

ORIOLO NELLO^a
CARLES DONAT^b

SEGREGACIÓN RESIDENCIAL Y RECURSOS LOCALES EN EL ÁREA URBANA DE VALENCIA: LA NECESIDAD DE GOBERNANZA METROPOLITANA

RESUMEN

El artículo analiza la interrelación entre los procesos de segregación residencial en el área metropolitana de Valencia, por un lado, y la fragmentación administrativa y la disponibilidad de recursos locales, por otro. Para ello, utiliza los datos de dos fuentes principales, el *Atlas de la renta de los hogares* del Instituto Nacional de Estadística, con información a nivel de sección censal, y la *Consulta de presupuestos y liquidaciones de entidades locales*, CONPREL, procedentes del Ministerio de Hacienda y Función Pública, con información del ámbito municipal. Los resultados indican que en aquellos municipios en los que se produce una mayor concentración de secciones censales situadas en el decil más bajo de la distribución de la renta (secciones *vulnerables*), los ayuntamientos tienen menos ingresos per cápita en sus presupuestos. En el lado opuesto, en los municipios con mayor porcentaje de población viviendo en secciones con niveles de renta situadas en el decil superior (secciones *acomodadas*), los ayuntamientos

* El artículo forma parte del proyecto “Segregación urbana, densidad institucional, innovación social y actitudes políticas en las grandes ciudades españolas (SUDIAP)”, parte del proyecto coordinado FRAMET y financiado por la convocatoria 2019 del Programa Estatal de investigación, desarrollo e innovación orientada a los retos de la sociedad (Referencia PID2019-108120RB-C32).

Los autores quieren agradecer al geógrafo Agustí Feliu Cardona por su apoyo en la identificación y descripción de las secciones censales analizadas en este artículo.

a Departamento de Geografía, Universitat Autònoma de Barcelona. Campus de la UAB, 08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès), Barcelona. oriol.nello@uab.cat, <https://orcid.org/0000-0001-9526-4938>

b Departamento de Geografía, Universitat Autònoma de Barcelona. Campus de la UAB, 08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès), Barcelona. carles.donat@uab.cat, <https://orcid.org/0000-0002-3500-7363>

Fecha de recepción: 14-10-2022. Fecha de aceptación: 10-05-2023.

disponen de unos ingresos más elevados. Las diferencias de ingresos entre uno y otro tipo de municipio se deben, principalmente, al peso de los impuestos relacionados con los precios del suelo y la vivienda en la cesta impositiva municipal: el impuesto de bienes inmuebles (IBI) y el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU). Estas diferencias solo son compensadas parcialmente por las transferencias, principalmente provenientes del Estado. Dichos resultados coinciden con los obtenidos en otras áreas urbanas españolas y ponen de relieve la necesidad de articular mecanismos supramunicipales de redistribución de recursos a escala metropolitana.

PALABRAS CLAVE: segregación residencial; área metropolitana de Valencia; barrios vulnerables; barrios acomodados; presupuestos municipales.

RESIDENTIAL SEGREGATION AND LOCAL RESOURCES IN THE VALENCIA URBAN AREA: THE NEED FOR METROPOLITAN GOVERNANCE

ABSTRACT

The article studies the metropolitan area of Valencia with regards to the relationship between residential segregation processes, on the one hand, and administrative fragmentation and the availability of local resources, on the other. For this purpose, data from two main sources are used: the *Atlas de la renta de los hogares* by the Instituto Nacional de Estadística, with information at the census tract level, and *Consulta de presupuestos y liquidaciones de entidades locales*, CONPREL, by the Ministerio de Hacienda y Función Pública, with information at the local level. The results show that in the localities with a higher concentration of census tract areas belonging to the lowest decile of the income distribution (vulnerable areas), the municipalities have less revenue per capita. On the other hand, in the localities with a higher percentage of population living in census tracts belonging to the top decile (well-off areas), the municipalities have higher revenue. The differences in local revenues between one type of municipality and another is mainly due to the weight of taxes related to land and housing prices in the municipal tax income: the *impuesto de bienes inmuebles* (IBI) or property tax and the *impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana* (IIVTNU) or the tax on the increase in urban land value. These differences are only partially offset by transfers, mainly from the State. The results coincide with those obtained in other Spanish urban areas and highlight the need to articulate supra-municipal mechanisms for the redistribution of resources at the metropolitan level.

KEYWORDS: residential segregation; metropolitan area of Valencia; low-rent neighbourhoods; high-rent neighbourhoods; local budgets.

INTRODUCCIÓN: JUSTIFICACIÓN, HIPÓTESIS, FUENTES Y ESTRUCTURA

En la trayectoria de Joan Romero se entreveran, de manera inseparable, una intensa actividad académica y el compromiso cívico y político. Lejos de contradecirse, ambas facetas se complementan y potencian. No es, pues, sorprendente que en las últimas décadas buena parte de su producción haya

versado sobre la relación entre las transformaciones espaciales y el gobierno del territorio. La aportación de Romero sobre este tema destaca en el contexto de la geografía académica española, que hasta tiempos muy recientes se ha mostrado remisa a entrar en los debates –por otra parte, tan vivos y cruciales– sobre el gobierno del territorio en España (Nel-lo y Durà, 2020; Lois et al., 2013; Farinós et al., 2019).

Son particularmente conocidas las aportaciones de Joan Romero sobre la estructura territorial del Estado en España y el carácter perfectible del sistema autonómico. Así, sus libros *España inacabada* (Romero, 2006) y *Geopolítica y gobierno del territorio en España* (Romero, 2009) han tenido una amplia repercusión incluso fuera de los círculos académicos. Menor atención se ha prestado, en cambio, a sus reflexiones sobre la gobernanza metropolitana, pese a que nuestro autor ha dedicado en los últimos años reiteradamente su interés a este tema y ha publicado, solo o en colaboración, numerosos trabajos al respecto (véanse, entre otros, Romero, 2005, 2010 y 2012; Romero y Farinós, 2012; Sorribes y Romero, 2001 y 2006; Romero et al., 2018; Romero et al., 2022).

En estos trabajos, Joan Romero ha expuesto de manera diáfana la necesidad de dotar las grandes ciudades españolas de instrumentos de gobernanza comunes. Ha señalado, asimismo, la singularidad de la situación de nuestro país en este campo: mientras que, en Alemania, Italia, Francia o el Reino Unido, las grandes ciudades disponen, mal que bien, de Gobiernos integrados y supralocales, en España las instituciones metropolitanas brillan, salvo en muy contadas excepciones, por su ausencia. Las causas de esta situación, ha explicado Romero, son ante todo políticas y guardan relación con tres factores: la voluntad de afirmarse de las comunidades autónomas que condujo a la disolución de los embriones de Gobiernos metropolitanos preexistentes; las dificultades de la Administración General del Estado para comprender y adaptarse a las exigencias de un Estado compuesto; y la falta de cultura de cooperación y lealtad federal a todos los niveles de la administración, el estatal, el autonómico y el local.

El presente artículo parte, precisamente, de las contribuciones de Joan Romero sobre la gobernanza metropolitana en España para centrarse en un aspecto concreto: la relación entre los procesos de segregación residencial a escala metropolitana, por un lado; la fragmentación administrativa y la disponibilidad de recursos locales, por otro. El tema se explora a partir del caso del área metropolitana de Valencia, con la finalidad de debatir la siguiente hipótesis: *a)* los procesos de segregación residencial llevan a los grupos sociales más desfavorecidos a residir en aquellas partes del área urbana donde la vivienda es relativamente más asequible; *b)* estas se corresponden, en términos generales, con aquellas cuyos ayuntamientos disponen de menores recursos, ya que su base fiscal es inferior a la media; *c)* se produce así la paradoja de que quienes más servicios públicos precisan tienden a residir en aquellos territorios con menor capacidad de prestarlos; *d)* de aquí se deriva la necesidad de proceder a una consolidación fiscal a escala metropolitana o de establecer mecanismos de perecuación que permitan la equidad en la dotación y prestación de servicios.

Para afrontar esta cuestión, el artículo parte de dos fuentes principales: por un lado, la distribución territorial de la renta, según el *Atlas de la renta de los hogares* del Instituto Nacional de Estadística; por otro, los datos relativos a los presupuestos municipales del área urbana de Valencia, procedentes del Ministerio de Hacienda y Función Pública, *CONPREL: Consulta de presupuestos y liquidaciones de entidades locales. Liquidaciones definitivas ejercicios 2016-2020*. La metodología seguida, basada en la construcción de

una tipología de municipios según su nivel de vulnerabilidad social, para cruzarla después con los datos relativos a los recursos municipales, ha sido previamente ensayada en Checa, Donat y Nel·lo (2022).

