de las personas que conforman el entorno personal del interesado, que en muchos casos son determinantes. Así, el mantenimiento de redes de apoyo y solidaridad o las perspectivas económicas, por citar algunos, son minuciosamente valorados en un trance que en muchos casos parece abocar a formas de emancipación atravesadas aún de pequeños vínculos de dependencia.

³⁰ Como cálculo del 15 por 100 de desgravación fiscal aplicable al importe anual satisfecho en 1997 sobre la cuota íntegra del IRPF que resulta de aplicar la tarifa del impuesto para la base liquidable general previa a la determinación del mínimo personal y familiar.

La información proveniente de encuestas a los jóvenes acerca de sus preferencias residenciales permite caracterizar la demanda potencial que éstos componen, más allá de su estimación cuantitativa y de la aproximación a los fundamentos que avalan la racionalidad económica de una u otra opción de tenencia. En un informe realizado para el Injuve en 1998³¹ se identifican los grandes criterios aplicados por los jóvenes en la elección de la vivienda: el municipio o barrio de enclave, el precio y la forma de pago, la calidad de la vivienda, y la distancia con respecto al lugar de trabajo o a la residencia paterna. Tales resultados señalaban que las características del barrio, y el precio y las posibilidades de pago, fueron tenidos en cuenta de modo preferencial por casi tres de cada diez jóvenes emancipados. La calidad de la vivienda y su cercanía con respecto al trabajo y la residencia de los padres fueron, a su vez, los aspectos a los que dio más importancia el 23 por 100.

Por otra parte, el Informe señalaba que las preferencias de los jóvenes todavía residentes en el domicilio paterno variaban dependiendo de su momento biográfico concreto respecto de la emancipación. Así, la superficie estimada como necesaria por cada entrevistado reflejaba diferencias significativas entre quienes preveían emanciparse en los próximos tres años y aquellos otros que aún no tenían un proyecto emancipatorio más o menos trazado: el saldo medio de respuestas en el primer grupo arrojaba una superficie de 78 metros cuadrados, y en el segundo de 96. La diferencia probablemente respondía a la mayor aproximación a la realidad de los primeros, a los cuales cabe presumir indagaciones previas sobre el mercado inmobiliario.

En cuanto al régimen de tenencia preferido, los jóvenes, como la población española en general, optan mayoritariamente por la compra. El alquiler, opinaba el Informe, quizá sería un primer paso más lógico en el proceso de emancipación, pero la escasez de oferta, los altos precios del mercado y la falta de actuación pública, junto con el descenso de los tipos de interés hipotecario, habrían orientado definitivamente la preferencia por la propiedad. Según sus datos, el alquiler se prefería por la mayoría de los encuestados sólo en los casos de desplazamientos a una ciudad distinta por motivos de trabajo o estudio.

No puede perderse de vista, igualmente, la presencia del factor cultural, que hace más deseable ésta a lo largo del tejido social. El vínculo entre la propiedad y el estatus que ésta promueve relegan al alquiler, como fórmula preferente, al plano de la transitoriedad. Así, aunque la supuesta mayor movilidad laboral de

³¹ Angulo Uribarri, J.: *Vivienda y juventud en España* (Injuve, 1998).

los jóvenes y su menor capacidad de endeudamiento justificarían una política de vivienda en alquiler orientada a satisfacer sus demandas residenciales, los datos del Informe indicaban que sería necesario ampliar la intervención pública para que la opción de alquiler entre los jóvenes fuese contemplada al mismo nivel que la de compra. Y ello porque comprar se asocia al disfrute de una calidad de vida aceptable, mientras que el alquiler se vincula en el imaginario social juvenil a una emancipación incompleta o deficitaria.

Los datos de una encuesta relativamente reciente del CIS³² indican, por su parte, que la mayoría de los jóvenes que se han desprendido de los vínculos de dependencia residencial con respecto a sus familias de origen adquiere viviendas en propiedad. Casi el 60 por 100 de los entrevistados declara haber recurrido a ese régimen, frente al 30 por 100 que había optado por el alquiler (cuadro 3-5). De la cesión como fórmula ya transitoria en el comienzo del proceso de emancipación, ya definitiva, se beneficiaba un sector no despreciable (10 por 100 de los jóvenes), que superaba proporcionalmente al conjunto de las familias españolas. La información sobre los no emancipados permite constatar, finalmente, la consistencia de los resultados de esta encuesta con la información que, sobre los regímenes de tenencia de las viviendas del conjunto de las familias, aportan diversas fuentes de alcance nacional.

Atendiendo al régimen de tenencia según las formas de convivencia (cuadro 3-6), casi el 70 por 100 de los casados de entre 15 y 29 años de edad declaró tener su vivienda en propiedad, siendo el alquiler una opción por la que se había

CUADRO 3-5
RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA SEGÚN EL ESTATUS DE DEPENDENCIA. JÓVENES DE ENTRE 15 Y 29 AÑOS DE EDAD, 1998
 (En porcentajes sobre el total)

Régimen de tenencia	Estatus de dependencia		
	No emancipados	Emancipados	Otros
Propiedad	89,2	58,0	77,8
Alquiler	8,3	31,7	22,2
Cesión	2,4	10,3	—

Fuente: CIS, Juventud y calidad de vida (Estudio núm. 2302, 1998).

³² CIS, *Juventud y calidad de vida*, Estudio 2302, 1998.

CUADRO 3-6
**RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA POR FORMA
 DE CONVIVENCIA. JÓVENES DE ENTRE 15 Y 29 AÑOS DE EDAD, 1998**
 (En porcentajes sobre el total)

Convivencia	Régimen de tenencia		
	Propiedad	Alquiler	Cesión
Con mis padres	89,8	7,9	2,4
Solo/a	37,8	53,3	8,9
Con mi mujer/marido	68,4	18,2	13,4
Con mi compañero/a	53,2	41,8	5,1
Con familiares (abuelos, tíos, etc.)	70,4	24,1	5,6
Comparto vivienda con una o varias personas	26,2	71,4	2,4
En residencia, colegio, etc.	50	50	–
Otras respuestas	77,8	22,2	–

Fuente: CIS, *Juventud y calidad de vida* (Estudio núm. 2302, 1998).

decidido el 18 por 100 de éstos³³. Sin embargo, la cohabitación se relaciona en un grado muy inferior con la preferencia por la propiedad, lo que podría interpretarse como reflejo de la concepción de dicha convivencia como fase transitoria entre el abandono del hogar paterno y la consolidación de la relación de pareja, fundamentalmente a través del matrimonio. De la misma manera, los hogares unipersonales entre los jóvenes se asentaban con más frecuencia en viviendas en alquiler (53 por 100), lo que permite pensar que la soledad se percibe también como un estado temporal, probablemente relacionado con los desplazamientos a localidades distintas de las de origen por motivos laborales.

Es incuestionable que la actitud más propicia a la compra que al alquiler, como también su materialización en la conducta, remite a la propensión a la estabilidad, que trata de lograrse con el afianzamiento de las estructuras materiales. Por otro lado, como se comprobó en la primera parte de este estudio, la ma-

³³ Aunque esta información está avalada por otros estudios de diverso alcance, es necesario tener en cuenta que la segmentación de la población juvenil en la encuesta de acuerdo con las formas de convivencia deriva en una importante reducción de la muestra cuando se toma únicamente a los individuos que viven en pareja, y más aún a los que viven solos, lo que dificulta la generalización de los datos.

oría de los jóvenes abandonan el domicilio paterno para formar nuevos hogares en pareja, lo que apunta a una voluntad mayoritaria de crear, también en el plano de las relaciones personales, vínculos estables. Resulta, además, patente la confluencia de las actitudes en ambos planos —material y afectivo— en la configuración de los mapas biográficos a partir del momento de la emancipación, que se ha considerado como el punto de inflexión vital que determina la entrada en la adultez.

La disponibilidad y la distribución del espacio en las viviendas que habitan los jóvenes son aspectos importantes en la caracterización de sus preferencias. Partiendo de la base de que las capacidades económicas de los jóvenes determinan sus posibilidades de acceso al modelo de vivienda deseado, los rasgos diferenciales de las casas de quienes se han emancipado frente a las de aquellos que residen aún en los domicilios de sus familias de origen permiten una aproximación a esas preferencias.

La residencia en espacios inferiores a los 75 metros era, como cabía esperar, menos frecuente entre los jóvenes no emancipados (cuadro 3-7), cuyos hogares estaban compuestos en su mayoría por los dos progenitores y algún hermano. No obstante, es importante tener presente que un tercio de los entrevistados residentes en sus hogares de origen desconocía, tal como se refleja en los datos de la encuesta, las dimensiones de sus viviendas³⁴, lo que puede haber distorsionado la realidad en la distribución de frecuencias a lo largo del resto de las categorías.

También era más frecuente entre los emancipados la distribución en pocas habitaciones, y entre los no emancipados la disposición de un mayor número de estancias. Los espacios menos fragmentados, esto es, los que se dividen en dos habitáculos, que sin duda se corresponden con los de menor tamaño, eran ocupados con mayor frecuencia por los jóvenes independientes (24 por 100, frente al 8 por 100 de los no independientes). Por el contrario, las casas con cuatro o más de cuatro estancias servían de residencia más habitualmente a quienes vivían con sus padres (34 por 100, frente al 18 por 100 de los jóvenes independientes). No obstante, la mayor parte de las viviendas de los jóvenes, al margen de su estatus de dependencia (55 por 100 de los no emancipados y 52 por 100 de los emancipados) contaba con tres habitaciones.

³⁴ La responsabilidad sobre los gastos de la vivienda, inherente a la vida autónoma, hace ineludible el conocimiento de sus características, mientras que la residencia en casa paterna, en muchas ocasiones la misma desde la infancia, explica su desconocimiento.

CUADRO 3-7
**TAMAÑO DE LAS VIVIENDAS SEGÚN EL ESTATUS DE DEPENDENCIA.
 JÓVENES DE ENTRE 15 Y 29 AÑOS DE EDAD, 1998**

(En porcentajes sobre el total)

Tamaño	Estatus de dependencia			
	No emancipados	Emancipados	Otros	Total
<60 metros cuadrados	4,6	14,3	—	6,3
61-75 m ²	9,4	14,7	22,2	10,4
76-90 m ²	20,8	25,4	25,4	21,7
91-120 m ²	18,3	18,8	22,2	18,4
121-150 m ²	4,9	4,5	—	4,8
>150 m ²	8,0	3,3	—	7,2
No sabe	33,3	18,8	22,2	30,7
No contesta	0,6	0,2	—	0,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: CIS, *Juventud y calidad de vida* (Estudio núm. 2302, 1998).

Cómo valoran los jóvenes su vivienda

El esbozo de las condiciones materiales en las que viven los jóvenes que han alcanzado la independencia residencial constituye una forma de aproximación a las características de las viviendas que demandarán quienes no se han emancipado y quienes están en ello. Pero un acercamiento más afinado a la demanda exige la determinación del grado de ajuste de lo que los jóvenes tienen a lo que desearían. Como indicador de ese ajuste pueden tomarse las diferencias en la valoración de la propia vivienda entre quienes habitan casas independientes de sus padres y quienes viven con sus familias de origen.

Con datos de la misma encuesta del CIS, partiendo de una valoración media bastante alta (5,7 en una escala de 1 a 7 en la que el primero se corresponde con la percepción más negativa y el segundo con la más positiva), los emancipados tendían a valorar peor su situación con respecto a la propia vivienda que los no emancipados. No en vano, entre los jóvenes emancipados fue más frecuente la puntuación en los valores inferiores a la posición media (12 por 100, frente al 5 por 100 de los no emancipados) y menos frecuente la posición en los valores superiores.

La percepción parece, pues, deteriorarse con el cambio de residencia, y aunque las valoraciones eran, en general, altas, la pequeña distancia detectada entre unos y otros es suficientemente significativa, máxime si se tiene en cuenta que el contenido emocional de los espacios privados, asociados siempre a la familia, favorece su evaluación global positiva, aun en condiciones materiales inferiores al estándar mínimo de calidad de vida.

En definitiva, el perfil de la vivienda de los jóvenes autónomos desde el punto de vista residencial es bien valorado por los propios interesados, si bien, como se ha visto, hay indicios de que no se ajusta de manera exhaustiva a sus requerimientos.

3.2.3. Accesibilidad de los jóvenes a la vivienda

Todo lo anterior lleva a concluir que la opción de compra es, hoy por hoy, no sólo económicamente racional, sino también un hecho aceptado como socialmente deseable, en una orientación de las preferencias que traspasa cohortes y generaciones. El valor positivo y prioritario que supone el poseer en propiedad la vivienda es una realidad incluso para los jóvenes, cuyo acceso a la misma supone con gran frecuencia no sólo asumir un gran esfuerzo económico, sino también un retraso considerable en su inicial proyecto emancipatorio. Esta excelente valoración de la opción de compra se ha visto reforzada por la política de vivienda, que tanto de forma directa —a través de los sucesivos planes de vivienda— como indirecta —a través de las importantes desgravaciones fiscales— ha impulsado la propiedad.

Pero la capacidad de acceso de los jóvenes al mercado residencial es el factor que convierte sus necesidades y preferencias (demanda potencial) en demanda de vivienda (demanda efectiva). Y esa capacidad depende, en primer término, de la de pago, cuya concreción económica trata de medir el concepto de renta en sentido amplio. No se trata tanto de la renta corriente de las familias como de lo que se denomina renta permanente, es decir, el flujo medio periódico de ésta a largo plazo³⁵: el alquiler comporta la asunción de pagos regulares en un hori-

³⁵ En este contexto de largo plazo, donde se insertan las decisiones referentes a la adquisición de vivienda, tienen una importancia destacada las expectativas referidas a la situación económica, individual y general. Si éstas son desfavorables o inciertas, la demanda efectiva disminuirá significativamente, al producirse un aplazamiento de la decisión de compra. A cambio, cuando se tornen favorables, la suma de adquisiciones derivadas de ello, que incluirán las antes aplazadas, provocará un mayor aumento de dicha demanda. El estudio de estas expectativas desbordaría con mucho el objeto

zonte indeterminado, y la adquisición conlleva afrontar pagos del mismo carácter a lo largo de un período dilatado, como consecuencia de la necesidad de acudir —salvo excepciones— a la financiación ajena. En este segundo caso, además, se ha de disponer de cierto ahorro acumulado, y confrontar la capacidad media esperada de pago con las condiciones de financiación vigentes en el mercado hipotecario.

La evidente complejidad de abordar desde este punto de partida la medición de la capacidad de pago, tanto para los jóvenes como para la población en general, lleva a buscar indicadores que la aproximen. En la literatura al respecto, lo más frecuente es acudir a los datos sobre renta familiar bruta disponible, definida como tal en los sistemas de cuentas nacionales, y sobre ingresos salariales, y relacionarlos a través de distintos indicadores con datos sobre precios inmobiliarios y sobre condiciones de financiación hipotecaria.

Así, se habla de *indicadores de solvencia*, como relación en veces entre el precio medio de una vivienda tipo y el ingreso medio de los hogares, ya sea a través de la ganancia salarial, ya sea a partir de la renta familiar bruta disponible; de *indicadores de esfuerzo financiero*, como proporción de los pagos periódicos derivados de la adquisición con financiación ajena de esa misma vivienda sobre ese mismo ingreso medio, en determinadas condiciones del mercado hipotecario referidas a tipos y plazos de amortización; de *accesibilidad*, comparando los indicadores de esfuerzo financiero con los límites habituales en la práctica financiera para la concesión de préstamos hipotecarios; y, en fin, de *requerimientos de ahorro previo*, en tiempo necesario para afrontar, dado el precio medio de la vivienda tipo y el ingreso medio de los hogares, el pago de la parte no financiada de la vivienda y los gastos derivados de la compraventa.

Para casi todos ellos, por otra parte, se requiere establecer varios supuestos acerca de la unidad de compra, pues obviamente no es lo mismo hablar de personas que de hogares, ni tampoco hablar de hogares con uno o más perceptores de ingresos.

En todos los casos, además, se evidencia la necesidad de atender a la evolución, situación y perspectivas del mercado hipotecario, pues el coste de la financiación ajena determinará el mayor o menor esfuerzo que habrán de afrontar quienes adquieran su vivienda, como es lo más frecuente, a través de un préstamo de tal naturaleza. Puede decirse, de hecho, que además de ingresos y precios,

de este Informe, pero cabe sugerir la necesidad de acometerlo, sobre todo para el caso de los jóvenes, pues tienen repercusiones de vasto alcance en ámbitos muy diversos, desde éste de la vivienda hasta el de las estrategias formativas o de búsqueda de empleo e inserción laboral.

el mercado hipotecario (y por extensión el financiero) es el tercer factor del cual depende la demanda efectiva de vivienda en propiedad. Las variaciones de los tipos de interés afectan de forma directa a la capacidad de compra y a la posición ahorradora de las familias; éstas también se ven influidas por los plazos de amortización de las hipotecas, pues su menor o mayor amplitud determinan —a igualdad de tipos— cuotas periódicas más o menos elevadas, aunque en contrapartida el coste total sea más alto a mayor vida del préstamo.

La abundante literatura económica sobre esta materia, buena parte de ella proveniente del Banco de España y de los servicios de estudios de las principales entidades financieras españolas, permite señalar, apoyándose en la conclusión unánime de esos estudios e informes, que a lo largo de la década de los noventa la financiación hipotecaria en España ha experimentado un notable desarrollo, condicionado por el propio auge del mercado inmobiliario. Por otra parte, el proceso de Unión Económica y Monetaria ha hecho posible que a lo largo de los años noventa se haya producido una fuerte convergencia de los tipos de interés de España con los de los países de la Unión Europea. Con ello, en pocos años se ha pasado de unos tipos hipotecarios de en torno al 16 por 100 a otros situados cerca del 5 por 100. La unión monetaria ha proporcionado, además, mayor estabilidad al mercado financiero español, facilitando que las variaciones en los tipos tengan menos alcance que en el pasado. El efecto de este descenso de tipos es el aumento de la capacidad de endeudamiento de las familias, que implica una mayor capacidad de compra de vivienda y, así, una mayor demanda efectiva. Ello, sin duda, ha sido uno de los factores explicativos de la fuerte elevación de los precios de la vivienda libre en el último período, teniendo en cuenta que en algunos casos la demanda de este tipo de vivienda se hace atendiendo a su naturaleza de bien de inversión.

Finalmente, hay que advertir que el salario resulta, en el caso de los jóvenes, mejor indicador que la renta para la construcción de indicadores de acceso a la vivienda. El nivel medio de ingresos salariales da una idea bastante ajustada de la renta básica de un hogar joven, o que accede a su primera vivienda en propiedad, en tanto que el salario es la principal fuente de ingresos de los españoles, y la ausencia de patrimonio acumulado (de riqueza, si se prefiere) permite establecer una relación plena entre salario y capacidad de pago. Por otra parte, las distintas series sobre indicadores sobre solvencia y esfuerzo, disponibles para la población en general en varias fuentes³⁶ para un período relativamente amplio, basan su cálculo en el salario, y no en la renta.

³⁶ Véanse por ejemplo: Servicio de estudios del BBVA, *Situación inmobiliaria*; Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico*.

Una aproximación a la evolución de la accesibilidad de los jóvenes a la vivienda

Como se verá a continuación, existe una clara insuficiencia de los ingresos salariales de los jóvenes con relación a los precios residenciales, aun en el supuesto de que exista una continuidad de los primeros. Esta insuficiencia supone, por otra parte, que deban plantear largos tiempos de ahorro previo para la compra de una vivienda.

Conviene recordar, en primer lugar, que el problema de la accesibilidad, a tenor de los datos sobre esfuerzo financiero bruto y neto relativos a la población en general, no es nuevo, sino recurrente (o si se prefiere agudizado) en períodos de fuerte alza de precios inmobiliarios, como el actual. Ello avala la tesis de que, en el caso español, la dificultad de acceso a la vivienda ha sido un factor básico en el retraso de la edad media de emancipación residencial.

Para ilustrar la accesibilidad diferencial de los jóvenes a la vivienda se han calculado, en el período 1994-2001 (único para el que se dispone de los datos necesarios con desagregación por edad), tres indicadores: solvencia sobre salario, ahorro previo y esfuerzo bruto sobre salario, este último en los tres supuestos de plazo de amortización más frecuente (15, 20 y 25 años) y aplicando el mibor a un año como tipo de interés de referencia.

Las fuentes que se han usado son, básicamente: la *Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios* y el *Índice de Coste Laboral*, ambos del INE; las series de precios sobre vivienda libre que elabora el Ministerio de Fomento, disponibles en dos publicaciones de dicho Departamento (*Índice de precios de las viviendas 2000* y *Boletín Estadístico*) y el *Panel de Hogares de la Unión Europea* (PHOGUE), elaborado para España por el INE, que ofrece valiosa información sobre la estructura del salario medio por edad. Los datos disponibles del PHOGUE, que se circunscriben a los publicados, sólo permiten el cálculo para los menores de 29 años, que probablemente tienen los niveles salariales más bajos, y no diferencia entre emancipados y no emancipados. No obstante, los resultados son claros, y a cambio permiten agregar los ingresos salariales de dos perceptores, varón y mujer, porque la información sobre estructura de los salarios se provee con detalle por sexo y edad.

Podría haberse acudido también a los datos sobre renta de los hogares por edad del sustentador principal en la *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares* del INE porque, aunque en este caso se trata de jóvenes ya emancipados, permiten un mejor acercamiento al intervalo de edades que se ha definido como población

joven en este Informe. De hecho, se han llevado a cabo estos cálculos, pero se ha encontrado que apenas aportan diferencias sustantivas sobre los elaborados a partir de los salarios para la comparación entre la población joven y la de todas las edades, de manera que atendiendo al objeto de estudio, que es el retraso en la edad de emancipación, finalmente se ha optado por presentar sólo los primeros.

