

El modelo de Administración que diseñó nuestra Constitución ha de partir del hecho indubitable de que las propias Administraciones públicas son, como dice MUÑOZ MACHADO, la parte más próxima y visible para el ciudadano del aparato público. Y hoy, parece que es exigible un funcionamiento y una prestación de servicios públicos de calidad. Ello debe llevar a buscar fórmulas organizativas razonables dentro del marco constitucional. Por eso, no parece desproporcionado, sino más bien una consecuencia del marco constitucional, que no olvidemos que la Constitución quiso un sistema abierto en lo que se refiere a la distribución territorial del poder para que se saque todo el jugo, que no es poco, a la idea de Administración Única o Común. Frase, por cierto muy acertada, que encierra algo que está en la misma entraña de la Constitución y que se reduce a afirmar sin paliativos la dimensión territorial como ámbito propio para el ejercicio de las competencias. Es decir, en cada Autonomía, una Administración y sólo una. Ello no quiere decir que no haya otras Administraciones en el territorio. No, quiere decir que la Administración «dueña» del territorio debe cumplir sus propias competencias y ejecutar, por delegación o transferencia, las que correspondan a otras Administraciones que tuvieran responsabilidades que cumplir necesariamente en territorio ajeno. El razonamiento también se aplica, por supuesto a la Administración local, de manera que el Estado y las Comunidades Autónomas deben entregar a las Corporaciones locales la competencia de los asuntos que deben gestionarse desde sus demarcaciones.

## UNA PROPUESTA DE ESTRUCTURA MUNICIPAL EN LA LEGISLACIÓN FRENTE A LA CLÁSICA DE ESTRATOS DE POBLACIÓN

JOSÉ SALVADOR MIÑANA SIMÓ

*SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. OBJETIVOS PERSEGUIDOS. — III. METODOLOGÍA EMPLEADA. — IV. LAS SIETE CARACTERÍSTICAS TIPOLOGICAS: 1986 Y 1991. — V. TIPOLOGÍA MUNICIPAL (1986 Y 1991): POBLACIONES MAYORES DE 20.000 HABITANTES. — VI. TIPOLOGÍA MUNICIPAL (1986 Y 1991): TODOS LOS MUNICIPIOS. — VII. PESOS Y DISTANCIAS ECONÓMICAS. — VIII. CONCLUSIÓN. IX. BIBLIOGRAFÍA.*

### I.- INTRODUCCIÓN

Los cambios económicos, sociales y otros que puede originar el «crecimiento económico» son descritos, por lo general, con el término «desarrollo económico». Éste puede emplearse para especificar los determinantes subyacentes del «crecimiento», entre ellos, los cambios en las instituciones y en las actitudes sociales y las políticas de intervención pública. Se formulan nuevos factores exógenos y endógenos que ocasionan un replanteamiento de estas políticas en los niveles de gobierno regional y local, entre otros. Pero en muchas ocasiones, se olvida que cualquier actuación pública (o privada) debe efectuarse en un espacio físico delimitado, en un ente local determinado, en un municipio concreto. Y en bastantes entes locales, en demasiados, no se puede llevar a término una eficaz intervención pública (y/o privada) porque ciertas actitudes institucionales no cambian o se abordan los problemas con «parches» momentáneos: ni siquiera se cumple con los servicios mínimos públicos y comunes que la Ley obliga para todos los municipios.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 26, señala los servicios mínimos que los municipios, por sí o asociados, están obligados a prestar en función de su mayor o menor número de habitantes. O sea, la variable tomada en consideración es el estrato de población. Se consideran unos servicios a prestar por todos los municipios y otros adicionales de forma acumulada para entes superiores a 5.000, 20.000 y 50.000 habitantes, es decir tres estratos. Pero la realidad señala que

no todos cumplen con lo estipulado por Ley: unos ofrecen más servicios que los mínimos, otros ni siquiera cumplen con esos mínimos (Miñana, 1996) y otros, como los turísticos, prestan unos servicios específicos no contemplados por las normas en toda su extensión (limpieza y acceso de playas, vigilancia e información en éstas, depuradoras...).

La administración estructura los municipios atendiendo, únicamente, a una estratificación en función de la población que tengan otorgando, por lo general, un mayor valor al ente local con arreglo a la mayor población de éste. En suma, los temas fundamentales que no se justifican son: a) que una misma persona, viviendo en una población con más habitantes, sea motivo de la percepción, por su ayuntamiento, de una subvención mayor, mientras que ese mismo individuo, residiendo en otra con menos habitantes, ocasionaría una menor transferencia, b) que la relación entre lo que representa un habitante en uno u otro municipio pueda variar a lo largo de los años, c) que la estructura municipal desde la óptica legal conlleve tantos tipos y tantas diferenciaciones a lo largo del tiempo y según las circunstancias concretas y d) que los distintos niveles de las Administraciones Públicas Central y Territoriales, al tratar del nivel local en sus vertientes normativa, estadística..., lo agrupen de tan diversas formas y siempre utilizando estratos de población.

Es una práctica común en materia legislativa, e incluso estadística, la única utilización del estrato de población para señalar la obligación, las posibilidades o la información que atañe a los municipios. En ningún momento se concreta la demostración científica que justifique el porqué del uso del estrato de población. Ni el número de estratos considerados son siempre los mismos, ni el número de habitantes que componen cada uno de ellos se mantiene constante, ni se le otorga la misma importancia a un estrato concreto en las distintas fuentes a las que se acude. Los ejemplos son muy numerosos, entre otros:

A) En la legislación que desarrolla el Impuesto sobre Actividades Económicas aparecen tres estratificaciones distintas, una con seis estratos (más de 500.000 habitantes, de 101.000 a 500.000, de 50.001 a 100.000, de 20.001 a 50.000, de 5.001 a 20.000 y menos de 5.000) y dos con cinco; en una de éstas, los primeros dos estratos precedentes se agrupan en uno, más de 100.000 habitantes (los cinco estratos así definidos son los más comunes si se contrastan las normas que regulan los diferentes tributos y se corresponden con el más usual que aparece en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales); en la otra, los tres últimos se transforman en dos, entre 10.001 y 50.000 e inferior a 10.000 habitantes.

