ANÁLISIS GEODEMOGRÁFICO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA

POR

EUGENIO L. BURRIEL DE ORUETA *

En 1995 Julio Vinuesa publicaba en esta misma revista un excelente artículo con el título «Análisis geodemográfico y planeamiento urbanístico» (Vinuesa, 1995) en el que se revisaba la situación teórica y práctica de los análisis de la población en el planeamiento urbanístico español. Sin embargo, este artículo es casi una isla en la literatura académica geodemográfica española. En efecto, son abundantes los trabajos empíricos, sea sobre metodologías para el análisis de la población en diversos aspectos de la planificación territorial, sea estudios descriptivos de la evolución y estructura de la población de un territorio afectado por una planificación; pero son escasos los trabajos sobre el papel que ha jugado la población en la práctica de la planificación territorial, las dificultades para ello y las alternativas. Una ojeada a las aportaciones a las Jornadas y Congresos de población españoles con ponencias referidas a este campo (Inmigración extranjera y planificación demográfica en España, 1993; Actas del V Congreso de la población española, 1995) muestra la amplia variedad de temas incluidos, pero a la vez también la ausencia de reflexión teórica y crítica sobre las relaciones entre población y planificación territorial. Quizás la explicación provenga en parte de que la planificación no es una ciencia sino una práctica, casi siempre una política pública (Zoido, 1998). Pero si la importancia de la población en la planificación territorial es la que se proclama solemnemente, no parece lógica esta ausencia de una teorización sobre los supuestos, las condiciones, las posibilidades y las limitaciones de esa práctica.

* Eugenio L. Burriel de Orueta. Universidad de Valencia.

En este artículo pretendemos por un lado poner al día el riguroso trabajo de Vinuesa sobre las relaciones entre población y planeamiento urbanístico, sobre todo porque el urbanismo ha pasado a ser una competencia autonómica y casi todas las Comunidades autónomas han aprobado su propia legislación; y, por otro lado, ampliarlo a las relaciones del análisis geodemográfico con la ordenación del territorio —cuyo desarrollo no ha cobrado importancia real en nuestro país hasta la última década del siglo pasado— y con la planificación ambiental.

Vamos a analizar, por tanto, la relación actual en España entre población y planificación territorial, incluyendo en ésta la planificación urbanística, la ordenación del territorio y la planificación ambiental. No se trata de aquellos estudios de los geodemógrafos que pudieran o debieran ser tenidos en cuenta por los planificadores; sino de la presencia de los geodemógrafos y/o la geodemografía en la planificación territorial, la cual sólo es tal cuando se traduce en un instrumento de planificación, en un plan. Se ha revisado la situación tanto en el plano normativo, si existe, como en el de los planes realizados. Es imposible un estudio exhaustivo de la práctica de la planificación territorial en España, porque una de sus características es su singularidad cuando se concreta en un plan, a lo que se añade la dispersión —la mayoría son obra de Comunidades Autónomas o de municipios— y la escasa divulgación y accesibilidad de muchos de los documentos de planificación. Sin embargo, se han consultado un amplio número de planes de diverso tipo, la mayoría de la Comunidad Valenciana; el conocimiento directo de algunos de otras zonas y el indirecto a través de trabajos y análisis sobre ellos lleva a pensar que la realidad es muy similar en todos lados y la muestra suficientemente representativa.

Población y planificación urbanística

La planificación urbana es todavía en España el principal tipo de planificación territorial; porque es la única con una tradición de décadas y la única que se extiende a la totalidad del territorio. Lo fundamental de la relación entre la población y la planificación urbanística está recogido en el trabajo antes citado de Vinuesa y coincidimos con sus planteamientos. Pero en aquellos momentos la legislación vigente era la estatal del suelo; aquí analizamos la legislación urbanística actual, básicamente autonómica,

y cuál es la presencia real de la población en la práctica del planeamiento y el por qué de esa situación.

La población en la normativa urbanística. La práctica del planeamiento es una actividad reglada y por tanto resulta obligado partir de las referencias a los aspectos demográficos en la normativa aplicable. Constitucionalmente el urbanismo es en España una competencia autonómica; y la mayoría de las Comunidades Autónomas han ido aprobando su propia legislación urbanística; pero aún no tienen desarrollo reglamentario que es, como ocurría en la normativa estatal, donde se suelen precisar más estos aspectos¹.

Los tres temas en los que Vinuesa (1995, 154) sintetizaba las referencias a la población en la legislación estatal se mantienen en las legislaciones autonómicas:

— El estudio de la población en la «Memoria» que ha de acompañar a los planes.

— La población prevista en el horizonte del plan como factor determinante de la expansión urbana (clasificación de suelo urbanizable) y de los sistemas generales y dotaciones. Este sería el aspecto más importante.

— Los indicadores de población como criterio para la revisión del plan.

En casi todas las leyes autonómicas se incluye una «Memoria» como documentación obligatoria de los Planes Generales de Ordenación Urbana. En varias de ellas se especifica que esta Memoria debe incluir «información y justificación demográfica²» o un «análisis demográfico³». En otras leyes autonómicas se hacen referencias genéricas, como «toda la información relevante para la formulación del modelo definido⁴» o toda la documentación necesaria «para reflejar adecuadamente las determina-

¹ Las referencias más concretas a la función de la población en la planificación urbanística aparecen en el Reglamento estatal de Planeamiento de 1978 (arts. 23.1, 25, 29, 38j, 154 y 156); las recogió y comentó J. Vinuesa en el artículo arriba citado (Vinuesa, 1995). Nosotros hemos revisado detalladamente todas las leyes del suelo autonómicas vigentes, incluyendo el anteproyecto andaluz en tramitación parlamentaria; en estos momentos tienen ley propia todas las Comunidades Autónomas excepto Baleares y País Vasco.

² Art. 27 B de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística.

³ Art. 75.1 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura; y art. 30 de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.

⁴ Art. 43a de la Ley 9/2001 de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

ciones» del plan⁵. En algunas no se especifica el contenido (Cataluña, Aragón, La Rioja); cabe deducir que implícita y supletoriamente habrán de tener el contenido fijado para la «Memoria» por el Reglamento estatal de Planeamiento de 1978. La ley gallega ofrece la singularidad, en consonancia con sus peculiaridades territoriales, de exigir en la Memoria el estudio de «el sistema de núcleos de población⁶.»

¿Cuál es la razón, el objetivo, de ese estudio de población en un Plan General? Porque dicho objetivo será el que determine la consideración que han de tener los aspectos demográficos en el desarrollo de la planificación urbanística. Aquellas leyes autonómicas que son más precisas señalan que el análisis demográfico deberá justificar las «determinaciones» del plan⁷. Estas son un concepto perfectamente detallado y prácticamente similar en todas las normativas autonómicas; comprenden, de una manera resumida, dos temas fundamentales:

- El modelo general de evolución urbana y la clasificación y la calificación de suelo; lo que viene a suponer la previsión del suelo necesario para la expansión urbana, su localización, usos globales, e intensidades y densidades máximas. Y esta previsión se plantea para un plazo no demasiado largo, que en algunas leyes autonómicas se concreta a 10 ó 12 años⁸.

- Los sistemas generales, que incluyen los de comunicaciones, los de espacios libres y los de dotaciones y equipamientos comunitarios básicos.

Es decir que la legislación autonómica reconoce el papel de la población (su evolución previsible a medio plazo —el de los planes— y sus características socioeconómicas) en el diagnóstico de la realidad («Memoria» del plan) como criterio fundamental para poder decidir luego lo que es el contenido sustancial de un plan urbanístico: el suelo urbanizable necesario para la expansión urbana y para los equipamientos básicos y sistemas generales de comunicación y espacios libres.

Respecto a la relación entre la población y la revisión del Plan General, algunas leyes autonómicas repiten la misma expresión del Reglamento de 1978, «la aparición de circunstancias sobrevenidas, de carácter

⁵ Art. 51 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

⁶ Art. 20a de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia.