— Solvencia sobre salario

La llamada *ratio de solvencia* se construye como el cociente, en veces, entre el precio de la vivienda y el salario bruto anual. Habitualmente se usa por las entidades financieras para la concesión de préstamos hipotecarios, y la práctica bancaria sitúa, para minimizar el riesgo de impagos, su límite superior entre 2 y 3,5. Su cálculo para los menores de 30 años muestra valores muy superiores a los del total de asalariados entre 1994 y 2001 (cuadro 3-8). Por otro lado, después de la notable reducción que se había logrado entre 1996 y 1998, como consecuencia de unos precios más moderados, en los últimos cuatro años esta relación se ha deteriorado considerablemente. En el año 2001, en el caso de un perceptor de ingresos salariales, el valor de esta ratio se situó en 6,8 veces para el conjunto de la población, y en 10,1 veces para la población entre 16 y 29 años. A su vez, en el caso de dos perceptores, varón y mujer, mientras que a lo largo de todo el período considerado la solvencia se mantuvo, en líneas generales, por debajo del límite de 3,5 veces para el total de perceptores de ingresos salariales (de hecho, se situó claramente por debajo de 3 veces entre 1996 y 1999), entre la población menor de 30 años nunca se llegó a rebajar la ratio en lo preciso para alcanzar dicho límite. En 2001, aunque la ratio de solvencia sobre salario de la población general, considerados dos perceptores de ingresos salariales, se situó todavía en 3,5 veces, la correspondiente a quienes tenían entre 16 y 29 años creció hasta alcanzar el valor de 5,1.

Dicho de otra forma, un varón asalariado menor de 30 años tendría que destinar todo su salario bruto a lo largo de casi 10 años para sufragar la compra de una vivienda de 105 metros cuadrados construidos sin acudir a financiación ajena, cerca de 5 años más que el promedio de los varones asalariados; una mujer de la misma edad tendría que esperar todavía un año más. Y una pareja menor de 30 años debería dedicar 5 años a la compra en estos términos, año y medio más que la población general.

— Ahorro previo

En la práctica, el mercado hipotecario español opera de forma tal que la compra de una vivienda requiere disponer de un ahorro previo considerable para cu-

CUADRO 3-8
**RATIO DE SOLVENCIA POR SEXO, EDAD Y NÚMERO DE PERCEPTORES
 DE INGRESOS SALARIALES, 1994-2001**

(Proporción en veces del precio de una vivienda libre de 105 metros cuadrados en cada año sobre el salario anual)

Número de perceptores	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Un perceptor								
Ambos sexos, total edades	6,7	6,6	4,9	4,8	4,9	5,3	6,0	6,8
De 16 a 29 años	9,1	9,4	7,3	7,4	7,4	7,9	8,9	10,1
Varón, total edades	6,2	6,0	4,6	4,4	4,5	4,9	5,5	6,2
De 16 a 29 años	8,9	8,8	7,0	7,0	7,0	7,6	8,5	9,6
Mujer, total edades	7,8	7,8	5,8	5,8	5,9	6,4	7,1	8,1
De 16 a 29 años	9,6	10,5	7,7	8,2	7,9	8,5	9,5	10,8
Dos perceptores								
Varón y mujer, total edades	3,5	3,4	2,6	2,5	2,6	2,8	3,1	3,5
De 16 a 29 años	4,6	4,8	3,7	3,8	3,7	4,0	4,5	5,1

Fuentes: Elaboración propia a partir de:

INE, *Panel de Hogares de la Unión Europea, Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios, e Índice de Coste Laboral* (serie enlazada) [publicaciones en línea: <ine.es/inebase>].

Ministerio de Fomento: *Índice de Precios de la vivienda 2000 y Boletín Estadístico*, marzo 2002.

brir la diferencia entre el valor de tasación y la hipoteca, pues el uso financiero establece un importe máximo del 80 por 100 de la tasación como principal del préstamo hipotecario (que es lo que se conoce como *ratio* crédito-valor). A ello hay que añadir el importe adicional necesario para sufragar las cargas fiscales que gravan la compraventa, los gastos derivados de la constitución del préstamo³⁷, los de intermediación y otros de menor cuantía (cuadro 3-9). Por todos estos conceptos, el coste final de la operación puede superar hasta en un 10 por 100 el importe escriturado, con lo que los requerimientos de ahorro previo se sitúan en torno a un 30 por 100 del precio de la vivienda.

Es interesante plantear, entonces, cuánto tiempo han de dedicar a ahorro previo los jóvenes, dados los precios y salarios actuales, para acceder a una vivien-

³⁷ La constitución de una hipoteca genera, igualmente, una serie de gastos añadidos, en concepto de: comisiones financieras, verificación registral, tasación de la vivienda, Notario, Registrador, Gestoría e Impuesto de Actos Jurídicos Documentados.

CUADRO 3-9

GASTOS DERIVADOS DE LA COMPRAVENTA (1), SEGÚN IMPORTE ESCRITURADO, 2001
 (Euros)

Importe Escritura	Gastos generales (2)			Vivienda nueva			Vivienda usada	
	Notario	Registro	Gestoría	IVA (3) (7%)	AJD (4) (0,5%)	Total	ITP (5) (7%)	Total
30.050,60	570,96	108,18	156,26	2.103,54	150,25	3.089,20	2.103,54	2.938,95
60.101,21	625,05	126,27	174,29	4.207,08	300,51	5.469,21	4.207,08	5.168,70
90.151,82	661,11	192,32	186,31	6.310,63	450,76	7.801,14	6.310,63	7.350,38
120.202,42	691,16	222,37	216,36	8.414,17	601,01	10.145,08	8.414,17	9.544,07
150.253,03	727,22	258,44	216,36	10.517,71	751,27	12.471,00	10.517,71	11.719,74

Fuente: Elaboración propia.

(1) Los importes y gastos señalados son orientativos. No se computan otros gastos o comisiones bancarias.

(2) Gastos notariales y registrales: la vivienda protegida cuenta con bonificaciones en los aranceles de estos profesionales.

(3) En el régimen especial de la vivienda protegida se aplica un tipo reducido del 4 por 100.

(4) AJD: Impuesto de Actos Jurídicos Documentados. La vivienda protegida está exenta de este gravamen. Las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Galicia, Madrid y Comunidad Valenciana, han establecido desde 2002 nuevos tipos impositivos, situándolo en un tipo general del 1 por 100.

(5) ITP: Impuesto de Transmisiones Patrimoniales. El tipo impositivo general es de un 7 por 100 en Aragón, Baleares, Cataluña, Galicia, Madrid y Murcia, en el resto de Comunidades Autónomas el tipo es de un 6 por 100.

da libre en propiedad. Aplicando ese 30 por 100 a los precios en cada momento de la vivienda libre, y calculando la proporción en veces que supone esa cantidad sobre el ahorro medio de las familias, se puede aproximar el tiempo de ahorro previo necesario. El indicador así calculado (cuadro 3-10) arroja períodos muy largos y crecientes desde 1996, obviamente como resultado combinado de la baja solvencia salarial (fruto, a su vez, de la elevación de los precios residenciales) y la relativamente escasa tasa de ahorro anual. Muestra, además, igual que en el caso de la ratio de solvencia, que el tiempo de ahorro se duplica en caso de un perceptor. En 2001, el tiempo de ahorro previo para una pareja asalariada menor de 30 años se situó en 13,2 años, 4 más que para el total; en 1996, pese a ser notablemente menor, todavía fue nada menos que de 8,7 años.

Puede pensarse que, en el caso de los jóvenes asalariados no emancipados, el tiempo de capitalización en la realidad sería sustancialmente menor, porque podrían dedicar mayor parte de sus ingresos al ahorro que quienes hayan de dedicar su presupuesto a sustentar el hogar que encabezan. Pero para ello habrán de cumplirse dos requisitos: en primer lugar, que la provisión de sus necesidades bá-

CUADRO 3-10

NÚMERO DE PERCEPTORES DE INGRESOS SALARIALES Y AHORRO PREVIO, 1994-2001

(Años de ahorro para alcanzar un 30 por 100 del precio medio de una vivienda libre de 105 metros cuadrados aplicando la tasa de ahorro de la población española en cada año)

Número de perceptores	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Un perceptor								
Ambos sexos, total edades	18,4	15,2	11,6	12,0	13,0	14,9	17,4	17,6
De 16 a 29 años	25,1	21,8	17,2	18,3	19,3	22,1	25,9	26,1
Varón, total edades	17,2	14,1	10,8	11,0	11,9	13,6	16,0	16,1
De 16 a 29 años	24,4	20,4	16,6	17,2	18,5	21,1	24,8	24,9
Mujer, total edades	21,5	18,2	13,8	14,4	15,5	17,7	20,8	21,0
De 16 a 29 años	26,5	24,5	18,2	20,3	20,7	23,6	27,7	27,9
Dos perceptores								
Varón y mujer, total edades	9,5	7,9	6,0	6,3	6,7	7,7	9,0	9,1
De 16 a 29 años	12,7	11,1	8,7	9,3	9,8	11,1	13,1	13,2

Fuentes: Elaboración propia a partir de:

INE, *Panel de Hogares de la Unión Europea, Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios, Índice de Coste Laboral* (serie enlazada) y *Contabilidad Nacional Trimestral de España* [publicaciones en línea: <ine.es/ine-base>].

Ministerio de Fomento: *Índice de Precios de la vivienda 2000 y Boletín Estadístico*, marzo 2002.

sicas sea soportada por sus familias de origen; y en segundo, que sus ingresos sean estables. El primero es probable que se cumpla, a tenor de la información disponible en las encuestas de juventud acerca del comportamiento de las familias, pero hay evidencia, a través de las tasas de temporalidad que arrojan los datos de la EPA para la población asalariada en estas edades, de que el segundo es poco frecuente. Así pues, no está tan claro que los tiempos reales de ahorro previo disten considerablemente de los que se han calculado como aproximación.

De ser así, se cuenta con un indicador muy útil para calibrar el impacto de la baja accesibilidad de la vivienda en el retraso del calendario emancipatorio de los jóvenes españoles: en el epígrafe 1.2 se expuso que el mayor salto en la proporción de emancipados se produce en el paso del grupo de 25 a 29 al de 30 a 34 años de edad; a su vez, en el epígrafe 2.2 se vio cómo las tasas de empleo alcanzaban un nivel ya considerable en el grupo de 20 a 24 años; finalmente, la moda de tiempo de ahorro se situó entre 1994 y 2001, como acaba de verse, en 11 años. Basta sumar 11 años al intervalo de 20 a 24 años de edad, en el que más

frecuentemente se inicia la vida laboral, para colegir que es a partir de 30 a 34 años cuando se dispondrá con mayor frecuencia del ahorro previo necesario para adquirir una vivienda.

— Esfuerzo bruto sobre salario

Una vez fijada la restricción crediticia previa en un 80 por 100 del precio de la vivienda, pueden calcularse los denominados indicadores de esfuerzo, que suelen construirse como el porcentaje sobre la renta familiar que ha de destinarse periódicamente al pago de la hipoteca, supuesto un principal por ese 80 por 100.

En comparación con el límite, derivado del uso bancario, de un tercio de la renta como esfuerzo máximo asumible, este indicador da una idea de la accesibilidad a la vivienda. Por otra parte, dado que la normativa fiscal ha venido contemplando distintas —pero siempre importantes— deducciones en la carga impositiva de las familias, es preciso descontar tales rebajas, que suponen una mayor renta disponible, de esa relación; en el primer caso se habla de esfuerzo financiero bruto, y en el segundo de esfuerzo financiero neto³⁸.

El cálculo concreto efectuado, denominado esfuerzo financiero bruto, consiste en la relación amortización/salario medio anual, expresada como porcentaje de este último, para un préstamo hipotecario por el 80 por 100 del importe de una vivienda libre de 105 metros cuadrados, tomando el mibor como tipo de interés de referencia, en los mismos supuestos de edad, sexo y número de perceptores que se han llevado a cabo para la ratio de solvencia y el tiempo de ahorro (cuadros 3-11 y 3-12).

Son numerosos los resultados de interés que arroja esta información, pero cabe destacar dos por su especial relevancia. En primer lugar, los hogares cuya principal fuente de ingresos sea el salario, y con un único perceptor de éste, difícilmente podrían acceder, en 2001, a la propiedad de una vivienda libre de

³⁸ No se ha abordado el cálculo de este último, que obliga no sólo a aplicar las diferentes normativas fiscales que han regido en el período contemplado, sino también a efectuar supuestos adicionales acerca de tipos de declaración (individual o conjunta), cuantías y tipos de rendimientos en las bases imponibles para calcular las desgravaciones fiscales, bien en forma de minoración de éstas, bien en las cuotas impositivas resultantes. En todo caso, las series que elabora el servicio de estudios del BBVA sobre esfuerzo bruto y neto, disponibles para el período 1982-2001, arrojan una diferencia sistemáticamente situada en torno a 10 puntos porcentuales entre una y otra hasta 1995, y en torno a 8 puntos desde entonces.

CUADRO 3-11

ESFUERZO FINANCIERO BRUTO SOBRE SALARIO PARA UN SUSTENTADOR, POR EDAD, SEXO Y PLAZO DE AMORTIZACIÓN HIPOTECARIA, 1994-2001

(Porcentaje sobre el salario de la cuota hipotecaria calculada en cada plazo de amortización sobre el MIBOR medio para un 70 por 100 del precio de una vivienda libre de 105 metros cuadrados)

Plazo de amortización	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
15 años								
Ambos sexos, total edades	78,7	84,5	54,3	46,5	43,9	45,9	55,9	60,6
De 16 a 29 años	107,6	120,8	80,3	71,0	65,3	68,2	83,1	90,0
Varón, total edades	73,4	77,9	50,2	42,8	40,2	42,0	51,2	55,5
De 16 a 29 años	104,3	112,9	77,4	66,9	62,4	65,2	79,4	86,1
Mujer, total edades	91,8	101,1	64,2	55,9	52,4	54,8	66,7	72,3
De 16 a 29 años	113,4	135,6	85,1	78,5	69,7	72,8	88,8	96,2
20 años								
Ambos sexos, total edades	69,3	75,9	47,1	38,9	36,0	42,0	46,5	49,7
De 16 a 29 años	94,8	108,5	69,7	59,4	53,5	62,4	69,1	73,9
Varón, total edades	64,7	70,0	43,5	35,8	33,0	38,4	42,6	45,5
De 16 a 29 años	91,9	101,4	67,1	56,0	51,1	59,9	66,0	70,6
Mujer, total edades	80,8	90,8	55,7	46,8	42,9	50,1	55,5	59,3
De 16 a 29 años	99,9	121,7	73,8	65,8	57,1	66,6	73,8	78,9
25 años								
Ambos sexos, total edades	64,3	71,5	43,1	34,6	31,3	30,9	41,0	43,4
De 16 a 29 años	87,9	102,1	63,8	52,8	46,6	46,0	61,0	64,4
Varón, total edades	60,0	65,9	39,9	31,8	28,7	28,3	37,6	39,7
De 16 a 29 años	85,2	95,5	61,4	49,8	44,5	44,0	58,3	61,6
Mujer, total edades	75,0	85,5	51,0	41,6	37,4	36,9	49,0	51,7
De 16 a 29 años	92,6	114,6	67,6	58,4	49,8	49,1	65,1	68,8

Fuentes: Elaboración propia a partir de:

INE, *Panel de Hogares de la Unión Europea, Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios, Índice de Coste Laboral* (serie enlazada) y *Contabilidad Nacional Trimestral de España* [publicaciones en línea: <ine.es/ine-base>].

Ministerio de Fomento: *Índice de Precios de la vivienda 2000 y Boletín Estadístico*, marzo 2002.

CUADRO 3-12

**ESFUERZO FINANCIERO BRUTO SOBRE SALARIO PARA UNA PAREJA SUSTENTADORA,
POR EDAD Y PLAZO DE AMORTIZACIÓN HIPOTECARIA, 1994-2001**

(Porcentaje sobre el salario de la cuota hipotecaria calculada en cada plazo de amortización sobre el MIBOR medio para un 70 por 100 del precio de una vivienda libre de 105 metros cuadrados)

Plazo de amortización	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
15 años								
Varón y mujer, total edades	40,8	44,0	28,2	24,2	22,8	23,8	29,0	31,4
De 16 a 29 años	54,3	61,6	40,5	36,1	32,9	34,4	41,9	45,4
20 años								
Varón y mujer, total edades	35,9	39,5	24,4	20,3	18,6	21,7	24,1	25,8
De 16 a 29 años	47,9	55,3	35,1	30,2	27,0	31,5	34,8	37,3
25 años								
Varón y mujer, total edades	33,3	37,2	22,4	18,0	16,2	16,0	21,3	22,5
De 16 a 29 años	44,4	52,1	32,2	26,9	23,5	31,5	30,8	32,5

Fuentes: Elaboración propia a partir de:

INE, *Panel de Hogares de la Unión Europea, Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios, Índice de Coste Laboral* (serie enlazada) y *Contabilidad Nacional Trimestral de España* [publicaciones en línea: <ine.es/ine-base>].

Ministerio de Fomento: *Índice de Precios de la vivienda 2000 y Boletín Estadístico*, marzo 2002.

superficie media, ni siquiera con un plazo muy largo (25 años) de amortización hipotecaria, plazo que sí habría posibilitado ese acceso entre 1997 y 1999, gracias a la combinación, en esos años, de sustanciales rebajas en los tipos de interés y moderados aumentos de los precios residenciales; en el caso de un joven, en ningún año, y a ningún plazo, habría sido posible ese acceso de contar sólo con sus propios ingresos salariales. En segundo lugar, el acceso es factible en el caso de una pareja (varón y mujer) perceptora de ingresos salariales a lo largo de todo el período si se contempla un plazo de 25 años, y también —salvo en algún momento de dicho período— en el caso de la financiación a 20 años; incluso a 15 años el esfuerzo bruto resulta asequible desde 1996. En el caso de los jóvenes, el esfuerzo se sitúa por debajo del 34 por 100 cuando se contempla el supuesto más largo de amortización hipotecaria entre 1996 y 2001, así como, en varios de los años considerados, cuando se supone una hipoteca a 20 años.

Visto lo cual, bien puede concluirse que la emancipación residencial en pareja no sólo es el proyecto preferido por los jóvenes, sino que en el caso de compra de vivienda difícilmente puede hacerse de otra manera. Por una parte, ello sin duda retroalimenta la conformación de las preferencias y de las expectativas de los jóvenes. Por otra, trae a primer plano dos circunstancias que se han apuntando a lo largo de este Informe: la pertinencia del estudio de las pautas sociales de emparejamiento, a veces denominadas «mercado matrimonial», y la relevancia de la situación económica en general (y del empleo en particular) entre los factores que condicionan el calendario emancipatorio actual de la juventud española. Por supuesto, también subraya el peso de la evolución del mercado inmobiliario como restricción de primer orden en ese proceso.

Ahora bien, los datos anteriores también indican que una proporción nada desdeñable de jóvenes no han accedido a la vivienda, porque no han tenido acceso a un crédito hipotecario. Una forma de aproximación a esta circunstancia es atender a la información disponible, muy escasa³⁹, sobre cuántos jóvenes disfrutaban de créditos con ese fin. En 1998 el 27 por 100 de los jóvenes entre 25 y 29 años de edad tenía concedido algún crédito, siendo la compra de vivienda el motivo más habitual, suponiendo más del 58 por 100 de todos los concedidos a jóvenes de esta edad.

— La alternativa de la solidaridad familiar

Pero los datos sobre esfuerzo financiero y tiempo de ahorro previo también subrayan la importancia de las familias de origen en los procesos de emancipación residencial, y en concreto en el acceso a la primera vivienda. De hecho, no es aventurado afirmar que el retraso en la edad de emancipación de los jóvenes españoles podría haber sido más abultado de no haber intervenido un factor algunas veces preterido a pesar de su importancia: la generosidad de las familias de origen en (y tras) el proceso de emancipación.

De acuerdo con el Informe *Vivienda y juventud en España*, realizado para el Injuve en 1998⁴⁰, en el caso español la escasa proporción de autoconstrucción

³⁹ La información disponible se limita a los resultados del estudio del CIS, *Juventud y calidad de vida* (Estudio núm. 2302), de 1998. Sobre esta información es necesario además recordar que la segmentación de acuerdo con variables que dividen muy desigualmente la muestra, quedando una parte muy reducida, como es el caso de la referida a los créditos concedidos, obliga a interpretar con cautela los resultados.

⁴⁰ Véase nota número 31.

lleva a que el ahorro sea el medio normal de preparar el nuevo alojamiento de los hijos. Las familias ayudan al ahorro previo de éstos, e incluso en ocasiones contribuyen directamente a sufragar una parte del coste hipotecario. Finalmente, la ayuda también se produce en el acondicionamiento de la nueva vivienda, que tiene un coste nada despreciable.

Lo más frecuente es que este soporte económico se produzca de forma indirecta, a través de la prolongación de la cobertura de necesidades básicas de los jóvenes incluso cuando ya cuentan con cierto nivel de ingresos regulares, y aún más, incluso cuando han iniciado una vida independiente. Así, la ruptura de la dependencia económica con las familias de origen parece ajustarse, en la información proveniente de la Encuesta de Juventud 1999⁴¹, a una pauta gradual que en muchos casos no se da por concluida al inicio de la treintena, de modo que una importante proporción de personas con edades entre los 25 y los 29 años depende enteramente de los ingresos de otros.

