

LA BASE TERRITORIAL DE REFERENCIA DEL NOMENCLÁTOR DE POBLACIÓN, UNA PROPUESTA PARA SU MEJORA

Manuel Benabent F. de Córdoba

Arenal Grupo Consultor S.L.

INTRODUCCIÓN

El Instituto Nacional de Estadística (INE) ha efectuado los trabajos técnicos preparatorios para la realización del nuevo censo de población, los cuales han culminado con la edición de un documento¹ en el que se establecen los criterios para su elaboración, cuya puesta en marcha se inicia con la promulgación del Real Decreto 1336/1999, por el que se dispone la formación de los censos de edificios, locales, viviendas y población.

En el documento mencionado no se hace referencia alguna al Nomenclátor de población, el cual requiere, a nuestro juicio, un cambio en su concepción para adaptarlo a las necesidades actuales. En efecto, el Nomenclátor de población constituye, junto con la cartografía, la teledetección y la fotografía aérea, una fuente esencial para el conocimiento de la distribución de la población en el territorio. Mientras la primera fuente tiene por objeto conocer los atributos de tales asentamientos, fundamentalmente, población y vivienda, las restantes hacen referencia a la localización, emplazamiento y forma de los mismos.

El uso combinado de estas fuentes permite una aproximación adecuada para el análisis territorial; sin embargo, el Nomenclátor no ofrece referencia cartográfica alguna en cuanto a la base territorial de las entidades y se desconocen los criterios empleados para su delimitación; y en cuanto a los núcleos de población, aunque los criterios cuantitativos que sirven para su delimitación son claros no lo son tanto los resultados obtenidos en la práctica, resultando a veces francamente contradictorios con la realidad territorial analizada a través de los otros medios citados.

1 Instituto Nacional de Estadística (1998).

La adecuada delimitación de los ámbitos territoriales de referencia tiene implicaciones de gran alcance, ya que el conocimiento de los atributos de los núcleos se convierte en una cuestión esencial al objeto de dotarles de equipamientos, infraestructuras y servicios públicos, y para la asignación de recursos financieros, por lo que se requiere una correcta fuente de información estadística que hoy sólo puede proporcionar el Nomenclátor de población.

Por este motivo, la presente nota tiene por objeto proporcionar un mejor conocimiento de esta fuente estadística y contribuir, en lo posible, a mejorar la elaboración del próximo Nomenclátor, de cuya información derivan decisiones de actuación política de gran incidencia en la calidad de vida de los ciudadanos.

LOS CONCEPTOS DE ENTIDAD Y NÚCLEO DE POBLACIÓN

El Nomenclátor de población aparece de forma paralela al Censo de población en la era de la estadística moderna, a partir de 1857, como una parte más de la operación censal.

Aunque con un contenido cambiante, tanto en los conceptos como en las rúbricas que lo componen, mantiene una estructura basada en dos referencias territoriales por debajo de la escala municipal: la entidad y el núcleo de población.

Debe señalarse que estas dos referencias territoriales no siempre han estado presentes, a la vez, en el Nomenclátor y, por otra parte, la denominación de entidad ha tenido tres significados distintos: unas veces con la denominación de entidad se ha hecho referencia a edificios y albergues, estuviesen o no agrupados; otras, a lo que hoy denominamos núcleo de población, esto es, una agrupación de edificaciones y; a partir de 1940, el concepto hace referencia a un área.

Si nos situamos en el último Nomenclátor (1991), la información que proporciona está referenciada a entidades y núcleos de población. Las entidades pueden ser, por otra parte, singulares y colectivas. Veamos estos conceptos².

Se entiende por **entidad singular** cualquier parte habitable del municipio, habitada o excepcionalmente deshabitada, claramente diferenciada del mismo, y que es conocida por denominación específica. Las entidades singulares son ámbitos territoriales de los cuales forman parte los núcleos de población; esto es, una entidad puede estar integrada, según el caso, por uno o más núcleos de población y por la población diseminada, o sólo por la población diseminada. Por otra parte, la **entidad colectiva** consiste en una agrupación de entidades singulares con personalidad propia.