⁷ Art. 30 de la ley de Castilla-La Mancha, art. 51 de la de Castilla y León, art. 75.1 de la de Extremadura y art. 27B de la de la Comunidad Valenciana.

⁸ «para los 12 años siguientes» (art. 24 de la ley de Castilla-La Mancha); «para 10 años» (art. 17.5 de la ley valenciana); «a medio plazo» (art. 70 de la ley de Extremadura).

demográfico o económico»⁹; otras lo señalan de manera indirecta¹⁰ o implícita¹¹.

Pero las normativas autonómicas del suelo han añadido otras referencias al análisis demográfico en el planeamiento urbanístico que no estaban en la normativa estatal anterior:

- La adaptación de la normativa urbanística a las características de la población, básicamente al tamaño pequeño y a la complejidad territorial (leyes de Castilla y León, Aragón, Cantabria, Extremadura o Galicia). Sin embargo, pese a amplias referencias en los preámbulos de las leyes, luego sólo se traduce en sistemas y técnicas de planeamiento más sencillos para los pequeños municipios.

- La previsión de las necesidades de vivienda con «algún régimen de protección pública» (Art. 70 de la ley de Extremadura y art. 10Ba del anteproyecto de ley de Andalucía). Viene a ser una nueva exigencia añadida al contenido básico de las determinaciones del plan, que, sin duda, necesita para su aplicación del análisis de variables demográficas.

- Las «consecuencias demográficas... que las determinaciones (del plan) puedan conllevar» (art. 30 de la ley de Castilla-La Mancha y art. 75 de la de Extremadura). Esta es una novedad muy interesante, porque viene a incidir en una carencia básica de la normativa estatal: no tenía en cuenta «la posibilidad de una actuación dirigida a encauzar la dinámica demográfica... siempre considerada como una variable independiente en el proceso de planeamiento» (Vinuesa, 1995, 155). Supone abrir un frente importante y necesario; porque las decisiones del plan tienen un efecto demográfico que se hace necesario conocer para cambiar las propuestas o adoptar las respuestas oportunas. Pero la normativa es tan reciente que aún no ha podido verse traducida en la práctica urbanística.

En un reciente trabajo J. Vinuesa plantea que la nueva legislación estatal del suelo (Ley 6/1998 y Decreto-Ley 4/2000), reflejo del concepto

⁹ Art 125 de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de la Comunidad Foral de Navarra; y art 49.2 de la ley de Galicia. En la ley de Aragón se habla de la alteración de «el sistema de núcleos de población» (art. 72.2).

¹⁰ En la reciente Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña se señala como criterio para la revisión del plan «las disfunciones entre las disposiciones del plan... y las necesidades reales de suelo para viviendas o para actividades económicas» (art. 93.4).

¹¹ Se habla de «las alteraciones que afectan de manera sustancial a la estructura y ordenación general». (Art. 82.1 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, de Cantabria; y art. 68 de la ley madrileña).

ultraliberal del suelo urbanizable, supone la ruptura de la relación tradicional entre dinámica demográfica y cantidad de suelo urbanizable de los planes de urbanismo y, por lo tanto, eliminaría la necesidad de hacer previsiones demográficas en la planificación urbanística. Al pasar el suelo urbanizable a una concepción residual —el que no es ni urbano ni no urbanizable— su dimensión en el plan no dependería ya de la dinámica demográfica previsible (Vinuesa, 2002).

Sin embargo, esta conclusión no resulta ni mucho menos evidente. En primer lugar, porque sigue siendo necesario el conocimiento del crecimiento de la población para otras determinaciones importantes del plan, como son los sistemas generales y en particular los equipamientos.

Pero, además, porque este concepto de «todo urbanizable» va a resultar de difícil, si no imposible, aplicación. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de julio de 2001 declaró inconstitucional esos artículos de la Ley 6/98 por estimar que la clasificación del suelo es competencia autonómica; y lo mismo cabe en consecuencia considerar respecto al Decreto-Ley 4/2000. Por lo tanto, el concepto estatal de suelo urbanizable, no es aplicable mientras no sea recogido en la legislación de cada autonomía. Algunas tienen una definición de suelo urbanizable casi idéntico a la estatal (Murcia, Galicia); pero en otras se reduce bastante su alcance, al señalar que es el planeamiento el que concreta la clasificación (Madrid) o al ampliar mucho los valores que justifican calificar suelo no urbanizable (Castilla y León) o hablar de «valores genéricos» (Cantabria). Pero en otros muchos territorios se mantiene el concepto tradicional de suelo urbanizable (Navarra, Aragón, Comunidad Valenciana¹², Extremadura, Cataluña, Castilla la Mancha, Andalucía (anteproyecto), e incluso en La Rioja). Tampoco parece, por otro lado, que los Ayuntamientos, de todos los colores políticos, vayan a estar muy por la labor; porque, aparte de la pérdida de capacidad para decidir algo tan importante como su modelo territorial, saben que sería una fuente enorme de inseguridad jurídica, y por consiguiente de conflictos: al basar la clasificación de suelo no en elementos objetivos como hasta ahora —los que como tal declare el plan— sino en conceptos valorativos (el «valor agrícola» o «natural» de una

¹² Pero en el borrador del anteproyecto de ley de ordenación del territorio, que incluye una sustitución completa de la ley valenciana del suelo no urbanizable de 1992, el concepto de suelo no urbanizable —y como resultante el de suelo urbanizable— se acerca al del Decreto-Ley 4/2000.

zona) serían susceptibles de interpretación, por los particulares pero también por los tribunales.

La población en la práctica del planeamiento. En consecuencia, con esta normativa todos los planes de urbanismo incluyen en su «Memoria» un estudio, con frecuencia extenso, de la dinámica de la población y de las diferentes variables estructurales. Sin embargo, este análisis demográfico no tiene luego prácticamente incidencia en las determinaciones del plan¹³. Por lo general, éste se limita casi exclusivamente a una previsión muy global del número de habitantes del municipio —sin escenarios diversos ni una justificación precisa de la cifra obtenida— y a unas consideraciones generales sobre la evolución de los sectores de actividad (casi siempre con la simple clasificación de Colin Clark), utilizados como justificación de la previsión de suelo urbanizable. Y, desde luego, para nada se hace referencia a la población —y mucho menos a «las características socioeconómicas de la población» (art. 29 del Reglamento de Planeamiento)— en la justificación de la ordenación urbana, el tipo de equipamientos, el de viviendas o las densidades edificatorias. Los detallados análisis de las «Memorias» de los planes sobre la dinámica natural o la estructura por edades u otras variables no tienen luego aplicación en la práctica urbanística.

Cabe preguntarse por las razones de esta inadecuación entre teoría y práctica: por qué la población, cuya importancia para el planeamiento urbanístico se reconoce en los textos legales, se limita luego en la práctica urbanística a un requisito puramente formal, incluido por obligación legal pero no implicado en las decisiones sobre la ciudad deseada.

Se puede argumentar que la planificación urbanística ha sido en nuestro país competencia profesional de arquitectos, cuya preocupación fundamental es la «forma» de la ciudad y cuya preparación es escasa en los aspectos demográficos y socioeconómicos, la importancia de los cuales no están habituados a valorar. El estudio de la población, como otros apartados de la «Memoria», se encarga a otros profesionales, pero no influye en el planeamiento. En el fondo los urbanistas, y no sólo en Espa-

¹³ Hemos revisado los tres planes de la ciudad de Valencia (1946, 1966 y 1989), así como una docena de planes de municipios valencianos de más de 20.000 habitantes posteriores a la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de 1995 de la Generalitat Valenciana. La lectura de trabajos sobre planes de otras regiones y nuestro conocimiento de algunos de ellos nos confirma que la situación no ha sido muy diferente en el resto del país.

