

nutre, como las que en són de obstáculos pueden oponerse á la realización de los servicios administrativos.

13.—Dado esto, conformes en cierto sentido con Stein y con Loening, creemos que la policía no puede estimarse como una rama administrativa, pues en todos los ramos de la Administración se manifiesta aquélla. Lo que hay es que además de manifestarse la policía como aspecto total del acto administrativo, se concreta y diversifica en direcciones parciales, según las exigencias de los servicios encomendados á la Administración, dándose el nombre de policía, en un sentido estricto á veces, á la mera *policía de seguridad*; pero habiendo luego reconocidas manifestaciones de acción de policía edilicia, rural y urbana, social, de las costumbres, de ferrocarriles, etc., etc., que en cuanto no implican exigencias de seguridad, deben comprenderse en el concepto de policía de servicios administrativos, distinguiendo así: 1.º, la policía de seguridad; y 2.º, la especial de los demás servicios administrativos (1).

14.—La policía, como actividad del Estado, tiene su aspecto jurídico; se concreta en *actos de poder* (tomo I, parte 1.ª, sec. 1.ª), sometidos á las exigencias formales del Derecho, y al régimen legislativo y jurídico que en el Estado impera. Lo dicho en general en la primera parte de este TRATADO (secciones 1.ª y 2.ª) acerca de la naturaleza de los *Actos administrativos*, tiene una aplicación adecuada á las funciones de policía.

(1) Seydel, Stein, obs. cits.

CAPITULO II

LA ESTADÍSTICA EN LA ADMINISTRACIÓN

§ 1.º.—La Estadística como servicio administrativo.

1.—La *Estadística* estimase por los autores como una base necesaria de la Administración (1). Primeramente se considera como ciencia auxiliar de la Administración, y en general de todas las ciencias políticas, en cuanto, como ad-

(1) Bibliografía: E. Jonnak, *Teorie der Statistik* (1856).—Walcker, *Grundriss der Statistik* (1889).—Haushofer, *Lehr und Handbuch der Statistik* (1882).—Westergraad, *Züge der Theorie der Statistik, der Staatenkunde* (1890).—Rümelin, *Statistik (Handbuch, de Schomberg, cit.) Problèmes d'Economie politique et de Statistique* (1896).—Mayr, *Le Statistica e la vita sociale*, trad. italiana (1886).—Stein, *Handbuch*, cit. vol. I. pág. 193.—Quetelet, *Physique sociale* (1869).—M. Blok, *Traité theorique et pratique de la Statistique* (1886).—Dufou, *Traité de Statistique* (1840).—Say y Challey, *Nouveau Dictionnaire d'Economie politique*, art. *Statistique*, por Levasseur.—Moreau de Jonnés, *Elementos de Estadística, Estadística de España*.—Messedaglia, *Prolosure al corso libero di filosofia della Statistica* (1872).—Morpurgo, *La Statistica e la scienze sociali* (1872).—Gabaglio, *Teorie generale della Statistica* (1888).—Bodio, *Della Statistica*.—Ferroglío, *Elementi di Statistica*.—Majorana-Cantalabiano, *La*

vierte Stein, aquélla se propone el estudio de los hechos humanos y sociales, objeto de la actividad misma del Estado. Procurando, advierte Di Bernardo, la estadística los materiales en que la ciencia social se funda, y siendo la Administración ciencia de fenómenos sociales, la estadística da una base real muy sólida á la Administración.

2.—Por otra parte, la estadística, como obra real, se reputa una función esencial indispensable para la Administración y para la vida del Estado. En efecto, el Estado y la sociedad, entidades vivas, revélanse en hechos relativos á las necesidades que mueven su actividad; la dirección de aquél y la formación de su constitución sobre la base de los elementos sociales, pide el conocimiento de la personalidad y de la obra social, conocimiento que se obtiene, advierte Stein, observando los fenómenos en que la personalidad social del Estado se exterioriza. La extensión de esta observación la impone la complejidad de los fenómenos, dependiendo su intensidad del grado de reflexión del Estado; pero siempre con ésta ó aquella extensión é intensidad, es condición de la Administración el conocimiento de los hechos de sus factores sociales, haciendo de ellos *su estadística* á fin de proceder con seguridad en sus operaciones. Para que el Estado pueda realizar sus fines de desenvolvimiento social, dice Wautrain (1), es preciso que conozca

Statistica teorica e applicata (1890).—Di Bernardo, ob. cit.—Ferraris, ob. cit.—Adame y Muñoz, *Curso completo de estadística* (1867).—Salvá, *Tratado elemental de Estadística* (1882).—Jimeno Agius, *Usos y abusos de la Estadística* (1882).—Pons, *Curso de Estadística* (1889).—Piernas, *Tratado elemental de Estadística* (1897).