Como se verá, nuestro trabajo se sitúa en la línea de los estudios y reflexiones más recientes de la geografía española sobre las dinámicas urbanas y el gobierno metropolitano. Se trata de las aportaciones que han realizado, para el conjunto de España y para el caso específico del área urbana de Valencia, autores como Josep Vicent Boira (2011), José María Feria Toribio (2018), Andreas Hildebrand (2017), Oriol Nel·lo (2017), María Dolores Pitarch (2014 y 2017), Mariona Tomàs (2022), Julia Salom (2011 y 2020) y Josep Sorribes (2015). Por otra parte, en relación con el tema de la segregación residencial, el artículo se insiere en la línea de investigación que ha dado lugar, entre otras publicaciones, a las monografías *Barrios y Crisis* (Blanco y Nel·lo, 2018), *Efecto barrio* (Nel·lo, 2021) y *Vidas segregadas* (Blanco y Gomà, 2022), una trilogía publicada precisamente en la colección de humanidades de la Editorial Tirant lo Blanch que dirige el propio Joan Romero.

El artículo consta, además de la presente introducción, de tres apartados: el primero se refiere a la desigualdad social y la segregación residencial en el área urbana de Valencia; el segundo, a la relación entre los recursos municipales y la segregación residencial; y el último, de carácter conclusivo, resume la evidencia aportada y contiene algunas reflexiones sobre la necesidad de disponer de instrumentos de gobernanza metropolitana en Valencia.

DESIGUALDAD SOCIAL Y SEGREGACIÓN RESIDENCIAL EN EL ÁREA URBANA DE VALENCIA

En las últimas décadas, una de las tendencias de cambio más destacadas en buena parte de los países desarrollados ha sido el incremento de las desigualdades sociales (Piketty, 2013; Stiglitz, 2012; Milanovic, 2016). Se trata de una dinámica asociada a la integración de la economía mundial, a la regresión del estado del bienestar y al predominio de las políticas neoliberales, perceptible ya en los años ochenta, que ha venido a agravarse a raíz de la crisis financiera de 2008. En el caso español, el incremento de las desigualdades se vio retrasado por razones históricas, ya que el avance decisivo del estado del bienestar se produjo, precisamente, en los años setenta y ochenta, justo en el periodo en el que en tantos otros países era ya fuertemente cuestionado. Sin embargo, a partir del advenimiento de la crisis de 2008, los principales indicadores han seguido una tendencia creciente, hasta situar a España entre los países de la OCDE con mayores desigualdades (OCDE, 2018). Este incremento, que ha conocido diversas oscilaciones, parece haberse acentuado como resultado de la pandemia de la COVID-19¹.

Como es bien sabido, la desigualdad social se plasma en el espacio urbano a través del fenómeno de la segregación residencial, es decir, de la tendencia de los grupos sociales a separarse entre sí en la ciudad en función de su capacidad de escoger lugar de residencia. Dicha capacidad depende esencialmente, a su vez, de

1 Según datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística a partir de la *Encuesta de Condiciones de Vida*, el índice de Gini de la distribución de la renta de los hogares en España era de 0,324 en el 2008, para subir hasta 0,347 en el 2014. Con la recuperación económica ha bajado hasta 0,321 en 2020, pero en el 2021 ha vuelto a subir para situarse en 0,33.

dos factores: los ingresos de los hogares y los precios del suelo y la vivienda. Pues bien, el incremento de las desigualdades ha resultado en la mayoría de las grandes ciudades europeas en un agravamiento de la segregación residencial (Tammaru et al., 2016; Van Ham et al., 2021). Este ha sido también el caso de las grandes ciudades ibéricas en las que la segregación residencial se distingue hoy por cuatro rasgos característicos: su carácter estructural, su pervasividad social y espacial, su tendencia a profundizarse y el hecho de haber pasado de la escala local a la metropolitana (Blanco y Nel-lo, 2018; Nel-lo, 2021).

Veamos cuál es la realidad de la segregación en el área urbana de Valencia. Para ello, tomaremos como referencia el territorio delimitado por los 44 municipios del extinto Consell Metropolità de l'Horta (1986-2000), conocido también como Àrea Metropolitana de València. Las dinámicas de transformación de este espacio en las últimas décadas, así como los trabajosos avatares relativos a su delimitación y gestión administrativa, han sido tratados recientemente por Salom et al. (2021), Farinós y Peiró (2022) y Romero et al. (2022). En 2018, el territorio del área metropolitana de Valencia albergaba, sobre una superficie de 628,5 km², un total de 1.544.164 habitantes. Con ello, constituía la tercera área urbana española, por detrás de Madrid y Barcelona, y presentaba una densidad de 2.456 habitantes por km². La mitad de su población, 791.174 personas, residía en la ciudad central, la cual, con una superficie de 134,6 km², ocupa una quinta parte del ámbito metropolitano (tabla 1).

Tabla 1. Área metropolitana de Valencia. Datos básicos

	Área metropolitana de Valencia	Ciudad de Valencia	
Nº municipios	45	1	-
Población (2018)	1.544.164	791.174	51,2 %
Superficie (km ²)	628,8	134,6	21,4 %
Densidad población (hab./km ²)	2.456	5.878	-

Fuente: INE, padrón municipal de población y Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, *Atlas estadístico de las áreas urbanas en España*. Se toman como referencia los datos poblacionales de 2018 a efectos de comparación con los relativos a la renta, que se tratarán a continuación.

Para cuantificar y analizar el fenómeno de la segregación residencial en el ámbito metropolitano de Valencia tomaremos como variable de referencia la renta media de los hogares por sección censal en el año 2018². A partir de este indicador identificaremos las secciones censales situadas en el primer y en el último decil, es decir, aquellas con ingresos medios más elevados y reducidos, con el objetivo de aproximarnos a la segregación a partir de una de sus principales características: la tendencia de los hogares situados en los extremos de la distribución de la renta a agruparse en distintos barrios. Cabe destacar que este fenómeno no es solo el resultado de la concentración de la población con menores recursos en ciertas áreas, sino también, e incluso con mayor intensidad, de la separación de los grupos sociales con

² La información proviene del *Atlas de distribución de la renta de los hogares*, que ha publicado el Instituto Nacional de Estadística. https://www.ine.es/experimental/atlas/experimental_atlas.htm (consulta el 7 de octubre de 2022).

mayores recursos (Secchi, 2013; Blanco y Nel·lo, 2018; Nel·lo, 2021). Así, la segregación residencial es el resultado tanto del confinamiento de los grupos sociales más vulnerables como de aquello que, en su momento, Joan Romero denominó “la secesión de los ricos” (Ariño y Romero, 2016).

Los datos de la tabla 2 muestran la expresión de estos fenómenos en el área metropolitana de Valencia. Así, al clasificar las secciones censales en deciles, según su nivel de ingresos, se aprecia que, en el primer decil, integrado por las secciones censales de una renta media más baja, que denominamos *vulnerables*, residen 132.790 personas, que disponen de unos ingresos medios por hogar de 22.724 euros. En el otro extremo, en el decil integrado por las secciones censales con una renta media más elevada, que llamaremos *acomodadas*, residen 155.322 personas y cuentan con unos ingresos medios de 73.951 euros. La diferencia se sitúa en 58.839 euros. Dicho de otra forma, la renta media de los hogares residentes en las secciones del decil más alto es 3,25 veces más elevada que la de las secciones del decil más bajo.

Tabla 2. Secciones censales vulnerables y acomodadas en el área metropolitana de Valencia (2018)

	Secciones censales vulnerables				Secciones censales acomodadas				Todas las secciones censales			
	N.º	Población		Renta media por hogar (€)	N.º	Población		Renta media por hogar (€)	N.º	Población		Renta media por hogar (€)
Valencia	54	63.431	47,8 %	23.112	90	121.907	78,5 %	74.138	596	791.174	51,2 %	40.975
Resto del AMV	56	69.359	52,2 %	22.349	20	33.415	21,5 %	73.108	502	752.990	48,8 %	33.727
Total del AMV	110	132.790	100,0 %	22.724	110	155.322	100,0 %	73.951	1.098	1.544.164	100,0 %	37.856

Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Estadística experimental. Atlas de distribución de la renta de los hogares*.