En relación con los conceptos de entidad singular y núcleo hemos señalado que ha sufrido variaciones desde 1857, tanto terminológicas como de contenido; de este modo, en este primer Nomenclátor se denominarán «poblaciones» y se censarán para toda España 48.220; tres años más tarde, en 1860 se denominarán «entidades» y su número será de 478.038; en el siguiente de 1876 sólo se censarán 21.000 «poblaciones»; mientras que el de 1887 constará de 106.951 «entidades». En definitiva, los términos resultan engañosos, ya que en todos los casos nos estamos refiriendo a edificaciones y albergues, agrupados o no.

A partir de 1900 parece que el concepto y los criterios de delimitación se estabilizan hasta 1940³, aunque el número de entidades oscilará en España entre los 44.431 de 1900, a

2 Instituto Nacional de Estadística (1990).

3 Melón A. (1958).

los 86.329 de 1940, lo que es causa no sólo de cambios poblacionales sino de diferencias de criterio en la delimitación.

En 1940 se asentará el concepto de entidad singular, para hacer referencia a un área, y su definición, con ligeras variaciones, predomina en la actualidad, desapareciendo por el contrario la información individualizada de las edificaciones o núcleos en el cuerpo del Nomenclátor, los cuales no vuelven a aparecer hasta 1991.

Finalmente, por **núcleo de población** se considera, en la actualidad, a un conjunto de al menos 10 edificaciones que estén formando calles, plazas u otras vías urbanas. Forman también parte del núcleo las edificaciones aisladas que disten menos de 200 metros de los límites exteriores del mencionado conjunto⁴, si bien en la determinación de dicha distancia han de excluirse los terrenos ocupados por instalaciones industriales o comerciales, parques, jardines, zonas deportivas, canales o ríos que puedan ser cruzados por puentes, aparcamientos y otras infraestructuras de transportes, cementerios y otros. Como excepción, el número de edificaciones podrá ser inferior a 10 siempre que la población de derecho supere los 50 habitantes. Las edificaciones o viviendas que no puedan ser incluidas en el concepto de núcleo se consideran en diseminado.

En suma, variaciones en los términos y variaciones en los contenidos que obligan a ser cuidadosos en caso de realizar un análisis histórico de la evolución del sistema de asentamientos.

LAS DEFICIENCIAS DE LA BASE TERRITORIAL DEL NOMENCLÁTOR

El problema fundamental para el tratamiento del Nomenclátor como fuente estadística con objeto de conocer la disposición en el territorio del sistema de asentamientos y su evolución (número y tamaño), es la limitación que implica unas definiciones de entidad singular y núcleo tan generales a la hora de aplicarlas a un territorio con formas de asentamiento diversas, lo que supone, a veces, forzar la realidad territorial para ajustarla a los criterios establecidos, o bien incluso dejar de lado estos criterios.

Independientemente de lo anterior, la definición del concepto de **entidad** es tan abierto que posibilita cualquier delimitación, ya que a partir de una denominación toponímica de cualquier elemento conocido del territorio, núcleo, cortijada, etc., éste se hace extensible a un área, que será todo lo amplia o reducida que se considere, sin que exista ninguna norma o criterio adicional que sirva como guía, a no ser aquella establecida en la propia definición de entidad singular, que señala que la misma sea conocida por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión, lo cual no sirve de gran ayuda para lo que venimos señalando.

Lo habitual es que a partir de tan singular definición se siga, en la práctica, la división tradicional del término municipal en entidades, de acuerdo con anteriores censos y, si se producen alteraciones, como consecuencia de cambios significativos habidos en el territorio (gran incremento o decremento de población, barreras físicas producidas por infraestructuras, etc.), las modificaciones obedezcan a criterios organizativos que faciliten las labores del

⁴ Recuérdese que en el Nomenclátor de 1970 se establecía que «Forman parte del núcleo las edificaciones aisladas que disten menos de 500 metros de los límites exteriores...» Nomenclátor de 1970.

censo (definición de los itinerarios de los agentes censales, tamaño de población de la sección, etc.).