(1) Ob. cit., pág. 28.

con exactitud las condiciones de hecho de la vida de la sociedad, siendo uno de los medios propios para el caso las *indagaciones estadísticas*. Está fuera de duda que es de una utilidad inestimable para la Administración pública el exacto conocimiento del territorio, de la población, de la agricultura en los pueblos; en suma, de los factores físicos (y morales) de la civilización (1).

3.—La Administración, función práctica de formación de instituciones y conservadora de la estructura política, requiere esa base real de conocimiento de hechos que da la estadística, siendo esto lo que ha determinado, la constitución del servicio administrativo estadístico en los Estados que se dan cuenta de sus necesidades, servicio importantísimo, no sólo desde el punto de vista del elemento *técnico* de la Administración, sino desde el *jurídico*, en cuanto es condición para el exacto cumplimiento del derecho, el conocimiento positivo de las circunstancias de hecho á que toda norma jurídica debe acomodarse. He ahí, precisamente, cómo se justifica la inclusión en el Derecho administrativo de la Estadística: de un lado, por ser un servicio que la Administración *debe* al Estado, y de otro, por implicar aquélla la determinación de las condiciones de hecho á que debe acomodarse el Gobierno.

4.—Pero ¿qué debe entenderse en la Administración por Estadística? (2). La Estadística, dice Stein, en relación con la Administración, ¿es una función especial de la

(1) Di Bernardo, ob. cit.

(2) Sobre la etimología de Estadística (del latín *status*), véase Rumelin, ob. cit., pág. 804.—Gabaglio, ob. cit., I, página 59.

Administración en general ó una disciplina sustantiva del humano saber? ¿Es, pregunta Ferraris, un *método* ó una *ciencia*? Realmente distan mucho los tratadistas de estar de acuerdo acerca de lo que es la Estadística, y de cuál sea su función como servicio administrativo. En un principio reputábase como una disciplina política fundamental. Achenwal (1749) la definía como «el conocimiento detenido y profundo de la situación respectiva y comparativa de los Estados;» Schnitzler (1840) decía que «la Estadística es la exposición científica de los diversos intereses de una población organizada en sociedad política (1).» La Estadística, para Quetelet, tiene por sujeto el Estado, considerado como *sociedad* civil, y por objeto «los elementos todos, que se refieren á la existencia del Estado, comprendiendo de un modo esencial la población, el territorio, el estado político, el agrario, el industrial y mercantil, el intelectual, moral y religioso (2).» Según se ha ido progresando en la formación y en la aplicación de la Estadística, se han producido diversidad de concepciones y tendencias, hasta el punto de que cada autor se ha creído en el caso de concretar de un modo individual su definición: así ocurre que Fallati llegó á contar 53 definiciones de la Estadística, y Mohl, 64; Block afirma pasan de 200 (3).

5.—Sin detenernos á estudiar las direcciones y tendencias de la Estadística, advertimos que, en general, cuando se dice: estadística de la población, estadística judicial, es-

(1) Citadas por Levasseur, ob. cit.

(2) *Sur la theorie des probabilités apliquée aux sciences morales et politiques*, cit. por Gabaglio, ob. cit., I, pág. 134.

(3) Piernas, ob. cit., pág. 13.

tadística de las epidemias, etc., desde luego puede afirmarse, con Rümelin, que lo que se indica es que «la materia, objeto de la misma, se somete á un tratamiento formal muy especial, en cuanto habrá de representárenos sobre la base de observaciones individuales y de datos numéricos. En otros términos, el empleo de la palabra *Estadística* lo referimos á la aplicación de un método de investigación,» el cual implica, según Levasseur, «el estudio numérico de los hechos sociales,» agrupando y analizando los números obtenidos, calculando los totales, los medios y las relaciones para sacar las conclusiones adecuadas. Pero la Estadística no es sólo un método de investigación y una función social al servicio del Estado, sino que es también objeto de ciencia, en cuanto se propone el conocimiento reflexivo de los hechos y de sus leyes según inducciones numéricas.