De acuerdo con los datos extraídos de dicha encuesta, ocho de cada diez jóvenes carecían de autonomía económica completa y sólo dos vivían exclusivamente de sus propios ingresos (gráfico 3-10). Un 40 por 100 se encontraba en situación de semidependencia, esto es, vivía principalmente de sus ingresos pero recibía ayuda suplementaria (la mitad de los semidependientes), o bien poseía ingresos propios pero vivía de los recursos de otras personas.

Estas situaciones intermedias en el proceso de adquisición de autonomía económica han incrementado su presencia a lo largo de los últimos años, pues en 1984 solamente un 24 por 100 de la población joven necesitaba apoyo económico para vivir. Además, ha disminuido de modo notable la proporción de jóvenes que gozan de una completa autonomía en el plano económico. En 1984 el 27 por 100 vivía exclusivamente de sus ingresos, pero quince años más tarde únicamente un 18 por 100 de los jóvenes es totalmente autónomo. Otra cuestión es la dependencia absoluta, que parece afectar a un porcentaje de la población juvenil más o menos constante, y que se relaciona con la tendencia a la prolongación de la etapa de formación académica.

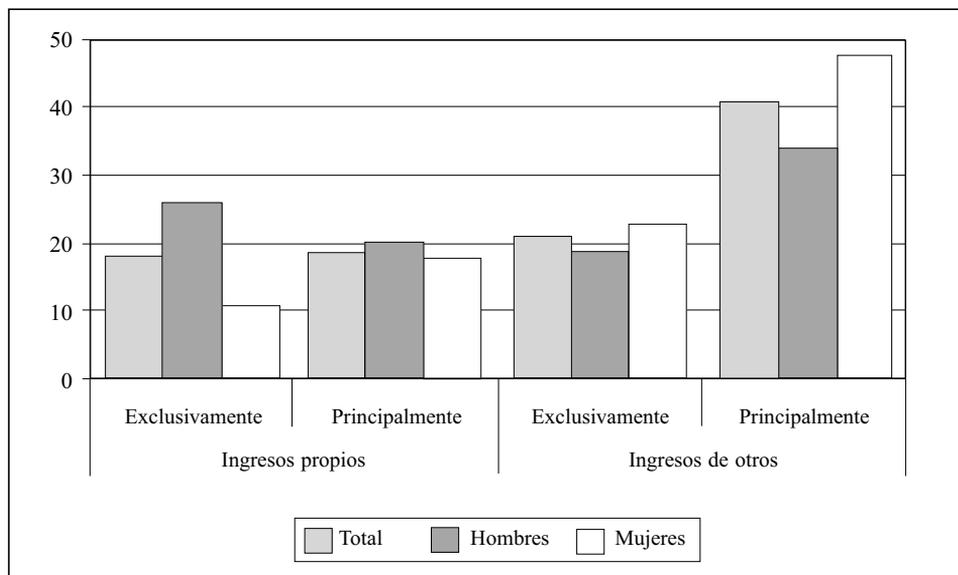
La mayor permanencia en el circuito educativo se encuentra entre las variables relacionadas con la diferencia en los grados de autonomía entre hombres y mujeres jóvenes, toda vez que las últimas mantienen lazos de dependencia económica con más frecuencia que los primeros, al tiempo que dedican más años a

⁴¹ Estudio 2370 del CIS, realizado para Injuve, *Juventud en España 2000, 2002*.

GRÁFICO 3-10

AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LOS JÓVENES ENTRE 15 Y 29 AÑOS DE EDAD, 1999

(Porcentajes sobre el total)



Fuente: CIS, 1999.

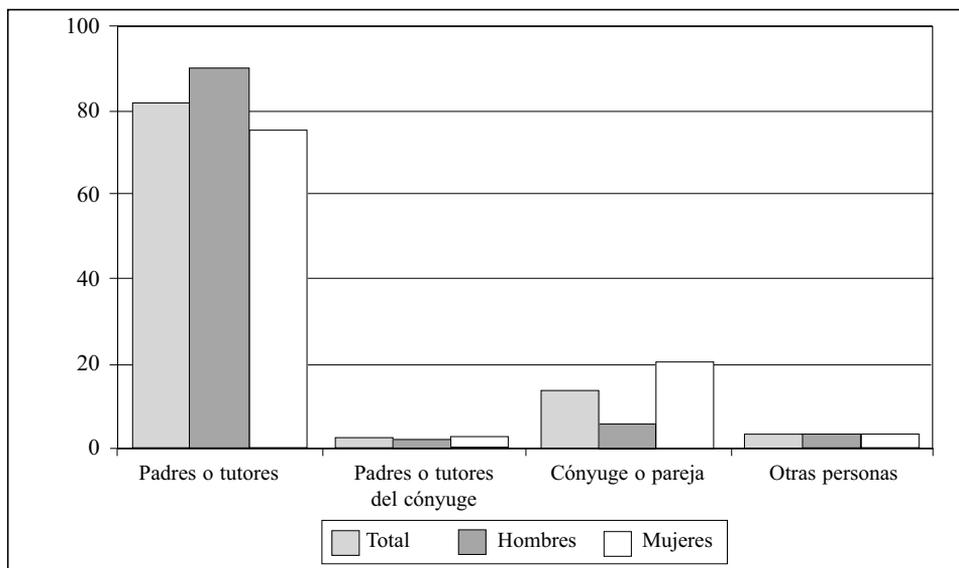
su formación. Detrás de esa preferencia por la continuación de los estudios más allá de cierta edad se hallan con toda probabilidad las condiciones de integración en el mercado de trabajo, que exige más recursos a las mujeres para situarse en posición de competencia. Además, hay que tener en cuenta que las situaciones de dependencia económica femenina encuentran aún cierta sanción social positiva, sobre todo las ligadas a la maternidad y a lo doméstico. Tal como reflejan los datos del CIS, en 1999 la cuarta parte de los jóvenes había alcanzado la autonomía económica, pero entre las jóvenes la proporción no superaba el 10 por 100. En cambio, la mitad de las mujeres (48 por 100) vivía exclusivamente de los ingresos de otras personas, cuando sólo el 34 por 100 de los hombres se encontraba en esa circunstancia.

La gran distancia detectada entre ambos sexos se explica por la alta dependencia femenina con respecto a sus cónyuges o parejas, mucho más infrecuente en los hombres (gráfico 3-11). Así, entre las jóvenes que viven totalmente o en parte de los ingresos de otras personas, el 20 por 100 se beneficia de los recursos de sus parejas, y sólo el 6 por 100 de los hombres se encuentra en situación

GRÁFICO 3-11

APORTACIONES ECONÓMICAS DE OTRAS PERSONAS A LOS INGRESOS DE LOS JÓVENES ENTRE 15 Y 29 AÑOS DE EDAD, 1998

(Porcentajes de jóvenes que reciben aportaciones sobre el total)



Fuente: Injuve, *Informe Juventud en España 2000*, 2002.

de dependencia conyugal. Por ello, es más habitual entre éstos el sostén económico a través de las familias de origen (90 por 100) que entre las primeras (76 por 100).

Si bien es cierto que el trabajo, como principal fuente de ingresos, es requisito indispensable para alcanzar la independencia económica, no asegura la autonomía completa. No en vano, solamente cuatro de cada diez jóvenes cuya actividad exclusiva es el trabajo son capaces de mantenerse por sí mismos y más de la mitad necesitan en uno u otro grado, las aportaciones familiares o de otras personas para vivir. Lógicamente los niveles de dependencia varían con los niveles de dedicación al trabajo remunerado, de modo que quienes tienen por única actividad el estudio y quienes se dedican a las tareas del hogar muestran las posiciones menos autónomas económicamente, con proporciones cercanas al 90 por 100.

La posición de dependencia económica se confirma con el reconocimiento mayoritario de la incapacidad para asumir todos los gastos propios pues, como

se desprende del Informe Juventud 2000, menos de la cuarta parte de la población joven afirma tener esa capacidad, que se relaciona fuertemente con la decisión de abandonar el hogar de origen.

No obstante, existe un sector de la población juvenil que viviendo en el domicilio familiar de origen admite su capacidad para hacerse cargo de todas sus necesidades económicas (12 por 100). A este respecto es interesante señalar que, de acuerdo con las conclusiones del mismo Informe, las tres razones más frecuentes por las que estos jóvenes, que habían alcanzado la autonomía económica, seguían viviendo con sus familias de origen eran: aumentar el ahorro con vistas a su futura emancipación; tener cubiertas determinadas necesidades; y motivos afectivos.

CAPÍTULO 4

LAS POLÍTICAS DE APOYO A LA VIVIENDA

Las motivaciones de los jóvenes para buscar el acceso a la vivienda son múltiples, entre ellas la movilidad laboral, los estudios, o la formación de un nuevo hogar. Si bien ello no implica la necesidad de comprar una vivienda, nueva o de segunda mano, como ya se ha analizado anteriormente, en España prima la cultura de la propiedad frente a otras alternativas de tenencia más económicas, como el alquiler, la autopromoción y otros alojamientos, entre los que se encuentran las residencias, los albergues juveniles y los pisos compartidos. Detrás de la opción escogida existe, por tanto, un proceso de análisis de los múltiples factores que inciden en la toma de una decisión: la estabilidad laboral, el volumen de ahorro previo, el nivel de precios de la vivienda, la financiación y la fiscalidad.

Además, en dicho proceso han de tenerse en consideración las diversas características del que cabría denominar «bien básico vivienda», entre otros⁴²: su necesidad como bien de consumo esencial y preferente; su durabilidad, del bien en sí y de la necesidad de su tenencia; su largo período de producción, situándose el proceso de edificación en torno a dos años; su alto coste de construcción y, en consecuencia, su elevado precio de venta; su heterogeneidad, marcada por las

⁴² Fernández Carbajal: «El mercado de la vivienda. Características y principales líneas de actuación». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 17-18. Enero/agosto 2000.

diferencias cuantitativas, cualitativas y de ubicación del parque residencial; y, cómo no, sus distintas formas de tenencia.

En este contexto adquieren pleno significado las políticas emprendidas por las distintas Administraciones públicas (estatal, autonómicas y locales), dirigidas a intervenir en el mercado del suelo y la vivienda, mediante el establecimiento de condiciones para la construcción de viviendas protegidas, así como la fijación de un sistema de ayudas cualificadas destinadas a financiar el acceso a la vivienda. De hecho, el artículo 47 de la Constitución Española establece que «Todos los españoles tienen derecho a disponer de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación».

4.1. MARCO DE ACTUACIÓN

La plasmación práctica de este principio rector de la política social y económica se ha desarrollado⁴³ a través de un sistema mixto de protección pública en materia de vivienda. Así, la regulación estatal atiende a las bases y coordinación de la planificación económica, con funciones tales como la definición de las actuaciones susceptibles de protección, la regulación de las fórmulas de financiación, el nivel de protección o la aportación de los recursos. Por su parte, las Comunidades Autónomas, en función de las competencias que tengan asumidas en sus respectivos Estatutos, estarían facultadas para desarrollar una política propia (con cargo a sus propios recursos) en materia de vivienda, incluido el fomento y la promoción de la construcción de viviendas que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política, y para la ejecución y gestión de los planes estatales de vivienda.

La política de vivienda, por otra parte, se encuentra íntimamente unida a la política urbanística. La creación o regeneración de unidades residenciales exige

⁴³ SSTC 179/1985, 95/1986, 152/1988. Este modelo entraña la superación del discurso de la exclusividad competencial, para dar cabida a materias coordinadas, compartidas o concurrentes, de forma que la cuestión resida sólo en la articulación de las competencias estatales y autonómicas. A propósito de estas cuestiones, el Informe 3/2000 del CES, sobre *Unidad de mercado y cohesión social*, entendió que la unidad de mercado también supone la igualdad de las condiciones básicas para el ejercicio de la actividad económica en todo el territorio nacional, lo que implica que la actividad de la construcción y el fomento de la vivienda tengan una regulación mínima uniforme en todo el Estado.

de adecuados instrumentos urbanísticos, en los que se defina los procesos de urbanización y edificación. A este respecto adquiere especial importancia la competencia municipal sobre esta materia.

La reforma registrada en materia de suelo, a raíz de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del suelo y valoraciones, simplificó el régimen urbanístico, agrupó las distintas clases de suelo en tres categorías (urbano, urbanizable, y no urbanizable), y eliminó valores como el inicial y el urbanístico. Redujo, asimismo, los trámites y etapas de adquisición gradual de derechos y deberes, con el objetivo de aumentar la oferta real de suelo y que el valor de éste fuese el más aproximado al de mercado. Además, en cumplimiento de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo⁴⁴, renunció a incidir en los aspectos relativos al planeamiento, a la gestión urbanística y al control de ambos, por ser materias que correspondían a las Comunidades Autónomas.

La Ley ha obtenido el respaldo del Tribunal Constitucional⁴⁵ para la vinculación de la propiedad urbana a la ordenación urbanística de la ciudad, sin exigencia de ninguna clase específica de plan urbanístico, de forma que toda mención a «planeamiento general» o «planeamiento de desarrollo» es interpretada no como una opción urbanística del Estado sino como una referencia a cualquier plan o decisión de ordenación urbanística, cuestión esta cuya decisión corresponde a cada Comunidad Autónoma. No obstante, se han declarado nulos los artículos 16.1 y 38, por entender que ambos exceden de las competencias estatales.

Con todo, la Ley del suelo no agota la regulación de las materias de exclusiva competencia estatal, dado que la regulación del derecho de propiedad y su contenido es materia civil, cuya competencia corresponde al Estado. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha considerado que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material.

En otro orden de cosas, cabe traer a colación el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio⁴⁶, de Medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, cuya tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley se encuentra

⁴⁴ Esta Sentencia declaró inconstitucional prácticamente la totalidad del marco normativo plasmado en el Texto refundido de la Ley sobre Régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

⁴⁵ Sentencia 164/2001, de 11 de julio.

⁴⁶ BOE de 24 de junio de 2000.

pendiente en la actualidad de Informe de la Comisión de Infraestructuras. Obedece este Decreto, respecto al sector inmobiliario, a la necesidad de dinamizar un rígido mercado que, como consecuencia del fuerte crecimiento de la demanda y la incidencia del precio del suelo en el precio de la vivienda, requiere un incremento en la oferta de suelo urbanizable, que redunde positivamente en el precio final de los bienes inmobiliarios.

Las medidas adoptadas tratan de evitar márgenes de discrecionalidad en la actuación administrativa, incrementar el suelo urbanizable, y dotar de mecanismos de participación a la Administración y a la iniciativa privada. Para ello, se procede a la modificación de diversos aspectos de la Ley 6/1998:

- Se elimina del concepto de suelo no urbanizable aquel que se considere «inadecuado para un desarrollo urbano»⁴⁷.
- En la regulación de los derechos de los propietarios de suelo urbanizable, se permite que la transformación del suelo urbanizable pueda ser también promovida por las Administraciones Públicas, con independencia de su competencia para la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo.
- Se otorga a la iniciativa privada el derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, mediante la presentación ante el correspondiente Ayuntamiento de un proyecto de delimitación o de planeamiento.

Otros ejemplos de iniciativas normativas autonómicas, dirigidas a evitar los procesos de retención, son los de las regulaciones urbanísticas de la Comunidad Valenciana y de la Comunidad de Madrid. Sus respectivas Leyes del suelo contemplan la figura de un «agente urbanizador», tercero ajeno al propietario que, en su caso, puede proponer la promoción y desarrollo de la urbanización del suelo.

Finalmente, la consideración de la vivienda como un hecho urbano requiere, conforme a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local, la necesaria implicación de los municipios en la resolución de los proble-

⁴⁷ Esta supresión ha provocado diversas reacciones. Distintos municipios de más de 50.000 habitantes y la Junta de Extremadura anunciaron la intención de interponer recurso ante el Tribunal Constitucional, al entender que el RD invade su ámbito competencial.

mas de la vivienda, tanto en lo concerniente a la generación de suelo urbanizable, como a la planificación, promoción y gestión inmobiliaria⁴⁸, lo que significa la asunción de un papel activo en la promoción y administración de su patrimonio de vivienda. Del mismo modo, el Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial, contempla expresamente a las Corporaciones Locales como posibles promotores de este tipo de viviendas.

En todo caso, la política de fomento de acceso a la vivienda se dirige a adquirentes, adjudicatarios, promotores individuales o arrendatarios, cuyos ingresos familiares no excedan de 5,5 millones de pesetas, y su marco normativo se recoge en alguno de los siguientes regímenes:

- Viviendas calificadas de protección oficial al amparo del Real Decreto-Ley 31/1978, Real Decreto 3148/1978, y demás normativa de desarrollo.
- Otras Viviendas con protección pública, calificadas o declaradas como protegidas conforme a la normativa propia de las Comunidades Autónomas o de las Ciudades de Ceuta o Melilla.

La intervención administrativa en materia de vivienda se ha plasmado en distintos Planes Plurianuales, que han venido a desarrollar las normas básicas de acceso y financiación por parte de la Administración del Estado.

La instrumentación financiera y distribución territorial de estos Planes se ha llevado a cabo mediante «Convenios-Marco» entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁴⁹. Los Convenios de colaboración se han firmado en conferencias sectoriales *ad hoc*. Así, para el Plan 1992-1995, la celebrada en Murcia el 21 de enero de 1992, para el Plan 1996-1999, la celebrada en Santander el 29 de enero de 1996, y para el Plan 1998-2001, la conferencia celebrada en Valencia el 28 de marzo de 1998.

De igual forma cabe citar la figura de los «contratos-programas» que aúnan la actuación de los Ayuntamientos a los Planes de Vivienda, y, por tanto, el compromiso de las distintas Administraciones, Central, Autonómica y Local en el de-

⁴⁸ El artículo 25.2 d) de la LBRL determina la competencia municipal, en los términos de la legislación estatal y autonómica, para la «ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística», así como para la «promoción y gestión de viviendas».

⁴⁹ Las SSTC 13/1992 y 68/1996 vinieron a justificar y apoyar la concertación de las actuaciones estatales y autonómicas en materia de vivienda.

sarrollo de programas temporales de consecución de suelo, promoción de viviendas y actuaciones de rehabilitación.

4.2. POLÍTICA ESTATAL

4.2.1. Los planes plurianuales de vivienda

En la década de los noventa se aprobaron el Plan 1992-1995, el Plan 1996-1999, y el Plan 1998-2001. Estos Planes constituyen la política de intervención de las Administraciones Públicas en materia de vivienda y suelo residencial, y determinan un conjunto de medidas y ayudas económicas que pretenden incidir en mejorar la estructura del mercado de la vivienda, aumentar la oferta de viviendas en alquiler, estimular la actividad rehabilitadora y propiciar la generación de suelo urbanizado. Los criterios valorativos se vienen fijando tanto en la calificación jurídica y características de la vivienda, como en el nivel de renta de los destinatarios⁵⁰, pudiendo distinguir entre un régimen «General», cuando los ingresos de los beneficiarios no excedan de 5,5 millones de pesetas al año, y un régimen «Especial», cuando sus ingresos no superen 2,5 millones de pesetas.

El Plan de Vivienda referido al período 1998-2001⁵¹ nació a raíz de las transformaciones registradas en el mercado inmobiliario y financiero. La financiación cualificada de las actuaciones protegidas en el Plan comprendía:

- Préstamos cualificados: aquéllos que cuentan con un tipo de interés más bajo que el de mercado⁵².

⁵⁰ La consideración de los ingresos familiares se realiza en atención a la base imponible del IRPF.

⁵¹ Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo, cuya entrada efectiva en vigor se produjo el 20 de octubre de 1998, con la publicación de la Resolución del Consejo de Ministros de 18 de septiembre, por el que se fijan el tipo de interés efectivo anual (esencial para el funcionamiento de los préstamos cualificados) y demás condiciones de financiación de las actuaciones protegibles del Plan de Vivienda 1998-2001. Modificado por los Reales Decretos 1190/2000, de 23 de junio, y 115/2001, de 9 de febrero.

⁵² En este sentido, Resolución de 9 de abril de 2001, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de marzo de 2001, sobre mantenimiento de la vigencia de los tipos de interés aplicables a los préstamos cualificados concedidos por las entidades de crédito en el marco de los Convenios sucritos con el Estado, para la financiación de los programas 1995 y 1998 correspondientes, respectivamente, a los planes de vivienda 1992-1995 y 1996-1999 (BOE de 20 de abril). Así como la Resolución de 9 de abril de 2001, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, por la que se dispone la publi-

- Subsidiación del préstamo: en cuyo caso la Administración Pública abona a la entidad bancaria prestataria un porcentaje de las cuotas de amortización de los intereses del préstamo.
- Subvenciones: en distintas cuantías, dependiendo de la actuación y los beneficiarios, personales y a fondo perdido.

Con estas ayudas pudieron ser financiadas distintas actuaciones, entre ellas: viviendas de nueva construcción de protección pública, incluidas las VPO; adquisición de viviendas ya construidas; rehabilitación de áreas, edificios o viviendas; obtención de suelo para su urbanización y edificación o formación de patrimonios públicos, destinados a la promoción de viviendas protegidas; y, las viviendas promovidas para arrendamiento, u otros alojamientos declarados protegidos, comprendiendo fórmulas intermedias entre la vivienda habitual y la residencia colectiva.

