

por tanto, los tratados que naturalmente se ofrecen los primeros á nuestro exámen, á saber, la policía de subsistencias, la policía sanitaria y la policía de seguridad.

Mas como antes de procurar la conservacion de las personas conviene asegurarse de su existencia ó comprobarla de una manera oficial, abriendo registros en donde conste de una manera auténtica y solemne que el hombre vive para la sociedad y pertenece á cierta categoría, si ha de gozar de los fueros inherentes á su estado ó condicion, consideramos como necesaria introduccion á estas materias, ó como doctrina preliminar, exponer nuestro derecho administrativo respecto al censo de poblacion y al registro civil, que es su natural consecuencia.

SECCION 1.^a

DEBERES DE LA ADMINISTRACION COMUNES Á TODAS LAS PERSONAS.

CAPITULO III.

De la poblacion.

- | | |
|---|---|
| 563.—Importancia de la poblacion. | 568.—Reformas. |
| 564.—Censos. | 569.—Sistema vigente. |
| 565.—Los actos civiles se confunden con los actos religiosos. | 570.—Medidas coactivas. |
| 566.—La administracion reivindica sus derechos. | 571.—Diferencias entre el registro eclesiástico y el civil. |
| 567.—Registro civil á principios de siglo. | 572.—Emigraciones modernas. |
| | 573.—Sus causas mas generales. |
| | 574.—Legislacion. |

563.—«La ciudad, decia Augusto á los romanos, no la componen las casas, ni los pórticos, ni las plazas; son los hombres quienes constituyen la ciudad.» La poblacion tiene la mayor importancia á los ojos del Gobierno, porque no hay derechos ni deberes administrativos sin titulo de ciudadano, como no hay vínculos de sociedad donde no existen una vida comun é intereses recíprocos. La administracion cuenta los miembros del estado y los ordena por clases, porque cada individuo que nace le impone obligaciones nuevas, cada uno que muere desata con los lazos de la vida los de la sociedad, y siempre que

el hombre cambia de condicion entra en distinta esfera, y sus relaciones con el poder se modifican y transforman.

564.—Otras graves consideraciones obligan á la autoridad á seguir el movimiento de la poblacion, á formar un censo de los habitantes y á clasificar las personas por sexos, por edades y por razon de su estado político y civil. En primer lugar, así como para imponer una contribucion es preciso empezar formando la estadística de la riqueza y conociendo la materia contribuyente, así tambien para cumplir la administracion con sus deberes con respecto á las personas ó repartir equitativamente las cargas y los beneficios entre ellas, debe comenzar averiguando el número y la categoría, ó la cantidad y la calidad de la poblacion.

En segundo lugar, el incremento ó decremento de la poblacion es un barómetro seguro de la prosperidad pública, porque si no siempre el aumento de habitantes supone un progreso proporcional en la felicidad de los pueblos, por lo menos es una verdad eterna que sin medios de existencia, sin cierto grado de abundancia de artículos necesarios á la vida, la poblacion, en vez de crecer, menguaria, ya porque la ley de los nacimientos caminaria con suma lentitud disminuyendo el número de matrimonios, y ya porque el exceso de la miseria precipitaria en la tumba á millares de hombres gastados antes de tiempo por crueles privaciones y victimas de una precoz ancianidad, ó porque las débiles generaciones que viniesen al mundo, apenas nacidas, caerian lastimosamente segadas en flor, y pasarían breves instantes de la cuna al sepulcro.

El primer censo de poblacion de que tenemos noticia es el verificado por el contador Alonso de Quintanilla en tiempo de los Reyes Católicos, segun el cual ascendia á 7.900,000 el número de habitantes de las provincias de Castilla en 1482. Las Cortes de Tarazona de 1495 mandaron formar el del reino de Aragon, dando por resultado 50,591 vecinos, ó sean, por término medio, 251,955 habitantes. Juntado á estos datos las noticias oficiales que tenemos de la poblacion de Navarra y Ca-

taluña en 1555, de Granada en 1594, de Guipúzcoa hácia el propio tiempo, de Valencia en 1609 y de Alava y Vizcaya en 1704, puede colegirse que la poblacion general de España en el siglo XVI fluctuaba entre nueve y medio y diez millones de habitantes.