ña¹⁴, no valoran las previsiones demográficas, que consideran que se han revelado siempre falsas; el error sería la regla y no la excepción. Razones para esta imagen negativa no les faltan, si consideramos la experiencia de las previsiones demográficas de los planes urbanos anteriores. En los de las ciudades españolas de los años 60 —los del desarrollismo— proyecciones a largo plazo de una coyuntura de elevado crecimiento demográfico sirvieron para justificar clasificaciones desmesuradas de suelo de «reserva urbana» y altísimas densidades edificatorias, que destrozaron la ciudad existente y desorganizaron la expansión urbana¹⁵. Los planes de los años 80, realizados en una coyuntura de escaso crecimiento demográfico, llevaron a una previsión también errónea, ahora por defecto, a la que se quiso responsabilizar más tarde del fuerte incremento de los precios del suelo.

Pero es necesario señalar que en estos planes no se realizaron análisis demográficos realmente rigurosos y que las previsiones obedecían más bien a *a priori*s ideológicos; con frecuencia para los planificadores urbanos la demografía «es más una justificación que un auténtico argumento» (Etchelecou, 1999, 364), una «coartada científica» (Reques y De Cos, 2002). ¿O es que un demógrafo mínimamente riguroso hubiera proyectado a veinte y más años el altísimo crecimiento de los años 60? Del mismo modo, en los años 80 habría sido posible, a partir de un análisis fino de las tendencias demográficas de nuestro entorno europeo, prever, pese al escaso crecimiento del momento, una dinámica demográfica distinta para las ciudades españolas en la década final del siglo xx: el aumento notable de la inmigración extranjera, la recuperación económica urbana y el incremento de la demanda de vivienda por el cambio en los patrones familiares.

Es decir, que quizás las responsabilidades por la falta de presencia del análisis demográfico en la práctica de la planificación urbanística hayan de buscarse en la falta de interés de los geodemógrafos por la realización de trabajos aplicables al planeamiento. En la inmensa mayoría de los casos los apartados de población de las «Memorias» de los Planes Generales son trabajos standard, con una estructura muy académica, que no se plantean el objetivo específico del estudio ni sus aspectos relevantes; se

¹⁴ Así se señala, por ejemplo, para Francia (Sagot, 1999).

¹⁵ Por ejemplo, el Plan de Valencia y su comarca de 1966 se basó en una previsión para el 2050 ¡es decir a 84 años! de 1.900.000 habitantes. Vinuesa aporta un expresivo cuadro con las desmesuradas previsiones de los planes de numerosos municipios (Vinuesa, 1995, 163).

incluyen, y al mismo nivel, todos los capítulos habituales en una investigación demográfica sin preguntarse por su necesidad¹⁶. Predominan los trabajos descriptivos sobre los analíticos, la acumulación de datos más que el análisis cualitativo (Reques, 1993, 305) y, salvo excepciones como por ejemplo la del Plan General de Córdoba de 1986 (Pérez Gálvez, 1993), sin desagregación territorial de la diversidad de espacios urbanos. Las posibilidades que la desagregación espacial del análisis de la población abre para la planificación urbana fueron bien mostradas por un pionero —y poco seguido— trabajo sobre el Avance del PGOU de Sevilla (Caravaca, Cruz y Marchena, 1986). Si en algunos planes se han realizado proyecciones técnicamente muy correctas, éstas han sido casi siempre poco atrevidas en el planteamiento de las tendencias demográficas futuras.

Por otro lado, el necesario paso posterior de los planes urbanísticos, el de convertir las variables poblacionales obtenidas en necesidades espaciales de suelo, viviendas y equipamientos, se ha realizado, como ya demostró Vinuesa (1995, 155-156), aplicando coeficientes «poco precisos e inadecuados para los fines». No ha habido interés desde la demografía en buscar y ofrecer a los urbanistas métodos alternativos que sustituyeran a los simplistas que se utilizaban. Muñoz Ramírez insiste en esta debilidad, que «relega (al análisis demográfico) a un plano casi decorativo en la redacción del planeamiento» y propone una metodología para conocer las necesidades de viviendas en un PERI (Muñoz Ramírez, 1993).

Seguramente ha existido una preocupación excesiva por obtener una población total exacta, cuando en un plan urbanístico parece más necesario enfocar bien las tendencias del futuro, lo que exige más reflexión demográfica que cálculos matemáticos. Quizás por ello se ha descuidado otra faceta de la relación entre población y planificación urbanística, a nuestro juicio más importante: el estudio de las consecuencias sobre la población de las determinaciones del planeamiento urbano, que pudieran haber alertado a los urbanistas sobre la necesidad de un diálogo previo con los estudiosos de la población. Por ejemplo la movilidad —y sus

¹⁶ Por ejemplo, se incluían siempre análisis muy detallados de la natalidad o la mortalidad —escasamente relevantes para una previsión de la demanda urbana a un plazo tan corto en poblaciones avanzadas en la transición demográfica— mientras que apenas se analizaban los movimientos migratorios.

consecuencias— resultante de la ubicación de determinados equipamientos o infraestructuras o de la localización de los sectores y tipos de suelo urbanizable; o los riesgos de una segregación demográfica si la expansión urbana es demasiado rápida y no se favorece una heterogeneidad de tamaños y tipos de viviendas. Sorprende en este sentido positivamente la disposición, antes señalada, en la reciente ley del suelo extremeña y en el anteproyecto andaluz que obliga a analizar «las consecuencias demográficas, sociológicas y ambientales» de las determinaciones del plan.

En definitiva, hasta ahora se ha hecho poco caso a las acertadas reflexiones de J. Vinuesa: hacer estudios adecuados a las demandas del plan, aportando información sobre las variables necesarias para interpretar la realidad y contextualizando el análisis; tomar como unidad básica de estos trabajos, por su mayor significación territorial, el hogar y no el habitante individual; dar más importancia a las migraciones y hacer encuestas específicas para conocerlas; partir de la composición por edades y sexo, con una mayor desagregación territorial. Y, además, pensar con rigor y antelación los cambios que se pueden producir y valorar sus consecuencias sobre la dinámica urbana (Vinuesa, 1995).

Población y ordenación del territorio

El término «planificación territorial» se usa también con frecuencia en un sentido restringido, referido sólo a la planificación integral de ámbito regional y subregional. El desarrollo legislativo y la práctica planificadora a esta escala en España se corresponderían con el concepto de «ordenación del territorio» (Zoido, 1998)¹⁷.

La población en la normativa de ordenación del territorio. El Reglamento estatal de Planeamiento de 1978 incluía el análisis de la población como un componente básico de las determinaciones de los dos instrumentos de ordenación del territorio de la Ley del Suelo de 1975, el Plan Nacional de Ordenación (art. 8) y los Planes Directores Territoriales

¹⁷ También en el prólogo del libro de Hildebrand señala Zoido la equivalencia en España del concepto «ordenación del territorio» con «la planificación física a escala regional y subregional» (Hildebrand, 1996, 33).

de Coordinación (art. 10.3 y 12). El Plan Nacional de Ordenación ni siquiera ha sido planteado hasta hoy; y los Planes Directores Territoriales han decaído, dado que la ordenación del territorio de escala regional es hoy una competencia autonómica.

Las Comunidades Autónomas han ido aprobando desde mediados de los años 80 su propia legislación de ordenación del territorio, con planteamientos bastante similares. Los aspectos demográficos aparecen en todas ellas en tres líneas diferentes:

A) El análisis demográfico en el diagnóstico del territorio

Se establece la necesidad de un análisis de la población y sus características en el diagnóstico de la realidad territorial que se quiere ordenar. En unos casos se dice expresamente: «la población y su distribución»¹⁸; o «los asentamientos humanos»¹⁹; en otros queda implícito al hablar de «los problemas existentes en el territorio»²⁰. Más explícitamente se cita «la población» en el contenido del diagnóstico en planes de escala subregional: así en los Planes Territoriales Insulares de Baleares o en los Planes Territoriales Integrados de Galicia²¹.