6.—Ahora bien: desde el punto de vista de la Administración no importa la Estadística en toda su amplitud comprensiva. Stein distingue la Estadística *científica*, obra del individuo, y la *administrativa*, consistente en los trabajos estadísticos del Estado; pero la distinción de Stein es demasiado empírica. La Estadística administrativa entraña un modo general de ver y apreciar los objetos reales, base de todas las funciones sociales, importando á la Administración: primero, el conocimiento de los principios fundamentales estadísticos; y segundo, la estadística de los factores que concurren en la constitución orgánica del Estado.

7.—Dado esto, la estadística administrativa abarca todas las manifestaciones de la vida, en cuanto pueden concretarse en cifras y ser, por tanto, objeto de investigaciones estadísticas, siempre y cuando que aquéllas puedan entrar como elementos ó factores de la constitución política.

La estadística administrativa, pues, obra sobre cuanto el Estado hace, se propone hacer y sobre las condiciones sociales en que los hechos del Estado se producen.

8.—El carácter reflexivo de la estadística, como función, explica que su constitución como servicio en el Estado no pueda producirse sino á medida que en la comunidad política se ha despertado la conciencia de la necesidad de proceder reconociendo las fuerzas y elementos sobre que apoyar su acción. La estadística administrativa, dice Stein, no llega á ser un ramo general de la Administración sino cuando el Estado ha adquirido conciencia de la propia unidad administrativa.

9.—El objeto de la estadística en la Administración es complejo. Atendiendo á su formación interna, distingue Stein tres períodos: la estadística que comienza á interesar en el Estado es la de la población; luego se fija éste en las personas, más sus circunstancias, en las relaciones de las personas y en sus condiciones, atendiendo al valor económico—estadística económica y social;—por fin el Estado se da cuenta de su carácter total, y pide un servicio estadístico general, relativo á todas sus relaciones, y un servicio particular administrativo, difundido como auxiliar por los ramos de la Administración (1).

10.—Atendiendo á las exigencias actuales del Estado, la Administración necesita abarcar en sus operaciones estadísticas: 1.º, los hechos *sociales* propiamente dichos, como manifestaciones de la vida *física* (población), *económica* (producción, circulación, distribución y consumo de las riquezas), *intelectual* (científica y estética), *moral* (religiosa y mo-

(1) Ob. cit., tomo I, pág. 202.

ral); y 2.º, los hechos *políticos* como manifestaciones de la vida *física* (ejército), *económica* (hacienda), *intelectual* (poderes y órganos) del Estado (1): las sociales como factores que integran la composición posible del organismo del Estado; las políticas como revelación permanente de la situación de éste.

11.—Ordenando interiormente las materias de la estadística administrativa, y teniendo en cuenta que sus operaciones se encaminan á conocer y á revelar las condiciones de los factores del Estado, la investigación estadístico-administrativa ha de dirigirse á contar, clasificar é inducir los datos que pueden suministrar y cómo, los dos elementos componentes de la sociedad política: el TERRITORIO como país, y lo que éste soporta en el triple concepto de base *física*, medio *geográfico* y factor *económico*, y la POBLACIÓN, ya en su constitución *numérica*, ya en su estructura *geográfica*, ya en su composición *sociológica*, pero atendiendo especialmente al valor *dinámico* de los mismos.

12.—Fijándose en estas dos direcciones concurrentes de la estadística, es aceptable, con ligeras modificaciones, como cuadro indicador de las operaciones estadísticas, desde el punto de vista del interés del Estado, el que bosqueja M. Emilio Levasseur, y en el que se contienen los *principales objetos de la Estadística* (2). La estadística administrativa debe referirse: 1.º, á las *cosas*, y 2.º, á las *personas*. La de las cosas debe comprender los elementos del que llamamos elemento territorial—con su contenido,—atendiendo: 1.º, á su *situación actual*, y 2.º, al *movimiento*, especialmen-

(1) Gabaglio, ob. cit.—Majorana, ob. cit., pág. 28.