Asimismo, la tabla 2 refleja el notable peso de la ciudad de Valencia a la hora de explicar el fenómeno de la segregación residencial en el conjunto del área metropolitana. En efecto, 54 de las 110 secciones vulnerables (el 52 %) y 90 de las 110 acomodadas (el 78,5 %) se localizan en la capital. Este peso de las secciones con valores extremos ubicadas en la ciudad central resulta claramente más elevado del que se observa en Madrid y en Barcelona. Por ejemplo, la ciudad de Barcelona, con una superficie de 98,2 km², concentra solo el 23,4 % de las secciones censales vulnerables y el 51,9 % de las acomodadas de su región metropolitana (Checa et al., 2022). Las diferencias se explican, principalmente, por la extensión del proceso metropolitano, de tal modo que, en Barcelona y Madrid, la separación entre los grupos sociales en el territorio tiene lugar sobre un espacio más amplio que en Valencia. Para completar la comparación cabe destacar que, en el área metropolitana de Valencia, el peso de las secciones censales con valores extremos sobre la población total –8,6 % en el caso de las secciones vulnerables, 10,1 % en el de las secciones acomodadas– es similar al que se da en Barcelona y Madrid. En cambio, la renta media de la población en el área metropolitana valenciana, 37.856 € (2018), es notablemente inferior a la de la catalana, 46.444 €, y, sobre todo, a la de la madrileña, 51.694 €. Es este un extremo que debe tenerse particularmente en cuenta para la comprensión de los datos que a continuación se presentan.

El mapa actual de la segregación residencial en el área metropolitana de Valencia (figura 1) es el resultado de unos procesos de urbanización y de metropolitanización –comunes, en buena medida, al resto de las grandes áreas urbanas españolas– que han tenido lugar principalmente desde mediados del siglo xx. Así, en Valencia la mayoría de las secciones censales vulnerables se localizan actualmente en espacios edificados en los años 1955-1975, el periodo de aumento acelerado de población y de formación de la conurbación de l’Horta, que Sorribes denominó de “crecimiento sin democracia” (Sorribes, 1985 y 2015). Buena parte de los numerosos polígonos de vivienda promovidos en aquellos años por parte de las instituciones públicas forman parte hoy de las secciones vulnerables. También se integran en ellas promociones impulsadas desde el sector privado en el mismo periodo, ya fuera a partir de nuevos desarrollos o de parcelaciones preexistentes, con tipologías que incluyen desde los bloques plurifamiliares abiertos y cerrados hasta las viviendas unifamiliares de autoconstrucción.

Desde sus orígenes, estos desarrollos se caracterizaron por el emplazamiento periférico, la baja calidad de la urbanización, la escasez de equipamientos y la parvedad de espacios públicos. Pese a su integración actual en los continuos urbanos, las mejoras de accesibilidad y el incremento de las dotaciones que han conocido desde la recuperación de la democracia aún presentan, en muchos de los casos, déficits comparativos con otros barrios. Por otra parte, el perfil de la población residente en estas áreas ha ido cambiando: configuradas en sus inicios de manera mayoritaria por las migraciones procedentes de las áreas rurales propias de aquel periodo, sus habitantes han ido envejeciendo y siendo reemplazados. Así, en estos barrios, el porcentaje de personas nacidas en el extranjero es hoy, en términos generales, superior a la media del área urbana.

Tal como puede observarse en la figura 1, forman parte de las áreas vulnerables, en la ciudad de Valencia, el barrio de la Font Santa (edificado para realojar a los afectados por la riada de 1957), el barrio de Ciutat Fallera, Orriols, las secciones censales del sur del barrio de Na Rovella, alguna sección censal en La Fonteta de Sant Lluís, y en los barrios de Nazaret y el Grau, estos últimos en la desembocadura del antiguo cauce del Turia, así como el barrio de la Torre, ya en el margen derecho del nuevo cauce del río. Siguiendo por l’Horta Sud, a lo largo del eje de la línea ferroviaria, se localizan una sección censal vulnerable en el municipio de Sedaví, dos en Benetússer, seis en Alfafar y dos en Catarroja y en Picassent. Por su parte, l’Horta Oest es el territorio que concentra un mayor número de secciones vulnerables en el entorno de la ciudad central. Estas se hallan presentes en todos los municipios, con la única excepción de Picanya. Así, se detectan doce secciones vulnerables en Torrent y ocho en Paterna, las dos grandes ciudades del entorno metropolitano. Siguen Quart de Poblet y Xirivella con cinco cada una, Alaquàs con tres, Mislata y Manises con dos y Aldaia con una. En cambio, en l’Horta Nord, la presencia de secciones vulnerables no es tan relevante, de modo que solo se encuentran tres en Burjassot, una en Moncada y una en Massamagrell.

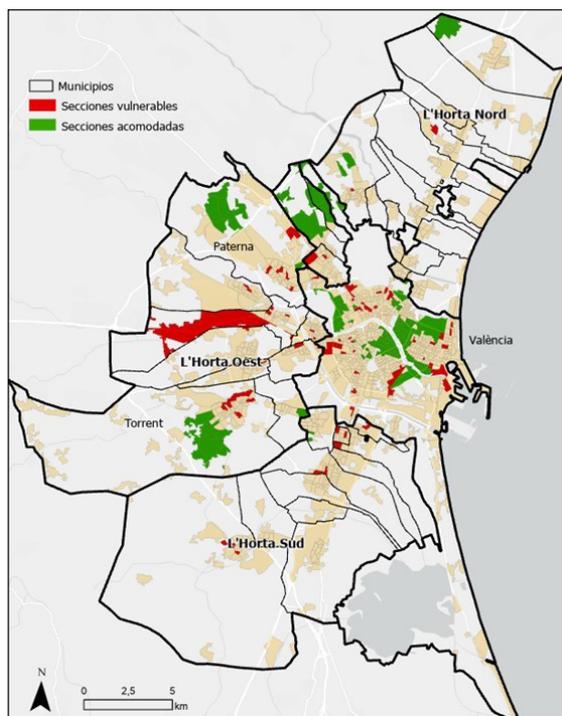
La localización de las secciones acomodadas se relaciona con procesos de urbanización presentes también en el resto de las grandes ciudades españolas. Así, una primera característica es la presencia de secciones acomodadas en el ensanche de la ciudad, cuyas primeras fases de desarrollo fueron magistralmente descritas hace hoy cincuenta años por Manuel Sanchis Guarner (1972). Menos vigorosas que en otras metrópolis españolas parecen en cambio las tendencias a la gentrificación del centro histórico,

puesto que no se detectan secciones censales acomodadas en este. Esto no implica que no se estén dando dichas dinámicas (Del Romero, 2021), sino que estas no comportan todavía que la renta media de esas secciones se encuentre en el decil superior, seguramente porque aún reside en ellas población con niveles de ingresos intermedios y bajos. En cambio, sí han cristalizado secciones acomodadas en una parte de los tejidos históricos de los barrios de Benimaclet y de Russafa.

Otro proceso que ha tenido una incidencia muy notable en la aparición de nuevos barrios con niveles socioeconómicos medios altos y altos en los espacios centrales de la metrópolis han sido las operaciones de transformación y regeneración urbana acaecidos durante el periodo 1995-2007. En el caso de Valencia, cabe destacar que estos procesos se han realizado, en muchos casos, sobre suelos urbanizables objeto de recalificaciones urbanísticas (Sorribes, 2015). Ejemplos destacados de esta dinámica son los desarrollos alrededor de la Ciutat de les Arts i les Ciències, el barrio de Sant Llorenç en la Ronda Nord y el de Sant Pau en el distrito de Campanar.

La localización de las secciones acomodadas en el resto del ámbito metropolitano se relaciona con los movimientos de salida de población desde las ciudades centrales hacia municipios de sus entornos

Figura 1. Distribución territorial de la renta de los hogares en el área metropolitana de Valencia. Secciones censales acomodadas y vulnerables



Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Estadística experimental. Atlas de distribución de la renta de los hogares*.

durante el periodo 1985-2020, soportados por las mejoras de accesibilidad, especialmente viaria. Se trata de una tendencia común a las mayores áreas metropolitanas del país (Nel-lo, 2004 y 2021), protagonizada, principalmente, por individuos y hogares con mayores recursos económicos y superior nivel educativo a los de la media de la población. Desde el punto de vista urbanístico, dicho movimiento se ha plasmado en urbanizaciones y desarrollos de baja densidad, lo cual ha reforzado tanto su carácter segregado como su impacto sobre el medio y el paisaje, particularmente sensible en el caso de l'Horta valenciana (Romero y Francés, 2012).