B) En la legislación que desarrolla el antiguo Fondo Nacional de Cooperación Municipal o la actual participación de los Entes Locales en los

ingresos del Estado (Real Decreto Ley 34/1977, de 2 de junio, y Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año), se llegan a apreciar hasta un total de diez estratos de población distintos.

C) Una idea parece estar presente en la legislación local, que la necesidad financiera de los municipios crece en mayor medida que el incremento de población y que esto debe ser traducido, sin la suficiente justificación, en coeficientes y porcentajes distintos para cada estrato y diferentes a lo largo del tiempo para todos los estratos; así, el habitante de una población menor de 5000 habitantes «ha valido», para la percepción por su Ayuntamiento de una subvención, el cien por cien durante muchos años, mientras que el de una ciudad mayor de 700.000 habitantes, por ejemplo, Valencia, ha representado del 180% al 285% durante idéntico período, o sea, casi tres veces lo que el habitante de la población pequeña; o que el Ayuntamiento de ese pequeño municipio ha podido aplicar unos coeficientes correctores máximo y mínimo, respectivamente, del 1,4 y 0,8 en el Impuesto sobre Actividades Económicas, cuando anteriormente el mínimo era de 1,0 mientras que el del ente local mayor de 100.000 habitantes disfrutaba de unos índices del 1,9 y 0,8 respectivamente.

D) Si se comparan las estratificaciones utilizadas en el seno de un mismo nivel de la Administración, se comprueba que no coinciden ni el número de estratos considerados ni la horquilla de población representativa del estrato; la Diputación de Valencia llega a considerar tres distintos grupos de estratos; la Generalitat Valenciana, en idéntico tema, presenta muchas diferencias entre Consellerías e incluso entre Direcciones Generales dentro de una misma Consellería (por no comentar las diversas concepciones que se tienen acerca de la agrupación por comarcas o de los entes locales que las componen).

E) Incluso en lo que afecta al denominado «Pacto Local» se comenta la necesidad de establecer «modelos estratificados según niveles de población en que los Entes Locales (...) puedan ejercer competencias» (MAP, 1994, pág. 139; al respecto, consúltese también FEMP, 1996, y Braña y Serna, 1995).

Adicionalmente, los municipios dependen en gran medida de los recursos financieros procedentes de la Administración Central y, en menor grado, de la Autonómica. Ésta, a su vez y por lo general, actúa de mera intermediaria de la anterior por cuanto se limita a repartir las transferencias que aquella destina a los municipios. Dicha distribución se tramita, en esencia, atendiendo al número de habitantes del municipio. No considera ni el tipo de municipio ni su potencial y tendencia de crecimiento.

En las anteriores circunstancias, ¿Cómo puede establecerse una relación fiscal entre los niveles de gobierno central o regional y el municipal si no se conocen las características que determinan a este último?, ¿Cómo pueden

repartirse subvenciones dirigidas, por ejemplo, a los municipios turísticos, sin conocer cuales son? (1) ¿Cómo pueden plantearse intervenciones públicas en infraestructuras, parques tecnológicos, turismo, etc., sin considerar el entorno local en sus mínimas expresiones?, ¿Cómo puede un ayuntamiento considerar un programa de desarrollo local, crear un polígono industrial, incentivar el turismo rural, etc., sin cubrir los servicios de evacuación de desechos y residuos, alcantarillado, asfaltado, aprovisionamiento de energía y agua, entre otros? Por ello, y porque el municipio es el nivel de gobierno más cercano al ciudadano y el espacio físico en el que se producen las políticas de intervención (públicas y privadas) con efectos redistributivos y beneficios externos (entre otros, Zodrow, 1994, págs. 164-165), deben ser puestos todos los medios para: a) conocer en profundidad las características propias de cada municipio, la capacidad y necesidad financiero-fiscales municipales y establecer una tipología municipal, b) averiguar qué diferencias o distancias económicas separan a los distintos municipios y cuáles son sus distintas posibilidades de desarrollo de cada uno y c) apoyar regionalmente en la provisión de los servicios públicos mínimos y comunes municipales con un «incentivo» financiero adicional dependiente de la comunidad autónoma: el que ofrece el artículo 142 de la Constitución Española al establecer que «Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán (... de la participación en los (... tributos propios) de las Comunidades Autónomas».

En este contexto, a) el establecimiento de una tipología municipal por características afines y b) el análisis descriptivo de las distancias geo-sociales y económicas entre municipios desfavorecidos y los municipios centrales, averiguando además sus causas y soluciones, permitirán que las distintas administraciones puedan establecer una eficaz relación fiscal intergubernamental, sobre todo en su vertiente de competencias, transferencias e intervenciones financieras, y que, por lo tanto, la estructuración territorial regional sea el elemento integrador de dicho vínculo. Esta permitirá, entre otros, efectuar una correcta planificación y lograr la máxima competitividad en toda actividad pública y en toda actuación con capital público en el ámbito del primer nivel de gobierno, el municipio.

Los años de referencia de este trabajo son 1986 y 1991 y abarca todos los municipios valencianos existentes, o sea, 536 y 539, respectivamente. En

(1) En el caso de la Comunidad Autónoma Valenciana se conocen los municipios turísticos de costa o playa (¿por razones de índole geográfica, del número de habitantes o de plazas de hoteles...?), pero no se tiene una relación de los que podrían englobarse en el turismo de interior o de montaña. Y, sobre todo, no se dirigen los esfuerzos hacia el análisis de todos aquellos municipios que presenten un potencial turístico. Por cierto, nadie discute que Benidorm es un ente local turístico, pero Tavernes de Valldigna, municipio costero y gran productor de cítricos, ¿es agrícola o turístico?...

las páginas que siguen, se exponen (2), los objetivos perseguidos, la metodología utilizada, las siete características tipológicas básicas, la tipología detallada para municipios mayores de 20.000 habitantes y condensada para el conjunto de municipios y, finalmente, algunas reflexiones acerca de los pesos y distancias municipales.