La principal novedad de este Plan de Vivienda se produjo a raíz del Real Decreto 115/2001, de 9 de febrero, norma que amplió las modalidades de financiación cualificada a través de la creación de la «Ayuda Estatal Directa a la Entrada» (AEDE). Esta ayuda se diseñó para el primer acceso a la vivienda en propiedad de personas cuyos ingresos no excedan de 3,5 millones de pesetas anuales, y siempre que la vivienda adquirida no exceda de 90 metros cuadrados útiles. Esta ayuda ampliaba el concepto de joven a los 35 años de edad, reflejando el alargamiento de la edad de emancipación juvenil.

La «ayuda a la entrada» implicaba el abono de un determinado porcentaje⁵³ del precio total de la vivienda que figura en la escritura de compraventa o adjudicación o, caso de promoción individual para uso propio, de la suma de los valores de la edificación y del suelo. Con carácter general, viene a constituir una alternativa adicional a los instrumentos de intervención del Plan de Vivienda, a elegir por los potenciales compradores; no obstante, conscientes de la mayor necesidad de los adquirentes de viviendas de régimen especial, se preveía que éstos disfrutasen, además, de una subsidiación, durante cinco años, del 15 por 100 de la cuota del préstamo.

cación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de marzo de 2001, sobre modificación del tipo de interés efectivo anual vigente para los préstamos cualificados concedidos o que se concedan en el ámbito del plan de vivienda 1998-2001.

⁵³ Se establece una cuantía básica, por tipo de vivienda, y unas cuantías adicionales para jóvenes, familias numerosas, unidades familiares monoparentales, y unidades familiares en que haya personas con discapacidades.

CUADRO 4-1

ACTUACIONES DEL PLAN DE VIVIENDA, 1996-1999

(Actuaciones previstas, realizadas y grado de cumplimiento sobre objetivos iniciales)

Tipos de actuaciones	Actuaciones previstas	Actuaciones realizadas		Grado de cumplimiento (%)
	1997	1997	1998 (1)	1997
Viviendas Protección Oficial	81.881	77.315	25.156	94,4
Régimen General	57.312	53.683	16.536	93,7
Régimen Especial	24.569	23.632	8.620	96,2
Viviendas Precio Tasado	30.342	22.457	6.612	74,0
Rehabilitación	31.007	25.445	13.084	82,1
Total Viviendas	143.230	125.217	44.932	87,4
Suelo	26.071	19.017	6.649	72,9
Total	169.301	144.234	51.581	85,2

(1) Sin disponer los datos referidos a actuaciones previstas y grado de cumplimiento en 1998. Este Plan finalizó el 20 de octubre de 1998, con la entrada efectiva en vigor del Plan 1998-2001, que en 1998 implicó 32.183 actuaciones, de las que el 74 por 100 se destinó a construcción para la venta en régimen general, 16 por 100 a régimen especial, un 1,6 por 100 a alquiler, un 7 por 100 a adquisición de viviendas ya existentes, y un 0,3 por 100 a rehabilitación.

Fuente: Ministerio de Fomento.

ACTUACIONES DEL PLAN DE VIVIENDA, 1998-2001

Tipos de actuaciones	Actuaciones previstas		Actuaciones realizadas		Grado de cumplimiento (%)	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Viviendas protegidas de nueva construcción	78.527	79.975	56.515	37.202	72,0	46,5
– Para venta	75.536	76.837	53.908	s.d.	71,4	s.d.
– Para alquiler	2.991	3.102	2.607	s.d.	87,2	s.d.
Cofinanciación de VPO	516	590	62	s.d.	12,0	s.d.
– Para venta	132	185	25	s.d.	18,9	s.d.
– Para alquiler	384	405	37	s.d.	9,6	s.d.
Adquisición de otras viviendas existentes	13.987	13.757	7.338	7.747	52,5	56,3
Rehabilitación	21.976	22.648	32.962	44.753	150,0	197,6
Suelo	24.366	29.790	22.485	18.633	92,3	62,5
Total	139.372	146.760	119.362	108.335	85,6	73,8

Fuente: Ministerio de Fomento.

No obstante, pese al esfuerzo programático, la repercusión de estos planes no ha llegado a alcanzar la totalidad de los objetivos previstos, de forma que el peso de la vivienda protegida, lejos de crecer, ha disminuido en los últimos años. En este sentido, de la evolución de los planes de vivienda y su reflejo en el mercado inmobiliario, cabe deducir las siguientes consideraciones:

- La dificultad más importante para la promoción de viviendas protegidas ha sido la escasez y carestía de suelo urbanizado, poco compatible con los precios máximos establecidos para este tipo de vivienda.
- Tomando como referencia los años 1996 a 2000, puede apreciarse cómo en las actuaciones realizadas en virtud de los Planes de vivienda han predominado la construcción de viviendas de Régimen General, por encima de las dirigidas a Régimen Especial, alquiler o rehabilitación.
- Se ha registrado un continuo descenso anual en las actuaciones desarrolladas en vivienda protegida. En el año 2000 apenas se cumplió un 46 por 100 de las actuaciones previstas en vivienda protegida de nueva construcción, un 62,5 por 100 en las relativas al suelo. Si se atiende al grado de cumplimiento total del plan en dicho año, se observa una disminución de 12 puntos respecto a 1999, lo que entrañó dejar sin atender un 26,2 por 100 de las actuaciones previstas (cuadro 4-1).

4.2.2. El Plan de Vivienda 2002-2005

El Real Decreto 1/2002, de 11 de enero⁵⁴, regula las medidas de financiación de las actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005. Con posterioridad, el Consejo de Ministros⁵⁵ ha venido a autorizar un total de 17.191,87 millones de euros como volumen máximo de recursos a convenir por el Ministerio de Fomento con las entidades de crédito, para financiar las actuaciones de este Plan de Vivienda.

⁵⁴ BOE de 12 de enero. No obstante, la disposición transitoria primera declaraba la prórroga temporal de la vigencia del Plan anterior hasta la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros en el que se determinase el tipo de interés efectivo anual de los préstamos cualificados. Ello ha tenido lugar con la Resolución de 10 de abril de 2002 de la Secretaría de Estado de Infraestructuras (BOE de 18), en la que se reproduce el Acuerdo del Consejo de Ministros del día 5 de abril, que fija un tipo del 4,45 por 100 para las actuaciones protegidas del programa del año 2002.

⁵⁵ Reunión del día 8 de febrero de 2001.

En el ámbito del Real Decreto se contemplan las siguientes actuaciones:

- Promoción de viviendas de nueva construcción, sujetas a regímenes de protección pública, para su cesión en arrendamiento, venta o uso propio, así como la adquisición de las viviendas promovidas.
- Cofinanciación de la promoción de viviendas calificadas de promoción pública, para su cesión en arrendamiento, a través de Convenios suscritos con las Comunidades Autónomas.
- Adquisición de otras viviendas existentes, libre o de protección pública, en los supuestos establecidos. El régimen aplicable, en cuanto a condiciones y ayudas, se remite al regulado para las viviendas protegidas de nueva construcción.
- Rehabilitación de áreas urbanas, de edificios y de viviendas.
- Urbanización del suelo para su inmediata edificación, con destino predominante a la promoción de viviendas de protección pública.
- Promoción de alojamientos declarados protegidos, que constituyan fórmulas intermedias entre la vivienda individual y la residencia colectiva. Este tipo de actuaciones se acoge a la financiación cualificada correspondiente a las viviendas promovidas para el arrendamiento.

El Plan determina una categoría única de vivienda protegida, para la que exige dos requisitos, relativos al precio y a la superficie útil máxima. Respecto al precio, establece un coste básico a nivel nacional, fijado para el año 2002 en 623,77 euros por metro cuadrado de superficie útil⁵⁶, que puede ser incrementado por las Comunidades Autónomas en un máximo de 1,56 veces, en caso de venta, y en 1,25 veces, en caso de arrendamiento, máximos sobre los que cabe, a su vez, un incremento adicional en el supuesto de viviendas situadas en un municipio singular. Se prevén tres grupos de municipios singulares, con altos precios medios comparativos y especiales dificultades de acceso a la vivienda.

⁵⁶ Lo que equivale a 103.787 pesetas, un 3,27 por 100 más que el precio establecido en el año 2001. El Plan prevé su revisión anual. Sobre este particular el texto definitivo del Plan ha modificado el sistema señalado en su Anteproyecto, en el que se atendía al mismo porcentaje de aumento que el coeficiente corrector del valor catastral establecido en la Ley de Presupuestos, a efectos del IBI. Según la redacción final del Decreto el precio revisado será acordado en Consejo de Ministros, conforme a diversos factores, entre ellos: grado de evolución del Plan, indicadores de precios de la vivienda libre; costes de la edificación residencial.

El precio máximo en ellos puede verse incrementado hasta un 40, un 20, o un 10 por 100, respectivamente (tabla 4-1).

TABLA 4-1

MUNICIPIOS SINGULARES A EFECTOS DEL PLAN DE VIVIENDA 2002-2005

<p>Grupo A</p>	<p>Comunidad Autónoma de Baleares: Alaior, Alaró, Alcudia, Algaida, Andratx, Artá, Bunyola, Calviá, Campanet, Campos, Capdepera, Ciutadella, Es Mercadal, Es Migjorn, Esporles, Formentera, Fornalutx, Lluc Major, Manacor, Marratxi, Palma, Pollença, Puigpunyet, Sant Lluís, Santa Eulalia, Santa María, Santanyí, Sencelles, Ses Salines, Sineu, Sóller, Son Servera, Valldemossa.</p> <p>Comunidad Autónoma de Cataluña: Barcelona, Badalona, Esplugues de Llobregat, Hospitalet de Llobregat, Montcada i Rexac, Sant Adrià de Besós, Sant Cugat del Vallés, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sta. Coloma Gramenet.</p> <p>Comunidad Autónoma de Madrid: Madrid</p>
<p>Grupo B</p>	<p>Comunidad Autónoma de Baleares: Consell, Costitx, Eivissa, Lloseta, Maó, Montuiri, Muro, Sant Antoni, Sant Joan, Sant Josep, Sant Llorenç, Sta. Margalida, Selva.</p> <p>Comunidad Autónoma de Cataluña: Alella, Badía del Vallés, Barberá del Vallés, Cabrera de Mar, Cabriels, Castelldefels, Cerdanyola del Vallés, Cornellá de Llobregat, Gavá, Granollers, El Masnou, Matadepera, Mataró, Molins de Rei, Mollet del Vallés, Montgat, Pallejá, El Papiol, El Prat de Llobregat, Premiá de Dalt, Premiá de Mar, Ripollet, Rubí, Sabadell, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Feliú de Llobregat, Sant Quirze del Vallés, Sant Vicenç del Horts, Santa Coloma de Cervelló, Sitges, Teiá, Terrasa, Tiana, Viladecans, Vilassar de Dalt, Vilassar de Mar.</p> <p>Comunidad Autónoma de Madrid: Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Algete, Arganda del Rey, Boadilla del Monte, Brunete, Colmenar Viejo, Coslada, Fuenlabrada, Fuente el Saz de Jarama, Galapagar, Getafe, Las Rozas de Madrid, Leganés, Majadahonda, Mejorada del Campo, Móstoles, Paracuellos del Jarama, Parla, Pinto, Pozuelo de Alarcón, Rivas-Vaciamadrid, San Fernando de Henares, San Lorenzo de El Escorial, S.S. Reyes, Torrejón de Ardoz, Torreldones, Tres Cantos, Velilla de San Antonio, Villanueva de la Cañada, Villanueva del Pardillo, Villaviciosa de Odón.</p> <p>Comunidad Autónoma de Andalucía: Alcalá de Guadaira, Algeciras, Almería, Cádiz, Chiclana de la Frontera, Córdoba, Dos Hermanas, El Ejido, El Puerto de Sta. María, Fuengirola, Granada, Huelva, Jaén, Jérez de la Frontera, La Línea de la Concepción, Linares, Málaga, Marbella, Motril, San Fernando, Sanlúcar de Barrameda, Sevilla, Vélez-Málaga.</p> <p>Comunidad Autónoma de Asturias: Gijón, Oviedo.</p> <p>Comunidad Autónoma de Baleares: Binissalem, Búger, Es Castell, Felanitx, Ferreries, Inca, Mancor, Petra, Sta. Eugènia.</p> <p>Comunidad Autónoma de Cantabria: Santander.</p>

TABLA 4-1 (cont.)

MUNICIPIOS SINGULARES A EFECTOS DEL PLAN DE VIVIENDA 2002-2005

Grupo C	<p>Comunidad Autónoma de Castilla y León: Burgos, Salamanca y Valladolid.</p> <p>Comunidad Autónoma de Cataluña: Girona, Igualada, Lleida, Manresa, Tarragona, Vic, Vilafranca Penedés, Vilanova i La Geltrú.</p> <p>Comunidad Autónoma de Galicia: La Coruña, Santiago de Compostela, Vigo.</p> <p>Comunidad Autónoma de Madrid: Ajalvir, Arroyomolinos, Cobeña, Collado Villalba, Colmenarejo, Humanes de Madrid, Moraleja de Enmedio, Navalcarnero, San Martín de la Vega, Valdemoro.</p> <p>Comunidad Autónoma de La Rioja: Logroño</p> <p>Ciudades Autónomas: Ceuta.</p>
--------------------	---

Nota: los efectos de la declaración de municipios singulares requieren el otorgamiento de los correspondientes Convenios con las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Fuente: Orden FOM/738/2002, de 27 de marzo (BOE de 6 de abril).

La superficie útil máxima prevista para las viviendas acogidas a esta financiación se sitúa en 90 metros cuadrados, en general, y en 120 metros cuadrados, cuando se trate de familias numerosas, a las que cabría reservar hasta un 15 por 100 de las viviendas de cada promoción.

Para acceder a la financiación cualificada se requiere que los beneficiarios cumplan, con carácter general, las siguientes condiciones:

- Destinar la vivienda a su residencia habitual y permanente.
- No disponer de otra vivienda de protección pública, o de vivienda libre, en la misma localidad, que exceda de determinados valores.
- No superar el nivel de ingresos familiares máximos⁵⁷ establecido: 5,5 veces el SMI, para la obtención de préstamos cualificados; 4,5 veces el SMI, para la subsidiación del préstamo y ayudas estatales directas espe-

⁵⁷ La determinación del nivel de ingresos se automatiza en comparación a anteriores Planes. Así, ahora se atiende al número de veces el SMI de los ingresos familiares, una vez aplicados a éstos los coeficientes multiplicativos determinados en el Plan 2002-2005.

ciales a la entrada; y, 3,5 veces el SMI, para el nivel básico de la mencionada ayuda a la entrada.

- No haber sido beneficiario, en los diez años anteriores, de otras ayudas estatales a la vivienda, salvo en los supuestos de cambio de localidad de residencia o necesidad de una familia numerosa de una vivienda de mayor superficie.

El Plan establece prohibiciones y limitaciones para disponer o descalificar la vivienda protegida. Los adquirentes, adjudicatarios y promotores individuales, para uso propio, no podrán transmitir intervivos ni ceder el uso de la vivienda, por ningún título, durante un plazo de diez años⁵⁸. La descalificación no podrá producirse de forma voluntaria hasta transcurridos quince años desde la calificación.

La financiación cualificada, de las actuaciones calificadas o declaradas como protegidas por las Comunidades Autónomas, admite diversas modalidades: préstamos cualificados, por un lado, y, por otro, ayudas económicas directas, entre las que se distingue la subsidiación de los préstamos cualificados⁵⁹, las subvenciones y la ayuda a la entrada.

El Plan prevé, además, un sistema cualificado para el primer acceso a la vivienda en propiedad, diseñado para adquirentes, adjudicatarios y promotores individuales, para uso propio de viviendas, cuyos ingresos familiares no superen 4,5 veces el SMI.

Las características específicas de cada modalidad de financiación dependen del tipo de actuación protegida:

En primer lugar, en la venta o adjudicación de viviendas de protección pública de nueva construcción, la cuantía máxima de los préstamos cualificados asciende a un 80 por 100 del precio máximo de venta o adjudicación, o, en su caso, del valor de edificación sumado al del suelo. Este préstamo se prevé tanto para los

⁵⁸ Salvo supuestos excepcionales de subasta por ejecución judicial del préstamo.

⁵⁹ En este caso se observa, igualmente, una flexibilización del texto definitivo del Plan frente al recogido en su Anteproyecto: este último preveía un tipo de interés efectivo anual de un 85 por 100 de la media aritmética del tipo porcentual de referencia de los préstamos hipotecarios del conjunto de entidades de crédito, elaborado por el Banco de España. El Decreto, renuncia, sin embargo, a fijar porcentaje alguno, dejando su establecimiento al sistema que se regule por Orden del Ministerio de Fomento.

promotores, de forma directa, como para los adquirentes o adjudicatarios, bien directamente o por subrogación en el préstamo del promotor. En cuanto al plazo de amortización, se determina que será de 20 años, prorrogable por otros dos años más, previo acuerdo entre la entidad financiera y el prestatario, en caso de interrupción temporal de las cuotas a pagar a causa de situaciones de desempleo.

Para el primer acceso a la vivienda en propiedad, se regula la subsidiación de las cuotas de los préstamos cualificados obtenidos por adquirentes, adjudicatarios y promotores individuales. De forma alternativa o complementaria, se establece, asimismo, la Ayuda Estatal Directa a la Entrada, en su cuantía básica, destinada a facilitar el pago de la entrada correspondiente al precio de venta o adjudicación de la vivienda, mediante el pago de un determinado porcentaje de su precio total.

Destaca de forma notable el sistema general de ayudas configurado para la adquisición de estas viviendas. Así, el importe de uno y otro tipo de financiación depende de su percepción conjunta, o bien de que se renuncie a la AEDE, en cuyo caso se incrementan los porcentajes de subsidiación (tabla 4-2).

Además, para las familias numerosas se prevé un incremento adicional de 5 puntos porcentuales durante los cinco primeros años de amortización del préstamo cualificado.

Por otra parte, hay que subrayar que, de forma novedosa, el Plan contempla, junto a la mencionada cuantía básica de la AEDE, una cuantía especial de ayuda estatal directa a la entrada, que entraña el pago adicional de una determinada cantidad a los beneficiarios que reúnan alguna o varias de las circunstancias que se señalan (tabla 4-3).

Respecto a los jóvenes, como ya sucediera con el Plan de Vivienda 1998-2001, su concepto abarca hasta los 35 años de edad, si bien ahora se matiza el requisito de que aporte la totalidad o la mayor parte de los ingresos familiares.

En cuanto al arrendamiento, la financiación de actuaciones destinadas a este fin implica la vinculación de la vivienda a este régimen de uso durante un plazo de 10 o 25 años⁶⁰, según el período de amortización del préstamo.

⁶⁰ Para los casos de vinculación a este régimen por 25 años, el Plan regula que, transcurridos diez años, el arrendador pueda ofrecer en venta hasta un 50 por 100 de las viviendas, previa notificación a la Comunidad Autónoma y en las condiciones establecidas.

TABLA 4-2
**SUBSIDIACIÓN DE PRÉSTAMOS Y AYUDA A LA ENTRADA
 EN EL PLAN DE VIVIENDA 2002-2005**

Ingresos familiares	AEDE Porcentaje precio vivienda	Subsidiación	
		Porcentaje sobre cuota	Duración (años)
Hasta 1,5	11	20	10
De 1,5 a 2,5	8	15	10
De 2,5 a 3,5	5	10	5
De 3,5 a 4,5	—	5	5

SUBSIDIACIÓN DE PRÉSTAMOS (SIN AEDE)

Ingresos familiares	Hasta 1,5	De 1,5 a 2,5	De 2,5 a 3,5
Porcentaje subsidiación	40	30	15
Duración años	10	10	10

Fuente: Real Decreto 1/2002, de 11 de enero.

TABLA 4-3
AEDE, PLAN DE VIVIENDA 2002-2005: CUANTÍA ESPECIAL (1) (2)

Jóvenes (euros)	Familias numerosas		Otras circunstancias (euros) (3)
	Número de hijos	euros	
3.000	3	3.000	900
	4	3.600	
	5 o más	4.200	

Notas: (1) Las cuantías especiales son acumulables entre sí. (2) En el supuesto de viviendas situadas en municipios singulares, las cuantías se incrementarán en el mismo porcentaje. (3) Bajo el epígrafe otras circunstancias se incluye: familias monoparentales, aquellas en que haya personas con minusvalías y las que tengan a su cargo a mayores de 65 años.

Fuente: Real Decreto 1/2002, de 11 de enero.

Dicho plazo es determinante, asimismo, para la fijación de la renta anual máxima, establecida en un 4 por 100 del precio de la vivienda, cuando el préstamo cualificado tenga un plazo de amortización de 25 años, y en un 7 por 100, cuando el préstamo sea a 10 años.

Respecto a las modalidades de financiación, el Plan establece el siguiente sistema de ayudas estatales para la promoción de viviendas protegidas en alquiler (tabla 4-4).

TABLA 4-4
AYUDAS A LA PROMOCIÓN DE VIVIENDA EN ALQUILER.
PLAN DE VIVIENDA 2002-2005

Ayudas al promotor	Arrendamiento a 10 años	Arrendamiento a 25 años
Subvención (1) (2)	15	20
Subsidiación (Porcentaje/Duración)	30/5 años 20/5 años	50/5 años 40/15 años

Notas: (1) La subvención asciende a la cuantía resultante de aplicar el porcentaje señalado sobre el precio de la vivienda. (2) Sólo para viviendas cuya superficie útil no exceda de 70 metros cuadrados útiles.

Fuente: Real Decreto 1/2002, de 11 de enero.