En el caso del área metropolitana de Valencia, encontramos secciones censales acomodadas de este tipo en las proximidades del eje de la Pista de Ademuz (CV-35), tales como las urbanizaciones de Campo Olivar en Godella y Santa Bárbara en Rocafort. Aún en el norte de la metrópoli, se localiza también la urbanización El Pilar en Moncada. También cabe señalar las urbanizaciones de las dos grandes ciudades del entorno metropolitano, como La Cañada en Paterna, en el noroeste, y El Vedat en Torrent, ya en el sudoeste. Finalmente, más al sur se localizan la urbanización a las afueras de Paiporta y el barrio de viviendas unifamiliares de Picanya, este último más integrado en el tejido urbano.

A partir de la distribución de las secciones censales vulnerables y acomodadas en el área metropolitana de Valencia puede construirse una tipología de los municipios que la integran (tabla 3), lo cual, como se verá, resulta particularmente conveniente para nuestro análisis posterior. En la tipología destaca, en primer lugar, la ciudad central, que, como se ha dicho, concentra casi la mitad de las secciones vulnerables y más de tres cuartos de las acomodadas del área metropolitana. La tipología pone en relieve, asimismo, la especialización de la mayoría de los municipios, bien en secciones vulnerables, bien en acomodadas. Así, 13 de los 44 municipios del área metropolitana cuentan con secciones vulnerables, pero no acomodadas. En 5 se da la situación opuesta, es decir, hay áreas acomodadas, pero no vulnerables. En 22 no hay presencia ni de secciones vulnerables ni de acomodadas. Finalmente, solo en 4 municipios se encuentran secciones censales localizadas en los dos extremos, la ciudad central, las dos grandes ciudades del área metropolitana circundante (Torrent y Paterna) y Moncada.

Tabla 3. Tipología de municipios según su relación con la segregación residencial.
Área metropolitana de Valencia (2018)

	Número de municipios	% sobre total	Población media (2018)
1. Municipios con secciones vulnerables, pero sin secciones acomodadas	13	29,5 %	25.910
2. Municipios con secciones acomodadas, pero sin secciones vulnerables	5	11,4 %	15.323
3. Municipios con secciones en ambos extremos	3	6,8 %	56.999
4. Municipios sin secciones en ningún extremo	22	50,0 %	7.661
5. Valencia	1	2,3 %	791.174
Total	44	100,0 %	35.095

Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Estadística experimental. Atlas de distribución de la renta de los hogares y padrón continuo de población*.

RECURSOS LOCALES Y SEGREGACIÓN RESIDENCIAL

Una vez presentados brevemente los procesos de segregación en el área metropolitana de Valencia y su plasmación territorial actual, podemos pasar a analizar la relación de la segregación residencial con los recursos locales, objetivo principal del presente trabajo. Para llevar a cabo esta tarea se utilizarán, como se ha indicado, dos fuentes principales. Por una parte, los datos procedentes del *Atlas de distribución de la renta de los hogares* del INE para el año 2018, a los que hemos recurrido ampliamente en el apartado anterior. Por otra, las informaciones relativas a los ingresos y los gastos municipales del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Para los datos de esta segunda fuente, se ha optado por calcular la media del periodo 2016-2020 con el fin de evitar que oscilaciones temporales pudieran conducir a conclusiones espurias.

Antes de adentrarnos en el análisis de los datos, conviene señalar una cuestión esencial. Los recursos de los que disponen los municipios del área metropolitana de Valencia resultan, en términos comparativos, notablemente inferiores a los de otras grandes áreas metropolitanas españolas. Así, mientras que los ingresos municipales per cápita en el periodo 2016-2020 de los municipios de las áreas metropolitanas de Bilbao, Barcelona y Madrid fueron, respectivamente, de 1.357 €, 1.323 € y 1.277 €, los del área de Valencia alcanzaron apenas 997 €. Los ayuntamientos de la metrópolis valenciana disponen pues, en términos medios, de entre un 20 y un 30 % menos de recursos per cápita que sus contrapartes en las otras grandes ciudades del país. Mientras que los poderes públicos y la sociedad civil valenciana han llamado reiteradamente la atención sobre los problemas de financiación de la Generalitat, las cruciales carencias de las finanzas municipales han pasado mucho más desapercibidas. Más adelante volveremos sobre este tema. Para proceder de manera ordenada, analizaremos en primer lugar la distribución territorial de los ingresos municipales, a continuación, la de los gastos y, finalmente, estudiaremos en detalle las fuentes de los recursos para cada clase de municipio, según la tipología adoptada.

Vamos primero a la cuestión de los ingresos municipales y su relación con la renta de la población en el área urbana de Valencia, a partir de los datos que pueden verse en la tabla 4. La media de ingresos per cápita de los 44 municipios del área metropolitana de Valencia en el periodo 2016-2020 se situó, como ha sido ya mencionado, en 996,6 €. Ahora bien, dicho dato esconde la existencia de muy notables diferencias internas. En efecto, como puede apreciarse en la tabla 4, la ciudad de Valencia tiene unos ingresos de 1.149,7 €, muy superiores a la media. Esto es así porque el municipio central dispone de recursos procedentes de su condición de capital administrativa y económica, que a efectos de nuestro análisis resultan claramente distorsionantes. Si se excluye la capital, la media de ingresos de los 43 municipios restantes se sitúa en 836,2 €.

Hecha esta salvedad, procedemos a analizar la distribución de los recursos locales en relación con la renta media de su población. Para ello, resulta útil distribuir los 43 municipios que integran el área metropolitana (excepto Valencia) en cuatro cuartiles de ingresos para ver cuál es la proporción de población de secciones censales vulnerables y acomodadas que reside en cada uno de ellos. Como puede constatarse, los datos vienen a confirmar en buena medida la hipótesis de partida: los grupos sociales más vulnerables tienden a residir en los municipios que cuentan con menos recursos per cápita y los más acomodados en aquellos que cuentan con mayor disponibilidad. Así, más de la mitad de la población que habita en secciones vulnerables, el 56,6 % exactamente, reside en municipios del primer cuartil, es decir

Tabla 4. Características de los municipios agrupados por cuartiles de ingresos municipales per cápita. Área metropolitana de Valencia (2016-2020)

Cuartil	Promedio de ingresos € per cápita	N.º mun.	Pob. sec. vulnerables	%	Pob. sec. acomodadas	%	Pob. total	%	Pob. media	Pob. vul. respecto al total del cuartil	Pob. ac. respecto al total del cuartil
1	723,1	11	39.230	56,6 %	8.595	25,7 %	314.174	41,7 %	28.561	12,5 %	2,7 %
2	811,0	11	2.681	3,9 %	3.866	11,6 %	105.970	14,1 %	9.634	2,5 %	3,6 %
3	904,1	11	21.601	31,1 %	8.607	25,8 %	256.695	34,1 %	23.336	8,4 %	3,4 %
4	1.109,2	10	5.847	8,4 %	12.347	37,0 %	76.151	10,1 %	7.615	7,7 %	16,2 %
Total (sin Val.)	836,2	43	69.359	100,0 %	33.415	100,0 %	752.990	100,0 %	17.511	9,2 %	4,4 %
Valencia	1.149,7	1	63.431		121.907		791.174			8,0 %	15,4 %
Total área metrop.	996,6	44	132.790		155.322		1.544.164			8,6 %	10,1 %

Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Estadística experimental. Atlas de distribución de la renta de los hogares*; Ministerio de Hacienda y Función Pública, COMPREL; INE, *Padrón continuo de población*.

en el grupo con ingresos per cápita más reducido. En cambio, solo el 8,4 % lo hace en los municipios del cuarto cuartil, cuyos ayuntamientos tienen unos ingresos por habitante más elevados.

Bien es verdad que la distribución de la población residente en secciones censales acomodadas resulta, a primera vista, más homogénea. Los datos indican que el 37 % de esta habita en municipios del cuarto cuartil, que, sumada a la que habita en los del tercer cuartil, comporta que el 62,7 % de la población residente en secciones acomodadas vive en municipios cuyos ayuntamientos tienen unos ingresos per cápita superiores a la media. Ahora bien, esta constatación contrasta con la paradoja de que el 25,7 % de la población residente en secciones acomodadas pertenece a municipios del primer cuartil. La explicación se encuentra en buena medida en el hecho de que parte de ella reside en el municipio de Torrent, localidad con un importante peso relativo por tratarse de la segunda ciudad del área metropolitana, la cual, pese a contar con secciones censales en los dos extremos, pertenece al primer cuartil.