## II.- OBJETIVOS PERSEGUIDOS

El trabajo que tiene el lector en su poder forma parte de un estudio más extenso que persigue dos objetivos fundamentales: A.— Contribuir al diseño y justificación de un fondo incondicional de recursos financieros destinado a la provisión de los servicios públicos municipales comunes que tienen el carácter de mínimos para todo y cada uno de los municipios. B.— Que la metodología utilizada sirva, adicionalmente y a corto plazo, para: a) clasificar los municipios con arreglo a una tipología que los agrupe por características comunes, b) evaluar las distancias socio-económicas entre aquéllos y c) analizar otros supuestos motivadores de subvención incondicionada —o condicionada— (entre otros, desarrollo local —en general o en aspectos puntuales—, capitalidad comarcal, comercial, cultural, administrativa, de provincia, etc. y efectos externos —transporte público u otros servicios utilizados por no residentes, congestión de tráfico urbano determinado por la afluencia de vehículos procedentes de otros municipios...—). Estas páginas se centran en los dos primeros apartados del objetivo B.

## III.- METODOLOGÍA EMPLEADA

Para estimar la tipología y las distancias y características geo-socio-económicas de los municipios se dispone de un conjunto de variables municipales heterogéneas, en lo que afecta a su dimensión, y faltas de síntesis innata, en lo que atañe a la presentación de la información. Esta última abarca múltiples aspectos: desde población a infraestructura pasando por superficie y actividad económica. En este ámbito, el análisis se enfrenta a un bosque de

(2) Es muy probable que el lector de estas páginas, porque pertenece a otra comunidad autónoma con unas características propias en cuanto a sus municipios, o bien porque sus preferencias en cuanto a tareas propias, investigación o estudio son otras que el entorno municipal, se sienta desvinculado de un análisis como el aquí expuesto que afecta a un supuesto muy concreto: los municipios valencianos. Por ello, y por razones de estricta brevedad y síntesis, no aparece en el artículo el detalle de los resultados obtenidos para todos y cada uno de los municipios valencianos. Luego se señalan en cada uno de los epígrafes que conforman estas páginas las características esenciales que ilustren la esencia del proceso y permitan que el lector pueda, en su caso, implementar en su ámbito de trabajo o de investigación la metodología expuesta.

datos que, en definitiva, impide resaltar las variables relevantes. La dimensionalidad queda patente al considerar que se trata de una gran cantidad de variables para un considerable número de ayuntamientos, con lo que la interpretación de ese vasto conjunto se vuelve prácticamente imposible. La información redundante se debe a la correlación entre variables, normalmente alta. Por ello, no es necesario disponer de dos o más variables que operan de forma parecida; basta tener una sola: cuanta más información redundante se elimine, mejor interpretación se obtiene del conjunto de variables resultantes y menor resulta el problema de la dimensionalidad. El método de componentes principales (MCP) halla estructuras generadas a partir de conjuntos de datos, correlacionados o no, que permiten justificar y explicar determinadas características manifiestas reduciendo la dimensionalidad y representando gráficamente nubes de puntos asociados a matrices de datos. Tras eliminar la información sobrante, se puede hallar una matriz síntesis de la original que permite efectuar interpretaciones.

En esencia, se pasa de unas variables correlacionadas a otras incorreladas denominadas componentes principales (CP). Cualquier componente es una combinación lineal de las variables originales. La matriz factorial, A (que contiene tantos ejes factoriales como variables seleccionadas), presenta los coeficientes de la combinación lineal. Para alcanzar esa matriz factorial, se parte de la matriz de datos originales, X: las filas son los municipios y las columnas son las variables municipales. Dado que éstas últimas aparecen en distintas unidades de medida se estandarizan las variables (restando la media y dividiendo por la desviación típica). Después se calcula la matriz A y se procede a efectuar la rotación para hallar una solución clara, matriz A\*, que permita interpretar los resultados. Finalmente, a) se selecciona el mínimo número de componentes que explique el mayor porcentaje de los datos originales, otorgándose una denominación a cada componente observando la correlación de las distintas variables con el componente, b) se determinan los pesos y las escalas matemáticas de distancia entre puntos unitarios, en este caso geográficos (los municipios), por cuanto cada eje contiene una graduación que le es propia y en la que se sitúan éstos; luego es factible medir la distancia entre dos municipios dado que cada uno aparece en cada eje una sola vez, y c) se estructura una tipología basada en las principales características de los espacios geográficos objeto de análisis (los municipios) (3).

(3) Muchos estudios sobre entes territoriales utilizan MCP para estructurarlos, evaluar la necesidad o clasificarlos (sirviendo o no de base para un posterior reparto de fondos). Entre los primeros se encuentran AZNAR (1978) y BARÓ Y MARTÍNEZ (1988). Entre los segundos destacan AZNAR et alia (1984), BOSCH-DOMÈNECH et alia (1988) y CABRER, MÁS y SANCHO (1991). Entre los últimos sobresalen CCE (1984) y CE (1979).

IV.- LAS SIETE CARACTERÍSTICAS TIPOLÓGICAS: 1986 Y 1991

Tras aplicar la metodología descrita a las variables municipales de 1986 y 1991, se han obtenido 42 y 48 componentes principales, respectivamente, tantos como variables originales. De ellos los siete primeros explican el 96% y 95% de la variación total posible (original), por lo que son retenidos. Con el fin de hallar unos resultados que sean más fácilmente interpretables se procede con la rotación Varimax de A considerando únicamente los siete componentes que, a su vez, representan la variación total ajustada. Los datos definitivos aparecen en el cuadro 1 (antes y después de la rotación Varimax de la matriz factorial). La matriz factorial rotada A\* con los coeficientes de saturación de las variables tras la rotación y la denominación de las variables empleadas se aprecian en los cuadros 2, para 1986, y 3, para 1991. Algunas de las variables utilizadas en 1986 no lo han sido en 1991 por carecer de éstas en ese año, por ejemplo, población de hecho. En 1991, en cambio, aparecen nuevas variables no disponibles en 1986 (número de camas en hospitales...) y otras con información más completa (número de oficinas en bancos y cajas...). En todo caso, merece destacarse que todas las variables nuevas de 1991 y las no empleadas de 1986 mantienen una alta correlación con el componente tamaño salvo una, número de entidades de población. Por tanto,