El XVII fué desfavorable al incremento de la poblacion, segun los cálculos de todos los escritores políticos de aquella época de decadencia para la monarquía española. El censo de 1768, promovido por el conde de Aranda, dió por resultado 9.509,804 habitantes, si bien hay graves razones para considerarlo diminuto, y lo comprueba el siguiente de 1787, debido al celo del conde de Floridablanca, que arroja el número de 10.409,879 habitantes. En 1822 se hizo otra numeracion de los súbditos de la corona de España en la Peninsula é Islas adyacentes, subiendo el total á 11.661,980 almas. El censo de poblacion que últimamente servia de base al Gobierno para los actos oficiales, suponía 12.162,872 habitantes; y los datos ahora recogidos por la comision general de estadística elevan su número á 15.518,516, que con las rectificaciones pendientes podrá mejorarse hasta 16.000,000 (1).

565.—Cuando los derechos del sacerdocio y del imperio no estaban bien deslindados, todos los actos civiles se consideraban como actos religiosos que el párroco registraba en sus libros, á los cuales debia acudir la administracion para comprobar la edad ó el estado de las personas. El nacimiento no constaba sino por el bautismo, ni el matrimonio sino por la bendicion nupcial, ni el óbito sino por la sepultura eclesiástica. En suma, el ciudadano y el cristiano eran una cosa misma, el estado civil y el religioso se confundian, el sacerdote y el magistrado constituian una sola autoridad. Tan encarnado estaba en las costumbres este principio de confusion, que el solo intento de separar lo sagrado de lo profano esclareciendo y deslindando los derechos de la sociedad y de la Iglesia, hubiérase calificado

(1) Real decreto de 21 de abril de 1834 y Censo de 1857.

de impiedad; y sin embargo, el hombre tiene dos pátrias, la religion y el estado, y ambas le reciben en las puertas de la vida, y le acompañan hasta pisar los umbrales de la muerte.

566.—Ni la dignidad de la administracion, ni el bien público podian consentir que el clero fuese por mas tiempo exclusivo depositario de las noticias comprobantes del movimiento de la poblacion y del estado de las personas. La ignorancia unas veces, el descuido otras y la falta de una responsabilidad efectiva para con el Gobierno siempre, eran las causas mas frecuentes de la poca exactitud con que solian llevarse los libros parroquiales, de cuyas faltas y abusos resultaba que la administracion estuviese á merced del clero en tan vital asunto, que la paz de las familias peligrase y los derechos personales se hallasen comprometidos.

567.—Ya en una época lejana se reconoció esta necesidad y se procuró remediarla dictando varias providencias, las cuales, aunque con las variaciones oportunas para facilitar su ejecucion y ponerlas en armonía con las instituciones modernas, hállanse todavia vigentes (1). Posteriormente se encargó á los alcaldes que anotasen en diferentes libros los nacidos, casados y muertos, y tambien los expósitos de sus respectivos territorios, custodiándose estos registros en el archivo del Ayuntamiento, y remitiendo al gobernador de la provincia cada tres meses un extracto de su resultado, confrontado con los libros parroquiales (2).

568.—Restablecida la ley de 5 de febrero, continuaron las corporaciones municipales con el deber de llevar el registro civil, para cuyo exacto cumplimiento se mandó que todas las personas cabezas de casa, cualquiera que fuese su clase, condición, fuero ó jurisdiccion diesen parte al Ayuntamiento, bajo la multa que los alcaldes estableciesen, de los nacidos, casados y muertos que ocurriesen en sus respectivas familias con las

(1) Real órden de 8 de mayo de 1801.