La interrelación entre segregación residencial y los ingresos de los ayuntamientos se hace de nuevo evidente al observar el peso relativo de la población residente en secciones vulnerables y acomodadas sobre el total de la población de los municipios de cada cuartil. Al hacerlo se constata que el 12,5 % de la población de los municipios del primer cuartil (39.230 personas) reside en secciones censales vulnerables, mientras que solo el 2,7 % (8.595 personas) lo hace en entornos acomodados. En cambio, en el otro extremo la relación se invierte, de tal manera que entre los municipios del cuarto cuartil solo un 7,7 % (5.847 personas) de la población vive en secciones vulnerables, mientras que el 16,2 % (12.347 personas) lo hace en secciones acomodadas.

Veamos ahora la interrelación entre la segregación residencial y los gastos per cápita de los municipios (tabla 5). Como se puede observar, en el caso de la población vulnerable los resultados siguen la misma lógica que en el caso de los ingresos, con algunas pequeñas variaciones. En cambio, la población residente en secciones acomodadas gana peso en los municipios del primer y del tercer decil de gastos, debido a la pertenencia respectiva de las dos grandes ciudades del entorno metropolitano, Torrent y Paterna, a estos dos deciles. Asimismo, dos municipios se mueven de cuartil respecto a la distribución por ingresos: por una parte, Moncada –la tercera ciudad del entorno metropolitano con secciones censales en ambos extremos– pasa del segundo cuartil en el caso de los ingresos al primero en el de los gastos; por otra parte, Rocafort, municipio donde dos terceras partes de la población viven en secciones acomodadas, pasa del cuarto cuartil de ingresos al tercero de gastos.

En definitiva, a partir de los datos expuestos se constata cómo, en términos generales, las secciones censales de menor renta media tienen más probabilidades de encontrarse en un municipio que cuenta con ingresos más bajos y que, por lo tanto, debe ejecutar unas partidas de gastos más moderadas. En cambio, las secciones censales de renta más elevada tienen mayor propensión a pertenecer a municipios donde los mayores ingresos se traducen en una mayor capacidad de gasto. Dichas conclusiones son coincidentes con las obtenidas en trabajos previos para el área metropolitana de Barcelona (Checa et al., 2022), lo cual sugiere que la relación detectada puede ser común a otras áreas urbanas españolas. En la tabla 6 se ha aplicado la tipología de municipios elaborada en el apartado anterior para las áreas metropolitanas de Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao, y se ha cruzado con los datos de ingresos per cápita de los ayuntamientos: los resultados parecen indicar claramente la verosimilitud de esta hipótesis.

Tabla 5. Características de los municipios agrupados por cuartiles de gastos municipales per cápita. Área metropolitana de Valencia (2016-2020)

Cuartil	Promedio de gasto € per cápita	N.º mun.	Pob. sec. vulnerables	%	Pob. sec. acomodadas	%	Pob. total	%	Pob. media	Pob. vul. respecto al total del cuartil	Pob. ac. respecto al total del cuartil
1	667,0	11	38.094	54,9 %	10.111	30,3 %	318.948	42,4 %	28.995	11,9 %	3,2 %
2	754,7	11	6.230	9,0 %	2.350	7,0 %	127.746	17,0 %	11.613	4,9 %	1,8 %
3	848,5	11	19.188	27,7 %	13.229	39,6 %	207.506	27,6 %	18.864	9,2 %	6,4 %
4	990,0	10	5.847	8,4 %	7.725	23,1 %	98.790	13,1 %	9.879	5,9 %	7,8 %
Total (sin Val.)	774,2	43	69.359	100,0 %	33.415	100,0 %	752.990	100,0 %	17.511	9,2 %	4,4 %
Valencia	1.093,4	1	63.431		121.907		791.174			8,0 %	15,4 %
Total área metrop.	937,6	44	132.790		155.322		1.544.164			8,6 %	10,1 %

Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Estadística experimental. Atlas de distribución de la renta de los hogares*; Ministerio de Hacienda y Función Pública, COMPREL; INE, *Padrón continuo de población*.

Tabla 6. Ingresos per cápita de los ayuntamientos de las áreas metropolitanas españolas de Barcelona, Bilbao, Madrid y Valencia, según tipología de municipios (2016-2020)

	Barcelona	Bilbao	Madrid	Valencia
Total del área metropolitana	1.322,8 €	1.356,6 €	1.276,7 €	996,6 €
1. Con s. c.* vulnerables, pero sin acomodadas	1.104,6 €	1.182,2 €	799,9 €	806,0 €
2. Con s. c.* acomodadas, pero sin vulnerables	1.241,9 €	1.222,8 €	1.106,0 €	864,9 €
3. Con s. c.* en ambos extremos	1.017,8 €	-	835,7 €	820,7 €
4. Sin s. c.* en los extremos	1.210,2 €	1.314,0 €	918,6 €	899,6 €
5. Municipio central	1.736,4 €	1.571,8 €	1.548,8 €	1.149,7 €
Diferencia de ingresos per cápita entre municipios del tipo 1 y del tipo 2	-137,4 €	-40,6 €	-306,1 €	-58,9 €
	-11,1 %	-3,3 %	-27,7 %	-6,8 %

* s. c.: sección censal

Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Estadística experimental. Atlas de distribución de la renta de los hogares*; Ministerio de Hacienda y Función Pública, CONPREL; INE, *Padrón continuo de población*.

En efecto, más allá de las diferencias de los ingresos per cápita entre las diferentes áreas urbanas a las que ya nos hemos referido, se puede apreciar cómo se reproducen las desigualdades en el interior de las áreas metropolitanas. Así, los municipios del tipo 1 (con secciones censales vulnerables, pero sin acomodadas) tienen unos ingresos siempre inferiores a los municipios que se encuentran en la situación opuesta, es decir, los del tipo 2 (con secciones acomodadas, pero sin vulnerables). Las diferencias en el caso de Madrid muestran una polarización muy notable, ya que los municipios del primer grupo ingresan un 27,7 % menos que los del segundo. Por su parte, en el área metropolitana de Valencia las diferencias se sitúan en el 6,8 %, en una posición intermedia entre la situación de Barcelona y la de Bilbao, que resulta ser la más igualitaria en este aspecto.

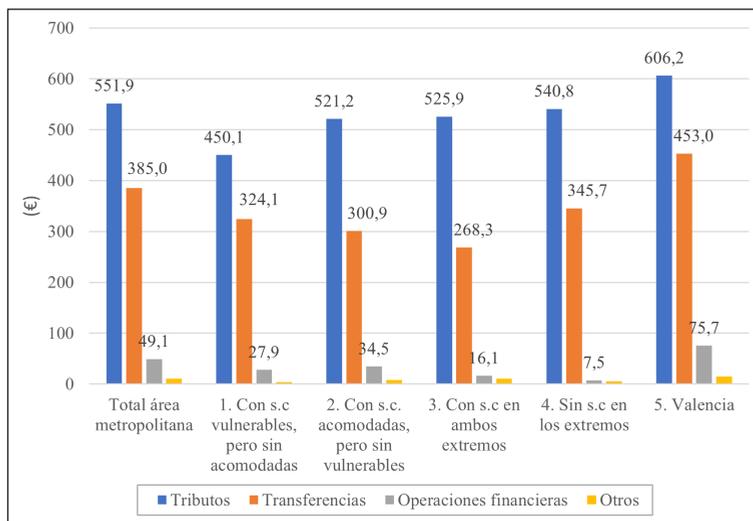
Cabe destacar, asimismo, la situación de los municipios del tipo 3 (que cuentan con secciones censales en los dos extremos). Estos podrían, en teoría, realizar funciones redistributivas en el interior de su territorio. Pero los datos muestran que disponen de unos ingresos medios más próximos a los municipios del tipo 1, lo que dificultaría, junto con otras cuestiones, que sus ayuntamientos pudieran afrontar por sí solos este reto. En cambio, los municipios del tipo 4 (sin secciones censales en situaciones extremas), que en principio no deberían hacer frente a tanta presión, disponen, en términos generales, de mayores niveles de ingresos per cápita. Finalmente, el municipio de Valencia, que dispone de mayores ingresos medios que el resto y alberga, como hemos visto, numerosas secciones censales vulnerables y acomodadas, es el que, en principio, se encuentra en mejores condiciones para emprender políticas de carácter redistributivo entre sus barrios.