(2) Ob. cit.

te económico, de los factores que lo integran. Para reflejar la situación del elemento físico del Estado, la Administración debe registrar: A) las condiciones y constitución de la estructura territorial tal cual es y tal cual resulta bajo la acción del hombre, y B) los elementos y medios que forman el patrimonio mueble en el territorio. El primer registro exige el conocimiento de los siguientes datos:

1.º Superficie y composición geográfica del territorio—extensión, estructura, disposición, fronteras, sistema de vías y medios de comunicarse, etc.

2.º Composición política. Circunscripciones: territorios del Estado, de las provincias, de los municipios, etc.

3.º El territorio en la relación económica de propiedad: a) Dominio privado y público. b) Propiedad territorial, según su situación, disposición y condiciones. c) Modo de explotación de la tierra, según la relación jurídica. d) Aprovechamiento de la tierra por el Estado. Edificios y obras públicas. El segundo de los registros indicados pide el conocimiento de la disposición y aplicación de los bienes muebles en esta forma: 1.º Ganados, según su destino industrial y aprovechamiento, 2.º Los muebles aplicados á la industria: a) Agrícola. b) Manufacturera. c) Transportes, comercio.

En el respecto del movimiento económico de los factores reales del Estado, importa conocer en la Administración: 1.º El movimiento de la propiedad: ventas, donaciones, sucesiones. 2.º El de las industrias: a) Caza y pesca. b) Agricultura. I) Cultivos. II) Producciones. III) Montes. IV) Riegos, etc. c) Minería. Aguas minerales. Explotación minera según sus clases. d) Manufacturera. I) Pequeña industria. II) Gran industria. III) Inventos. IV) Salarios. V) Huelgas. VI) Exposiciones. e) Comercio interior y exterior. f)

Transportes terrestres y marítimos, según los vehículos y las vías. 3.º Moneda y crédito. Moneda metálica. Instrumentos é instituciones de crédito. 4.º Hacienda pública del Estado y locales. 5.º Consumos personales. Alimentos, habitación, vestidos, consumos industriales.

En cuanto á lo que debe comprender la estadística administrativa de las *personas* nada diré, pues se tratará en párrafo separado.

13.—La aplicación eficaz de la estadística como función administrativa, se verifica *adaptando oportunamente todas las operaciones estadísticas á los servicios de aquél*, lo cual se hace: 1.º, de un modo general, por la consignación y comprobación numérica de los datos demostrativos de la fuerza social, expresando en números *la estructura personal y territorial del Estado*; y 2.º, de un modo especial, poniendo á su debido tiempo los datos particulares al servicio de cada rama de la Administración. Para conseguir esto, la Administración emplea los medios aconsejados por la técnica estadística y constituye los órganos—oficinas—para el servicio que se le pide.

14.—Una estadística organizada al servicio del Estado debe verificar las tres operaciones siguientes: 1.ª *Investigación de los hechos*. 2.ª *Su expresión ó manifestación*. Y 3.ª *Su comparación* (1). Para revelar y producir las operaciones estadísticas, la Administración debe servirse de todos los modos de indagación aconsejados por el arte estadístico y de los de exposición de resultados, consistentes éstos en los cuadros y *figuraciones gráficas*, con más los razonamientos y explicaciones adecuadas (2). Para dar á conocer estos re-

(1) Levasseur, ob. cit.

(2) Según Mayr, las formas de las figuraciones gráficas pue-

sultados, existen las publicaciones estadísticas de carácter oficial.

15.—Los órganos propios de la Administración para el servicio estadístico, están constituidos por las oficinas y personal encargados de procurar los datos estadísticos al Estado. Una cuestión de cierto interés relativa á la manera de constituirse estos órganos, es la de si conviene formar con ellos un sistema diferenciado, general, encargado de todas las operaciones y de suministrar al Estado y á los diferentes ramos administrativos los resultados de las estadísticas, ó bien si cada ramo debe verificar su estadística. Quizá no deba resolverse el problema de un modo radical en ninguno de los dos sentidos. La Estadística entraña un aspecto total de la vida del Estado, y se introduce por todos los ramos de su Administración, comprendiendo de un lado los elementos generales de su constitución y los especiales de los varios servicios. Según esto, parece que lo más conveniente será la constitución de oficinas estadísticas de carácter general y especiales de los principales ramos administrativos. Lo que sí implican estas oficinas, siempre, son órganos encargados de recoger los datos, bien por la recepción de las noticias que por modo natural llegan á ellas—el registro civil, v. gr.,—ó bien en virtud de operaciones estadísticas de investigación y recolección expresas—v. gr.,

den reducirse á dos tipos: el *Diagrama* y el *Cartograma*. El Diagrama es la representación de los resultados estadísticos por medio de figuras geométricas (diagramas de *puntos*, de *líneas*, de *superficies* y de *sólidos*). El Cartograma procura, además, la representación *topográfica* de los datos estadísticos. Traducción italiana de la *Estadística* de Rumelin. Ap. II.

un censo de población, y órganos encargados de dirigir y centralizar los trabajos estadísticos.