CUADRO 1  
ANÁLISIS DE LA VARIANZA: 1986 Y 1991

Antes de Rotación Varimax (42 y 48 Componentes Principales respectivamente; matriz original)									
AÑO	CP 1	CP 2	CP 3	CP 4	CP 5	CP 6	CP 7	RESTO CP	TOTAL
Varianza por Componentes Principales (CP): Valores Absolutos									
1986	32,356	2,9908	1,4554	1,1843	0,9364	0,8109	0,6092	1,6778	42,021
1991	37,066	3,5064	1,3526	1,1665	0,9339	0,8590	0,6003	2,5152	48,000
Porcentajes de la Varianza									
1986	0,7700	0,0712	0,0346	0,0282	0,0223	0,0193	0,0145	0,0399	1,00
1991	0,7722	0,0730	0,0282	0,0243	0,0195	0,0179	0,0125	0,0524	1,00
Porcentajes Acumulados de la Varianza									
1986	77,000	84,118	87,581	90,399	92,628	94,557	96,007	100,00	
1991	77,221	84,526	87,344	89,774	91,720	93,509	94,760	100,00	
Tras Rotación Varimax (7 Componentes Principales, 96% y 95% de información original)									
AÑO	Tamaño	Superficie	A. Agrícola	A. Turística	A. Industrial	Densidad	S. Fluvial	TOTAL	
Varianza por Componentes Principales (CP): Valores Absolutos									
1986	30,150	2,8551	2,2629	1,5763	1,5150	1,0779	0,9056	40,343	
1991	34,289	3,5927	2,3972	1,6632	1,5921	1,0567	0,8940	45,485	
Porcentajes de la Varianza									
1986	0,7473	0,0708	0,0561	0,0391	0,0376	0,0267	0,0224	1,00	
1991	0,7539	0,0790	0,0527	0,0366	0,0350	0,0232	0,0197	1,00	
Porcentajes Acumulados de la Varianza									
1986	74,734	81,811	87,421	91,328	95,083	97,755	100,00		
1991	75,386	83,284	88,554	92,211	95,711	98,034	100,00		

FUENTE: Elaboración propia.





**A.— Estrato 7 (más de 500.000 habitantes).** Valencia capital, único municipio perteneciente a este estrato, queda claramente identificado con el primer componente al posicionarse en el lugar inicial de la clasificación. En consecuencia, dicho ente local se asigna al tipo de municipio tamaño.

**B.— Estrato 6 (de 50.000 a 499.999 habitantes).** De los ocho municipios que integran este estrato, cada uno situado en una comarca distinta, cinco (Alicante capital, Elche, Elda, Castellón capital y Torrent) siguen pau-

**CUADRO 4**  
**MUNICIPIOS VALENCIANOS (≥ 20.000 HABITANTES):**  
**TIPOLOGÍA Y POSICIÓN "PER CAPITA"**

N	POBLACIÓN	1991										TIPO	1986 TIPO
		C	P	M	S	A	T	I	D	F			
ESTRATO 7. más de 500.000 habitantes: 1 caso													
46250	Valencia	151	752909	11-X	170	162	64	143	103	149		1	1
ESTRATO 6. de 50.000 a 499.999 habitantes: 8 casos													
3014	Alacant	32	265473	13-X	160	168	47	116	109	233		1	1
3009	Alcoi	27	65514	12-1	138	195	142	105-2	107	228		1,5	1,5
3066	Elda	29	54350	4-X	168	167	120	127	79	284		1	1
3065	Eix	33	188062	17-X	144	110	52	134	86	207		1	1
12040	Castelló de la Plana	5	134213	12-X	176	166	65	50	120	205		1	1
46131	Gandía	25	51806	6-1	172	125	35-2	147	106	195		1,4A	1,4A
46220	Sagunt	12	55457	84	153	99	75	30-X	131	133		5	5
46244	Torrent	14	56564	13-X	159	124	74	99	80	214		1	1
ESTRATO 5. de 20.000 a 49.999 habitantes: 33 casos													
3031	Benidorm	31	42442	107	175	202	5-X	121	82	199		4A	4A
3059	Crevillente	33	22694	36-1	132	147	68	93-2	87	294		1,5	1,5
3063	Denia	30	24764	21-1	161	132	21-2	151	127	162		1,4A	1,4A
3079	Ibi	27	20685	16-1	164	178	97	85-2	96	280		1,5	1,5
3093	Novelda	29	22026	47-X	149	76	114	83	117	206		1	1
3099	Orihuela	34	49475	109	118	11-1	102-2	218	98	89		3,4A	3,4A
3104	Petrer	29	24461	10-X	137	189	60	139	90	288		1	1
3122	San Vicente del Raspeig	32	29225	8-X	171	154	50	80	72	299		1	1
3133	Torreveija	34	25014	140	194	146	19-X	128	66	30		4A	4A
3139	Vila-Joiosa, La	31	21982	28-1	150	129	30-2	159	99	281		1,4A	1,4A
3140	Villena	28	31232	68-X	108	158	88	96	81	188		1	1
12032	Burriana	6	25671	41-1	183	107	56-2	98	119	191		1,4A	4A,5
12126	Vall-d'Uixó, La	6	27837	26-1	166	105	99	104-2	101	248		1,5	1,5
12135	Vila-real	6	37927	66	186	65-1	117	67-2	91	138		3,5	3,5
12138	Vinarós	3	20026	88	157	75	33-1	71-2	152	181		4A,5	4A,5
46005	Alaquas	14	24163	18-1	198	170	131	111	21-2	238		1,6	1,6
46021	Aldaia	14	22381	25-1	204	149	106	73	59-2	209		1,6	1,6
46022	Alfajar	16	20151	14-1	200	152	128	165	43-2	236		1,6	1,6
46029	Algemesi	20	25375	56-2	205	33-1	129	170	108	157		1,3	3
46017	Alzira	20	40309	20-1	142	100-2	127	133	95	194		1,3	3,5
46078	Burjassot	13	34138	24-2	185	171	123	112	19-1	232		1,6	1,6
46083	Carcaixent	20	20208	72-2	178	38-1	116	172	125	172		1,3	3
46094	Catarroja	16	20217	5-X	212	109	196	95	50	341		1	1
46105	Cullera	21	20121	76	158	31-2	27-1	231	118	144		3,4A	3,4A
46159	Manises	14	24530	15-1	191	156	83	86-2	69	231		1,5	1,5
46169	Mislata	14	38666	51	184	182	61	130	10-X	153		6	6
46181	Oliva	25	20289	112	192	28-1	23-2	161	136	135		3,4A	3,4A
46184	Ontinyent	24	29888	9-1	135	177	94	62-2	128	254		1,5	1,5
46190	Paterna	14	41081	23-X	167	172	44	56	85	154		1	1
46102	Quart de Poblet	14	26694	22-1	190	150	162	46-2	65	234		1,5	1,5
46235	Sueca	21	22943	86	145	19-1	38-2	192	148	180		3,4A	3,4A
46145	Xàtiva	23	24461	27-1	156	103	157	90-2	138	98		1,5	1,5
46110	Xirivella	14	26129	29-2	193	153	69	122	28-1	208		1,6	1,6