Efectuada esta contextualización, podemos pasar a analizar de manera detallada los ingresos de los municipios del área metropolitana de Valencia, en relación con su composición social. Como muestra la tabla 6, los municipios cuyas secciones censales en situaciones extremas pertenecen solo a la categoría vulnerable (tipo 1) son aquellos que disponen de menos ingresos municipales per cápita. Todas las otras

categorías disponen de ingresos más elevados, empezando por la ciudad de Valencia, seguida, en este orden, de los municipios pertenecientes a los tipos 4, 2 y 3.

A la hora de explicar las razones de estas diferencias, es necesario analizar las *fuentes de los ingresos locales*. Como es sabido, estos pueden tener cuatro orígenes diversos: los tributos (impuestos propios, tasas, precios públicos, contribuciones especiales y participación en impuestos estatales), transferencias (procedentes esencialmente del Estado, la comunidad autónoma u otras administraciones), las operaciones financieras y otros (Vilalta, 2015). Tal como puede apreciarse en la figura 2, estas dos últimas fuentes tienen un peso muy reducido respecto al conjunto de los ingresos municipales. La atención debe centrarse, por lo tanto, en los tributos y las transferencias, capítulos en los cuales, como se verá, existen muy relevantes diferencias entre los diversos tipos de municipios.

Figura 2. Capítulos de ingresos de los ayuntamientos del área metropolitana de Valencia, según tipología de municipio, 2016-2020 (en € per cápita)



Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Estadística experimental. Atlas de distribución de la renta de los hogares* y Ministerio de Hacienda y Función Pública, CONPREL.

Por lo que se refiere a los tributos, los municipios del tipo 1 tienen unos ingresos medios de 450 €, muy inferiores al resto de los municipios. La diferencia es muy notable respecto a la ciudad de Valencia y a los municipios del tipo 3, entre los que figuran, como se ha indicado, localidades de gran tamaño. Pero se observan también desigualdades importantes respecto a los municipios de los tipos 4 y 2. Estos últimos han contado en el periodo estudiado con unos recursos medios per cápita de 521 €. Dicho de otro modo, entre los municipios que cuentan en su término con secciones censales en situación extrema, aquellos que solo tienen secciones vulnerables (tipo 1) vienen a recaudar, en materia de tributos, un 14 % menos que aquellos que solo albergan secciones acomodadas (tipo 2).

Dichas diferencias podrían ser corregidas por las transferencias, que, en su gran mayoría, el 79 %, provienen del Estado, el 14 % de la Generalitat Valenciana, el 6 % de entidades locales, y el 1 % restante corresponde a otras transferencias, en parte procedentes del exterior. En el caso de las transferencias más cuantiosas, las procedentes del Estado, hay que diferenciar entre las que se derivan de la Participación Municipal en los Tributos del Estado (PMTE), destinada a municipios de menos de 75.000 habitantes, y el Fondo Complementario (FC), para el resto. Unas y otras están basadas en fórmulas de cálculo diferentes, que tienen en común considerar de manera escasa la compensación entre las diferentes capacidades tributarias de los municipios (Vilalta, 2015).

Tal como puede apreciarse en la figura 2, las transferencias compensan solo parcialmente los desequilibrios generados por los ingresos propios entre los municipios de la tipología 1 y 2. En concreto, los primeros ingresan por transferencias 324 €, mientras que en los segundos disminuyen ligeramente hasta los 301 €, una diferencia del 8 % que no compensa la desigualdad derivada de los tributos, notablemente más elevada.

Más reducidas son las transferencias que reciben los municipios del tipo 3, los que tienen secciones censales en ambos extremos: 269 € de media en el periodo estudiado. Bien es cierto que, como se acaba de ver, estos ayuntamientos disponen de unos ingresos por tributos propios más elevados. No obstante, debe recordarse que se trata de localidades donde también hay una notable concentración de población vulnerable. Por ello, la baja proporción de transferencias en sus ingresos exigiría extremar la progresividad en la recaudación de los tributos, para evitar trasladar a la población más vulnerable una carga fiscal superior a la que soportaría en otro tipo de municipio.

Finalmente, cabe destacar la situación claramente ventajosa de los 22 municipios del tipo 4, los que no cuentan con secciones censales en situación extrema, que disponen de los ingresos más elevados, tanto por tributos (541 €) como por transferencias (346 €). Se trata de localidades situadas, en su gran mayoría, en l'Horta Nord (a excepción de cuatro en l'Horta Sud) y sin presencia alguna en l'Horta Oest.

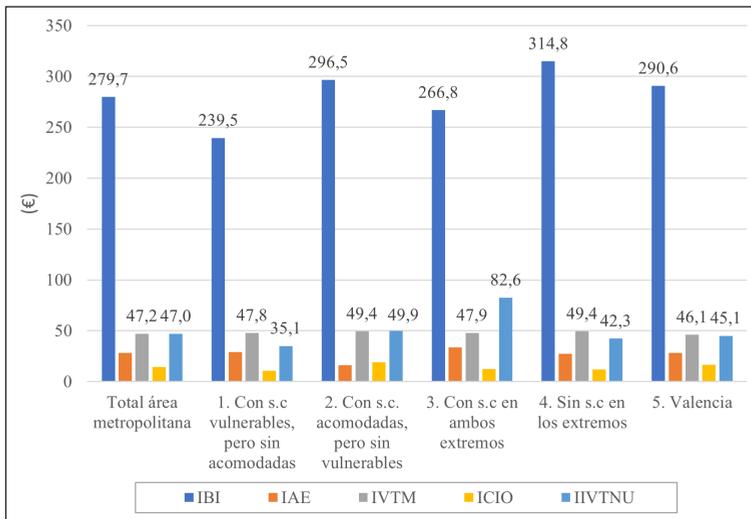
Vista la escasa capacidad correctora de las transferencias en la dotación de recursos, puede colegirse que los ingresos de los ayuntamientos se encuentran fundamentalmente condicionados por los tributos. Entre estos, el principal capítulo corresponde a los impuestos propios, que en el área metropolitana de Valencia representan el 76 % de todos los tributos. El resto se divide entre tasas, precios públicos y contribuciones especiales, por los que se recauda el 20 %, mientras que solo el 5 % corresponde a participaciones en impuestos estatales como el IVA, el IRPF e impuestos especiales.

Estas últimas participaciones impositivas solo las reciben los consistorios de más de 75.000 habitantes, si bien son descontadas después de las transferencias del Estado que perciben los mismos municipios. Así se explica que las transferencias de los municipios del tipo 3 vistas con anterioridad, entre los que se encuentran Torrent, con 79.979 habitantes, sean las más reducidas. A nuestros efectos resulta, pues, de enorme relevancia profundizar en la cuestión de los impuestos propios y su relación con las tipologías de municipios establecida.

La figura 3 muestra la distribución de ingresos medios per cápita por impuestos propios con relación al perfil social de los municipios en el periodo 2016-2020. En ella puede observarse cómo el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) es el principal impuesto propio, de modo que representa en el periodo

2016-2020 el 67,1 % del total. Lo siguen el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM), con el 11,3 %; el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU), con otro 11,3 %; el impuesto de actividades económicas (IAE), con el 6,8 %; y, finalmente, el impuesto de construcciones, instalaciones y obras (ICIO), con el 3,5 %.

Figura 3. Clasificación de los impuestos propios según la tipología de municipio. Área urbana de Valencia, 2016-2020 (en € per cápita)



Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Estadística experimental, Atlas de distribución de la renta de los hogares* y Ministerio de Hacienda y Función Pública, CONPREL.

Dos de los principales impuestos, el IBI y el IVTM, guardan, *a priori*, una relación estrecha con la renta de los hogares. Así, el IBI (modificado en el caso de catastros poco actualizados por los coeficientes municipales), se relaciona con el precio de las viviendas y este, como es bien sabido, constituye el filtro principal para la población a la hora de adquirirlas o alquilarlas. Por lo que se refiere al IVTM, se ha considerado a menudo que se trata de un impuesto muy correlacionado con los ingresos de los hogares, tanto porque la potencia de los vehículos es el principal parámetro impositivo como por su número medio por hogar (Calvo et al., 2007), aunque, como se verá, este no es exactamente el caso del área metropolitana de Valencia. Finalmente, el IAE, que en muchas ocasiones ha atraído la atención de los municipios por las posibilidades de ampliar y diversificar su base fiscal, solo representa un 6,8 % del total de la recaudación por impuestos.