En otro orden de cosas, cabe subrayar dos importantes aspectos contemplados en el Plan respecto a las actuaciones dirigidas al arrendamiento de la vivienda protegida de nueva construcción: por un lado, la posibilidad de su edificación sobre suelos en régimen de cesión del derecho de superficie; y, por otro lado, la alternativa de los promotores, previa autorización de la Comunidad Autónoma, de enajenar estas viviendas, en cualquier momento del período de vinculación, a nuevos titulares, incluidos sociedades o fondos de inversión inmobiliaria, los cuales se subrogarían en sus derechos y obligaciones.

Dentro de la rehabilitación se financian tanto las actuaciones dirigidas a áreas urbanas como a edificios y a viviendas (tabla 4-5). Las primeras buscan revitalizar áreas integradas, zonas o barrios en proceso de degradación; en los edificios se busca tanto su adecuación estructural o funcional como su remodelación, modificando la superficie útil de las viviendas⁶¹ o el número de éstas; finalmen-

⁶¹ El Plan exige que, tras la rehabilitación del edificio, las viviendas presenten una superficie útil mínima de 60 metros cuadrados.

te, la rehabilitación de viviendas tiene como fin dotarlas de condiciones mínimas de habitabilidad.

La protección se materializa sobre el presupuesto de la actuación, comprendiendo en éste el coste total de las obras, a cuyo efecto se tiene en consideración el precio de ejecución, los honorarios facultativos y de gestión, los tributos y, en su caso, el coste de adquisición del inmueble. No obstante, el presupuesto protegido no puede superar el 70 por 100 del precio máximo de venta establecido en

TABLA 4-5
AYUDAS A LA REHABILITACIÓN EN EL PLAN DE VIVIENDA 2002-2005

Actuación	Condiciones	Ayudas	
		Subvención	Subsidiación
Áreas de rehabilitación	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo del Ayuntamiento y declaración por la Comunidad Autónoma. - Acuerdos específicos en las Comisiones Bilaterales de Seguimiento (Estado-CCAA). 	<ul style="list-style-type: none"> -40% del coste rehabilitación (máximo 4.000 €/vivienda). -25% del coste reurbanización (máx. 25% coste rehabilitación). 	
Edificios	<ul style="list-style-type: none"> - Antigüedad mínima edificio: 15 años (excepto supresión barreras arquitectónicas o adaptación a normativa vigente). - Adecuación estructural y funcional del edificio (o alcanzarla por la rehabilitación). - Ingresos familiares: en el 60% ocupantes, inferiores a 5,5 veces SMI. 	<ul style="list-style-type: none"> Máximo: -1.240 €/vivienda. -3.100 €/vivienda (si ingresos <3,5 SMI). -3.410 €/vivienda (si, ad. +, 65 años). -3.720 €/vivienda . (arrendamientos sujetos prórroga forzosa). 	20% préstamo cualificado (préstamo máximo: coste total actuación).
Viviendas	<ul style="list-style-type: none"> - Antigüedad mínima vivienda: 15 años (excepto supresión barreras arquitectónicas o adaptación a normativa vigente). - Adecuación estructural y funcional del edificio. - Ingresos familiares: inferiores a 3,5 veces SMI. 	<ul style="list-style-type: none"> -2.480 €/vivienda. -3.100 €/vivienda. (si + 65 años). -3.410 €/vivienda. (arrendamientos sujetos prórroga forzosa). 	

Fuente: Real Decreto 1/2002, de 11 de enero.

el Plan, en caso de rehabilitación de edificios⁶², o el 50 por 100 de dicho precio para la rehabilitación de viviendas.

Finalmente, por lo que se refiere a la urbanización de suelo, la financiación protegida contempla como actuación general la urbanización para la inmediata edificación, siempre que su destino predominante (al menos, un 50 por 100 de su edificabilidad) sea la promoción de viviendas sujetas a regímenes de protección pública.

De forma específica, el Plan recoge, igualmente, la figura de las «áreas de urbanización prioritaria», como aquellas en las que, por convenio entre el Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma, el porcentaje de edificabilidad destinado a viviendas protegidas se eleve al 75 por 100.

Como condiciones necesarias, se establece que el promotor debe acreditar su derecho para urbanizar sobre el suelo (propiedad, derecho de superficie, concierto...)⁶³, iniciar la construcción de las viviendas en un plazo máximo de tres años, y adjuntar memoria de viabilidad técnico-financiera y urbanística del proyecto.

Respecto a la financiación cualificada de estas actuaciones, como nota común, ambas pueden contar con un préstamo cualificado por el coste teórico de la urbanización⁶⁴, el cual no podrá exceder del coste total, y en cuanto a subsidios y subvenciones, se distinguen las que se contemplan en la siguiente tabla (tabla 4-6).

En otro orden de cosas, respecto a la instrumentación financiera e institucional de las distintas medidas contempladas en el Real Decreto, se mantiene la dinámica de desarrollo del Plan a través de convenios con las Comunidades Autónomas y con las entidades financieras, además del análisis de su evolución por las Comisiones multilaterales de Seguimiento.

Importante novedad del Plan 2002-2005 es la distinción en la distribución de los recursos estatales entre aquellos que son objeto de asignación por territorios,

⁶² El porcentaje se eleva hasta un 80 por 100 en los supuestos de inclusión de la adquisición del inmueble para su inmediata rehabilitación. Además, ha de tenerse en cuenta que cabe incrementar el presupuesto protegido hasta un 25 por 100 en edificios situados en conjuntos históricos.

⁶³ En caso de derecho de superficie, se exige una duración mínima de 50 años.

⁶⁴ El coste teórico se obtiene del producto de la superficie edificable por el 9 por 100 de 1,25 veces el precio básico, a nivel estatal, del metro cuadrado de la superficie útil.

TABLA 4-6
**AYUDAS A LA URBANIZACIÓN PROTEGIDA DEL SUELO
 EN EL PLAN DE VIVIENDA 2002-2005**

Actuación	Ayudas	
	Subsidiación	Subvención (1)
Actuación general	20% de la cuota del préstamo cualificado.	Alternativa: 20% préstamo. (máximo 1.200 €/vivienda)
Áreas prioritarias	40% de la cuota del préstamo cualificado.	Alternativa: 40% préstamo. (máximo 2.400 €/vivienda)

(1) El porcentaje de subvención se aplica sobre el préstamo cualificado obtenido si se renuncia a la subsidiación, o sobre el préstamo que se hubiese podido obtener si se renuncia al préstamo cualificado.

Fuente: Real Decreto 1/2002, de 11 de enero.

en virtud de convenios entre las Administraciones competentes, y aquéllos que no son asignables territorialmente. Con esta última figura, cuyo montante asciende a un 20 por 100 de los recursos del Plan, se pretende establecer un fondo de reserva que permita fomentar determinadas modalidades de actuaciones protegidas o, en general, flexibilizar y mejorar la evolución y grado de cumplimiento del Plan.

4.3. POLÍTICAS AUTONÓMICAS

Junto a las líneas definidas por el Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios también han prestado especial atención a las necesidades de vivienda en sus respectivos ámbitos territoriales. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que, si bien se cuenta con información sobre distintos planes y programas llevados a cabo, no se dispone de datos estadísticos sobre el número de actuaciones desarrolladas ni de las partidas presupuestarias destinadas a este respecto. Sin embargo, el conocimiento y difusión de este tipo de medidas autonómicas y locales permite avanzar hacia la consecución del derecho constitucional (artículo 47 CE) a disfrutar una vivienda digna y adecuada.

La intervención de las Comunidades Autónomas, dadas sus competencias en la materia, se desarrolla en un amplio abanico de acciones, que, de forma resumida, comprende:

- Elaboración de su propia normativa en materia de vivienda y ordenación del territorio.
- Definición y desarrollo de su política de vivienda.
- Programación, ejecución, control y seguimiento de las promociones públicas.
- Administración de su patrimonio de viviendas.
- Calificación de protección de las promociones privadas.
- Control y gestión de la financiación cualificada de las actuaciones de viviendas protegidas, rehabilitaciones o urbanización del suelo.

Desde el punto de vista de la financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo, su participación no se limita a la gestión de los planes estatales, sino que cuentan con un régimen propio de ayudas que, unas veces, son complementarias de las estatales, y otras constituyen medidas para actuaciones distintas, programadas tanto en materia de vivienda como de suelo residencial.

A excepción de Navarra y País Vasco, que no participan en el Plan Estatal de la Vivienda, sino que regulan por normativa propia la atención que en estos territorios se presta a la vivienda protegida, el resto de Comunidades Autónomas vienen desarrollando una serie de ayudas complementarias a las previstas en los distintos Planes estatales de vivienda (tabla 4-7).

Este conjunto de medidas se ha dirigido tanto a la adquisición, adjudicación y promoción de viviendas, como al alquiler, la rehabilitación, o la adquisición y/o urbanización de suelo residencial, pudiéndose distinguir, en línea con lo señalado anteriormente, los siguientes tipos de programas: desarrollos del Plan estatal, planes alternativos, y planes de las comunidades forales.

TABLA 4-7
**LEGISLACIÓN AUTONÓMICA COMPLEMENTARIA
 AL PLAN DE VIVIENDA 1998-2001**

Andalucía	Decreto 153/1999, de 29 de junio, por el que se aprueba el III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo para 1999-2002; y Decreto 166/1999 de 27 de julio, por el que se regulan las actuaciones contenidas en el III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999-2002.
Aragón	Decreto 189/1998, de 17 de noviembre, sobre medidas de financiación en materia de vivienda y suelo 1998-2001; y Decreto 190/1998, de 17 de noviembre, por el que se regulan las ayudas para la rehabilitación de edificios afectados por lesiones estructurales.
Principado de Asturias	Decreto 67/1998, de 19 de noviembre, por el que se regula la concesión de subvenciones en materia de vivienda y Áreas de Rehabilitación Integrada.
Islas Baleares	Decreto 4/2000, de 14 de enero, de regulación de Viviendas de Protección Autonómica y establecimiento de ayudas complementarias al Plan Nacional de Vivienda 1998-2001; Decreto 36/2000, de 10 de marzo, por el cual se modifica el artículo 15, párrafo segundo, del Decreto 4/2000; y Decreto 76/2000, de 5 de mayo, de ayudas a la rehabilitación de viviendas y declaración de Áreas de Rehabilitación Integrada en las Illes Balears.
Canarias	Decreto 247/1998, de 18 de diciembre, sobre subvenciones destinadas a adquirentes en primera transmisión, adjudicatarios y promotores para uso propio de viviendas de protección oficial; Decreto 249/1998, de 18 de diciembre, de ayudas a la autoconstrucción de viviendas; Decreto 250/1998, de 18 de diciembre, sobre subvenciones a titulares o adquirentes de suelo destinado a la promoción y construcción de viviendas de protección oficial; Decreto 115/1999, de 25 de mayo, por el que modifica el Decreto 249/1998, de 18 de diciembre.
Cantabria	Decreto 92/1998, de 4 de diciembre, sobre actuaciones protegibles en materia de vivienda.
Castilla y León	Orden de 10 de julio de 2000, sobre ayudas económicas complementarias con destino a jóvenes adquirentes, adjudicatarios y promotores para uso propio de viviendas acogidas al Plan de Vivienda 1998-2001.
Castilla-La Mancha	Decreto 120/1998, de 9 de diciembre, para la aplicación del Plan de Vivienda 1998-2001; Decreto 2/2000, de 11 de enero, de ayudas para el fomento de la promoción, rehabilitación, adquisición y arrendamiento de viviendas y otros tipos de alojamiento protegido.

TABLA 4-7 (cont.)
**LEGISLACIÓN AUTONÓMICA COMPLEMENTARIA
 AL PLAN DE VIVIENDA 1998-2001**

Cataluña	Decreto 201/1998, de 30 de julio, sobre ayudas en materia de vivienda a cargo de la Generalidad de Cataluña y regulación de la gestión de las ayudas previstas en el Plan de Vivienda 1998-2001; y Decreto 247/2000, de 24 de julio, de ayudas para la rehabilitación de viviendas y edificios de viviendas.
Extremadura	Decreto 162/1999, de 14 de septiembre, sobre ayudas y subvenciones para la adquisición, adjudicación y promoción, rehabilitación y autopromoción de viviendas y la promoción pública de viviendas, en el marco del Plan Regional de Viviendas 1999-2003; y Decreto 122/2000, de 16 de mayo, por el que se establecen ayudas para la promoción y rehabilitación de alojamientos destinados a inmigrantes y temporeros, en el marco del Plan Regional de Viviendas 1999-2003.
Galicia	Decreto 345/1998, de 20 de noviembre, de ayudas en materia de vivienda a cargo de la Comunidad Autónoma de Galicia, y de gestión de las previstas en el Plan de Vivienda 1998-2001; y Orden de 28 de abril de 2000, de ayudas para la adquisición y rehabilitación de inmuebles situados en conjuntos históricos gallegos.
Comunidad Autónoma de Madrid	Decreto 227/1998, de 30 de diciembre, de ayudas económicas de la Comunidad complementarias al Plan de Vivienda 1998-2001, y de desarrollo autonómico del mismo; Decreto 228/1998, de 31 de diciembre, por el que se regula el régimen jurídico de las ayudas en materia de viviendas con protección pública y rehabilitación con protección pública del Plan de Vivienda de la Comunidad de Madrid 1997-2000; y Orden de 23 de febrero de 2000, sobre subvenciones para el arrendamiento de viviendas para el realojo provisional de promotores de actuaciones protegidas de rehabilitación integral.
Región de Murcia	Decreto 76/1998, de 17 de diciembre, sobre actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo 1998-2001; y Decreto 80/1998, de 28 de diciembre, sobre actuaciones protegidas en materia de rehabilitación privada de edificios y viviendas 1998-2001.
La Rioja	Decreto 63/1998, de 13 de noviembre, sobre ayudas autonómicas complementarias al Plan de Vivienda 1998-2001; y Decreto 71/1999, de 12 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 63/1998, de 13 de noviembre.
Comunidad Valenciana	Decreto 173/1998, de 20 de octubre, del Gobierno Valenciano sobre actuaciones protegidas en materia de vivienda.

4.3.1. Desarrollos del Plan estatal de vivienda

Desde la entrada en vigor del Plan estatal de vivienda 2002-2005, han sido varias las Comunidades que a la fecha de cierre de este informe ya han adaptado el nuevo Plan a sus respectivos programas autonómicos de vivienda. En las siguientes líneas se recogen los diversos desarrollos autonómicos en este sentido ya aprobados, haciendo hincapié en las actuaciones dirigidas a la promoción de vivienda protegida, y, en particular, en aquellas que facilitan el acceso de los jóvenes a este sector:

Andalucía

La Comunidad Autónoma de Andalucía, a través del «III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo», promueve actuaciones del sector público y actuaciones del sector protegido⁶⁵.

Los programas del sector público son específicamente autonómicos, esto es, se ejecutan con financiación exclusiva de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, o bien, en determinados casos, mediante convenios con Ayuntamientos, Entidades Locales de carácter territorial u otros Promotores Públicos. Se llevan a cabo por promotores públicos, y se desarrollan sobre suelo de titularidad pública, teniendo esta titularidad las viviendas resultantes. Se dirigen, prioritariamente, a colectivos de población con mayores dificultades para acceder a la vivienda, reservando, al menos, un 3 por 100 para personas con discapacidad. En este tipo de actuaciones comprende, igualmente, locales comerciales, anejos vinculados, y locales de uso social y cultural, siempre que la superficie resultante de la actuación sea mayoritariamente destinada a vivienda.

Por lo que respecta al sector protegido, comprende promociones públicas y privadas, con financiación cualificada y ayudas públicas, derivadas bien del Estado, bien de las medidas complementarias de la Comunidad Autónoma.

Entre las ayudas complementarias a la adquisición y adjudicación de viviendas de régimen especial, determina la posibilidad de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, dentro de sus disponibilidades presupuestarias, de otorgar

⁶⁵ El Decreto 127/2002, de 17 de abril, modifica la normativa del III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999-2002, estableciendo medidas específicas en relación con los programas regulados en el mismo, acomodándole al Plan estatal de vivienda 2002-2005 (BOJA de 20 de abril).

la subsidiación del 20 por 100 de la cuota de amortización, durante un plazo de cinco años, prorrogable por otros cinco, a los préstamos cualificados concedidos a jóvenes menores de 35 años. Además, éstos pueden acceder también a una subvención de 602 €, destinada a aminorar gastos como los derivados de la formalización de la escritura pública de adquisición, adjudicación u obra nueva y de inscripción en el Registro de la Propiedad.

Con independencia de este III Plan, el Instituto Andaluz de la Juventud ofrece ayudas específicas⁶⁶ para los jóvenes andaluces, con el objeto de contribuir a los gastos de acceso a una vivienda libre en régimen de propiedad. Los beneficiarios deben tener un año de antigüedad, al menos, de empadronamiento en un municipio de la Comunidad, no ser mayores de 35 años, tratarse del primer acceso a la vivienda con ayuda pública y, en todo caso, no contar con otra vivienda en propiedad, así como que los ingresos familiares no superen los 2,5 millones de pesetas anuales. La vivienda libre, en segunda o posterior transmisión, no podrá superar los 90 metros cuadrados de superficie construida. Las ayudas consisten en una subvención por una cuantía equivalente al 30 por 100 de la cantidad autoliquidada en concepto de Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, hasta un máximo de 175.000 pesetas.

Aragón

La Comunidad Autónoma de Aragón ha adaptado el Plan estatal de vivienda a las situaciones y demandas reales de la Comunidad mediante el Decreto 180/2002, de 28 de mayo⁶⁷, sobre medidas de financiación en materia de vivienda y suelo para el período 2002/2005. En él, además de establecer el marco general de aplicación de la financiación de las actuaciones protegidas en este sector, se definen y regulan las ayudas complementarias de Aragón para la vivienda en su ámbito territorial.

Entre dichas actuaciones, se comprende la financiación cualificada de la promoción de alojamientos, de nueva construcción o rehabilitados, que reúnan las características adecuadas para los jóvenes, y se destinen al arrendamiento u otras formas de uso.

En todo caso, se requiere que los adquirentes, adjudicatarios, promotores para uso propio o arrendatarios de la vivienda dispongan de ingresos familiares infe-

⁶⁶ Decreto 83/1999, de 6 de abril, de la Comunidad de Andalucía.

⁶⁷ Boletín Oficial de Aragón de 7 de junio de 2002.

riores a los previstos en la norma; si bien, éstos han de ser suficientes para la finalidad de la ayuda, por lo que se exige, igualmente, que la cuantía de la base imponible del IRPF o los ingresos alegados sean superiores en un 5 por 100 del precio de venta o adjudicación, o, en su caso, del coste de edificación más el valor del suelo.

Castilla y León

La Comunidad Autónoma de Castilla y León regula en su Decreto 52/2002, de 27 de marzo⁶⁸, el desarrollo y aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, en el que se intenta dar respuesta a las nuevas necesidades en materia de vivienda y suelo de la región. De esta forma, comprende actuaciones de protección pública en materia de vivienda, rehabilitación y suelo. Respecto a las primeras, distingue entre la promoción para venta o uso propio, la adquisición de viviendas existentes y actuaciones para el arrendamiento.

Dentro de la promoción para venta o uso propio, establece una sección en la que regula las viviendas de protección pública de nueva construcción y gestión privada. Entre ellas, recoge la figura de los Apartamentos Protegidos, esto es, alojamientos destinados a sectores específicos, entre los que se encuentran los jóvenes, con superficie útil máxima de 60 metros cuadrados, promovidos por personas físicas agrupadas en cooperativas o comunidades de propietarios, entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, o por Corporaciones Locales. Por otra parte, con la categoría de actuaciones de viviendas de protección pública de nueva construcción y gestión privada, determina las modalidades de viviendas de promoción directa y viviendas concertadas, para personas que no superen determinado nivel de ingresos y acrediten la necesidad de vivienda; para las de promoción directa regula una financiación especial, consistente en la adjudicación de la vivienda por un precio inferior a su coste y el pago aplazado de un 95 por 100 del precio de venta, con un plazo de amortización de 25 años y un interés anual de un 5 por 100, y, además, una subvención por el importe de aplicar al precio de la vivienda el tipo del IVA que grave la transmisión; para las viviendas concertadas apunta una ayuda autonómica de un 20 por 100 del precio de venta de la vivienda.

Por su parte, entre las actuaciones protegidas para el alquiler, regula en primer lugar las de nueva construcción de gestión privada, donde destaca la modalidad de los Alojamientos Protegidos, viviendas de 60 metros cuadrados en al-

⁶⁸ BOCL de 1 de abril de 2002.

quiler para sectores protegidos, como el de los jóvenes. En segundo lugar, recoge las de nueva construcción de gestión pública, entre las que comprende las Viviendas Concertadas en Alquiler, para las que se prevé una subvención por vivienda de la Consejería de Fomento, y los Alojamientos Protegidos Públicos, estos últimos previstos para colectivos con dificultades de acceso a la vivienda, a los que cabe su cesión tanto en régimen de arrendamiento como en precario, y las ayudas complementarias que determinen las consejerías de Fomento y Servicios Sociales. El Plan establece, además, ayudas dirigidas a los arrendatarios cuyos ingresos no superen 3,5 veces el SMI, consistentes en subvenciones de la Consejería de Fomento sobre un determinado porcentaje de la renta anual, en función de las disponibilidades presupuestarias.

Finalmente, hay que subrayar que este Plan Director regula, asimismo, una serie de ayudas complementarias a grupos sociales singulares. En concreto, para los jóvenes que accedan a la primera vivienda, no superen los 35 años de edad y sus ingresos no excedan de 3,5 veces el SMI, determina una subvención, compatible con las que pudiera obtener a través del Plan estatal, en función de la disponibilidad presupuestaria de la Consejería.