B) La importancia indirecta de las variables demográficas

Las variables demográficas resultan imprescindibles para una serie de temas que conforman aspectos sustanciales de la ordenación del territorio y que se recogen, de manera coincidente, en las normativas autonómicas como contenido de los planes o de las directrices territoriales. Estos temas son:

- El sistema de ciudades y sus áreas de influencia.

Se señala en casi todas las leyes como uno de los componentes bási-

¹⁸ Art. 3a de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón.

¹⁹ Art. 12a de la Ley 2/2001, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico de Cantabria.

²⁰ Art. 6.1 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco y art. 49a de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

²¹ Art. 9a de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de Baleares y art. 13a de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia.

cos de «el esquema de articulación territorial»²², que incluye además el sistema de infraestructuras de comunicación y el sistema de espacios naturales.

- La delimitación de áreas para la planificación.

En general se derivan directamente de las áreas de influencia de las ciudades, sin necesidad de explicitarlo; pero en la ley de O. T. de Castilla y León se precisa que los «ámbitos geográficos funcionales» actuarán «como unidades elementales para la ordenación del territorio» (art. 10.1c). En la ley de Andalucía se da una mayor amplitud a la delimitación espacial, porque el plan regional ha de incluir: «los criterios territoriales básicos para la delimitación y selección de áreas de planificación territorial, ambiental, económica y sectorial» (art. 7c).

- Los criterios territoriales básicos para la localización de equipamientos y servicios.

Aparecen en prácticamente todas las leyes autonómicas. En alguna se precisa que se trata de los de «ámbito o carácter supramunicipal» o «regional o subregional»²³.

- Los criterios para la evaluación de las necesidades de suelo para viviendas.

No es una exigencia general. Se encuentra sobre todo en el contenido de los planes subregionales, precisando que es para «viviendas de protección oficial» (planes territoriales integrados de Galicia (art. 13g) y planes territoriales parciales de Cataluña²⁴). En las determinaciones de las directrices regionales de Castilla y León (art. 10d6) y del País Vasco se le da un contenido más amplio: «especialmente en las de protección oficial»; la ley vasca exige además su cuantificación para «las diferentes áreas o zonas del territorio» (art. 6.7).

²² Art. 7.16 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía; y art. 49b de la ley de Extremadura. En otras legislaciones se utilizan términos equivalentes como «las áreas funcionales» (art. 3c de la Ley de Aragón) o los «ámbitos geográficos funcionales» (art. 10.1c de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León); pero también otros términos más amplios como «asentamientos urbanos» (art. 7a de la Ley de Galicia y art. 29a de la Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja) o «asentamientos humanos» (art. 12 de la Ley de Baleares y art. 12 de la de Cantabria).

²³ Art. 49d de la ley de Extremadura y art. 7h de la de Galicia respectivamente.

²⁴ «para dar acogida al crecimiento de población previsto» (Ley 1/1995, de 16 de marzo, del Plan Territorial General de Cataluña, art. 3.2).

- La evaluación del impacto de las actuaciones territoriales sobre la población.

Es un instrumento —«impacto territorial» en la ley murciana (art. 49.2) y en la extremeña (art. 50), «impacto estructural» en la de Asturias²⁵— con el que se intenta ir más allá de las habituales evaluaciones de impacto de las actuaciones y políticas territoriales que se limitan casi con exclusividad a los aspectos ambientales. Supone evaluar las incidencias sobre el medio socioeconómico, con especial referencia a los impactos sobre «la población» o «el sistema de núcleos de población.» Creemos que es un tipo de estudios imprescindibles, que van a ir cobrando importancia —sea como evaluación específica o sea como parte más desarrollada que hoy de la evaluación de impacto ambiental— y para los que no hay aún modelos desarrollados; por tanto abren un campo de trabajo interesante para los geodemógrafos.

C) La población como objetivo de la ordenación del territorio

Pero en la ordenación del territorio la población no es sólo un elemento del diagnóstico territorial o unas variables necesarias para la definición de importantes componentes del modelo territorial, sino que también, con frecuencia, las cuestiones demográficas en sí mismas aparecen como un objetivo directo de la planificación; porque son vistas como un problema para la calidad de vida o para el desarrollo económico y social del territorio. Simplificando mucho, se pueden considerar dos tipos de problemas demográficos contrapuestos: en unos casos se trata de una situación de crisis demográfica —pérdida de población y/o escasa densidad...— que compromete las posibilidades de futuro de una zona; en otros casos, en cambio, los problemas derivan de una concentración excesiva de población o de un crecimiento demasiado rápido.

En este sentido el Reglamento de Planeamiento de 1978 atribuía al Plan Nacional de Ordenación la «asignación de la distribución recomendable de la población». En los objetivos de la planificación territorial de las legislaciones autonómicas se sigue utilizando ese tipo de conceptos valorativos muy poco precisos: «un desarrollo equilibrado de las comarcas» (art. 2a ley aragonesa) o «una adecuada estructura espacial» (art. 3a

²⁵ Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial del Principado de Asturias, art. 17.2b

ley gallega), que sin duda incluyen una distribución más equilibrada de la población, sin zonas vacías ni concentraciones excesivas; la ley de Aragón (art. 2) sí atribuye expresamente a la ordenación del territorio «la protección y recuperación de la población».

En las Directrices Territoriales de Aragón y en el Plan Territorial de Cataluña resulta obligado delimitar las áreas en las que la población es un factor problemático: «áreas deprimidas» las que presentan «tendencia a la despoblación»; «áreas congestionadas» en las que «la elevada densidad de población y de actividades crea deseconomías y problemas crecientes de calidad de vida»²⁶.

Hay también referencias al tipo de actuaciones necesarias en estas áreas. En algún caso son indicaciones genéricas, como «fijar criterios de actuación en áreas desfavorecidas por declive económico o demográfico.» (art. 10.1g ley de Castilla y León) Pero en otras normativas se concreta más el tipo de actuaciones: así, fijar los núcleos de población «que hayan de constituirse en impulsores del desarrollo socioeconómico de la zona» (art. 3e ley de Galicia, 2c ley de Baleares y 5b ley de Cataluña) o «con función de reequilibrio y de descentralización» (art. 7d ley de Cataluña); o «procedimientos de disuasión o de fomento de instalaciones productivas.» (art. 3d ley de Galicia). En la normativa de Baleares hay una referencia constante a la delimitación de un techo máximo de crecimiento del suelo urbano y urbanizable, que responde a una preocupación por las consecuencias territoriales de un exceso de población residente y turística.

La población en la práctica de la ordenación del territorio. En España la práctica de la ordenación del territorio es muy reciente y por ello muy escasa. El Estado no tuvo interés por ella durante la dictadura, ni tiempo de abordarla en la convulsa y corta etapa entre el restablecimiento de la democracia y el traspaso de esta competencia a las Comunidades Autónomas. Estas han ido promulgando su legislación propia de ordenación del territorio y hasta bien avanzados los años 90 no empezaron a aprobarse los primeros Planes o Directrices Territoriales regionales, siendo aún más escasos los planes de carácter regional o subregional²⁷.

²⁶ Art. 18 de la Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación del Territorio para Aragón y art. 6 de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña.

²⁷ Andalucía es la que más planes subregionales ha aprobado, mientras que Canarias y Baleares están desarrollando, como exigencia de su estructura territorial, Planes Insulares.

Hemos analizado la planificación de ámbito regional y fundamentalmente las «Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco» —en adelante DOT vascas—²⁸, las «Bases y estrategias» del «Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía» —en adelante *Bases* andaluzas— (Junta de Andalucía, 1998), el «Pla territorial general de Catalunya» —en adelante PTG de Cataluña— (Generalitat de Catalunya, 1995) y las «Estrategias de vertebración territorial» del «Plan de Desarrollo Urbanístico Valenciano» —en adelante PDU valenciano— (Generalitat Valenciana, 1995)²⁹. Son los que desarrollan con más amplitud una planificación de ámbito regional y los que presentan documentos publicados de cierta extensión. También se han considerado las Directrices Territoriales de Aragón y de Baleares, aunque son más recomendaciones que propuestas definidas.