16.—En los Estados modernos, la organización del servicio estadístico, como dependencia del Estado para fines sociales, políticos y administrativos, comprende por lo común un sistema constituido por órganos *recolectores* y órganos *directores*. Los órganos recolectores normales los constituyen ciertas oficinas encargadas de este servicio, y además los reciben los encargados del registro civil, que asientan los nacimientos, muertes y matrimonios, las autoridades judiciales que llevan la estadística de los asuntos en que intervienen, los maestros que anotan los niños matriculados, los funcionarios de la Hacienda que anotan el movimiento de la riqueza del Estado, etc., etc. Por otra parte, á veces se designan comisiones ó funcionarios especiales para verificar determinadas indagaciones estadísticas. En el concepto de órganos directores, suele haber en los modernos Estados oficinas centrales y locales, siendo además estas oficinas de carácter *general*, *especiales*. Las oficinas generales no tienen una ordenación uniforme. Lo más común es considerar como función general la de la estadística de la población con aquéllas que no tienen asignada una oficina especial. Esta oficina general de estadística suele depender del Ministerio del Interior. En Francia depende del Ministerio de Comercio, y en Wurtemberg del de Hacienda (1). Las oficinas especiales son las que, formando parte de las diversas ramas de la Administración, se dedican al servicio estadístico de un modo permanente, ó las que, siendo parte integrante del servicio administrativo, realizan incidentalmente trabajos estadísticos. Todos los Estados modernos suelen tener estas oficinas estadísticas como dependencias ministeriales. En Francia cítanse la estadística judicial en el Ministerio de Justicia, la de la hacienda y del comercio exterior en el Ministerio de Hacienda, la de ferrocarriles y obras en el de Obras

(1) Rumelin, ob. cit., trad. ital., pág. 99.

públicas, etc. Hay en Inglaterra oficinas de estadística en el *Home department* para la justicia civil y penal; en el *Local government Board* para los servicios de beneficencia, sanidad y hacienda local; en el *Privy Council Office* para el servicio agrario. En Bélgica, los Ministerios deben atender á las estadísticas relativas á los servicios que les están encomendados, aparte de la oficina general del Ministerio del Interior. Publíquese, además, un *Anuario estadístico* muy completo. En Alemania, después de establecido el Imperio, constituyóse el servicio de la estadística general alemana. En Austria hay, además del servicio central anexo al Ministerio de Instrucción pública, ramas especiales en los diferentes Ministerios. En los Estados Unidos, aun cuando no hay organizada una oficina general permanente, se ejecutan trabajos oficiales de gran importancia (1). En Chile hay organizada una oficina central de Estadística que dirige y ordena todo lo concerniente á este servicio, haciendo publicaciones completísimas como la *Sinopsis estadística y geográfica de Chile*.

Por último, el servicio estadístico cuenta con las oficinas locales, ya en el concepto de auxiliares de las centrales, ya constituídas en órganos para la estadística municipal, como ocurre en los Municipios de París, Berlín, Viena, Bruselas, Venecia, Milán, Nueva York, etc. (2).

17.—El servicio estadístico en España, tiene muy antiguos precedentes; pero aun siendo éstos de interés (3), la índole de este trabajo me impide registrarlos. Para mi objeto bastará tomar las indicaciones históricas desde principios del siglo actual. Fué en 1802 cuando se creó en Madrid una *Oficina de Estadística*, que no pudo cumplir debidamente sus tareas. Después de la guerra de la Independencia dictáronse muy diversas disposiciones. En 1813 se mandó á los Ayuntamientos llevar un registro de nacimientos, matrimonios y defunciones, cuyos datos habían de resumirse anualmente en el

(1) Piernas, ob. cit. Rumelin, ob. cit.

(2) Piernas, ob. cit.

(3) Piernas y Salvá, obs. cits.