Cataluña

La Comunidad Autónoma de Cataluña establece en el Decreto 157/2002, de 11 de junio⁶⁹, el régimen de las viviendas con protección oficial, las ayudas públicas en materia de vivienda a cargo de la Generalitat de Cataluña y la gestión de las ayudas previstas en el Plan estatal de vivienda 2002-2005. A este respecto, extiende el régimen jurídico de estas viviendas al período de amortización del préstamo cualificado, con una extensión mínima de 20 años.

Este Decreto da un tratamiento especial a la construcción de vivienda sostenible, esto es, aquella que reúne determinados parámetros de sostenibilidad. Para este tipo de edificaciones se prevé una subvención que oscila entre un 4 y un 3,2 por 100 del precio básico de venta, según el número de viviendas que comprenda la promoción.

A cargo de la Generalitat de Cataluña, se establece una subvención, de un 10 por 100 del precio máximo de venta, para los promotores de viviendas de protección oficial en régimen especial. Con el mismo porcentaje, a aplicar sobre el presupuesto protegido, se determina, igualmente, una subvención complementaria

⁶⁹ DOGC de 17 de junio de 2002.

ria a las previstas en el Plan estatal, para la rehabilitación de: viviendas situadas en comarcas y zonas de montaña, viviendas que se rehabiliten para destinarlas a alquiler, o viviendas alquiladas sujetas a prórroga forzosa.

Galicia

La Comunidad Autónoma de Galicia regula en el Decreto 199/2002, de 6 de junio⁷⁰, las ayudas públicas en materia de vivienda a cargo de la Comunidad, así como la gestión de las previstas en el Plan estatal. Entre sus objetivos señala el fomento de la construcción de viviendas a precios asequibles, especialmente para el primer acceso de los jóvenes, y la promoción de alojamientos protegidos para jóvenes de hasta 35 años. Así, cabe destacar dos de sus principales medidas: por un lado, el establecimiento de la categoría de Viviendas de Protección Autonómica, en las que aúna las VPO y las viviendas declaradas protegidas, y, por otro, la configuración de las ayudas a jóvenes adquirentes de viviendas de protección pública (anteriormente reguladas por órdenes autonómicas de convocatoria anual) dentro de las ayudas previstas en este Decreto. En este sentido, con cargo a los presupuestos de la Comunidad gallega se prevén distintas actuaciones.

Para el primer acceso a la vivienda en propiedad, se establece una subvención de 1.804 euros para los adquirentes, adjudicatarios y promotores individuales para uso propio, que no superen los 35 años de edad, aporten la totalidad o mayor parte de los ingresos y que éstos no excedan de 3,5 veces el SMI. En el supuesto de que los ingresos familiares no superasen 1,5 veces el SMI y que el beneficiario se encontrase en alguno de los supuestos previstos de emergencia social, la subvención asciende hasta un 25 por 100 del precio total de la vivienda, con un límite absoluto de 16.500 euros.

En la categoría de alojamientos declarados protegidos se fomenta la promoción de alojamientos, de superficie útil no superior a 50 metros cuadrados y que reúnan las condiciones de habitabilidad establecidas por la normativa autonómica, destinados al alquiler u otras formas de explotación, por jóvenes entre 18 y 35 años, cuyos ingresos no superen 3,5 veces el SMI. No obstante, este límite de ingresos no es aplicable cuando se trate de alojamientos destinados a jóvenes universitarios. Con cargo a los presupuestos autonómicos, estas promociones se subvencionan con un 20 por 100 de precio máximo de venta.

⁷⁰ DOG de 13 de junio de 2002.

Finalmente, cabe destacar la previsión específica de este Decreto para la urbanización protegida del suelo. En este sentido, si el Plan estatal establece la obligación de destinar al menos un 50 por 100 de la edificabilidad a viviendas protegidas, esta norma autonómica determina que, en el supuesto de urbanización del suelo por promotores públicos, un 20 por 100 de dicha edificabilidad deberá dedicarse a la construcción de viviendas de protección autonómica, en régimen de venta o alquiler, para beneficiarios con ingresos familiares inferiores a 2,5 veces el SMI.

La Rioja

En este marco de legislación complementaria, la Comunidad Autónoma de La Rioja, ha aprobado su Decreto 23/2002, de 19 de abril⁷¹, por el que establece ayudas que complementan a las del Plan estatal 2002-2005. Entre sus objetivos apunta el facilitar a las familias con menores ingresos el primer acceso a la vivienda en propiedad, aumentar la oferta y potenciar el acceso a la vivienda en alquiler, estimular la actividad rehabilitadora y mantener niveles adecuados de actividad y empleo en el subsector vivienda, incentivando especialmente las ayudas para los jóvenes. A estos efectos, configura un número de ayudas, vía subvenciones o subsidiaciones, en función exclusivamente de la situación personal y económica del adquirente, con independencia del tipo de vivienda.

Desde este punto de vista, considera jóvenes a los adquirentes, adjudicatarios y promotores para uso propio, cuando la edad del destinatario que aporte la totalidad o mayor parte de los ingresos no supere los 35 años. Con cargo a los presupuestos de la Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda, establece la posibilidad de otorgar a los jóvenes una subsidiación de los intereses del préstamo cualificado, con una duración de un año. Además, podrá concedérseles una subvención de un 9 por 100 del precio de la vivienda. Por otra parte, en el supuesto de que opten por la rehabilitación de la vivienda, se dispone que puedan optar a una subvención máxima de 3.100 euros.

Comunidad Valenciana

Finalmente, cabe citar también la regulación de la Comunidad Valenciana, concretamente su Decreto 92/2002, de 30 de mayo⁷², sobre actuaciones prote-

⁷¹ Boletín Oficial de la Rioja de 20 de abril de 2002.

⁷² DOGV de 4 de junio de 2002.

gidas en materia de vivienda y suelo para el período 2002-2005. Con esta legislación se dota a la Comunidad de un marco normativo autónomo, regulador de la política territorial de vivienda, pero sin olvidar incluir las normas necesarias para el desarrollo, gestión y reconocimiento de la financiación del Plan estatal.

Respecto a los jóvenes, entendiendo por tal las personas con edad comprendida entre 18 y 35 años, o menores emancipados⁷³, este Decreto les hace acreedores de ayudas económicas dirigidas bien al primer acceso a la vivienda en propiedad, bien al alojamiento en alquiler. Con cargo a los presupuestos de la Generalitat Valenciana establece subvenciones a fondo perdido, a establecer dentro de las disponibilidades presupuestarias de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.

De este modo, para el primer acceso a la vivienda en propiedad regula una subvención, con cargo a dichos presupuestos, de un 2,5 por 100 del precio total de la vivienda. Respecto a la construcción de viviendas de protección pública con destino a arrendamiento, se prevé que la Generalitat subvencione a los promotores acogidos a los programas de alquiler joven y de integración social con un 20 por 100 del precio máximo de venta que correspondería en el momento de su calificación.

Dichos programas pueden promoverse por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, con el objetivo de construir viviendas vinculadas a este régimen por un plazo de 25 años, y destinadas a jóvenes o a otras personas, que no superen, respectivamente, 2,5 o 1,5 veces el SMI. Ambos programas pueden coexistir en la misma promoción de viviendas. En todo caso, la selección de los adjudicatarios debe realizarse por concurso público. Cabe destacar, por otra parte, el establecimiento de otras modalidades de alojamientos protegidos, destinados al arrendamiento, y de viviendas para universitarios.

Por último, en el supuesto de actuaciones de rehabilitación de edificios o viviendas, la subvención establecida (estimada en un porcentaje sobre el presupuesto protegido), se incrementa para los jóvenes de 2,5 a 5 puntos, según el tipo de actuación.

⁷³ Como requisito adicional, se exige que en caso de tratarse de una unidad familiar, ninguno de sus componentes haya cumplido los 36 años.

4.3.2. Planes alternativos

Madrid

La Comunidad Autónoma de Madrid, en su Decreto 12/2001, de 25 de enero, por el que establece el Plan de Vivienda 2001-2004, regula ayudas específicas para la vivienda de protección pública (VPP), cuya principal diferencia con la VPO es que mientras que ésta sólo permite 110 metros cuadrados construidos, la VPP llega hasta los 150 metros.

Los destinatarios de este conjunto de ayudas deben reunir dos requisitos: no tener otra vivienda protegida, o que no supere determinados límites, y que las rentas de la unidad familiar no superen los 5,5 millones de pesetas, para la VPP en venta, y menos de 3,5 millones de pesetas para la VPP en arrendamiento.

Las ayudas económicas directas para la VPP en venta se destinan a las viviendas que no superen los 110 metros cuadrados construidos, y consisten en una subvención a fondo perdido y de libre disposición, de un 5 por 100 del precio de la vivienda, incluidos los anejos vinculados, y en la financiación de préstamo cualificado, optando el beneficiario por su percepción como subsidiación o como subvención, en una cuantía dependiente de los ingresos familiares, en la que se tiene en cuenta otras circunstancias especiales, como tratarse del primer acceso a la vivienda o ser los miembros de la unidad familiar menores de 32 años. No obstante, para el supuesto de familias numerosas, las viviendas adquiridas pueden llegar hasta los 150 metros cuadrados construidos, y se beneficiarían del precio de la vivienda, del tipo de interés cualificado y, para el caso de no superar los 3,5 millones de pesetas de ingresos anuales, además, percibirían las ayudas previstas para los adquirentes de viviendas de 110 metros cuadrados construidos.

Como novedad de este Plan autonómico, se crea la ayuda conocida como «cheque vivienda», destinada a personas que adquieran una vivienda, por precio inferior a 20 millones de pesetas, para constituir la primera vivienda de la unidad familiar. Consiste en una subvención de una sola vez, que oscila entre un 4 y un 5 por 100, en función del nivel de ingresos.

Para la VPP en régimen de alquiler, el Plan contempla un programa general y un programa para jóvenes menores de 32 años y mayores de 65 años. Ambos programas limitan la cuantía máxima del alquiler anual:

- Programa General: renta máxima anual de un 7 por 100 del precio de la vivienda, si el plazo de amortización del préstamo es de 10 años; 5 por 100 del precio de la vivienda, si el plazo de amortización del préstamo es de 25 años. Además, si los ingresos familiares son inferiores a 2,5 millones de pesetas, la fianza del arrendamiento (un mes de renta) se cubre por la Comunidad de Madrid, y, adicionalmente, se concede gratuitamente la renta del primer año a los matrimonios y parejas de hecho inscritas menores de 32 o mayores de 65 años.
- Programa para Jóvenes y Mayores: renta máxima anual de un 3,7 por 100 del precio de la vivienda, comprendiendo, además, las mismas ayudas que el programa general para el caso de ingresos familiares menores a 2,5 millones de pesetas.

4.3.3. Sistemas autónomos de financiación: Navarra y el País Vasco

Las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco se encuentran excluidas de los planes estatales de financiación de la vivienda, de forma que en estas Comunidades operan sistemas autónomos de financiación.

Navarra

En Navarra, la mayoría de los solicitantes de viviendas de protección oficial son jóvenes, siendo personas de mayor edad los que acceden a actuaciones de rehabilitación protegida de la vivienda. Desde este punto de vista, no se hace una especial previsión de medidas destinadas para el acceso de la juventud a la vivienda, lo que sí se realiza con otros colectivos, como discapacitados y ancianos.

La norma encargada de regular la vivienda protegida es el Decreto Foral 287/98, de 28 de septiembre. Distingue entre VPO de régimen general y de régimen especial, así como viviendas de precio tasado y viviendas de integración social. Los beneficiarios no deben superar con sus ingresos 1,7 veces el SMI. Las viviendas son usadas, con superficie máxima de 90 metros cuadrados útiles, salvo para las familias numerosas, que pueden ampliar esta superficie en 9 metros cuadrados por cada miembro de la unidad familiar que exceda de cinco.

La única particularidad respecto al acceso a la vivienda de los jóvenes son las actuaciones protegibles en régimen de alquiler para jóvenes menores de 30 años, cuya unidad familiar no exceda de cinco miembros, con ingresos ponderados in-

feriores a 3,5 veces el SMI, y superiores, sin ponderar, a 0,7 veces el salario mínimo. La superficie de la vivienda no excederá de 70 metros cuadrados útiles. La duración del arrendamiento será, como máximo, cinco años. La subvención prevista para los promotores es de un 25 por 100 del precio máximo de venta de la vivienda y anejos vinculados y comprende, igualmente, préstamos cualificados y la subsidiación del préstamo; además, en el caso de que el promotor de las viviendas en alquiler sea un promotor público, se establece una subvención complementaria. En cuanto a la renta máxima inicial del arrendamiento, se fija en un 5 por 100 del precio de venta de la vivienda y anejos, pudiendo repercutir el arrendador al arrendatario el coste real de los servicios y suministros, así como el importe íntegro de la cuota de la Contribución territorial urbana. Se establece, por otra parte, que a la finalización del arrendamiento, el arrendatario podrá ejecutar, si así se hubiese establecido en el contrato, una opción de compra de la vivienda, regulando este Decreto las condiciones del precio de la opción.

País Vasco

En el País Vasco, el Plan Director de la Vivienda 2000-2003 se formula con los objetivos de intensificar la oferta de viviendas y acentuar el enfoque social. Dentro del primer objetivo comprende actuaciones dirigidas hacia la vivienda nueva, la vivienda libre usada, la disponibilidad de suelo, la rehabilitación de viviendas, la vivienda vacía y las ayudas a la promoción. En cuanto al enfoque social, se diseñan actuaciones para impulsar la vivienda en régimen de alquiler, orientar las actuaciones de cada agente según su contenido social, definir criterios de acceso a la vivienda, adecuar las ayudas a las necesidades, coordinar las actuaciones con las de Inserción Social y, finalmente, revisar la política de precios de las viviendas.

Atendiendo a las características del alquiler se establecen diversas categorías:

- Alquiler Social: para colectivos necesitados de acceso a la vivienda en este régimen de uso y con bajos ingresos. La renta anual se fija en un 4 por 100 del precio de la vivienda social.
- Alquiler de Integración Social: modalidad de alquiler de viviendas sociales para aquellas familias que no puedan hacer frente al nivel de renta fijado para el alquiler social. Al efecto este régimen de uso se apoyaría en convenios de colaboración con los organismos de Inserción Social.

- Alquiler Protegido: para el uso de viviendas protegidas, destinándose a colectivos con ingresos suficientes para el pago de una renta anual de hasta el 6 por 100 del precio de la vivienda.
- Alquiler para colectivos con necesidades específicas: tercera edad y otros colectivos que se estimen de atención prioritaria. Si bien comprendería actuaciones de vivienda tutelada, no contempla otras modalidades como las residencias colectivas.

En cuanto a los criterios de acceso a la vivienda, se consideran los ingresos de la unidad familiar, el empadronamiento previo, y otras circunstancias personales, como las familias con discapacitados, los jóvenes menores de 35 años, las unidades monoparentales con cargas familiares, las familias numerosas y los perceptores del salario de inserción. Por otra parte, se establece una tipología de la vivienda a la que se puede acceder según distintas categorías de ingresos ponderados:

- 0,5-2,5 millones de pesetas: viviendas sociales de promoción pública en alquiler.
- 0,5-3,5 millones de pesetas: viviendas sociales de promoción privada en alquiler.
- 1,5-5,5 millones de pesetas: vivienda protegidas en alquiler.
- 1,5-5,5 millones de pesetas: viviendas protegidas en propiedad.

Las ayudas financieras directas se concretan en subvenciones a fondo perdido, tanto en el caso de compra de viviendas de precio limitado (no en el caso de compra de viviendas protegidas) como de rehabilitación de una vivienda, manteniendo el sistema de subsidiación de créditos sólo para actuaciones de compra de viviendas anteriores a este Plan y para la promoción de viviendas de alquiler o la inversión en ellas. Así mismo, se prevén una serie de ayudas indirectas, como la limitación del precio de la vivienda, o en especie (suelo, proyectos...).

Por lo que respecta a programación específica para la juventud, el Plan Joven del año 2000 marca los siguientes objetivos a desarrollar por el Gobierno Vasco: priorizar en el plan de ayudas a la vivienda a los colectivos de primer acceso, esto es fundamentalmente los jóvenes, con bajos ingresos, establecer un plan de desarrollo de zonas rurales e impulsar la colaboración con las entidades finan-

cieras para la elaboración de propuestas de créditos especiales para la compra de vivienda por jóvenes.

4.4. LA ATENCIÓN LOCAL A LAS NECESIDADES DE VIVIENDA

Como ya se ha mencionado en este capítulo, las Corporaciones Locales son competentes para la planificación urbana y la gestión del suelo para la urbanización, así como para la gestión y administración de su patrimonio público de viviendas y suelo. Todo ello unido a la circunstancia de ser la vivienda un hecho urbano, hace absolutamente necesario que los Ayuntamientos atiendan a todas aquellas personas que requieren atención, información y ayuda en la búsqueda de soluciones y alternativas a esta necesidad.

Encaminados a dar cumplimiento a este objetivo, los Ayuntamientos de León, Madrid, Oviedo, Vitoria, Santander, Logroño, Zamora, Salamanca, Ciudad Real, Murcia, Cartagena y Lorca mantienen suscrito un Convenio de Colaboración con la Fundación de Derechos Civiles. A través de este acuerdo, estos municipios desarrollan el programa de Oficina Joven de Vivienda, conformado como un servicio integral de información y asesoramiento en materia de vivienda, además de constituirse como Observatorio del funcionamiento del mercado inmobiliario. Desde este punto de vista, un equipo multidisciplinar, compuesto por abogados, arquitectos y economistas, asesora a los jóvenes sobre cuestiones técnico-constructivas, jurídicas y financiero-fiscales relacionadas con la vivienda, independientemente de su régimen de uso o tenencia.

Por otra parte, hay distintos municipios que realizan actuaciones de diverso tipo encaminadas a cumplir con el objetivo de favorecer el acceso a la vivienda. Así, pueden citarse los siguientes ejemplos, que no hacen sino ilustrar líneas de actuación política que deben formar parte de la realidad local:

Barcelona

Así, dirigidos especialmente a los jóvenes, el Ayuntamiento de Barcelona cuenta con dos interesantes iniciativas promovidas por el Patronato municipal de la vivienda: *Les Vores del Cinturó* y el Programa de Apartamentos para Jóvenes.

Con *Les Vores del Cinturó* el Ayuntamiento ha construido viviendas en el entorno de los cinturones litorales de Barcelona, dando uso al terreno público sobrante de la construcción de las rondas. Los apartamentos construidos, alquila-

dos por rentas mensuales entre 150 y 240 euros, han tenido como destinatarios a jóvenes residentes en Barcelona, con edad comprendida entre 18 y 31 años, e ingresos no superiores a 2,5 veces el SMI. En cuanto a la duración del arrendamiento, se establece en 5 años, si bien se admite su prórroga. Por otra parte, hecho a valorar positivamente es la preocupación municipal por una construcción ecológica (material ecológico, energía solar, ahorro de consumos y suministros, etc.) en el desarrollo de estos edificios.

El Programa de Apartamentos para Jóvenes se desarrolla en suelo público, o privado previamente cedido, en régimen de superficie. Permite la puesta a disposición de alojamientos en alquiler, para una estancia máxima de cinco años, de unos 40 metros cuadrados útiles de superficie y con equipamiento comunitario. Para ello se les requiere una edad comprendida entre 18 y 30 años, que sus ingresos no excedan de 2,5 veces el SMI, y que destinen el apartamento a su domicilio habitual y permanente. En cuanto a la renta mensual, se sitúa entre 150 y 250 euros, requiriéndoles una garantía complementaria, en el supuesto de que la renta y los gastos comunitarios superen el 30 por 100 de los ingresos anuales ponderados. Cabe señalar que en el diseño y seguimiento de este programa se ha contado con la participación del Consejo de la Juventud de Barcelona.

Gijón

El Ayuntamiento de Gijón dispone de diversas medidas gestionadas por la Empresa Municipal de la Vivienda, tendentes a favorecer el acceso a la vivienda de los colectivos más desprotegidos, entre los que prioriza a los jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y 30 años que, con carácter general, reúnan los siguientes requisitos: período mínimo de empadronamiento, carecer de otra vivienda en propiedad, y que sus ingresos no superen los límites establecidos en el Fondo de Salario Social Municipal. Concretamente, estas medidas se materializan en diversos programas, entre los que se encuentran: las ayudas de alquiler, las ayudas al pago de la vivienda, y las destinadas a la primera compra de vivienda.

El Programa de Ayudas al Alquiler supone la subvención de un porcentaje, que oscila entre el 50 y el 75 por 100, del importe del alquiler de la vivienda arrendada, con un límite de 270 euros (44.924 pesetas) mensuales, por un período de 18 meses, prorrogables por otros 18 meses. Además, la Empresa Municipal de la Vivienda adquiere el compromiso de establecer un seguro multirriesgo sobre la vivienda arrendada, abonar al arrendador, con un límite de tres meses, los impagos de renta, e inspeccionar periódicamente la vivienda.

Con una repercusión menor, las ayudas al pago de la vivienda tienen por objetivo colaborar en el proceso de emancipación de los jóvenes. Con ellas, el Ayuntamiento asume, por un período máximo de 12 meses, el abono de un 25 a un 75 por 100 de los pagos periódicos de la vivienda, con un límite de 401,21 euros (66.755 pesetas) mensuales o 4.814,47 euros (801.060 pesetas) anuales. No obstante, ésta es una ayuda reintegrable, en el supuesto de que los beneficiarios devinieran a mejor fortuna en un plazo de 5 años, esto es, cuando los ingresos de la unidad familiar superen 2,5 veces el SMI ponderado, durante seis meses consecutivos.