FUENTE: Elaboración propia.

tas similares a las de Valencia capital, o sea, que el tamaño es el elemento diferenciador que permite clasificarlos. Los municipios de Alcoy y Gandía presentan en el componente 1, tamaño, el elemento característico principal que los identifica, ganando en ambos casos posiciones en la tipología de 1991 respecto a la de 1986. Pero, al mismo tiempo, en estos dos municipios sobresale una segunda característica clasificadora deducida de sus propios contextos económicos: el componente industrial para el primero (puestos 94 y 105, respectivamente, para los años 1986 y 1991) y el turismo de costa, para el segundo (posiciones 21 y 35, sucesivamente). Por último, merece ser resaltado Sagunto que mantiene su posición de municipio industrial.

**C.— Estrato 5 (de 20.000 a 49.999 habitantes).** Los municipios considerados se reparten en: a) siete casos pertenecientes a la comarca 14, b) tres a cada una de las comarcas 6 y 20, c) dos a las del 16, 21, 29, 31 y 34 y d) comarcas distintas para cada uno de los restantes. Los treinta y tres municipios de este grupo presentan, en 1986 y 1991, resultados que hacen referencia a cinco características tipológicas básicas: tamaño, agricultura, turismo de costa, industria y densidad. Estas características marcan al municipio de forma «pura» (once casos en 1986 y nueve en 1991) o «combinada» (los restantes). Los integrantes del estrato pertenecen a los siguientes tipos de municipios en 1991: a) tamaño (seis entes locales), b) tamaño-agrícola (tres municipios), c) tamaño-turismo de costa (Burriana, Denia y Villajoyosa), d) tamaño-industrial (siete casos), e) tamaño-densidad (cinco entes), f) agrícola-turismo de costa (Cullera, Oliva, Orihuela y Sueca), g) agrícola-industrial (Villareal), i) turismo de costa (Torreveija y Benidorm), j) turismo de costa-industrial (Vinaros) y j) densidad (Mislata). Todos estos entes locales han mantenido en 1991 la misma clasificación que la obtenida en 1986 salvo Alcira, Algemesí, Carcaixent y Burriana: en 1991, los tres primeros son de tipo tamaño-agrícola y el último es de tipo tamaño-turismo de costa, mientras que en 1986 eran, respectivamente agrícola-industrial (el primero), agrícola (los dos siguientes) y turismo de costa-industrial (el último).

## VI.- TIPOLOGÍA MUNICIPAL (1986 Y 1991): TODOS LOS MUNICIPIOS

Respecto del conjunto de municipios de la Comunidad Valenciana el cuadro 5 resalta que:

A) El 59% en 1986 y el 55% en 1991 de los entes locales analizados pueden definirse y clasificarse atendiendo a un sólo tipo «puro» de municipio (por ejemplo, de tipo 1.tamaño, 3.agrícola...). La distribución porcentual en 1986 y 1991 es: tamaño 4%, superficie 9%, agrícola 22% y 21% respecti-

vamente, turismo 3% y 4%, industrial 11% y 8%, densidad 5% y 4% y fluvial 5%.

B) El restante 41% en 1986 y 45% en 1991 debe ser clasificado atendiendo a una combinación de dos de los tipos principales de municipios. O sea, doscientos veinte entes locales de 1986 y doscientos cuarenta y dos en 1991 son asignados a uno de los 26 subtipos del cuadro (1.5.tamaño/industrial, 3.5.agrícola/industrial...). De estos subtipos, 11 en 1986 (con un total de veintisiete entes) y 10 en 1991 (con veinticuatro casos) contienen menos de cinco municipios, no alcanzando cada subtipo el 1% del total. Al igual, 10 en 1986 (ochenta municipios en total) y 7 en 1991 (cincuenta y cinco casos) representan, individualmente, menos del 2% del total de municipios. De ello se deduce que 21 subgrupos en 1986 y 17 en 1991 sirven para clasificar un total de ciento siete y setenta y nueve municipios, respectivamente. Estos son los municipios más heterogéneos entre sí y con los restantes, aunque la tendencia de 1986 a 1991 es a la homogeneidad. En todo caso, la existencia de una tipología con tantos subtipos para clasificar pocos entes locales en cada uno de ellos es una muestra más de la heterogeneidad de los municipios valencianos.

C) En la asignación del tipo de municipio a todos y cada uno de los entes locales considerados, se han detectado un total de 77 cambios entre 1986 y 1991: 14 «bruscos» y 65 «continuos».

D) Considerando los distintos tipos de municipios «puros» o «combinados» agrupados según los siete componentes principales, se clasifican por tamaño el 12% de los entes locales en 1986 y el 13% en 1991, por superficie el 17% y el 18%, por agrícola el 43% y el 42%, por turismo el 16% y el 17%, por densidad el 10% y el 11%, y, en ambos años, por industrial el 25% y por fluvial el 14%.

## VII.- PESOS Y DISTANCIAS ECONÓMICAS

La aplicación de los datos obtenidos en el MCP, permite ordenar los municipios para cada componente según los pesos geo-socio-económicos «per capita». Es, en suma, la clasificación por componente principal del cuadro 4 y de los epígrafes precedentes. Dichos pesos son puntuaciones que no se aportan en estas páginas, por motivos de brevedad, salvo aquello que aparece en el gráfico 1. La ordenación en cada componente se obtiene otorgando la primera posición al municipio con el peso más alto y sucesivamente para los demás entes locales. Es decir, se halla el rango de municipios en función de los pesos. El gráfico 1 contempla, para cada componente de 1986 y 1991, los pesos extremos absolutos y «per capita» por municipios, unidos por dos líneas que, partiendo del cero alcanzan esos valores (o si se prefiere, un eje

que se inicia en el valor del ente local del extremo inferior, pasa por el cero y alcanza el valor del municipio del extremo superior).