Por otra parte, si se han producido cambios en el territorio poco sabemos si estos cambios se reflejan con claridad en el Nomenclátor; de hecho, para el caso de los municipios que a lo largo de los años mantienen las mismas denominaciones de las entidades singulares, no sabemos si éstas tienen los mismos límites que en 1940, o si se han producido cambios en los límites internos entre ellas. Lo más que nos permite conocer el Nomenclátor es la persistencia o no de las denominaciones de las entidades, pero de ello no se puede deducir que sus ámbitos territoriales sean los mismos.

Más aún, en el caso en que de un Nomenclátor a otro se produzca en un municipio un aumento del número de las entidades, no es posible conocer, a través de la información publicada, qué superficie territorial disminuye de las otras entidades del término municipal para incorporarse a las nuevas entidades; y al contrario, si se reducen, no sabemos qué entidad o entidades incorporan el territorio de la entidad que desaparece.

Las entidades hacen referencia a una singularidad del territorio, al menos esto fue lo que en un principio se pretendía, y puede ser que en determinadas zonas siga respondiendo a una singularidad territorial, pero la realidad es que constituye, más que nada, una división administrativa, a efectos censales internos, y es este aspecto el que realmente prima en su delimitación.

De hecho, su valor es a veces más filológico e histórico que estadístico, ya que las entidades toman el nombre de un topónimo reconocido en el municipio y a través del análisis de la toponimia es posible detectar determinados usos, actividades, construcciones, etc. que tuvieron lugar o existen en la actualidad, pero habría que plantearse si la entidad singular es un referente territorial adecuado.

Por lo que se refiere a la delimitación de **núcleo**, que para nosotros tiene mayor interés, podemos decir que la definición es clara pero la misma puede dar lugar a situaciones disparatadas. En efecto, en aglomeraciones urbanas, en litorales densamente urbanizados o en áreas rurales de alta densidad de asentamientos, no es difícil encontrar núcleos cuya distancia entre ellos no sea superior a 200 metros (o más metros si de por medio hay infraestructuras y servicios) y, por tanto, aparecerán agrupados como uno sólo en el Nomenclátor, y ello aunque la existencia de una infraestructura o un obstáculo natural fuera una barrera que impidiese, de hecho, relaciones funcionales entre los mismos. Curiosamente, pero también lógicamente y en consonancia con la división en términos municipales, un núcleo situado entre dos términos municipales se contabilizaría doblemente.

De todo lo anterior, se deduce la escasa fiabilidad que presenta la base territorial del Nomenclátor y, por tanto, cabe preguntarse si no es conveniente abordar su elaboración con una metodología distinta.

UNA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL MÉTODO DE ELABORACIÓN DEL NOMENCLÁTOR

De las apreciaciones realizadas destacamos que no se obtienen buenos resultados al aplicar los dos conceptos básicos establecidos por el INE a los distintos territorios, lo que hace que se fuercen, en la práctica, los criterios para adaptarlos a cada caso concreto.

Probablemente no es posible proporcionar unas definiciones que sean generalizables a todo el Estado para la delimitación de la base territorial de referencia, pero sí sería posible,

respetando unos criterios generales y comunes, establecer una metodología de trabajo que permitiese concretar, en cada caso, de acuerdo con las características del territorio.

Podría argumentarse que, en realidad, esto ya se hace y ocurre a escala de cada municipio, pero no estaría de más traer aquí un ejemplo de las decisiones que se toman, una a una, a esta escala municipal. En Sanlúcar de Barrameda (Cádiz) se llegan a contabilizar en el Nomenclátor de 1991 hasta 16 núcleos, cuando la realidad geográfica es la existencia de un continuo periurbano en torno al casco histórico de Sanlúcar y otros dos núcleos espacialmente bien diferenciados (Bonanza y La Algaida).