Respecto a las ayudas a la primera compra de la vivienda subvencionan, en función de los ingresos de la unidad familiar, hasta un 5 por 100 del precio de la compra-venta, siendo esta cantidad compatible con otras ayudas estatales o autonómicas. En cuanto a los requisitos, aparte de los ya señalados, destacan los siguientes: el precio de la vivienda adquirida no puede exceder de 54.091,09 euros (9 millones de pesetas), los ingresos de los beneficiarios han de ser inferiores a 2,5 millones de pesetas ponderadas, y las cuotas de amortización no deben exceder de un 35 por 100 de los ingresos de la unidad familiar.

Madrid

El Ayuntamiento de Madrid dispone de distintos servicios, entre los que cabe citar la Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler y el servicio gratuito de información inmobiliaria denominado Madrid Ventana Joven.

Además, cuenta con dos planes específicos desarrollados por la Empresa Municipal de la Vivienda (EMV): Plan Primera Vivienda y Plan de Vivienda en Alquiler. El primero de ellos busca facilitar el acceso a la primera vivienda de personas cuyos ingresos no superen los 5,5 millones de pesetas, acrediten capacidad económica suficiente, residan o trabajen en Madrid, y no sean propietarios de otra vivienda en Madrid o su área metropolitana o bien dispongan de una vivienda inadecuada o inhabitable. Entre sus criterios de baremación se valora a las unidades familiares formadas por menores de 30 años.

El Plan de Vivienda en Alquiler, por su parte, se dirige a personas que carezcan de vivienda, estén empadronados en Madrid (un año de antigüedad, al menos), y sus ingresos anuales no excedan de 21.035,42 euros. Se valoran especialmente determinadas circunstancias de los solicitantes, entre ellas la de ser menor de 35 años de edad y la de residir en el domicilio paterno. En cuanto a la tipología de la vivienda, la mayoría son pisos entre 50 y 70 metros cuadrados,

alquilados por una renta mensual entre 180 y 300 euros. Estas viviendas pueden ser ofrecidas a la venta, a los propios arrendatarios, en el plazo de 10 años y en condiciones de vivienda protegida.

Murcia

El Ayuntamiento de Murcia, a través del Servicio Municipal de la Vivienda y de la Empresa Urbanizadora Municipal (URBAMUSA), dispone de diversos programas de vivienda protegida, dirigidos a personas que acrediten las siguientes condiciones: residencia mínima en el municipio de tres años, ingresos no superiores a 2,5 veces el SMI, y necesidad justificada de vivienda⁷⁴. Entre estos programas se encuentran el de Viviendas en Régimen de Alquiler (cuyas rentas mensuales oscilan entre 54 y 108 euros), y el de Vivienda para Jóvenes. Este último comprende actuaciones de construcción de viviendas en régimen cooperativo, tanto de venta como de alquiler protegido, destinadas a jóvenes con edad comprendida entre 18 y 35 años.

San Sebastián

El Ayuntamiento de San Sebastián, adaptando una iniciativa del Ayuntamiento de Barcelona, ha puesto en marcha un programa para la construcción de apartamentos de alquiler para jóvenes, conocido popularmente como «ayudar a empezar». La novedad de esta medida reside en la aprobación de un Plan Especial, en el que se contempla la implantación de edificios públicos, para residencia transitoria de jóvenes, en parcelas de equipamiento público. A este fin, el planeamiento especial mantiene la calificación de las parcelas como equipamiento comunitario, si bien vinculando su uso al equipamiento social dirigido a dar respuesta a las necesidades de alojamiento de este colectivo. Se prevé que los edificios consten de espacios comunes, servicios compartidos, y apartamentos de una superficie de unos 45 metros cuadrados, alquilados por una renta mensual en torno a 180 euros y para una estancia no superior a cinco años. Los solicitantes deben tener, como máximo, 30 años en el momento de comenzar a residir en estos alojamientos.

Desde la óptica de la vivienda libre, este Ayuntamiento dispone también de un programa denominado *Alokabide*, que busca la captación de viviendas desocupadas, tras negociar con el propietario, para favorecer el acceso a la vivienda en alquiler por parte de los jóvenes.

⁷⁴ Se entiende por tal la carencia de vivienda, o bien que la que se ocupe se encuentre en deficientes condiciones de habitabilidad, que tenga barreras arquitectónicas, que su superficie sea inadecuada a la composición familiar, o que su alquiler sea superior a un 25 por 100 de los ingresos familiares.

4.5. OTROS PLANES DE ACCIÓN

4.5.1. Plan de Acción Global en materia de Juventud

De forma específica para el colectivo joven, el Plan de Acción Global en materia de Juventud, para el período 2000-2003⁷⁵, ha señalado la dificultad de acceso a una vivienda distinta a la familiar como uno de los principales obstáculos para la emancipación de los jóvenes, entendida como desarrollo de proyectos de autonomía personal. Su objetivo general se dirige a favorecer las condiciones que posibiliten la autonomía, emancipación y bienestar de los jóvenes, diseñando, entre otras, medidas que potencien su inserción laboral y el acceso a la vivienda.

Las propuestas contempladas en este plan se traducen en alternativas tales como el fomento de la cultura del alquiler, la firma de convenios entre las distintas Administraciones Públicas, la consecución de acuerdos con entidades financieras, el aumento de políticas de recuperación arquitectónica y urbanística de los cascos históricos, y la incentivación de proyectos con componentes sociales (tabla 4-8).

Cabe destacar que, si bien los destinatarios son los jóvenes entre 15 y 29 años, el plan incrementa su ámbito hasta los 35 años en su acción con mayor proyección social, la Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler.

4.5.2. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España

Aprobado en junio de 2001 e inserto en la estrategia europea para la inclusión social, definida en el Consejo Europeo de Niza, de diciembre de 2000, recoge un conjunto diverso de medidas dirigidas a favorecer la inserción de los más desfavorecidos⁷⁶. En materia de vivienda avala las actuaciones llevadas a cabo en los distintos planes estatales, autonómicos y municipales, y contempla, entre otros, los siguientes objetivos:

- Impulso de planes integrales y comunitarios para barrios degradados y zonas de transformación social.

⁷⁵ Aprobado en el Consejo de Ministros de fecha de 4 de agosto de 2000.

⁷⁶ Véase en este contexto, el Informe del CES 2/2001, de 30 de mayo, sobre *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación el marco del Plan Nacional para la Inclusión Social*.

TABLA 4-8

**PLAN DE ACCIÓN GLOBAL DE JUVENTUD EN MATERIA
DE VIVIENDA, 2000-2003**

Denominación	Objetivo	Descripción	Marco Normativo	Beneficiarios (1)	Procedimiento de Gestión
Acceso a la Vivienda	Favorecer la autonomía y emancipación de los jóvenes.	Fórmulas de acceso en propiedad o arrendamiento. Nuevos mecanismos de subvención para pago de entrada.	Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio (D. A. 6. ^a).	Jóvenes hasta 30 años, ingresos no superiores a 2,5 millones pesetas. Familias. Sector de la Construcción.	Calificación por CC.AA. Concesión de préstamos por entidades financieras. Conformidad M ^o Fomento.
Alojamientos Solidarios	Favorecer la autonomía y emancipación de los jóvenes.	Sistemas intermedios entre la vivienda individual y la residencia colectiva.	Real Decreto 1186/98, de 12 de junio (artículo 1.2).	Jóvenes hasta 30 años, ingresos no superiores a 2,5 millones pesetas. Familias. Sector de la Construcción.	Calificación por CC.AA. Concesión de préstamos por entidades financieras. Conformidad M. ^o Fomento.
Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler	Facilitar vivienda en alquiler, información y asesoramiento.	Servicio de asesoramiento y oferta de viviendas en alquiler, con garantías (seguro multirriesgo y de impago de rentas) y ventajas económicas.	Convenios de Colaboración entre CC.AA. y Ayuntamientos.	Jóvenes entre 18 y 35 años.	Solicitud en los Servicios de Juventud de las CC.AA.
Convivencia Intergenerac.	Potenciar la cultura de vivienda en alquiler, y convivencia intergeneracional.	Fórmulas de convivencia de estudiantes con personas mayores.	Programas Universitarios.	Jóvenes estudiantes desplazados de la vivienda familiar. Personas mayores que viven solas.	Promovidos por las diferentes Universidades, en colaboración con Servicios Sociales y Ayuntamientos.

TABLA 4-8 (cont.)
**PLAN DE ACCIÓN GLOBAL DE JUVENTUD EN MATERIA
 DE VIVIENDA, 2000-2003**

Denominación	Objetivo	Descripción	Marco Normativo	Beneficiarios (1)	Procedimiento de Gestión
Estudiantes Desplazados	Creación de viviendas municipales en alquiler durante el curso escolar.	Viviendas en alquiler durante el curso para estudiantes desplazados. Resto tiempo: cursos de verano, y otras actividades.	Convenios de colaboración.	Jóvenes estudiantes, según: Renta personal y familiar, distancia del domicilio al centro docente, y expediente académico.	Solicitud conforme a Convenios de Colaboración entre CC.AA., Ayuntamientos y Universidades.
Alquiler Estacional	Facilitar vivienda en régimen de alquiler con carácter temporal.	Rehabilitación de viviendas casco antiguo, para su posterior alquiler.	Convenios de Colaboración INJUVE-Ayuntamientos	Jóvenes menores de 30 años, con baja renta económica.	Solicitud a las áreas de juventud municipales.

(1) Se incluyen beneficiarios directos e indirectos.

Fuente: Plan de Acción Global en materia de Juventud 2000/2003.

- Reorientación de las actividades de las escuelas taller y casas de oficio hacia la rehabilitación de viviendas.
- Creación de agencias de intermediación social para alquileres específicos, con garantía municipal y seguro de responsabilidad.

Asimismo, respecto a la promoción de viviendas para jóvenes, se propone incentivar la vivienda en alquiler y las ayudas directas a la entrada, así como programas experimentales de apartamentos de pequeñas dimensiones para jóvenes con ingresos reducidos.

En cuanto al presupuesto, se ha previsto un gasto de 922,42 millones de euros, para el período 2001-2003. De esta cantidad, el mayor importe, un 68,3 por 100, se destinaría a construcción para venta y a rehabilitación, seguido de un 13,7 por 100 presupuestado para vivienda en alquiler (tabla 4-9). No obstante, hay que llamar la atención sobre el carácter relativo de las partidas económicas reflejadas en el plan, en tanto que éste no cuenta con un presupuesto propio, sino

con cifras estimadas sobre la base de la información suministrada por diversas Administraciones Públicas y entidades colaboradoras, por lo que habrá que estar a la evaluación del plan para conocer su repercusión real.

TABLA 4-9

VARIABLES DE REFERENCIA EN MATERIA DE VIVIENDA. PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DEL REINO DE ESPAÑA, 2001-2003

Variable de referencia	Ejercicio 2000	Período 2001-2003	Fuentes/Observaciones
Población objetivo			
1. Viviendas sin condiciones mínimas de habitabilidad.	387.000	—	PHOGUE, 1996
2. Viviendas en estado ruinoso.	37.000	—	PHOGUE, 1996
3. Chabolas.	48.000	—	Estimación expertos s/datos MTAS
4. Habitantes de barrios desfavorecidos (ciudades > 50.000 hab.).	2.870.000	—	«La desigualdad urbana en España». Ministerio Fomento. 2000
Gasto total previsto (en millones de euros)	446,76	922,42	Estimación s/AA.PP. y Entidades colaboradoras
1. Construcción (venta)/rehabilitación.	305,92	630,31	Ministerio Fomento 2001 y 9 CC.AA.
2. Viviendas en alquiler.	61,51	126,73	Ministerio Fomento 2001 y 9 CC.AA.
3. Situación de crisis y equipamientos alternativos.	6,21	12,80	Ministerio Fomento 2001 y 9 CC.AA.
4. Adquisición viviendas existentes.	41,72	85,95	Ministerio Fomento 2001 y 9 CC.AA.
5. Erradicación del chabolismo.	26,07	55,32	Datos de 5 CC.AA.
6. Barrios vulnerables.	5,33	11,31	

Fuente: Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, 2001-2003.

4.5.3. Plan Integral de Apoyo a la Familia

Este plan, previsto para el período 2001-2004, comprende diversas medidas de orientación política, en cuyo diseño han participado varios ministerios, y cuya materialización debe enmarcarse en las normas y reformas que durante este tiempo se lleven a cabo.

Su estrategia, definida como integral, incluye medidas diversas, dirigidas a avanzar en la efectiva conciliación de la vida laboral y familiar, mejorar la calidad de vida familiar y garantizar la continuidad demográfica o relevo generacional.

En atención al objeto de este Informe, cabe señalar que entre sus líneas estratégicas se encuentran tanto la política fiscal y de rentas, como la política de vivienda.

Así, respecto a la primera, el plan incluye que, en el marco de la próxima reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se proceda a mejorar el tratamiento fiscal del alquiler de viviendas, con el objeto de aumentar la oferta, reducir el precio, y estimular el arrendamiento del elevado número de viviendas desocupadas.

Para la política de vivienda, el plan de apoyo a la familia propone, de forma adicional al Plan de Vivienda 2002-2005, las siguientes medidas:

- Dirigir e incrementar la oferta de viviendas protegidas a las familias con menores niveles de renta.
- Adecuación de las características de las viviendas protegidas a las necesidades de las familias.
- Aumento del tamaño y adecuación de las viviendas protegidas para las familias numerosas, así como regulación del cambio de vivienda cuando varíen las circunstancias.
- Inclusión del número de hijos en los criterios de selección y adjudicación, como criterio preferencial para optar a una vivienda protegida.
- Incremento de la coordinación entre las políticas de vivienda, urbanismo y suelo, desarrolladas por las distintas Administraciones Públicas.

4.6. POLÍTICA FISCAL Y GASTO PÚBLICO

El reflejo de las ayudas en el presupuesto público determina su división en dos posibles grupos: ayudas indirectas y ayudas directas. Las primeras se conceden vía presupuesto de ingresos, en cuanto suponen una disminución de los ingresos tributarios que, previsiblemente, se produce en un ejercicio como consecuencia de la concesión de beneficios fiscales orientados al logro de determinados objetivos de política económica y social. Las ayudas directas, de menor relevancia cuantitativa en el caso de España, se conceden vía presupuesto de gastos y entrañan un desembolso real para la Administración Pública. Dentro de este grupo entrarían a formar parte el conjunto de ayudas analizadas a lo largo de este capítulo, dirigidas a la reducción del precio de la compra o del arrendamiento, mediante subvenciones, subsidiaciones de los intereses u otras ayudas.

La ayuda indirecta que ha tenido mayor impacto ha sido la deducción en la cuota del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF) de los intereses de los créditos utilizados en la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual. En España, hasta el año 1998 los intereses abonados por capitales ajenos, invertidos en la adquisición o mejora de la vivienda habitual, eran deducibles en la base imponible del IRPF, con el máximo de 800.000 pesetas anuales en las declaraciones individuales y 1 millón de pesetas en las conjuntas; igualmente, se permitía la deducción en la cuota del impuesto de un 15 por 100 de la inversión, con el límite del 30 por 100 de la base liquidable.

Según datos del Instituto de Estudios Fiscales (cuadro 4-2), en 1998 la mayor frecuencia de aplicación de esta deducción, por número de declarantes, se dio en el tramo de bases imponibles entre 5 y 10 millones de pesetas (43,2 por 100), seguido de las correspondientes a más de 10 millones de pesetas (41 por 100). En el otro extremo, la menor frecuencia de aplicación de esta deducción se dio en las bases hasta 1 millón de pesetas (13,7 por 100) y entre 1 millón y 1,5 millones de pesetas (26,5 por 100). Se observa además, entre 1995 y 1998 un incremento de más de 3 puntos del alcance de esta deducción entre las bases de 1 a 3 millones de pesetas, un aumento algo mayor (más de 4 puntos) de ese alcance en el caso de las bases entre 3 y 10 millones, y uno aún más alto (más de 6 puntos) en las bases superiores a 10 millones de pesetas.

Este diseño, vigente hasta 1998, en un contexto de alto precio de la vivienda, parece que dio como resultado que la deducción se aplicara proporcionalmente más en las bases imponibles a partir de 3 millones de pesetas y, sobre todo, a partir de 5 millones, lo que habría limitado el carácter progresivo del impuesto.

Por lo que se refiere a los arrendamientos, hasta el año 1998, incluido, se preveía la deducción de un 15 por 100 del capital anual empleado en el alquiler de la vivienda habitual, con el límite de 75.000 pesetas.

CUADRO 4-2

DEDUCCIONES DE LA CUOTA POR ADQUISICIÓN DE VIVIENDA HABITUAL, 1995 Y 1998

Bases imponibles (millones de pesetas)	1995			1998			1995/98
	Total declarantes (número)	Declarantes con deducción		Total declarantes (número)	Declarantes con deducción		Diferencia % con deducción = (B) - (A) (puntos)
		(número)	(% total) (A)		(número)	(% total) (B)	
Menos 0,5	894.882	16.154	1,8	954.424	13.361	1,4	-0,4
0,5-1	2.204.192	307.715	14,0	2.144.920	294.553	13,7	-0,3
1-1,5	3.122.781	709.359	22,7	3.164.788	838.380	26,5	3,8
1,5-2	2.462.280	624.148	25,3	2.788.025	805.217	28,9	3,6
2-3	2.805.501	840.763	30,0	3.098.047	1.028.267	33,2	3,2
3-5	1.937.795	635.092	32,8	2.322.315	866.936	37,3	4,5
5-10	615.651	236.283	38,4	790.412	341.829	43,2	4,8
Más de 10	115.073	40.077	34,8	161.169	66.135	41,0	6,2

Fuente: Instituto de Estudios Fiscales.

Estos mecanismos de ayuda indirecta o financiación fiscal de la inversión en la vivienda se vieron modificados a raíz de la reforma operada en el sistema del IRPF por la Ley 40/1998, de 9 de diciembre: a partir de este momento, la deducción por la compra o rehabilitación de la vivienda, a aplicar únicamente sobre la cuota íntegra, es de un 15 por 100, incrementado hasta un 25 por 100 en caso de acudir a financiación ajena, sobre una base máxima de 1,5 millones pesetas; por lo que respecta a las desgravaciones por alquiler, desaparece la deducción en cuota del 15 por 100 del importe anual satisfecho por este concepto.

La Ley 40/1998 incidió igualmente en otro importante instrumento de apoyo fiscal a la adquisición de la vivienda, cual es las «cuentas ahorro-vivienda», que ofrecen la posibilidad de desgravar el 15 por 100 del capital ahorrado y de los intereses obtenidos, siempre que unos y otros se destinen a la compra de vivienda. Siendo éste un mecanismo atractivo para los jóvenes, y en una situación de creciente necesidad de ahorro para la adquisición de la vivienda, sin embargo, se redujo el plazo para invertir las cantidades ahorradas de cinco a cuatro años.

La Ley del IRPF declara exentas de tributación determinadas rentas, como las derivadas de premios literarios o las ayudas concedidas a los deportistas de alto nivel, pero no así las ayudas o subvenciones concedidas por las distintas Administraciones Públicas para la adquisición de la vivienda, que, por tanto, como ganancia de capital, forman parte del hecho imponible del IRPF, integrándose en la parte general de la base imponible del impuesto, al no haberse sido eximidas de tributación.

Especial interés adquiere la iniciativa planteada en el Proyecto de Ley de reforma del IRPF, que pretende introducir, como estímulo al alquiler de la vivienda, la reducción del 15 por 100 de los rendimientos íntegros obtenidos por los arrendadores de viviendas, ampliable hasta el 40 por 100 bajo ciertos requisitos y limitaciones temporales. Parece oportuna la reducción de los rendimientos íntegros obtenidos por los arrendadores, si bien la eficacia de este incentivo sería mayor si se planteara sin restricciones temporales. Por otro lado, sería necesario recuperar la desgravación fiscal por alquiler para los perceptores de rentas bajas, que desapareció tras la reforma del IRPF en el año 1998. En todo caso, las políticas sociales, como la de vivienda, no deberían basarse única ni principalmente en el IRPF, ya que se excluye a las personas con menores ingresos, que están exentas de declarar o tienen bases imponibles y cuotas reducidas⁷⁷.

Los beneficios fiscales cuantifican el conjunto de ingresos tributarios que el Estado deja de percibir por la aplicación de la normativa reguladora de los distintos tributos con la finalidad de favorecer a determinadas actividades, consumos, colectivos, etc. Así, en el cuadro 4-3, referido al gasto fiscal imputado a la política de vivienda, se observa la menor recaudación fiscal derivada de la normativa del IRPF y del IVA, el primero por la minoración de las bases imponibles o la deducción de las cuotas íntegras, en su caso, de los intereses abonados en la adquisición de la vivienda habitual, y el segundo por la aplicación de un tipo re-

⁷⁷ Véase Dictamen del CES 5/2002, de 29 de mayo.

ducido (7 por 100) para la adquisición de viviendas en general y de un tipo su-
perreducido (4 por 100) para la adquisición de vivienda protegida de régimen es-
pecial o de promoción pública.

CUADRO 4-3
PRESUPUESTO DE BENEFICIOS FISCALES EN VIVIENDA:
ESTADO, 1998-2003
(Millones de euros)

Años	Total	IVA	IRPF	
			Minoración Base Imponible	Deducción Cuota Íntegra
1998	3.678,90	1.305,16	1.179,22	1.194,51
1999	4.130,14	1.543,34	1.187,57	1.399,23
2000	4.809,99	1.986,98	-----	2.823,01
2001	5.171,51	2.876,16	-----	2.295,35
2002	5.542,74	2.193,43	-----	3.349,31
2003	4.788,39	2.006,85	-----	2.781,54

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado* («libro amarillo»). Ejercicios referidos.