Gobierno. Posteriormente se procuró obtener la estadística de Hacienda. En 1822 se encargó por las Cortes la formación de la Estadística y Catastro; en 1823 y 1835 se reguló el registro civil, previniéndose en 1837 la formación del padrón de extranjeros. En 1837 se mandó formar el censo de la población; en 1844 se hizo la primera estadística criminal, y en 1846 se estableció la Dirección de la Estadística de la riqueza en el Ministerio de Hacienda. Pero la fecha primera más culminante en la organización de este servicio administrativo es la de 3 de Noviembre de 1856, cuando por R. D. se estableció la *Comisión general de Estadística*, en cuanto mediante ella se normalizó dicho ramo de la Administración. Esta *Comisión* instalóse en la Presidencia del Consejo de Ministros, estando llamada á centralizar las estadísticas especiales de los diferentes departamentos. Otro decreto de importancia, en este punto, fué el de 21 de Abril de 1861, que denominó á la *Comisión Junta general de Estadística*, reorganizando sus dependencias en las dos secciones de *Geografía* y de *Estadística*. Posteriormente publicáronse sus trabajos de censos, los *Nomenclátor* con la población distribuida en las entidades territoriales, y diferentes *Anuarios*, hasta 1867. Después de la Revolución de Septiembre reorganizóse por entero este servicio en virtud del decreto de 4 de Enero de 1870, que incorporaba á la Estadística los trabajos geodésicos, dependientes de Guerra, del de 26 de Abril del mismo año, que trasladó la oficina al Ministerio de Fomento, y de otra disposición de 26 de Agosto de 1871, que creó en las provincias secciones encargadas de auxiliar á los gobernadores en el despacho de los asuntos de Fomento, refundiendo en ellas el servicio de Estadística. Pero las reformas más importantes se contienen en los decretos de 12 de Septiembre de 1870, que creó el *Instituto geográfico*; 19 de Junio de 1873, que constituyó la *Dirección general del Instituto geográfico y estadístico* en el Ministerio de Fomento; 27 de Abril de 1877, que contiene su reglamento, y 7 de Noviembre de 1890 reorganizando el *Instituto*.

18.—Actualmente, en España, la estadística se considera como un servicio administrativo, que cuenta con una organi-

zación un tanto compleja: *central y local, general y especial, de recolección de datos y de aplicación ó centralización de los mismos*. Preciso es reconocer, sin embargo, que ni la organización obedece en total á un criterio fijo, ni las operaciones se llevan siempre con la debida exactitud y oportunidad, ni los trabajos hechos pueden estimarse como suficientes ni inmejorables.

19.—La Estadística general, de carácter reflexivo é indagador en sus operaciones, está á cargo del *Instituto geográfico y estadístico*, que constituye una Dirección general del Ministerio de Fomento, y tiene por objeto desempeñar los servicios geodésico, topográfico, *estadístico* y de pesas y medidas, y los que en relación con los mismos considere conveniente encomendarle el Gobierno. Tiene como órganos consultivos la Junta del Instituto y la Comisión de pesas y medidas. Las operaciones que desde el punto de vista del servicio administrativo de la estadística están encomendadas á este Instituto, son las siguientes:

1.º Formación del *catastro* y su conservación, esto es, el plano geométrico de la superficie del país, ó más bien, la *estadística topográfica* (1).

2.º Formación de los censos de personas y cosas, estadística del movimiento de población y las demás especiales é internacionales en todos sus diferentes aspectos.

3.º Publicaciones relativas á sus trabajos.

Al pronto parece como que nuestro *Instituto geográfico y*

(1) Véase Piernas, ob. cit., pág. 151.—*Reglamento del Instituto*. El *catastro* viene á ser la aplicación de la estadística al estudio del territorio. El *catastro* debe comprender: 1.º, la extensión del territorio del país; 2.º, el número de individuos entre quienes se divide la posesión del territorio; 3.º, la extensión de la propiedad; 4.º, el número de parcelas que comprende; 5.º, los diversos cultivos de que se compone; 6.º, el producto en bruto y líquido de cada terreno, clasificado según su calidad ó grado de fertilidad; 7.º, el límite de cada propiedad. (Piernas, idem, págs. 153-154.)

estadístico es un centro general y único. Pero no es así. Desde el punto de vista científico y como centro nacional estadístico, el Instituto puede abarcar todas las operaciones estadísticas; pero en el respecto administrativo no comprende todas las manifestaciones de la acción del Estado. Puede apreciarse esto en la *Reseña geográfica y estadística* publicada por el *Instituto* en 1888. Y es que fuera de la acción peculiar de éste hay manifestaciones especiales estadísticas, dentro de los mismos ramos administrativos, aparte de la función natural de recolección de datos estadísticos, que ejercen determinadas autoridades y agentes administrativos.