Valencia capital, en 1986 y 1991, obtiene el más elevado peso en lo que atañe al componente tamaño con un valor positivo de 0,0000287 y 0,0000281, sucesivamente. A escasa distancia se sitúan poblaciones mayores de 20.000 habitantes. En este grupo de mayor peso abundan los entes locales marítimos, fundamentalmente valencianos y alicantinos. Salvo alguna excepción como Sagunto, alrededor de la media de peso «per capita», el cero, se ubican municipios de 2.000 a 20.000 habitantes. Los peor situados son, evidentemente, los menores de 1.000 habitantes (al igual que para los demás componentes principales). En cambio, superficie general no presenta ningún ente local marítimo entre aquéllos con alto peso. La gran mayoría son pequeños municipios valencianos (Andilla) o castellonenses (Castillo de Villama). Entre los peor situados aparece un ente local marítimo, Guardamar, y otros en su mayoría castellonenses, como Castell de Cabres y Fuente la Reina (ambos, junto con Palanques, repiten en estas posiciones últimas en los demás pesos «per capita»). La actividad agrícola tiene en los municipios de la provincia de Valencia a sus mejores valedores como Alcublas y, en particular, a los productores de naranja como Tavernes de Valldigna. A su vez, la actividad turística relaciona, como era de esperar, los entes locales turísticos con los marítimos (16 casos en las primeras posiciones: Oropesa, Benicasim, Benidorm, Peñíscola...). Por lo general, la actividad industrial focaliza alrededor de la media, el cero, a los municipios con mayor número de habitantes y sitúa, en cuanto a los más elevados valores del peso «per capita», a entes locales pequeños de las provincias de Castellón (Argelita, Espadilla...) y Alicante. En las primeras posiciones clasifica a Almussafes, Buñol (ambos de la provincia de Valencia) y Alcora (Castellón), todos ellos municipios industriales en diferentes campos. El componente densidad ordena en los primeros lugares a una mayoría de entes locales de la provincia de Valencia, destacando los del área metropolitana de Valencia. Por último, superficie fluvial clasifica en las posiciones iniciales a muchos municipios menores de 1.000 habitantes.

Los datos mencionados en los precedentes párrafos no deben eclipsar el objetivo perseguido: la ordenación competitiva de los municipios y la estructuración por tipos de municipios. En suma, la adecuación de cualquier política de inversión o desarrollo local a la diferenciación de las características competitivas de los municipios. Esta distinción queda resaltada al concretar el indicador teórico de distancia matemática (proximidad o lejanía basada en observaciones reales) entre municipios en una escala aplicada a cada eje. En este sentido, toda decisión sobre capital público (inversión, planificación, actuaciones en áreas deprimidas...) puede considerar dicha distancia en tanto que valor de la competitividad entre entes locales.

Las distancias entre los municipios valencianos para cada componente principal se deducen por la diferencia que separa dos entes locales. Estas distancias son representadas únicamente para los municipios con los valores extremos (positivo y negativo) en el gráfico 1. Éste permite vislumbrar la deformación gráfica que se desprende de la reducción a una escala menor (para cualquier componente, las líneas a la izquierda y derecha del cero). El valor cero (punto de equilibrio) permite concretar la asimetría de la distribución, tanto en valor absoluto de pesos como en valor relativo de clasificación de municipios. De esta forma, se aprecia con qué intensidad uno o varios entes locales se alejan de la característica que le es opuesta. Así, en 1986, considerando la escala de referencia en el eje representado por las líneas del componente tamaño, Valencia capital se sitúa en primer lugar (valor 0) mientras que Palanques se ubicaría en último lugar (valor 100). Luego la distancia entre ambos, la lejanía, tomaría el valor máximo en la escala representada, o el valor matemático de 26.387 (5).

En el gráfico 1 se visualiza la gran divergencia que experimentan los municipios valencianos en general, tanto absoluta como relativamente, la gran lejanía que experimentan aquéllos con gran peso en cada componente respecto a los demás, y, por tanto, las altas diferencias en cuanto a competitividad que guardan entre ellos. En este sentido, se puede afirmar que el capital público aplicado a los entes locales valencianos será más o menos competitivo según el ente local y el tipo de actuación, tomando como referencia los componentes principales expuestos. Supóngase que el planificador se enfrenta a la necesidad de programar unas inversiones determinadas en los municipios con alta actividad agrícola. Según el gráfico 1 y el cuadro 4 (en su caso, los pesos y las distancias) aquél deduce, para 1986, que siempre obtendrá una mayor competitividad en su inversión dedicándola a municipios como Tavernes de Valldigna que al de Paterna, porque en el primero existe una base estable y desarrollada sobre la que actuar (muchas propiedades rurales con alto valor catastral «per capita» y gran número de personas

(5) Eliminando todos los decimales igual a  $[0'0000287 - [-0'00261]] \times 10.000.000$ . Alcoy, segundo clasificado en 1991 con un peso de +0,0000272 (ver cuadro 4, columna M, en cuanto al rango, no en cuanto al peso) presenta en el componente tamaño una proximidad (o lejanía) de 9 unidades respecto al primer clasificado, Valencia, con un peso de +0,0000281. Así se situarían en cada eje los distintos municipios y se comprobaría la distancia entre ellos. El gráfico 1 resalta, una vez más, la heterogeneidad de los municipios valencianos al considerar, para cada componente principal, el número de entes locales con peso positivo (en todo caso inferior al 32%) frente al que presentan un valor negativo. Dada la condición matemática inherente al MCP (el sumatorio de todos los valores positivos iguala —y, en consecuencia, anula— al de los negativos), aparece, por ejemplo, para el componente tamaño de 1986, que el sumatorio de los pesos correspondientes a los 70 municipios con valor positivo (13,11%) iguala al obtenido por los 464 con valor negativo (86,89%).

dedicadas a actividades agrícolas). En cambio si pretende potenciar con esta inversión a los municipios con alto déficit en actividad agrícola, deberá dedicar sus esfuerzos a municipios como Andilla con buena posición en superficie y situados en los últimos lugares en actividad agrícola.