Respecto al IVA, desde un punto de vista comparativo, cabe apreciar la dife-
rencia de regímenes existentes en otros Estados miembros de la Unión Europea,
en los que se aprecia que España se sitúa entre los países con un menor tipo im-
positivo tanto para la rehabilitación como para la adquisición de nuevas vivien-
das (cuadro 4-4).

Con todo, estos beneficios fiscales vienen a producir una serie de efectos
que despliegan un diverso potencial económico, influyendo en el compor-
tamiento de los agentes económicos, en particular, y de los contribuyentes en
general.

En cuanto al gasto en ayudas directas, la fuente básica para su conocimien-
to es el denominado sistema europeo de estadísticas de protección social

CUADRO 4-4
IVA DEL SECTOR INMOBILIARIO EN EUROPA, 1996
 (Tipos Impositivos)

País	Rehabilitación	Adquisición nuevas viviendas
Alemania	15	15 ^a
Austria	20	20
Bélgica	6/21 ^b	6/21 ^b
Dinamarca	25	25
España	16^c	7/4^c
Finlandia	22	22
Francia	20,6	5,5/20,6 ^d
Grecia	18	18
Holanda	18	18
Irlanda	13	13
Italia	4/19	4
Portugal	5/16 ^e	s.d.
Reino Unido	18	0
Suecia	25	25

^(a) IVA en la construcción, únicamente si es independiente de la construcción del suelo.

^(b) Según la antigüedad de la vivienda o el tipo de promoción social.

^(c) 16 por 100 sobre materiales, suelo y servicios; 7 por 100 en contratos entre promotor y constructor y en la compra de vivienda en general, 4 por 100 en vivienda de régimen especial y promoción pública.

^(d) 5,5 por 100 en el suelo reservado a viviendas sociales.

^(e) 5 por 100 en viviendas sociales.

Fuente: Elaborado por Carme Trilla para la Fundación La Caixa: «La política de vivienda en una perspectiva europea comparada». Colección de Estudios Sociales, núm. 9, 2001 (tomados de Comisión Europea, *Statistiques sur le logement dans l'Union Européenne 1998*).

(SEEPROS), cuyos datos son recopilados y armonizados por Eurostat a partir de la información que le suministra cada país. De acuerdo con los últimos datos disponibles, el gasto social en la función vivienda en España fue, en 1998, equivalente a un 0,1 por 100 del PIB, medio punto menos que la media de la Unión Europea (cuadro 4-5). Es posible apreciar, en la evolución de este indicador en los últimos años, la estabilidad de esos porcentajes, común por lo demás a otros países de la Unión. En todo caso, hay que insistir en que esta información sólo atañe al gasto directo, y no representa el conjunto del esfuerzo público en protección a la vivienda en cada país.

CUADRO 4-5
GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN TÉRMINOS SEEPROS:
VIVIENDA, 1980, 1990 Y 1998
 (En porcentajes del PIB)

País	1980 (1)	1990 (2)	1998 (3)
Alemania	0,1	0,2	0,2
Austria	0,2	0,1	0,1
Bélgica	nd	nd	nd
Dinamarca	0,4	0,7	0,7
España	0,0	0,1	0,1
Finlandia	0,2	0,2	0,4
Francia	0,4	0,8	0,9
Grecia	nd	0,5	0,7
Holanda	0,3	0,3	0,4
Irlanda	0,8	0,6	0,5
Italia	0,0	0,0	0,0
Luxemburgo	0,0	0,0	0,1
Portugal	0,0	0,0	0,0
Reino Unido	nd	1,3	1,6
Suecia	nd	nd	0,8
Total UE	0,2	0,3	0,6

(1) UE11.

(2) UE12.

(3) UE15.

Fuente: Eurostat, European Social Statistics on Social Protection. Expenditure and receipts, 1980-1990.

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

5.1. CONCLUSIONES

A lo largo de este Informe se ha apreciado un importante retraso en la edad media de emancipación residencial de los jóvenes españoles durante los últimos 25 años, y se ha estudiado la relación de la emancipación especialmente con factores formativos, laborales, y de dificultad de acceso a la vivienda, que conforman una realidad compleja, en la que se ha producido ese retraso.

En primer lugar, se ha observado una clara conexión entre la formación académica y la integración en la vida laboral activa; en este sentido, las transformaciones de la sociedad española en las últimas décadas han traído consigo un incremento del tiempo dedicado por los jóvenes a la formación y, paralelamente, un retraso de su entrada en el mercado de trabajo, si bien una y otra variable no actúan necesariamente una como premisa de la otra, sino que ambas se condicionan mutuamente. En todo caso, los jóvenes se incorporan hoy al empleo más tarde que hace 25 años, porque dedican más tiempo a la formación inicial; además, a diferencia de lo que ocurre en otros países europeos, no compaginan, en general, la formación con la actividad laboral, y llevan a cabo los estudios post-secundarios en el domicilio familiar. Este hecho, junto con la más fuerte tendencia de las jóvenes a prolongar su formación inicial, ha supuesto la equiparación,

en pocos años, de los niveles medios de estudios terminados entre varones y mujeres jóvenes. Ha condicionado asimismo una más tardía edad media femenina de formación de parejas, que explica en parte la elevada edad media de emancipación en España.

Otro de los determinantes analizados ha sido la situación laboral de los jóvenes, dado que su autonomía económica depende de las rentas provenientes del trabajo como principal fuente de ingresos, que, además, deben ser más o menos estables para proveer el pago regular de rentas (en el caso del alquiler) o cuotas de préstamo (en el caso de la compra). Podrían extraerse numerosas conclusiones relevantes de ese estudio, como el singular impacto que ha tenido la incorporación de las mujeres jóvenes al mercado de trabajo en una pauta general distinta de la tradicional, que implicaba su retirada en edades asociadas con el emparejamiento y la crianza de los hijos, pero sobre todas ellas cabría destacar dos. La primera es que parece haber existido una estrecha relación, entre 1976 y 1986, entre el retraso de la emancipación de los jóvenes y la evolución de las tasas de empleo y paro de éstos, descendente la primera y en ascenso la segunda; desde 1986 se aprecia, además, la irrupción de la temporalidad como tercer factor explicativo, dentro del ámbito laboral, en el retraso de la edad media de emancipación de los jóvenes. La segunda conclusión es que el fuerte y sostenido aumento del empleo y el descenso del paro entre los jóvenes tras la crisis de los primeros años noventa, combinados con cierta reducción, desde 1997, de la temporalidad, parecen haber detenido casi por completo, a partir de este último año y hasta la fecha, el anterior proceso de retraso continuo en la edad de emancipación, circunstancia que viene a reforzar la importancia de la situación laboral de los jóvenes a este respecto. Con todo, no puede olvidarse lo elevado de las actuales tasas de paro y de temporalidad juvenil.

El tercer factor estudiado ha sido la dificultad de acceso a la vivienda. En efecto, ésta aparece como determinante de la emancipación residencial, hasta el punto de que la autonomía económica anteriormente señalada tiene como principal objetivo el acceso a la vivienda. Entre los principales motivos de esa dificultad puede señalarse la existencia de una escasa y cara oferta en el mercado de alquiler, prácticamente olvidado por las políticas públicas de vivienda, que hace más atractiva la fórmula de la propiedad pese a su también elevado coste. Es destacable, asimismo, la fuerte vinculación, en la mayoría de los casos, entre la emancipación y el desarrollo de proyectos familiares estables que, hasta ahora, ha movido a los jóvenes a conformar la vivienda que precisan para su emancipación no en función de sus necesidades actuales o a corto plazo, sino atendiendo a sus necesidades futuras, como si fuera su lugar definitivo de residencia.

El mercado residencial se viene mostrando incapaz de dar respuesta a la demanda de primer acceso de los jóvenes que, en el mejor de los casos, han de ceñir sus expectativas al ámbito de la vivienda protegida. Las distintas Administraciones Públicas —Administración Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales—, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, vienen diseñando planes o programas, unos coordinados o complementarios, y otros independientes, en los que se prevén variadas actuaciones dirigidas a intervenir en el mercado del suelo y de la vivienda. No obstante, los resultados de estas políticas no están cumpliendo los objetivos inicialmente propuestos, de manera que los jóvenes están viendo notablemente reducidas sus expectativas de obtener una vivienda protegida, en alquiler o en compra.

5.2. PROPUESTAS

- Con carácter general, el CES estima que es necesario dar una respuesta política y social eficaz dirigida a resolver el problema de acceso a la vivienda por parte de los jóvenes, mediante el diseño de políticas de vivienda en las que se combinen adecuadamente acciones dirigidas a la promoción de suelo, en especial el destinado a la construcción de vivienda protegida; arrendamiento o adquisición de viviendas; rehabilitación de áreas urbanas; y mejora de su tratamiento fiscal.
- Dada la actual acumulación de población en edad de emanciparse, para potenciar el alcance de estas políticas sería conveniente incrementar el esfuerzo público en política de vivienda, de forma que quepa un aumento de las actuaciones en vivienda protegida, tanto en alquiler como en propiedad, y de promoción pública. Estas actuaciones deberán valorar especialmente, entre las circunstancias personales de sus destinatarios, el criterio de la edad.
- Las características de las viviendas deberían adecuarse a las necesidades de sus destinatarios. Por ello el CES estima oportuno revisar la normativa de vivienda protegida en cuanto a su tipología y tamaño. De esta forma, se promovería la adaptación del sector inmobiliario a la evolución de la sociedad, caracterizada, entre otros factores, por la aparición de nuevas formas de vida en familia y la transformación del modelo familiar tradicional, la disminución del tamaño de los hogares, o la mayor movilidad geográfica.

- La rehabilitación debiera reportar indudables beneficios sociales (porque, entre otros fines, contribuiría a dotar a las ciudades y a sus edificios y viviendas de las adecuadas infraestructuras y condiciones de habitabilidad y seguridad, y revitalizar las tramas urbanas), y debiera reducir los costes de creación de suelo, infraestructuras y equipamientos. De cara a una política de vivienda para los jóvenes, el CES entiende que entre las modalidades de rehabilitación los planes de vivienda deberían potenciar más las actuaciones destinadas a promover la vivienda en alquiler, entre otras cosas fomentando la creación, en el proceso rehabilitador de los edificios, de alojamientos de menor tamaño, más adaptados a las necesidades y a la capacidad económica de los jóvenes.
- Ante la disparidad de ayudas existentes, sería conveniente que el modelo de «ventanilla única», preferentemente en el ámbito municipal, prestase una especial atención a las tareas de apoyo a los jóvenes en la información, asesoramiento y gestión administrativa en materia de políticas concretas de vivienda de las distintas Administraciones Públicas.
- En el proceso de diseño de esas políticas, el CES considera que debería contarse con una amplia colaboración de organismos o entidades —en sentido amplio— de participación social cercanas al problema, incluidas las más vinculadas a la realidad juvenil.

Además de lo anterior, pueden formularse una serie de propuestas más concretas para mejorar la eficacia de las políticas de vivienda específicas para jóvenes, en dos ámbitos relacionados con la forma de acceso a la primera vivienda: alquiler y propiedad, y en algunos aspectos que, aun referidos a circunstancias generales del mercado de la vivienda, tienen incidencia en el problema de acceso de los jóvenes a la vivienda: la urbanización del suelo y la fiscalidad.

5.2.1. Acceso a la vivienda en alquiler

- En tanto persista el carácter estructural de la escasez de oferta de alquiler, y siendo éste el régimen que parece más adecuado para el primer acceso de los jóvenes a la vivienda, el CES considera imprescindible promover el desarrollo del alquiler social, para alcanzar los niveles que rigen en el conjunto de la Unión Europea.
- Para ello las Administraciones Públicas deberían incrementar, en sus respectivos planes, el número de actuaciones dirigidas a la promoción de vi-

viviendas protegidas para su cesión en arrendamiento, y a precios accesibles. En este sentido, como propuesta más específica, las distintas actuaciones de vivienda protegida, ya sean públicas o privadas, preverían destinar un porcentaje mínimo de las nuevas viviendas a su uso en régimen de alquiler por personas que, como los jóvenes, presentan especiales dificultades de acceso a la vivienda. El cómputo de ese porcentaje tendría que efectuarse donde fuese más factible su aplicación, y con las estipulaciones que se requieran dentro de los distintos planes.

- La falta de suelo urbanizable requeriría, además, que el planeamiento general pudiera prever —como ya se hace para las residencias universitarias, que ocupan suelo dotacional— la posibilidad de extender la experiencia de algunos municipios, que están fomentando, mediante planes especiales u otras fórmulas, la construcción en parcelas de equipamiento comunitario de apartamentos, de tamaño reducido y con servicios comunes, destinados a la residencia transitoria de jóvenes con determinadas condiciones socioeconómicas.
- En todo caso, la apuesta por la vivienda en alquiler ha de ser acogida tanto por promotores públicos como por los privados, siendo necesario, especialmente para estos últimos, una mejora en las condiciones de viabilidad y rentabilidad de este sector del mercado inmobiliario.
- Por analogía con el tratamiento del primer acceso a la vivienda en propiedad, el CES estima que podrían implantarse, mediante los procedimientos más adecuados y con las garantías que procedan, ayudas directas al alquiler que se dirigirían a los jóvenes arrendatarios en función del esfuerzo de acceso a la vivienda.
- El alto número de viviendas desocupadas cuya titularidad corresponde a pequeños propietarios requiere, a juicio del CES, que se promuevan acciones de acercamiento y mediación entre los propietarios de vivienda, los jóvenes, las compañías de seguros y las entidades financieras, para generar confianza entre unos y otros y dinamizar este sector del mercado inmobiliario. Por ello conviene difundir y fomentar las experiencias de algunos municipios, genéricamente denominadas «Bolsa de vivienda joven en alquiler». Esos programas, mediante la combinación de labores de asesoramiento, intervención en la oferta de viviendas, y ofrecimiento de seguros multirriesgos, han contribuido eficazmente al acceso de los jóvenes al mercado de arrendamiento de viviendas.

- La baja movilidad geográfica por motivos laborales resulta hoy día un problema de carácter general aún no resuelto. Por otro lado, el fomento de esta movilidad, en el caso de los jóvenes, resulta un elemento importante para su inserción en el empleo. En este sentido, las distintas Administraciones intervinientes en la programación y desarrollo de planes de vivienda no pueden ser ajenas a la necesidad de prestar apoyo a las migraciones interiores. Para ello deberían procurar la suficiencia de dotaciones de infraestructuras, alojamiento y vivienda en las zonas de destino. En este punto hay ya algunas experiencias locales interesantes, tanto en la promoción del arrendamiento estacional de viviendas individuales como en la implantación de otras fórmulas de alojamiento colectivo para jóvenes bajo determinadas condiciones de limitación en tiempo y uso.

- Un ejemplo de buena práctica en el que se combinan medidas de fomento del alquiler temporal y de la convivencia intergeneracional son los programas de viviendas intergeneracionales implantados por varias universidades que, a través de convenios con los ayuntamientos y con los servicios sociales autonómicos, han propiciado el acercamiento entre jóvenes demandantes de alojamiento y personas mayores que viven solas. El CES estima que, además, cabría explorar fórmulas de extensión de estos programas a circunstancias de desplazamiento temporal por motivos laborales.

5.2.2. Acceso a la vivienda protegida en propiedad

- En opinión del CES, en este punto las actuaciones protegidas deberían dirigirse al primer acceso a la vivienda en propiedad, prestando una especial consideración a los jóvenes, esto es, beneficiarios hasta los 35 años de edad, cuyas condiciones personales dificulten su acceso a la vivienda.

- En todo caso, la promoción de viviendas destinadas a los jóvenes ha de tener en consideración que el acceso a la vivienda no debería superar determinados niveles de esfuerzo económico para no comprometer el desarrollo por los jóvenes de proyectos de vida independiente y la cobertura de otras necesidades materiales.

- El CES considera necesario mejorar la transparencia en el coste final de las viviendas protegidas, impidiendo que éste supere el precio legalmente establecido. Para ello sería conveniente reforzar la eficacia de la actua-

ción de las Administraciones Públicas, a través, entre otras medidas, de la especialización de la inspección, en sus vertientes preventivas y sancionadoras. La intervención pública podría verse complementada, además, por la promoción de «códigos de buenas prácticas» en la promoción de viviendas protegidas.

- La compra o adquisición de la vivienda suele venir acompañada de fórmulas de financiación hipotecaria, que exigen, en un alto número de ocasiones, recurrir a mecanismos de garantía personal sobre el importe no cubierto por la hipoteca. A este respecto, el CES opina que deberían crearse, entre otros, mecanismos de garantía, con participación pública, para las operaciones de compra o adquisición de vivienda por jóvenes con menor nivel de renta.
- La normativa de viviendas protegidas ha de seguir adaptándose a las nuevas realidades sociales. Así, junto a las tradicionales viviendas de protección oficial, han comenzado a aparecer fórmulas de viviendas de titularidad compartida entre la Administración y los jóvenes, en las que la Administración se reserva determinados derechos, entre ellos el de opción de compra. Desde este punto de vista, el CES considera necesaria una reflexión sobre el modelo de vivienda protegida legalmente establecido, con el objeto de reformar su normativa y dar cabida a ésta u otras fórmulas intermedias que doten de un mayor dinamismo al mercado inmobiliario e incidan en el acceso de los jóvenes a la vivienda.

5.2.3. Suelo

- El complejo reparto competencial en materia de planeamiento, desarrollo urbanístico, bases y desarrollo de la planificación económica y protección pública de la vivienda requiere, a juicio del CES, potenciar un elevado grado de coordinación entre las Corporaciones Locales, las Comunidades Autónomas y el Estado.
- La disparidad de normas que concurren en la regulación del régimen urbanístico del suelo dificulta y alarga el desarrollo de todas y cada una de las fases de los procesos de urbanización y de edificación. Para asegurar la igualdad de los agentes intervinientes en esos procesos, el CES opina que es conveniente simplificar la tramitación urbanística, hacer más transparentes sus criterios y acotar los márgenes de discrecionalidad administrativa, lo que, en suma, redundará en un incremento de la seguridad jurídica.

- El funcionamiento del mercado del suelo en España se caracteriza por producir una elevada repercusión del coste de éste en el precio final de la vivienda. Por ello, debe facilitarse la existencia de suficiente suelo edificable, la generación de suelo destinado a la promoción de viviendas protegidas, y en general la reducción del coste de este factor. En particular, un uso más eficaz del suelo en materia de vivienda requeriría la colaboración de las Administraciones Públicas para evitar la retención de los procesos de urbanización e impedir las prácticas especulativas, estimulando y agilizando los deberes y derechos de urbanizar y edificar.
- Los Ayuntamientos deben adquirir el compromiso de incrementar la generación de suelo edificable a menor precio, potenciar los mecanismos de control de suelo, y prestar una especial atención a la formulación de acciones dirigidas a dotarlo de infraestructuras, equipamientos y viviendas. Para todo ello han de comprometer una parte importante de sus ingresos y de su patrimonio de suelo. A este respecto, las Corporaciones Locales deben dejar de utilizar el suelo como una de las principales fuentes de financiación de su gasto corriente, lo que podría conllevar la modificación de la normativa reguladora de las Haciendas Locales con relación a las fuentes de ingresos.
- La Administración debe facilitar la autopromoción, individual y colectiva, de viviendas para jóvenes. En este sentido, cabría la puesta en práctica de mecanismos que repercutan en la reducción del coste del suelo y de su financiación.

5.2.4. **Fiscalidad de la vivienda**

- La Administración debe analizar las causas de la existencia del elevado parque residencial desocupado, así como intervenir de una manera directa y efectiva sobre él. Una forma indirecta de potenciar su utilización pasa por la utilización de instrumentos fiscales adecuados, que desincentiven la permanencia en el tiempo de viviendas desocupadas que no presenten ningún tipo de uso.
- En opinión del CES, el tratamiento fiscal de la promoción privada de la vivienda en alquiler es susceptible de ser mejorado, lo que redundaría en un incentivo de la promoción de este tipo de viviendas. Para ello se debe modificar la normativa fiscal vigente con el fin de establecer reducciones

en el IAE y mejoras en el tratamiento de los rendimientos del alquiler en la imposición directa.

- La alternativa que representa el arrendamiento para atender las necesidades de vivienda de los jóvenes exige, en opinión del CES, la recuperación de la desgravación fiscal del gasto en alquiler de la vivienda habitual en el IRPF.
- Debería revisarse, igualmente, el tratamiento fiscal de la vivienda protegida, tanto en la imposición directa como en la indirecta. Así, en la regulación del IRPF debería procederse a la inclusión de las ayudas otorgadas a la vivienda protegida entre las rentas exentas de contribución tributaria; por otra parte, sería conveniente reducir la imposición indirecta que grava su primera adquisición.
- Finalmente, el devengo del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados afecta a múltiples actuaciones, instrumentadas en documentos notariales, que se suceden a lo largo del proceso de construcción. Ello origina que, al final de la edificación se haya ocasionado un importante gasto en este concepto. El CES quiere mostrar su preocupación por la especial incidencia que representa para los jóvenes la repercusión en el coste final de la vivienda del incremento del tipo impositivo de este impuesto, establecido en el ejercicio 2002 por diversas Comunidades Autónomas.

Informe del Consejo Económico y Social

► La emancipación de los jóvenes
y la situación de la vivienda
en España