Los aspectos demográficos aparecen profusamente utilizados en estos planes y directrices respondiendo a los diversos aspectos que, según señalamos antes, requería la normativa de ordenación del territorio:

A) El análisis demográfico en el diagnóstico territorial

La peculiaridad de estos análisis es que, junto al estudio clásico de la dinámica de la población y de la estructura de edad, incluyen, con especial énfasis, la distribución territorial de la población (estructura por tamaño de los asentamientos y sus tendencias, densidades, concentración espacial) y las variables socioeconómicas. En las DOT vascas la población es, junto con la economía, elemento clave de la caracterización del territorio y conduce a detectar problemas demográficos como «retos y desafíos de futuro» (Gobierno Vasco, 1997, 32-37). En el PTG de Cataluña hay una «Información» sobre la población muy extensa y que presta especial atención a la diversificación territorial de las distintas variables demográficas (Generalitat de Catalunya, 1995, Info 3 y 4). En las *Bases* andaluzas, en cambio, el análisis demográfico aparece en cada una de las zonas que se diferencian en la estructura del territorio de Andalucía,

²⁸ Hay dos publicaciones de las DOT vascas: una de 1994, que corresponde a las aprobadas inicialmente, y otra de 1997 que son las aprobadas definitivamente tras la salida del gobierno vasco del PSE y la asunción de la Consejería de Ordenación del Territorio por EA (ver Bibliografía).

²⁹ No llegó a estar operativo, porque se abandonó tras el cambio de gobierno autonómico en junio de 1995.

precisamente a partir de criterios demográficos y económicos (Junta de Andalucía, 1998, 26-60). En el PDU valenciano se dedica un apartado a la dinámica de la población de los núcleos urbanos, subrayando las diferencias territoriales resultantes (Generalitat Valenciana, 1995, 12-13).

B) El uso indirecto de las variables demográficas

- La determinación del sistema de ciudades.—El sistema de ciudades es componente básico para casi todas las propuestas de la ordenación territorial; a partir de él se deciden las necesidades, las localizaciones más adecuadas y las características de actividades económicas, equipamientos, infraestructuras de comunicación... en función de los objetivos de cada planificación territorial.

El tamaño potencial, el tamaño funcional, los parámetros de centralidad (cuya variable principal son los desplazamientos para la provisión de servicios) y la delimitación de las áreas de influencia de cada núcleo de población son los elementos básicos para la delimitación del sistema de ciudades. Y todos ellos se definen a partir de variables demográficas: volumen de población, población activa y su distribución por sectores, movilidad interurbana y en especial los desplazamientos para la provisión de servicios. En el PDU valenciano y en el PTG de Cataluña se explicita todo el proceso, la metodología y los datos y fuentes utilizados. En las DOT vascas se señalan los núcleos cabecera de cada nivel territorial y se delimitan las áreas funcionales del sistema urbano, pero no se explica el método utilizado. En las *Bases* andaluzas se habla del sistema de ciudades, pero tampoco se explicitan los criterios para éste.

La dinámica territorial de las principales ciudades plantea también, para una planificación adecuada, la necesidad de delimitar la ciudad real, la que funciona como un único conjunto más allá de los límites administrativos municipales; son las «áreas urbanas integradas» (AUI) del PDU valenciano. Y el criterio de delimitación fundamental que se utiliza es una variable demográfica, la intensidad de movimientos laborales diarios.

Un tema novedoso es la consideración en el PDU de «la cualificación urbana», a partir de las características formativas de la población de cada ciudad o AUI. Es un aspecto que va a cobrar importancia por el papel creciente atribuido a los aspectos culturales y formativos en las diferencias territoriales de desarrollo económico (Salom *et. al.*, 1999).

- La delimitación de áreas de planificación.—Las características demográficas se utilizan también como criterio fundamental para diferenciar áreas con problemática distinta que requieren propuestas distintas en la planificación. De modo muy explícito se recoge así en las Directrices de Aragón.³⁰ Ya lo señalamos para la estructura del territorio de Andalucía, en la que se distinguen «áreas urbanas», «el litoral», «áreas de agricultura intensiva» y «áreas de montaña». En el PTG de Cataluña se establecen, a partir de los sistemas urbanos, unos «ámbitos funcionales territoriales» para cada uno de los cuales se especifican unas estrategias y actuaciones adecuadas a los objetivos del Plan territorial.

Especial interés tiene la delimitación de los espacios rurales. Estos se definen en negativo en relación al sistema urbano, como las áreas desestructuradas, alejadas o mal servidas por éste. La problemática peculiar de estos espacios no urbanos — el «sistema rural» del PDU— exige un tratamiento específico y diferenciado en las propuestas de los planes de ordenación. Pero se plantea una cuestión previa: la definición y consiguiente delimitación espacial de esas áreas rurales. Los conocidos «índices de ruralidad» de Cloke (Cloke, 1977 y 1986) se basan sobre todo en factores demográficos: tasa de crecimiento, peso de determinados grupos de edad, % de población agrícola, intensidad migratoria... El PDU valenciano aplica una técnica similar para la delimitación del «sistema rural» y en su análisis de componentes principales también el indicador sintético de tres factores demográficos —juventud, saldo migratorio, crecimiento— se revela decisivo (Generalitat Valenciana, 1995, 113-133). En las DOT vascas y en las *Bases* andaluzas se diferencian espacios rurales para la planificación, pero no se explicitan los criterios de delimitación utilizados. En este tema hay un importante reto para los estudios geodemográficos: la búsqueda de indicadores de delimitación de los espacios rurales, adaptados a una realidad rural cambiante y que permitan a la vez una aplicación general y una diferenciación de matices territoriales.

- La delimitación de equipamientos.—Las DOT vascas fijan los criterios para la distribución territorial de los equipamientos y señalan como determinante el volumen y las características de la población a la

³⁰ Entre las cinco variables que el art. 50 señala para la definición de áreas de planificación está la «evolución de la población, densidad demográfica y proyección demográfica.»

que sirven —que implican que «la configuración del servicio a prestar es distinta»— y la distribución de la población en el espacio (Gobierno Vasco, 1997, 268). Y el criterio demográfico aparece continuamente en las determinaciones para distintos tipos de equipamientos (educativos, sanitarios, judiciales)³¹. En las Directrices de Aragón también se explicitan con amplitud estos criterios, unos generales y otros para cada clase de equipamiento (art. 128 a 134) y la referencia directa o indirecta a las variables demográficas es constante. Todo el PDU valenciano está destinado a la delimitación de la localización de los equipamientos básicos, apoyándose en el sistema de ciudades propuesto, en el que intervienen sustancialmente criterios demográficos.

- La evaluación de las necesidades de vivienda.—En las DOT del País Vasco se utiliza la evolución demográfica previsible para valorar las necesidades de suelo residencial en cada municipio y, por agregación, en cada área de planificación. Se plantea de modo similar a la planificación urbanística: a partir de proyecciones de población, que sólo extrapolan tendencias anteriores, y del tamaño familiar, basado en valores medios. Y ello a pesar de que en el propio texto se reconoce la insuficiencia de los métodos basados en «extrapolación de tendencias identificadas» y la necesidad de utilizar criterios flexibles para dar respuesta a los «habituales cambios de la coyuntura demográfica» y a «los cambios de comportamiento» que determinan las dimensiones de las unidades familiares» (Gobierno Vasco, 1997, 175-184).