En este caso, la información proporcionada por el Nomenclátor es totalmente opuesta de la que se obtendría de una correcta aplicación de los criterios generales establecidos por el INE y, en ello, tiene mucho que ver la metodología de organización de la recogida de información, en la que se establece que un funcionario municipal, normalmente el Secretario del Ayuntamiento, instituido como Asesor Local del INE, sea encargado de la dirección de los trabajos censales, siguiendo, y de qué manera en el caso del ejemplo, las directrices facilitadas por este Organismo. No resultaría extraño que criterios de carácter administrativo, que se nos escapan desde una perspectiva geográfica, se introduzcan en el proceso y den lugar a resultados como el que exponemos.

A nuestro juicio, es necesario plantear que en el Nomenclátor la base de referencia sea realizada con criterios exclusivamente geográficos y la delimitación de núcleos le venga tan dada a los municipios como el propio contenido de los cuestionarios censales. Es conveniente que previamente a la determinación de los núcleos de población se produzca una consulta a los municipios con el objeto de evitar errores, resolver dudas y, en todo caso, aceptar las alegaciones razonables, pero no parece aceptable que, a partir del criterio general, se adopte en cada municipio una decisión particular para efectuar las delimitaciones de entidades y núcleos. Debe ser el INE, y las Comunidades Autónomas en colaboración con este organismo, el que establezca la adaptación de los criterios generales al territorio concreto.

Los medios para conocer las características del territorio, a los efectos que estamos señalando, están hoy disponibles y no presenta mucha dificultad establecer una zonificación, de acuerdo con la morfoestructura de los sistemas de asentamientos, a la que sea posible aplicar criterios operativos comunes que permita definir los núcleos y las entidades singulares. En todo caso, los criterios serán los mismos para todo el territorio seleccionado y no intervendrían, en primera instancia, la impronta de factores administrativos locales.

El Nomenclátor, además, no debe ser, como lo es hoy, un documento al que le repela la cartografía. Todo lo contrario, ésta debe ser el soporte que lo complementa y que lo haga comprensible, que refleje la localización de los núcleos y las divisiones de las entidades singulares y colectivas, para saber sobre qué zonas y lugares se está referenciando la información proporcionada.

En una situación en la que ya es posible disponer de información de cada metro cuadrado del territorio extraña que sean los datos de población de los núcleos los que tengan una referencia territorial más imprecisa, y ello a pesar de su recogida sistemática cada diez años.

Las cuestiones que estamos planteando no son, en parte, nada innovadoras, basta con volver la vista atrás, al extraordinario ejemplo del Nomenclátor de 1860, que recogió para cada municipio y así se incluyó en el cuerpo del Nomenclátor, cada una de las «entidades topográficas» existentes en el territorio con su toponimia; esto es, cada albergue, cada edificio y/o cada grupo de edificios, estuviesen éstos habitados o no.

Con dicha metodología tendríamos una información que, georreferenciada, podríamos organizarla a la carta. De este modo cambiaría plenamente el concepto de Nomenclátor y su utilización que, a sabiendas de su imprecisión en cuanto al territorio al que hace referencia, utilizamos siempre con prevención.

En suma, ¿se imaginan la aplicación del concepto de Nomenclátor de 1860 con las capacidades técnicas actuales?

BIBLIOGRAFÍA

INE (1998): Anteproyecto de los censos demográficos del 2001. 103 pp.

INE (1990): Censo de población y vivienda 1991. Proyecto.

INE (1973): Nomenclátor de población 1970, Tomo IV, p. 7.

MELÓN, A. (1958): «Los modernos nomenclátos de España (1857-1959)». Discurso de ingreso en la Real Academia de la Historia.