(2) Real decreto de 23 de julio de 1833 para el arreglo provisional de los Ayuntamientos, art. 36, y real órden de 19 de enero de 1836.

mismas circunstancias que se exigen para los libros parroquiales, debiéndolo verificar en el término de tres días los que habitaren en los pueblos donde residiese la autoridad municipal, y dentro de ocho los que viviesen en aldeas ó caserios distantes de aquellos. La misma obligacion se impuso á los conventos, casas de venerables, hospitales y demás establecimientos de beneficencia, colegios ó casas de educacion (1).

569.—Por último, el sistema vigente en 1801 fué restablecido y modificado por la moderna instruccion sobre registro civil (2). Mándase en ella que los arzobispos, obispos, vicario general castrense y todos los que ejercen una jurisdiccion superior eclesiástica, comuniquen las órdenes competentes á los superiores de los conventos no suprimidos, así como los gobernadores de provincia á los directores, rectores ó administradores de hospicios, hospitales, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, para que en los formularios de sus respectivos libros se expresen las circunstancias que determina, así en las partidas de bautismo como en las de casamiento y defuncion.

Los párrocos y superiores de las casas de beneficencia deben pasar á los respectivos Ayuntamientos estados numéricos por trimestres de los nacidos, casados y muertos en sus feligresías ó establecimientos; y los alcaldes cuidan bajo su responsabilidad de exigir esta puntual remision y de examinar los estados, con facultad de ventilar las dudas que ocurran, comisionando al intento á un concejal; y si por parte de los párrocos ó superiores eclesiásticos se faltase á dicha puntualidad, los alcaldes les deberán recordar de oficio su deber, antes de dar parte al gobernador.

El alcalde compendia los estados de los trimestres en un resumen con arreglo á los modelos aprobados, y lo remite precisamente en el mes siguiente al recibo de los datos al go-

(1) Real orden de 10 de diciembre de 1836.

(2) Circular de 1.º de diciembre de 1837.

bernador, y este forma el de la provincia y lo eleva al ministerio de la Gobernacion dentro de otro igual plazo. Así se concentran en manos del Gobierno todos los resúmenes parciales, con cuyo conjunto puede ir formando un censo general de poblacion.

La Regencia provisional del reino inculcó la observancia de la instruccion citada, y dictó algunas providencias relativas á establecer la uniformidad y corregir la inexactitud de los estados trimestrales, pero sin modificar aquella legislacion (1).

570.—Posteriormente se mandó que los Ayuntamientos de las capitales, de las cabezas de partido y de todos los pueblos cuyo vecindario excediese de 500 vecinos, abriesen en sus respectivas secretarias un registro civil de nacidos, casados y muertos dentro de su término jurisdiccional, tomando por modelo el de Madrid. A fin de lograr la mayor exactitud en las noticias dispuso el Gobierno que los párrocos no pudiesen bautizar ni sepultar á nadie, sin que se les presentase papeleta del encargado de llevar el registro civil en que constase estar sentada en él la partida de nacimiento ó defuncion; y con respecto á matrimonios, se imponia á los párrocos la obligacion de dar parte circunstanciado de los que celebrasen cada dia dentro de las veinticuatro horas siguientes (2). Mas considerando los graves inconvenientes anejos á la ejecucion de estas disposiciones, fueron derogadas, conmutando este medio excesivamente severo y poco piadoso de averiguacion, en el deber impuesto á los párrocos de remitir un estado mensual de los nacidos, casados y muertos en cada feligresia durante dicho periodo (3); pero rige el decreto citado en cuanto á los pormenores de ejecucion y á la responsabilidad de los alcaldes por faltas de puntualidad y exactitud.

Contribuye á determinar el movimiento de la poblacion el

(1) Orden de la Regencia de 21 de noviembre de 1840 y real orden de 6 de abril de 1847.