En la práctica de la ordenación del territorio no se produce, por tanto, a diferencia de lo que vimos en la planificación urbanística, una marginación de los aspectos demográficos. Los problemas son de otra índole. En primer lugar, que se afrontan aspectos poco desarrollados en los estudios tradicionales de población: El poblamiento y su distribución, que exige una preocupación territorial poco frecuente entre los demógrafos y que plantea el problema de la pobreza de información a la escala de núcleo de población (Módenes y Arribas, 1993). Las funciones urbanas y

³¹ Así se habla de tener en cuenta la población en una «perspectiva evolutiva» y en consecuencia luego «dada la previsible evolución demográfica de Euskadi» se propone que el equipamiento educativo y sanitario «debe apoyarse prioritariamente en la reutilización del existente». Igualmente, cada área funcional ha de ser autosuficiente, en relación a su población, en la enseñanza no universitaria. O la demarcación judicial ha de «lograr el máximo equilibrio posible en cuanto a población servida por los distintos Partidos Judiciales» (Gobierno Vasco, 1997, 268-275).

las áreas de influencia de las ciudades que, pese a su dependencia de variables demográficas, ha sido un tema dejado tradicionalmente a los geógrafos urbanos; su estudio no sólo requiere una mayor preocupación por los aspectos espaciales de la población, sino además el manejo de un tipo de variables —las características socioeconómicas de la población, la movilidad no residencial— y de fuentes —encuestas ad hoc, informaciones estadísticas de organismos no demográficos— poco desarrolladas en los trabajos de población.

No debe extrañarnos por ello que el análisis de los aspectos poblacionales de la planificación territorial esté siendo abordado con frecuencia por no especialistas, que muchas veces se limitan a trasladar mecánicamente modelos e indicadores de planes de otros países y que se copian unos a otros; o que se utilicen criterios poco rigurosos o indicadores demasiado simples o sin una crítica rigurosa del valor y significado de la fuente de datos. Pero, por otro lado, este es un campo de la planificación territorial que aún está empezando en España y no tiene todavía, a diferencia de la planificación urbanística, una asignación profesional clara ni unas pautas arraigadas, por lo que abre un reto notable a los estudiosos de la población. La reciente elaboración de la «Estrategia Territorial de Navarra» ha mostrado las posibilidades del análisis geodemográfico en la ordenación del territorio y los problemas que plantea (López de Heredia, Pons y Domínguez, 2002).

C) La población como problema para la ordenación del territorio

En los planes de ordenación territorial en ocasiones tan sólo se plantea la necesidad de adaptarse a las tendencias demográficas y sus consecuencias, intentando dar respuestas ajustadas a la demanda. Así, por ejemplo, en la valoración de necesidades y localización de infraestructuras y equipamientos públicos: cierre y consiguiente concentración de centros educativos o sanitarios, supresión de líneas de transporte público en las áreas en crisis demográfica; creación de nuevos equipamientos, nuevos barrios de viviendas, incluso «ciudades nuevas», aumento de infraestructuras y de servicios de transporte en las áreas en crecimiento. Por lo general, esta planificación adaptativa a las tendencias demográficas no resuelve los problemas. Al contrario, más bien los agrava: en las zonas en crisis alimenta la aceleración del declive; y en las zonas en expansión mantiene o acentúa la atracción y, por tanto, el incremento demográfico, lo

que vuelve a plantear más necesidades no atendidas, cuando no aumenta de escala los problemas. En este planteamiento la población aparece como elemento del análisis previo —detectar el problema— y como factor clave en el cálculo de la demanda de la localización del servicio; opera de modo similar a la planificación sectorial de equipamientos.

Sin embargo, por lo general la ordenación del territorio se plantea cambiar el signo de los procesos demográficos problemáticos o al menos paliar sus consecuencias; y así se refleja en los planes y directrices. Es el primer «principio» del «modelo de ordenación territorial» de las Directrices de Aragón: «propiciar el incremento de la población y su ordenado asentamiento en el territorio...»³², que luego aparece reflejado en las estrategias, en los criterios orientadores para las administraciones y en las directrices de ordenación territorial. El PTG de Cataluña incluso plantea una «imagen-objetivo final en la distribución de la población en el territorio para el horizonte del año 2026» que es «la que ha de resultar de la aplicación de las estrategias de desarrollo y reequilibrio propuestas» por el Plan; y subraya muy expresivamente que «esta distribución de la población explícita de manera muy clara cual es el planteamiento territorial de este Plan», porque «la población es la consecuencia directa de todas las interacciones —sociales, económicas, espaciales— que se producen sobre el territorio» (Generalitat de Catalunya, 1995, M18).

En las áreas en crisis las propuestas más frecuentes van en dos líneas: actuaciones que intentan atraer o mantener actividades económicas generadoras de empleo y consecuentemente que retengan o atraigan población; y aplicación de criterios especiales, distintos de los generales y basados en la equidad social, para la dotación y localización en ellas de servicios e infraestructuras básicos que mejoren la calidad de vida de la zona. En la primera línea, por ejemplo, las DOT vascas señalan como uno de sus objetivos «estrategias integradas de recuperación de núcleos pequeños regresivos económica y demográficamente» (Gobierno Vasco, 1997, 53). Esto se concreta luego en las propuestas del modelo territorial: así, en las estrategias para el espacio rural plantea un «Plan de Desarrollo Rural integral orientado a frenar el despoblamiento»; o en las de las

³² «... diseñando y ejecutando las políticas demográficas y las tendentes al mantenimiento y mejora de las dotaciones y servicios comunitarios en las zonas de baja densidad de población y adoptando medidas para facilitar la inmigración» (art. 58 de la Ley de las Directrices de O. T. de Aragón).

áreas funcionales propone la potenciación de núcleos que puedan ayudar a generar nuevos procesos de desarrollo y reequilibrar el territorio, como Salvatierra o Laguardia en Alava (Gobierno Vasco, 1997, 99 y 97). En cuanto a la localización de dotaciones, el PDU valenciano plantea unos «núcleos de apoyo al sistema rural», sustitutivos de una estructura urbana débil o inexistente en estos espacios; y las DOT vascas refuerzan los servicios de algunos núcleos rurales alaveses. En las áreas con problemas de excesiva concentración demográfica las propuestas se orientan a ofertas alternativas de suelo, residencial o industrial, y mejora de servicios en zonas del entorno, para intentar descentralizar las actividades y la población; así, por ejemplo, en las DOT vascas se proponen «operaciones de crecimiento selectivo... de suelo residencial e industrial, reequipamiento, conexiones infraestructurales, potenciación del transporte» «en los espacios más próximos al Bilbao Metropolitano» como Balmaseda-Zalla, Munguía, Igorre, Orduña y Durango (Gobierno Vasco, 1997, 94 y 95).

En ambos casos la corrección de un problema demográfico es el objetivo de la ordenación del territorio. Pero las propuestas para ello no son demográficas, sino instrumentos de planificación económica, en especial actuaciones públicas (programas de suelo, ayudas e incentivos, mejora de infraestructuras y equipamientos...). Al geodemógrafo le corresponde, en primer lugar, describir con claridad el problema, mostrando con rigor científico las tendencias de la población y sus consecuencias. Pero debe hacerlo *ex ante*, cuando aún sólo son una posibilidad o están en su inicio —con frecuencia no percibido por los no expertos— y por tanto es más factible su corrección o evitar sus peores efectos. Puede y debe proponer esquemas tendenciales, tras analizar bien la evolución anterior y los ejemplos comparativos, y mostrar que la evolución futura dependerá de decisiones políticas plasmadas en las propuestas de la planificación. Sin embargo, lo más habitual son perfectos estudios *a posteriori*, de escasa utilidad para el planificador.

Igualmente el geodemógrafo puede evaluar la eficacia de las medidas de corrección propuestas, su arrastre demográfico real o su incongruencia con otras propuestas del plan. También en este aspecto son escasas las aportaciones de los estudiosos de la población, quizás porque se requiere una actitud prospectiva y una implicación mayor en la problemática socioeconómica. Pero, en todo caso, una buena formación demográfica y un conocimiento a fondo de la población del territorio son un punto de partida imprescindible; porque conocer bien la complejidad

de los procesos demográficos y sus consecuencias permite una valoración adecuada de las medidas de ordenación del territorio y aleja de soluciones simplistas.