## VIII.- CONCLUSIÓN

La aplicación desarrollada en estas páginas permite comprobar que es posible clasificar, ordenar y diferenciar un grupo de elementos (en este caso, municipios), siguiendo una metodología concreta. Ésta puede ser adaptada (siempre que se disponga de datos estadísticos del conjunto a analizar) a cualquier grupo concreto (empresas asturianas o municipios aragoneses, por ejemplo). En el caso que nos ocupa, la aplicación atañe a municipios valencianos: éstos podrían estructurarse en la actualidad según una tipología que los clasifique por tamaño, superficie, actividades agrícola, turística e industrial, densidad y superficie fluvial. Y ello, porque así se desprende de los análisis efectuados para 1986 y 1991 y del trabajo previo de 1994 (la matriz factorial es muy similar).

Posiblemente se discutan algunas cuestiones del estudio efectuado: las variables empleadas, el número de componentes retenidos, el excesivo número de tipos de municipios, la consideración del componente superficie fluvial... Por una parte, es obvio que la tipología resulta del número de componentes retenidos, de las variables empleadas y de la rotación utilizada (matemáticamente equivalente a la solución que presente otra rotación): se han analizado todas las variables disponibles que no fuesen desagregación de otras y se han conservado las que no presentasen errores u omisiones; la selección de los componentes se ajusta a lo que indican otros estudios u autores; la rotación ha sido deducida como óptima por el proceso informático. En este sentido se ha pretendido minorar la subjetividad y no manipular el proceso de cálculo. Por otra, el alto número de subtipos «combinados» municipales no es más que una concreción al máximo de la clasificación, dada la heterogeneidad de los entes locales. Pero la tipología podría perfectamente considerar sólo un elemento tipológico para cada municipio, aquél en el que obtiene la mejor posición examinando todos los componentes: todos los entes locales se clasificarían con arreglo a uno solo de los siete componentes, es decir, según un tipo «puro» de ente local. Y por último, el componente superficie fluvial ha resultado de suma utilidad para detectar municipios de tipo turismo de interior, clasificar a muchos de los entes locales más pequeños que no sobresalen ni siquiera en un hipotético tipo agricultura de montaña e identificar algunos de los municipios relacionados con las riadas padecidas en la Comunidad Valenciana.

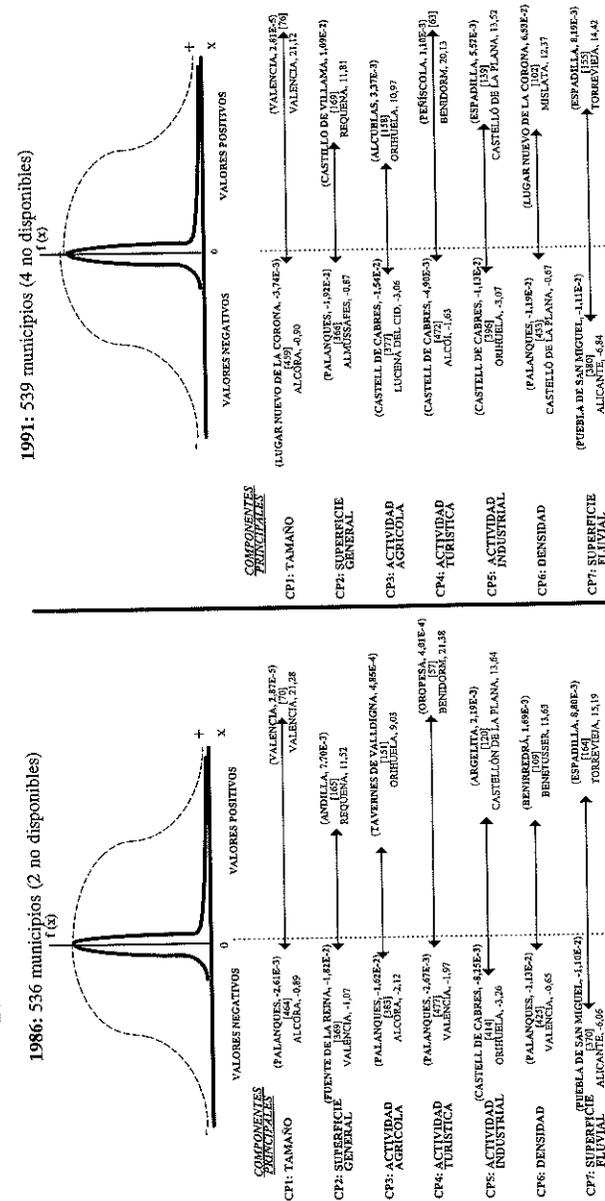
**CUADRO 5**  
**TIPOS DE MUNICIPIOS EN 1986 Y 1991:**  
**NÚMERO POR TIPO Y PORCENTAJES**