(2) Decreto de la Regencia de 24 de enero de 1841.

(3) Real orden de 24 de mayo de 1845.

deber que tienen los Ayuntamientos de formar al principio de cada año el padron general de vecinos, operacion preparatoria del sorteo para el reemplazo del ejército. Verdad es que los pueblos y los interesados mismos dan poca importancia á su exactitud, con tal que sea completo el alistamiento de los mozos sujetos al servicio militar, y así no se comprueba ni se rectifica; pero todavía puede la autoridad recojer datos y noticias útiles para la administracion.

571.—Hay, pues, dos registros, el eclesiástico y el civil: en el primero ejerce el Gobierno una intervencion indirecta, vigilando la manera de llevar los libros parroquiales y dictando reglas uniformes á que se sujeten, porque la puntualidad y la exactitud de las partidas interesan, no solo á la tranquilidad de las conciencias, sino tambien al estado de las familias. El segundo no es negocio de orden mixto, es puramente civil y por lo mismo de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas.

El registro civil no satisface, en verdad, todas las necesidades de la administracion; porque si bien puede mostrar el número de matrimonios que se celebran en un pueblo y en un período determinado como indicio del movimiento de la poblacion, de la cantidad absoluta de riqueza nacional y de su buena ó mala distribucion entre los habitantes, no así suele constar la proporcion de los hijos legítimos é ilegítimos, sintoma del grado de moralidad ó inmoralidad de una generacion; ni las personas que saben ó no saben leer y escribir, prueba del grado de instruccion general y medida de la extension que debe darse al ejercicio de los derechos políticos; ni otros pormenores de grande importancia para gobernar con acierto.

572.—Las emigraciones voluntarias son tan frecuentes y numerosas, que deben los Gobiernos considerarlas como un asunto de interés público y dictar providencias para favorecerlas é impedir las segun los casos, y siempre para ilustrar á los emigrantes acerca de su porvenir, y protegerlos contra la codicia de ciertos desapiadados especuladores. No hay en verdad dere-

cho á retener un ciudadano en la pátria donde ha nacido sino está contento en ella y espera mejorar de fortuna pasando á establecerse en medio de otras gentes y naciones. Tampoco hay derecho á obligar á un ciudadano á que abandone contra su voluntad la pátria natural, solo porque el exceso de poblacion puede ser causa de algunos males; pero cabe dentro de lo lícito y útil procurar indirectamente la concordia entre el interés público y el privado.

573.—El mal estar verdadero en unos, en otros una necesidad moral, ó sea cierta vaga inquietud y un deseo invencible de novedades, y en otros la ciega esperanza de allegar riquezas por caminos extraordinarios, son los móviles poderosos de la emigracion moderna, segundados por el ejemplo, la costumbre y la relacion de algunos maravillosos resultados.

574.—Nuestra legislacion administrativa recomienda á las autoridades promover las obras públicas, á fin de retener los brazos que salen en busca de ocupacion á países remotos: remedio poco eficaz, porque no es la falta accidental de trabajo lo que mas influye en la emigracion de los habitantes de nuestras provincias septentrionales. Cuando á pesar de todo hubiesen de hacerse expediciones de emigrantes, los gobernadores de provincia deben visitar por sí ó por medio de sus delegados los buques destinados al transporte para asegurarse de su capacidad y demás condiciones necesarias al pasaje; deben asimismo remitir al ministerio de la Gobernacion copias certificadas del contrato celebrado entre la empresa y los pasajeros para que puedan ser protegidos por los representantes del Gobierno en los puntos adonde se dirija la expedicion, y por último, exigirán á los mismos el depósito de 520 reales por cada contrato, como fianza de la responsabilidad pecuniaria que puede resultar contra el dueño ó armador del buque expedicionario (1).

(1) Reales órdenes de 16 de setiembre de 1853 y 27 de mayo y 7 de setiembre de 1856.