20.—Aparte las operaciones catastrales, en estado muy imperfecto aún en España, y de las censuales, de que luego hablaremos, verificanse operaciones estadísticas de valor significativo en el Ministerio de Gracia y Justicia: Estadística judicial (1), de penados (2) y de la propiedad (3); en el de Hacienda: Estadística de Hacienda, gastos, contribuciones, impuestos, riqueza, industria y comercio (4); en el de Fomento: Estadística de instrucción pública (5), obras públicas, minería y montes, habiendo además en el Ministerio de la Gobernación la estadística *demográfico-sanitaria*, de correos y telégrafos y un servicio especial de *Estadística del trabajo*, creado por Real decreto de 9 de Agosto de 1894.

21.—Por otra parte, el movimiento de la población, que pide

(1) Apéndices á los discursos de apertura del Tribunal Supremo.

(2) La Dirección general de Establecimientos penales publica sus estados en la *Gaceta*. Véase el *Anuario penitenciario administrativo y estadístico: ejercicio económico de 1888-89*. Desgraciadamente sólo se ha publicado un *Anuario*, demostrando así una vez más nuestro proverbial descuido y abandono.

(3) *Estadística del Registro de la propiedad* (1867).—*Resúmenes de Memorias y estados* (1889-1890).

(4) *Estadística de los presupuestos generales del Estado*, publicada por Real orden de 5 de Noviembre de 1891.

(5) *Anuario de la Inspección de primera enseñanza*.

un servicio permanente, se consigue en España mediante el Registro civil, organizado por ley y reglamento de Junio y Diciembre de 1870, dependiente de la Dirección general de los Registros en el Ministerio de Gracia y Justicia, y el cual corre á cargo de los jueces municipales en el territorio nacional, y de los cónsules y agentes diplomáticos fuera. En este Registro se inscriben aquellos actos de las personas que más influyen en su condición de tales; el nacimiento, el matrimonio, la nacionalización y la defunción. Además, el dato de las emigraciones se verifica en los Gobiernos civiles.

§ 2.^o—*El servicio estadístico de la población.*

1.—Teniendo en cuenta la importancia de la estadística de la población, he creído conveniente tratarla de un modo especial. Al efecto, paso á estudiar: 1.^o, el concepto de la población en general y como objeto de un servicio administrativo; 2.^o, las razones que imponen la necesidad de una acción política y administrativa sobre y respecto de la población; y 3.^o, los problemas que á la Administración importan, con relación á la población, y sus datos (1).

(1) Bibliografía: Obras citadas en la Bibliografía del párrafo anterior, y además: Malthus, *An essay on the principle of population* (edic. de 1888).—Annie Besant, *The law of population* (1878).—Roscher, *Principes d'Economie politique* (traducción francesa).—Wappaus, *Allgemeine Bevolkerungslehre* (1851-61).—Rumelin, *Teoría de la población* en el *Manual de Economía*, de Schomburg, tomo III de la edic. ital.—Geffeken, *Política de la población, Emigraciones, Colonias* (en el mismo *Manual*).—Garnier, *Du principe de population* (1857).—Levasseur, art. *Population* en el *Diccionario* cit. de Say.—T. Passy, *Le principe de la population* (1898).—G. Van der Smissen, *La Population* (1893).—Piccialli, *Ricerche storiche sul censimento dei populi* (1872).—Bodio, *Il movimento della popolazione in Italia ed in altri Stati d'Europa* (*Archivio di Statistica*, año I, 1876).—Messedaglia, *La scienza statistica de la popolazione* (en el *Archivio* cit., 1877).—G. Tamma, *Saggio di Statistica della popolazione* (1884).—Loria, *La legge de popolazione*.—J. S. Nitti, *La population e le systeme social* (1897), trad. franc.—Posada, *Administración política y Administración social*, lib. I, cap. II.—Jimeno Agius, *Territorio y población de España* (1890).