TIPO	1986				1991			
	POR CP		POR GRUPOS		POR CP		POR GRUPOS	
	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%
<b>TAMAÑO</b>	62	11,57			69	12,80		
1. TAMAÑO			19	3,54			19	3,53
1.2. TAMAÑO/SUPERFICIE			2	0,37			1	0,19
1.3. TAMAÑO/AGRÍCOLA			5	0,93			10	1,86
1.4A. TAMAÑO/TURISMO COSTA			10	1,87			10	1,86
1.4C. TAMAÑO/RESIDENCIAL			4	0,75			4	0,74
1.5. TAMAÑO/INDUSTRIAL			12	2,24			14	2,60
1.6. TAMAÑO/DENSIDAD			10	1,87			11	2,04
<b>SUPERFICIE</b>	89	16,60			97	18,00		
2. SUPERFICIE			50	9,33			48	8,91
2.3. SUPERFICIE/AGRÍCOLA			9	1,68			9	1,67
2.4B. SUPERFICIE/TURISMO INTERIOR			4	0,75			3	0,56
2.5. SUPERFICIE/INDUSTRIAL			8	1,49			14	2,60
2.6. SUPERFICIE/DENSIDAD			1	0,19			6	1,11
2.7. SUPERFICIE/FLUVIAL			17	3,17			17	3,15
<b>AGRÍCOLA</b>	214	39,93			208	38,59		
3. AGRÍCOLA			118	22,01			111	20,59
3.4A. AGRÍCOLA/TURISMO DE COSTA			13	2,43			12	2,23
3.4B. AGRÍCOLA/TURISMO INTERIOR			24	4,48			23	4,27
3.4C. AGRÍCOLA/RESIDENCIAL			1	0,19			3	0,56
3.5. AGRÍCOLA/INDUSTRIAL			33	6,16			34	6,31
3.6. AGRÍCOLA/DENSIDAD			7	1,31			12	2,23
3.7. AGRÍCOLA/FLUVIAL			18	3,36			13	2,41
<b>TURISMO</b>	38	7,09			38	6,86		
4A. TURISMO DE COSTA			9	1,68			12	2,23
4A.5. TURISMO COSTA/INDUSTRIAL			6	1,12			4	0,74
4A.6. TURISMO DE COSTA/DENSIDAD			8	1,49			7	1,30
4B. TURISMO DE INTERIOR			6	1,12			6	1,11
4B.5. TURISMO INTERIOR/INDUSTRIAL			3	0,56			3	0,56
4B.7. TURISMO INTERIOR/FLUVIAL			3	0,56			3	0,56
4C.5. RESIDENCIAL/INDUSTRIAL			3	0,56			2	0,37
4C.6. RESIDENCIAL-DENSIDAD			0	0,00			1	0,19
<b>INDUSTRIAL</b>	76	14,18			71	13,17		
5. INDUSTRIAL			58	10,82			45	8,35
5.6. INDUSTRIAL/DENSIDAD			7	1,31			7	1,30
5.7. INDUSTRIAL/FLUVIAL			11	2,05			19	3,53
<b>DENSIDAD</b>	26	4,85			24	4,45		
6. DENSIDAD			25	4,66			24	4,45
6.7. DENSIDAD/FLUVIAL			1	0,19			0	0,00
<b>FLUVIAL</b>	29	5,41			28	5,19		
7. FLUVIAL			29	5,41			28	5,19
SC. SIN CLASIFICAR	2	0,37	2	0,37	4	0,75	4	0,75
<b>TOTAL MUNICIPIOS</b>	<b>536</b>	<b>100</b>	<b>536</b>	<b>100</b>	<b>539</b>	<b>100</b>	<b>539</b>	<b>100</b>

NOTA: Los tipos de municipios considerados "puros" son los que llevan un único dígito y, para el supuesto de municipios turísticos, los casos 4A y 4B. Los de tipo "combinado" son los demás.

FUENTE: Elaboración propia.

**GRÁFICO 1**  
**CAMPANA DE GAUSS Y PESOS DE LOS MUNICIPIOS CON EL MÉTODO DE COMPONENTES PRINCIPALES PARA 1986 Y 1991: 7 COMPONENTES PRINCIPALES**



NOTAS: 1.- Componentes principales (CP) resultantes y denominación de los municipios con valores extremos según pesos normales (sin paréntesis) y peso "per capita" (entre paréntesis). El número entre corchetes señala el total de ayuntamientos con valor positivo o, en su caso, negativo de los pesos normales o "per capita". 2.- No se dispone de información estadística suficiente acerca de 2 municipios en 1986 y 4 en 1991. 3.- En el gráfico, aparece en negrilla una campana de Gauss aproximada que representa la concentración de municipios -por ejemplo, del componente tamaño- a un lado y al otro del eje de las X.

FUENTE: Elaboración propia.

En este sentido, y aunque determinadas cuestiones o conclusiones obtenidas puedan ser consideradas insuficientes o criticadas, es indudable que conocer las características, la capacidad, necesidad y tipología municipales, las distancias entre municipios y sus distintas posibilidades de desarrollo puede ayudar a una correcta planificación y lograr la máxima competitividad en toda actividad pública y en toda actuación con capital público. El análisis descrito aquí puede ser aplicado a cualquier espacio geográfico (regiones, áreas metropolitanas, comarcas, tipos de municipios...) o económico (empresas, sectores productivos...).

### IX. BIBLIOGRAFÍA

— AZNAR, A. (1978): «Infraestructura y regionalización de las provincias españolas: una aplicación del análisis factorial», *Revista Española de Economía*, páginas 138-166.

— AZNAR, A., MARTÍNEZ, C., SANZO, M., APARICIO, M. T., y TRIVEZ, F. J. (1984): *Estudio sobre la Distribución del Fondo Nacional de Cooperación Municipal*, Departamento de Econometría, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza.

— BARÓ, J., y MARTÍNEZ, J. M. (1988): «Estratificación económica de Baleares. Un enfoque parcial», *Estudios Regionales*, nº 21, páginas 17-36.

— BOSCH-DOMÈNECH, A. et alia (1988): *Cinco Estudios sobre la Financiación Autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

— BRAÑA, F. J. y SERNA, V. M. (1995): *La descentralización de Competencias de Gasto Público. Teoría y Aplicación a España*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

— CABRER, B., MÁS, M., y SANCHO, A. (1991): «Necesidades, dotaciones y déficits en las comunidades autónomas», *Monografía del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas*, WP-EC, 91-07, diciembre.

— CCE (1984): *Les Régions de l'Europe*, Série Documents, Commission des Communautés Européennes, Luxembourg, 1984.

— CE (1979): *Contribution à une Reconnaissance Géo-économique de l'Europe Seconde*, Conseil de L'Europe, Série d'Etudes, nº 27, Strasbourg.

— FEMP (1996): *Bases para el Pacto Local*, Federación Española de Municipios y Provincias, septiembre, Madrid (doc. mecanografiado).

— MAP (1994): *Documento Marco sobre el Pacto Local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, marzo, Madrid (doc. mecanografiado).

— MIÑANA, J. S. (1996): *Constitución Española (art. 142), Generalitat y Municipios Valencianos: ¿Pueden Proveerse los Servicios Mínimos y Comunes del Municipio con una Participación de éste en los Tributos Propios del Gobierno Superior?*, Editorial ADOS, Valencia.

— ZODROW, G. R. (1994): «Atribución de impuestos y transferencias intergubernamentales», *Hacienda Pública Española*, nº 130, páginas 151-167.