Población y planificación ambiental

Aunque su objetivo es la planificación de un aspecto sectorial de un territorio —la protección de sus valores ambientales— la incluimos aquí como planificación territorial integral porque su ordenación se extiende en la práctica a todo ese territorio y, además, sus determinaciones se imponen a las de las demás planificaciones territoriales y sectoriales en ese espacio protegido³³.

Ni en la legislación ambiental estatal ni en la autonómica se han encontrado referencias explícitas a la necesidad de considerar los aspectos demográficos en los instrumentos de planificación ambiental; nada aparece respecto al análisis de la población en la Ley estatal 4/89 sobre Conservación de los Espacios Naturales, la Flora y la Fauna Silvestre, ni siquiera en su art. 4.4 que señala el contenido mínimo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Desde mediados los años 80 del siglo pasado han sido numerosos los espacios protegidos por las Comunidades Autónomas; y para su ordenación se han ido aprobando los instrumentos de planificación pertinentes de los que los más importantes —obligatorios para Parques y Reservas Naturales— son sin duda los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante P.O.R.N.). La ausencia de desarrollo reglamentario de la ley estatal es considerada como una de las causas de la disparidad de criterio en el planteamiento de estos P.O.R.N. por las diversas Comunidades Autónomas; y también contribuye a la falta de referencias al papel de la población y de otros factores socioeconómicos en la planificación ambiental.

A pesar de esta indefinición, todos los P.O.R.N. contienen una «Memoria Informativa» con un apartado de «caracterización socioeconómica de la zona y su entorno» en el que siempre hay un capítulo dedicado a

³³ Según se desprende de los arts. 5.2 de la Ley 4/89, de 27 de marzo, sobre Conservación de los Espacios Naturales, la Flora y la Fauna Silvestre (Castanyer, 1991). Se recoge de manera más clara en el art. 35 de la ley 11/94, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana.

la población³⁴. Parece que se han seguido las recomendaciones de un estudio realizado por encargo de la Junta de Andalucía (Castanyer, 1991, 30). En todo caso resulta lógico, dada la importancia del conocimiento de la población para la planificación de los espacios protegidos: porque en ellos puede haber asentamientos de población y sus habitantes, o los de su entorno pueden estar presentes en ese territorio con usos muy variados, o tener unas determinadas expectativas sobre él; y porque el espacio protegido atrae a visitantes en busca del disfrute de sus valores específicos, atracción que puede verse muy incrementada por la imagen derivada de la propia declaración protectora. Población de la zona y visitantes temporales producen o pueden producir impactos diversos, directos o indirectos, sobre el territorio protegido que exige de la planificación ambiental un conocimiento riguroso para su regulación protectora: limitativa de su presencia —en volumen, lugares o formas— de sus actividades, de sus expectativas, incluso de su demanda de infraestructuras y servicios con frecuencia poco compatibles con la protección del medio.

Sin embargo, el apartado dedicado a la población en la «Memoria Informativa» de los P.O.R.N. es prácticamente siempre —y de manera aún más evidente que en los planes de urbanismo— un capítulo de relleno, cuyos resultados no aparecen luego utilizados en la parte dispositiva de la planificación ambiental. Se trata de estudios demográficos de tipo standard, que realizan un recorrido descriptivo, en ocasiones muy extenso, por los diversos apartados de la población de los municipios que tienen territorio en el espacio protegido (evolución histórica, estructura del poblamiento, dinámica, estructura por edades y por sectores de actividad)³⁵. Por lo general, es un capítulo sin conclusiones, o como mucho con un resumen muy simple de la situación demográfica.

Es evidente que los planificadores ambientales, mayoritariamente biólogos, no dan importancia a los problemas poblacionales y se limitan a encargar un capítulo, que ni siquiera es en este caso de obligado

³⁴ Ante la imposibilidad de consultar todos los P.O.R.N. aprobados por las diversas CC. AA. por su elevado número, por la dificultad de acceder a algunos y porque de muchos sólo se ha publicado su parte dispositiva, hemos leído todos los P.O.R.N. de la Comunidad Valenciana (y los P.R.U.G. en los espacios protegidos en que aquél no existe aún), un gran número de los de Andalucía y algunos del País Vasco y de Canarias.

³⁵ En ocasiones la abundancia y detalle de los datos demográficos de estas Memorias resultan llamativos; se llega a incluir incluso el nivel educativo y el conocimiento de la lengua propia de la autonomía de todos los municipios con terreno en el Parque (por ejemplo en el P.O.R.N. de la Sierra Mariola en la Comunidad Valenciana)

cumplimiento legal, y que se mantiene por erudición o por similitud con el planeamiento urbanístico en el que parecen inspirarse³⁶. Pero parece también claro que los geodemógrafos no hemos reflexionado suficientemente sobre nuestra posible aportación a estos planes ni sobre las implicaciones entre demografía y espacios a proteger; la repetición de estudios descriptivos y sin análisis significativos para los planificadores ambientales acentúa la falta de interés de éstos por los aspectos poblacionales.

Así, se utilizan datos a escala municipal, a pesar de que el espacio protegido afecta con frecuencia tan sólo a una parte limitada de los municipios, o de manera muy diferenciada a las distintas zonas de éstos. Por ejemplo, en el P.O.R.N. del Parque Natural de la Albufera, respecto a los asentamientos ubicados en el interior del Parque y más directamente vinculados a su problemática (El Saler, El Palmar, El Perellonet...) sólo se explicita el número de habitantes y su evolución, mientras que se aporta un análisis demográfico detallado para el conjunto del municipio de Valencia y para todos los demás municipios que tienen algún trozo de su término en este Parque Natural.

Con frecuencia las Memorias de los P.O.R.N. no tratan aquellos aspectos poblacionales más relevantes para ese espacio protegido. Por ejemplo, el del Parque Natural de Sierra Nevada dedica su apartado demográfico a la pérdida de población, crisis del movimiento natural y envejecimiento de los municipios del Parque; pero no analiza las migraciones periódicas ligadas al deporte de la nieve o al turismo de naturaleza, pese a constatar en el propio P.O.R.N. su enorme incremento reciente y considerarlo la amenaza principal para su conservación. O el P.O.R.N. del Parque Natural de la Sierra Norte de Sevilla que considera muy importante la acción degradadora de la estancia de fin de semana en la Ribera del Hueznar, pero no analiza ni el volumen ni las características de esta migración de ocio. Es evidente que en el Parque Natural de la Albufera sería relevante la contribución de los demógrafos aportando indicadores significativos (del número, características socioeconómicas, evolución previsible...) de los visitantes de la playa y de la restinga de El Saler o de los usuarios de las residencias secundarias del Perelló o de los cazadores y pescadores del lago. Como excepción, el Plan Rector de Uso y Gestión del

³⁶ No ofrecen grandes diferencias con respecto a los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y a los Planes Directores Territoriales de Coordinación (Troitiño, 1995, 30).

Parque Natural del Peñón de Ifach incluye una interesante encuesta realizada a los visitantes.