Descrita la distribución de los impuestos propios en el conjunto de los ayuntamientos del área metropolitana, resulta revelador analizar el detalle en función de la tipología de municipios. Así, puede verse que la fortaleza presupuestaria de los municipios del tipo 2, es decir aquellos que albergan secciones acomodadas, pero no vulnerables, se sustenta principalmente en el IBI. En efecto, en términos medios

per cápita estos municipios ingresan por esta rúbrica 296,5 €, un 23,8 y 11,1 % más que los municipios del tipo 1 y del tipo 3, respectivamente. Se puede apreciar que, también en este campo, los municipios con más capacidad recaudatoria son los del tipo 4.

Por lo que respecta al resto de la cesta impositiva municipal, los ingresos por el IVTM son muy parecidos entre todas las tipologías de municipios, lo que contrasta con el resultado esperado y también con los resultados obtenidos en el área metropolitana de Barcelona (Checa et al., 2022). Tomando como certeza que la población con más ingresos dispone de más vehículos y más potentes, la distorsión podría indicar que en el área metropolitana de Valencia la fiscalidad municipal en este campo no considera estos criterios de la misma forma. En todo caso, estudios más detallados podrían conducir a resultados más concluyentes.

En cambio, en el resto de los impuestos propios vuelven a aparecer diferencias significativas. En el caso del IAE y del ICIO, su peso en la cesta de impuestos es reducido. Más abultadas son las diferencias del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU), en el que los municipios del tipo 3, es decir, los que cuentan con secciones censales en los dos extremos, sobresalen por encima del resto, mientras que los municipios del tipo 1 son los que menos vuelven a recaudar.

En definitiva, el análisis del conjunto de los presupuestos municipales permite concluir que, dejando a un lado la capital, en el área metropolitana de Valencia, los municipios que cuentan con una mayor presencia de secciones censales acomodadas disponen de ingresos más elevados. En cambio, donde hay una mayor presencia absoluta y relativa de secciones vulnerables, los ayuntamientos cuentan con menos recursos. Por su parte, los municipios con secciones censales en ambos extremos se encuentran en un punto intermedio, pero más próximos a la última tipología descrita. Finalmente, cabe destacar que los municipios sin secciones censales en situaciones extremas son los que tienen mayores ingresos per cápita.

A nuestros efectos, debe destacarse que estas diferencias encuentran una buena parte de explicación en el propio fenómeno de la segregación. Así, se ha visto cómo los impuestos propios de los municipios son los que acaban determinando en buena parte el volumen de los ingresos locales, ante la falta de capacidad compensatoria efectiva de las transferencias provenientes de otras administraciones, principalmente del Estado. Pues bien, entre los impuestos propios, las partidas más relevantes corresponden al IBI y al IIVTNU, que, juntos, aportan el 78,4 % de la recaudación impositiva. Se trata precisamente de impuestos directamente relacionados con el precio de la vivienda y el suelo, que son, como es bien sabido, los principales filtros del proceso de segregación residencial en las áreas urbanas españolas. De este modo, segregación y recursos municipales no solo se relacionan, sino que se consolidan recíprocamente.

CONCLUSIONES: EVIDENCIA APORTADA E IMPLICACIONES POLÍTICAS

De los datos aportados y el análisis realizado se derivan un conjunto de conclusiones que confirman, en buena medida, nuestras hipótesis de partida. Recapitulamos a continuación las constataciones y hallazgos más destacados para concluir con unas breves reflexiones acerca de sus implicaciones políticas.

Ciudad de ricos, ciudad de pobres. En el área metropolitana de Valencia existe, como en el resto de las grandes ciudades españolas, una acusada segregación residencial. Esta se expresa por la tendencia

de los hogares con similares niveles de renta a agruparse en diversos barrios. Muestra de dicha realidad la constituye el hecho de que la renta media de las secciones censales acomodadas (las que pertenecen al decil más alto en la distribución de la renta) es 3,25 veces superior a la de las secciones vulnerables (las pertenecientes al decil más bajo). En el año 2018, residían en las primeras 155.322 personas y en las segundas 132.790, lo cual equivale, respectivamente, al volumen de población de una ciudad como Logroño –las áreas más acomodadas– y como Tarragona –las más vulnerables, que vienen a configurar, de forma discontinua, la “ciudad de ricos y ciudad de pobres” de la que ha hablado Bernardo Secchi (2013)–.

La segregación, fenómeno metropolitano. En comparación con las ciudades centrales de otras áreas metropolitanas de mayor superficie y población, como Madrid o Barcelona, el municipio de Valencia alberga un alto porcentaje de secciones censales con niveles de renta extremos: cerca del 80 % de las secciones acomodadas y más de la mitad de las vulnerables del conjunto del área metropolitana se encuentran en la ciudad. Sin embargo, el fenómeno de la segregación ha alcanzado, también aquí, escala metropolitana. De este modo, los municipios tienden a especializarse socialmente: excepto la capital y algunas otras localidades metropolitanas de mayor población –como Torrent y Paterna–, las localidades que albergan secciones censales vulnerables no contienen secciones acomodadas y viceversa.

Bajos recursos medios por cápita. La segregación residencial se combina, pues, con la integración metropolitana y la fragmentación administrativa del área urbana. Por ello, mantiene una relación estrecha con la distribución de los recursos locales, en un contexto general de escasez relativa de estos: se ha constatado que, en términos medios, los recursos per cápita de los que, en términos medios, disponen los ayuntamientos de las áreas metropolitanas de Bilbao, Barcelona o Madrid son alrededor de un tercio superiores a los del área metropolitana de Valencia.

Las áreas más vulnerables se agrupan en los municipios con menores ingresos. Se ha constatado que en el área metropolitana de Valencia (excluida la capital) el 56,6 % de los habitantes de las secciones censales vulnerables tiene vecindad en municipios pertenecientes al cuartil con menores ingresos per cápita. En ellos, las secciones censales vulnerables albergan el 12,5 % de la población, mientras que las acomodadas aportan solo el 2,7 % de sus habitantes. En cambio, en el otro extremo, las secciones censales acomodadas aportan el 16,2 % de la población en los municipios del cuartil de ingresos más altos, y las vulnerables solo el 7,7 %.

El contraste entre necesidades y recursos. Se detecta así la paradoja de que la población con menos ingresos y, en principio, con mayores necesidades de servicios públicos, tiende a residir en las localidades con menor capacidad económica para prestarlos. En cambio, las secciones censales más acomodadas tienden a agruparse en los municipios con mayores recursos. Esta tendencia es perceptible, con diversos matices, tanto por lo que se refiere a los ingresos como a los gastos.

La escasez de recursos de los municipios con secciones censales vulnerables. Establecida una tipología de los municipios del área metropolitana de Valencia según la presencia en ellos de secciones censales en situación extrema, se ha constatado que aquellos que, entre estas, cuentan solo con secciones vulnerables son los que disponen de un nivel de ingresos medios más bajo: 806 € per cápita, un 19,1 % inferior a la media metropolitana.

El origen de la desigual financiación: tributos y transferencias. La escasez de ingresos de los municipios del entorno metropolitano con presencia exclusiva de secciones censales vulnerables tiene su origen, sobre todo, en la parvedad de los ingresos procedentes de los tributos propios. En términos per cápita estos resultan un 18,4 % inferiores a la media metropolitana. Aunque reducen algo las diferencias entre los municipios, las transferencias interadministrativas de recursos, procedentes mayoritariamente del Estado, no alcanzan a compensar esta desigualdad.

La segregación, causa y consecuencia de la escasez de recursos. Los bajos ingresos por tributos de estos municipios se derivan, a su vez, de la debilidad de su recaudación procedente del impuesto de bienes inmuebles (IBI) y del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU). Se trata de dos figuras que suponen el 78,4 % de la recaudación municipal por tributos en el área metropolitana. Dichos impuestos están directamente relacionados con el precio del suelo y la vivienda, que constituyen, precisamente, el principal factor de atracción de la población vulnerable hacia determinadas localidades. De este modo, los precios inmobiliarios relativamente bajos comportan tanto la concentración de población vulnerable como la disponibilidad de menores recursos a la hora de proveer servicios públicos.

La evidencia aportada ratifica pues la hipótesis de que –al combinarse con la extensión del área urbana y su fragmentación administrativa– la segregación residencial comporta una menor disponibilidad de recursos para los municipios donde se concentra la mayor parte de la población vulnerable. Las desigualdades existentes en el área metropolitana de Valencia se ven temperadas por la elevada presencia de las secciones censales vulnerables en el término municipal de la capital, que dispone de mayores recursos per cápita que el resto. Sin embargo, en el entorno metropolitano la población de las secciones vulnerables tiende a concentrarse claramente en los municipios que disponen de menores ingresos.