Conclusiones

1. Hay un gran contraste entre el importante papel reservado en España al análisis geodemográfico en la normativa urbanística y su escasa influencia en las determinaciones de los PGOU aprobados. No se valoran las previsiones demográficas, por su negativa experiencia histórica, por el limitado interés en ellas de los profesionales del urbanismo, pero también por unas aportaciones con frecuencia bastante rutinarias y poco operativas de los geodemógrafos.
2. En la legislación y en la práctica de la ordenación del territorio en España, los aspectos demográficos están muy presentes, tanto en el diagnóstico previo como en componentes sustanciales del modelo territorial. Al ser un campo de reciente desarrollo en España no tiene una asignación profesional tan arraigada como el urbanismo, lo que plantea un reto interesante a los geodemógrafos. Estos han de profundizar en los indicadores, metodología y fuentes de los aspectos espaciales y de variables, como las socioeconómicas o la movilidad residencial, en general menos desarrolladas en los estudios tradicionales de población.
3. La corrección de un problema demográfico es con frecuencia uno de los objetivos centrales de los planes de ordenación del territorio. Al geodemógrafo le corresponde describir el problema *ex ante*, cuando está en un estadio inicial aún no percibido por los no expertos, y también evaluar la eficacia demográfica de las medidas de corrección propuestas.
4. La planificación ambiental requiere pensar un modelo de análisis demográfico específico, muy diferente del presente hasta ahora en las Memorias de los P.O.R.N. Se habría de limitar a aquellos aspectos poblacionales relevantes para el espacio protegido y basarse más en encuestas *ad hoc* que en las fuentes estadísticas oficiales.

BIBLIOGRAFÍA

- Actas del V Congreso de la población española. Habitar, vivir, prever* (1995): Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, Departament de Geografia, Centre de Estudis Demogràfics, Grupo de Población de la AGE, 538 pp. (Citado aquí como *Actas V Congreso población española*).
- CARAVACA, I., CRUZ, J. y MARCHENA, M. (1986): «Estructuras demográficas y organización urbana en la ciudad de Sevilla». *Ciudad y Territorio*, n.º 67, 1986, 75-95.
- CASTAÑER, M., VICENTE, J. y BOIX, G. (eds.) (2000): «Las áreas urbanas en Cataluña. Las áreas de cohesión», en M. Castañer, J. Vicente y G. Boix, *Áreas urbanas y movilidad laboral en España*, Girona, Universitat de Girona, 163 pp., cfr. 15-35.
- CASTANYER, J. (1991): «La planificación de espacios naturales protegidos: un mandato legal», en Castroviejo, M. (ed.), *Prácticas para la planificación de espacios naturales*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 358 pp., cfr. 17-38.
- CLOKE, P. J. (1977): «An index of rurality for England and Wales». *Regional Studies*, n.º 11, 1977, 31-46.
- CLOKE, P. J. and EDWARDS, G. (1986): «Rurality in England and Wales 1981: a replication of the 1971 index». *Regional Studies*, n.º 20, 1986, 289-306.
- D'ARMAGNAC, J., BLAYO, C. y PARANT, A. (eds.) (1999): *Démographie et aménagement du territoire*. Actes du X^e colloque national de démographie, Bordeaux 21, 22, 23 mai 1996, Paris, CUDEP, P.U.F., 472 pp. (Citado aquí como D'Armagnac *et. al.*).
- ETCHELECOU, A. (1999): «Démographie et aménagement du territoire. Un défi pour le développement durable», en D'Armagnac *et. al.*, 457-466.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1995): *Pla territorial general de Catalunya*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Política Territorial i Obres Públiques.
- GENERALITAT VALENCIANA (1995): *Estrategias de vertebración territorial. Documento II del Avance del PDU*. Valencia, Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports, 310 pp.
- GOBIERNO VASCO (1994): *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz, Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 298 pp.
- GOBIERNO VASCO (1997): *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz, Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 335 pp.
- HILDEBRAND, A. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*. Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 541 pp.
- Inmigración extranjera y planificación demográfica en España. IV Jornadas de la población española*. (1993): La Laguna, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de La Laguna, Departamento de Geografía, Grupo de Población de la AGE, 634 pp. (Citado aquí como *Inmigración extranjera y planificación demográfica en España*).
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1998): *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y Estrategias*. Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, 195 pp.
- LÓPEZ DE HEREDIA, D., PONS, J. J. y DOMÍNGUEZ, S. (2002): «La estrategia territorial de Navarra: un ejemplo de aportación demográfica a la planificación del territorio». Comunicación presentada al VIII Congreso de la población española, Santiago de Compostela, 13-15 junio 2002, en prensa.
- MÓDENES, J. A. y ARRIBAS, R. (1993): «Análisis del poblamiento a partir del concepto de entidad de población: sugerencias metodológicas», en *Inmigración extranjera y planificación demográfica en España*, 219-224.
- MUÑOZ RAMÍREZ, F. M. (1993): «El análisis de las relaciones habitantes-vivienda. Un replanteamiento del estudio de población como instrumento aplicado al planeamiento urbano», en *Inmigración extranjera y planificación demográfica en España*, 275-280.

- PÉREZ GÁLVEZ, I. M.^a (1993): «El análisis demográfico en los Planes Generales de Ordenación de Córdoba (1958-1986)», en *Inmigración extranjera y planificación demográfica en España*, 261-266.
- REQUES, P. (1993): «Análisis geo-demográfico y salud pública. El estudio de la población en el diagnóstico de salud de la comunidad: objetivos, limitaciones y propuestas», en *Inmigración extranjera y planificación demográfica en España*, 301-308.
- REQUES, P. y RODRÍGUEZ, V. (1996): «Prospectivas demográficas y territoriales». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, n.º 41, 1996, 173-222.
- REQUES, P. y DE COS, O. (2002): «Geodemografía y planificación estratégica en Cantabria: de la escala local a la regional». Comunicación presentada al VIII Congreso de la población española, Santiago de Compostela, 13-15 junio 2002, en prensa.
- SAGOT, M. (1999): «Perspectives démographiques et politiques d'aménagement. Les cas de l'Île de France», en D'Armagnac *et. al.*, 231-236.
- SALOM, J., ALBERTOS, J. M., PITARCH, M.^a D., y DELIOS, E. (1999): *Sistema urbano e innovación industrial en el País Valenciano*. Valencia, Departamento de Geografía, Universitat de Valencia, 192 pp.
- TROITINO, M. A. (1995): «Espacios naturales protegidos y desarrollo rural: una relación territorial conflictiva». *Boletín de la AGE*, n.º 20, 1995, 23-37.
- VINUESA, J. (1995): «Análisis geodemográfico y planeamiento urbanístico». *Estudios Geográficos*, n.º 219, 1995, 147-168.
- (2002): «Población y demanda de vivienda: una relación a reconsiderar». Comunicación presentada al VIII Congreso de la población española, Santiago de Compostela, 13-15 junio 2002, en prensa.
- ZOIDO, F. (1996): «Ordenación del territorio: evolución reciente de las principales estructuras y sistemas territoriales». *Boletín de la AGE*, n.º 21-22, 1996, 67-80.
- (1998): «Geografía y Ordenación del territorio». *Iber, Didáctica de las Ciencias Sociales. Geografía e Historia*, Barcelona, n.º 16, 1998, 19-31.

RESUMEN: En este artículo se estudia el papel actual del análisis geodemográfico en la planificación territorial en España, su importancia, carencias y problemas. Y ello tanto en una perspectiva teórica, las referencias a la población en la normativa legal de las diversas formas de planificación, básicamente leyes autonómicas muy recientes, como en la práctica planificadora, es decir en su concreción en los planes que se aprueban. Se distinguen tres tipos de planificación territorial: la planificación urbanística, la ordenación del territorio y la planificación ambiental, obviándose por tanto las planificaciones sectoriales con incidencia territorial.

PALABRAS CLAVE: Análisis geodemográfico. Planificación territorial. España.

ABSTRACT: This article studies the current role of geodemographic analysis in Spanish spatial planning; its importance, gaps and problems. This is done both from a theoretical and planning perspectives. The theoretical perspective studies the references to the population in the legal norm of the several forms of planning, and in particular in the very recent Autonomous Regions' laws. The planning perspective refers to the specific spatial plans that have been approved. The article identifies three types of spatial planning: urban planning, town and country planning and environmental planning. Therefore, excluding the sectorial planning with spatial incidence.

KEYWORDS: Geodemographic analysis. Spatial planning. Spain.

MOTS CLÉS: Analyse géodémographique. Aménagement du territoire. Espagne.

Estudios Geográficos, LXIII, 248/249, 2002