La experiencia internacional muestra que para mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable resulta necesario mejorar la habitabilidad, la accesibilidad, la provisión de servicios, la calidad del espacio público y las redes asociativas de las áreas en las que esta se concentra. A su vez, este tipo de intervenciones permite paliar las diferencias de asequibilidad de la vivienda y de calidad del entorno que se encuentran en el origen de las dinámicas de segregación residencial.

Ahora bien, las posibilidades de impulsar políticas efectivas de vivienda y de rehabilitación urbana desde las instituciones locales se ve seriamente obstaculizada por la escasez de recursos de los municipios donde se concentra la población más vulnerable. Por ello, en el área urbana de Valencia parece perentorio disponer de mecanismos que permitan una mayor igualdad en la distribución de los recursos. Estos instrumentos de gobernanza podrían revestir diversas formas: desde la adopción de políticas urbanas redistributivas por parte de la Generalitat Valenciana hasta la progresiva consolidación fiscal entre municipios asociada a la creación de un Gobierno metropolitano.

Sobre la situación de la gobernanza metropolitana en España, Joan Romero escribió hace unos años: “El remarcable fracaso para desarrollar mecanismos de gobierno del territorio adaptados a la evolución de la ciudad ‘real’ en España constituye uno de los mejores ejemplos para constatar la distancia existente entre la retórica territorial y las políticas públicas reales” (Romero, 2009, p. 182). En el área urbana de

Valencia –como en el resto de las grandes ciudades españolas– salvar la distancia entre la realidad de los hechos, la retórica y las políticas públicas es hoy una exigencia insoslayable.

REFERENCIAS

- Ariño, A. & Romero, J. (2016). *La secesión de los ricos*. Barcelona: Galaxia de Gutemberg.
- Blanco, I. & Nel·lo, O. (eds.) (2018). *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Blanco, I. & Gomà, R. (eds.) (2022). *¿Vidas segregadas? Reconstruir fraternidad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Boira, J.V. (2011). *Valencia: la ciudad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Calvo, M. J., Güell, X., & Salabert, J. (2007). *Distribució territorial de la Renda Familiar a Barcelona*. Barcelona Economia / Ajuntament de Barcelona.
- Checa, J., Donat, C. & Nel·lo, O. (2022). *La segregación residencial y los recursos municipales*. En Blanco, I. & Gomà, R. (coords.). *¿Vidas segregadas? Reconstruir fraternidad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Del Romero, L. (2021). La segregación urbana y sus efectos en el área metropolitana de Valencia. En Nel·lo, O. (ed.). *Efecto Barrio. Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Donat, C. (2020). Segregación residencial y recursos municipales. El caso de los sistemas urbanos del arco metropolitano de Barcelona. En Parreño, J. M. & Moreno, C. J. (coords.). *La reconfiguración capitalista de los espacios urbanos: transformaciones y desigualdades*. Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de las Palmas.
- Farinós, J., Ojeda, J. F., & Trillo J. M. (2019). *España: geografías para un Estado postmoderno*. Madrid / Barcelona: AGE.
- Farinós, J. & Peiró, E. (2022). El fenómeno metropolitano y su ordenación en la Comunitat Valenciana: diversidad de iniciativas y enfoques para un inacabado plan metropolitano de Valencia. En Viciuña, M., Elimbaum, P., & Valenzuela, L. M. *Planes metropolitanos en Iberoamérica. Culturas e instrumentos*. Santiago de Chile: RiL Editores.
- Feria, J. M. (2018). Los procesos metropolitanos en España: intensificación estructural y nuevos desafíos. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 61.
- Gómez Mendoza, J., Lois, R., & Nel·lo, O. (eds.) (2013). *Repensar el Estado. Crisis económica, conflictos territoriales e identidades políticas en España*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.
- Hildebrand, A. (2017). *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas: Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- Milanovic, B. (2016). *Global inequality: a new approach for the age of globalization*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

- Nel-lo, O. & Durà, A. (2020). Geographical Presences and Absences: The Role of Spanish Academic Geography in Geopolitical Debates. En Lois, R. (ed.). *Geographies of Mediterranean Europe*. Cham: Springer.
- Nel-lo, O. (2017). El proceso de urbanización: motor y expresión de las transformaciones sociales y territoriales. En Romero, J. (coord.). *Geografía Humana de España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Nel-lo, O. (ed.) (2021). *Efecto Barrio. Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- OCDE (2018). *Estudios Económicos de la OCDE. España*. <https://www.oecd.org/economy/surveys/spain-2018-OECD-economic-survey-vision-general.pdf>
- Piketty, T. (2013). *Le Capital au XXI^e siècle*. París: Éditions du Seuil.
- Pitarch, M. D. (2014). *Sostenibilidad en las áreas metropolitanas*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- Pitarch, M. D. (dir.) (2017). *Estructura, vida y gobierno en territorios complejos. El área metropolitana de Valencia*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Romero, J. (2005). El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de cooperación y coordinación territorial. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39.
- Romero, J. (2006). *España inacabada*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de València.
- Romero, J. (2009). *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Romero, J. (2010). Sobre el buen gobierno de las áreas metropolitanas y las regiones urbanas en Europa. En Pascual, J. M. & Godàs, X. *El buen gobierno 2.0. La gobernanza democrática territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Romero, J. (2012). Ciudades y regiones urbanas y metropolitanas en España: nueva agenda en un contexto globalizado. En Montaner, J. M. & Subirats, J. *Repensar las políticas urbanas: apuntes para una agenda urbana*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Romero, J. & Farinós, J. (2012). Cities and Urban and Metropolitan Regions in Spain: A New Agenda in a Global Context. En Seixas, J. & Albet, A. *Urban Governance in Southern Europe*. Farnham: Ashgate.
- Romero, J. & Francés, M. (2012). *La Huerta de Valencia. Un paisaje cultural con un futuro incierto*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- Romero, J., Salom, J., Albertos, J. M., Pitarch, M. D., & Melo, C. (2018). Trayectoria y recomposición metropolitana post-crisis en Valencia: ¿a la búsqueda de nuevos modelos? *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, L, 198.
- Romero, J., Zornoza, C., & Pitarch, M. D. (2022). La gobernanza metropolitana en la Comunidad Valenciana. Una oportunidad perdida. En Tomàs, M. (ed.). *Gobernanza metropolitana: la anomalía española en el contexto europeo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Salom, J. (coord.) (2020). *Las áreas metropolitanas españolas entre competitividad y la sostenibilidad. Nuevas herramientas para una política urbana en el contexto global*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Salom, J., Thomas, I., & Montero, G. (2021). Delimitación y caracterización morfométrica del área metropolitana de Valencia. *Cybergeo. European Journal of Geography*, 1001.

- Sanchis Guarner, M. (2007 [1972]). *La ciutat de València. Síntesi de història i geografia urbana*. Valencia: Tres i Quatre.
- Secchi, B. (2013). *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Bari: Laterza.
- Sorribes, J. (1985). *Desarrollo capitalista y proceso de urbanización en el País Valenciano*. Valencia: Institució Alfons el Magnànim.
- Sorribes, J. (2015). *Valencia 1940-2014: construcción y destrucción de la ciudad*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- Sorribes, J. & Romero, J. (2001). Dinámicas y procesos recientes en las áreas metropolitanas. En Romero, J. et al. *La periferia emergente. La Comunidad Valenciana en la Europa de las regiones*. Barcelona: Ariel.
- Sorribes, J. & Romero, J. (2006). El fracaso de las experiencias de gobierno metropolitano en España. En Romero, J. & Farinós, J. (eds.). *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- Stiglitz, J. E. (2012). *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future*. Londres: W. W. Norton & Company.
- Tammaru, T., Marcińczak, S., Ham, M. van, & Musterd, S. (eds.) (2016). *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East Meets West*. Nueva York: Routledge.
- Van Ham, M., Tammaru, T., Ubarevičienė, R., Janssen, H. (eds.) (2021). *Urban Socio-Economic Segregation and Income Inequality. A Global Perspective*. Cham: Springer.
- Vilalta, M. (ed.) (2015). *Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles*. Barcelona: Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona.
- Zornoza, C. (2022). *Estructura urbana y movilidad en el área metropolitana de Valencia. Análisis de la evolución entre los años 1902-1942-1982-2017*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.

Cómo citar este artículo:

Nel-lo, O. & Donat, C. (2023). Segregación residencial y recursos locales en el área urbana de Valencia: la necesidad de gobernanza metropolitana. *Cuadernos de Geografía*, 110, 289-311.

<https://doi.org/10.7203/CGUV.110.25423>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

