

II. SECCION DE ESTADISTICA

La estadística local en España

I. PANORAMA ACTUAL

La labor estadística en el ámbito local se realiza actualmente en nuestra Patria por el Instituto de Estudios de Administración Local, el Instituto Nacional de Estadística y las Diputaciones, Cabildos y Ayuntamientos.

Nos referiremos, aun cuando tan sólo sea en sus aspectos más generales, al alcance de los trabajos que llevan a cabo los mencionados organismos en este campo de actividad.

* * *

El Instituto de Estudios de Administración Local fue creado por Ley de 6 de septiembre de 1940 como «Centro superior de investigación, estudio, información y enseñanza de las ciencias de la Administración». Ya se indicaba en el preámbulo de la citada Ley que era necesario «penetrar en la entraña de las instituciones locales, examinar sus problemas, conocer los resultados de sus actividades, recoger y difundir los resultados que de su estudio se deduzcan, como medios de obtener resultados más positivos, con eficacia y perfección progresivas, en la amplia esfera que les asignan disciplinas de orden jurídico, administrativo, económico, social y técnico, pues a todas ellas comprende la vida funcional de las Entidades locales».

Cuatro funciones esenciales se asignan al Instituto:

a) La investigación, estudio, información, enseñanza y propaganda de las materias de la Administración local.

b) La formación y el perfeccionamiento de gestores y empleados.

- c) El asesoramiento en orden a los problemas de carácter jurídico, administrativo, social, económico y técnico de la vida local.
- d) Una misión peculiar de especialización urbanística.

Pudiéramos afirmar que, en realidad, no hay ninguna función del Instituto en que no tenga un papel a desempeñar la Estadística.

Para las tres funciones enunciadas en los apartados a), c) y d) es indispensable la previa información estadística, y por ello, el artículo 23 del Reglamento del Instituto señala cómo la labor estadística ha de facilitar los estudios de la vida local, suministrando los materiales precisos para la tarea de investigación y divulgación «materiales sin los cuales carecerían de base adecuada los trabajos que se realizaran tanto en la esfera puramente científica como en la de orden práctico administrativo y en las actividades encaminadas a señalar las normas para la reforma del régimen local».

En el orden docente el Instituto ha iniciado desde hace cinco años una meritoria labor de formación estadística de los funcionarios de la Administración local, mediante cursos de Estadística elemental y aplicada, que han seguido los componentes de las promociones de Secretarios, Interventores y Depositarios, dentro de los planes de estudio desarrollados en los cursos de habilitación o de perfeccionamiento. Reflejo fiel del interés que por esta materia se siente en la alta dirección del Instituto, deseosa de crear un clima adecuado y despertar inquietudes respecto a la utilidad de los procedimientos estadísticos en las Entidades locales.

La labor estadística del Instituto está encomendada a su Sección Segunda, a la que corresponde la realización de todas las fases del proceso estadístico. Desde la redacción de los cuestionarios, que recojan los variados aspectos de la Administración y de la vida local, a su depuración, una vez cumplimentados, la elaboración de los resultados, su publicación e interpretación y análisis, que facilite la formulación de unas útiles conclusiones.

En cumplimiento de lo dispuesto en el antes citado artículo 23 del Reglamento del Instituto, esta Sección inició en el año 1941 una amplia y fructífera labor estadística, sobre la base de la información primaria que facilitaron las Diputaciones y los Ayuntamientos, y cuyos resultados se han publicado en la colección denominada «Estudios y Estadísticas de la Vida Local de España».

Precedente de esta colección es el «Anuario de la Vida Local»

que la Dirección General de Administración Local publicó, por vez primera, en el año 1924, cuando precisamente estaba regida por Calvo Sotelo. En él se insertaron las Memorias de las Corporaciones provinciales y de las locales de mayor importancia, con abundante información estadística relativa, de forma especial, a la vida económica de estas Entidades.

Esta misma orientación presentan los tres primeros volúmenes de la citada colección. En el I, dedicado a la Administración provincial se insertan las Memorias de las Diputaciones, cuya redacción dispuso la Dirección General de Administración Local, referentes, en primer término, a la gestión económico-administrativa de dichas Corporaciones hasta el año 1936, así como también a las modificaciones sustanciales introducidas con posterioridad; a los problemas más importantes de la Provincia en los órdenes sanitario, cultural, social y económico, a la exposición de las necesidades de más urgente satisfacción, a los proyectos que tenían en estudio las Corporaciones y a las reformas que sugerían en la legislación sobre la competencia, medios económicos y órganos de gestión provincial. Análogo contenido tenían los volúmenes II y III con respecto a los Ayuntamientos mayores de 100.000 habitantes y a los comprendidos entre 15.001 y 100.000 habitantes.

Los tres volúmenes siguientes contienen los resultados de la investigación, de naturaleza censal, que se llevó a cabo por la mencionada Sección y encierran excepcional importancia para el conocimiento del estado de los servicios y la situación social-económica de los organismos de la Administración local.

Los cinco últimos volúmenes de la expresada colección son fruto de encuestas realizadas sobre aspectos muy concretos, que se refieren a diversos servicios, a beneficencia, urbanización, hacienda e instalaciones deportivas.

Muy loable es la labor estadística realizada por el Instituto de Estudios de Administración Local que, a pesar de su limitación de medios y personal, no se limita a lo expuesto.

Publica, además, el «Repertorio de la Vida Local de España», desde el año 1954, con extensa información referente a presupuestos y servicios locales.

Por otra parte, el Seminario de Urbanismo ha publicado varias monografías —hasta el momento son 14— dedicadas al estudio de poblaciones mayores de 20.000 habitantes, las cuales utilizan una

extensa información estadística sobre la demografía y la economía de cada una de ellas, como base de su desarrollo urbanístico.

Los resultados obtenidos en las elaboraciones estadísticas han originado estudios especiales, como los realizados por el malogrado estadístico Sr. Ruiz Almansa, colaborador del Instituto, sobre «El personal de la Administración municipal» y el «Análisis de los Municipios minúsculos de España» y la obra del Sr. Paredes Marcos acerca de «La Hacienda en el Municipio rural español».

* * *

El Instituto Nacional de Estadística, por su parte, muestra un decidido interés por la estadística local. Sus Delegaciones provinciales, locales y Subdelegaciones, además de su carácter de órganos activos del organismo central, tienen la consideración legal de centros estadísticos provinciales, y a este fin, con los datos que recogen para la formación de las estadísticas nacionales y los que reúnen mediante investigaciones de alcance local, mantienen un Archivo Estadístico Provincial, que permite el estudio de la estructura y evolución de la Provincia en sus variados aspectos.

Estas cifras se publican en las «Reseñas estadísticas provinciales», con arreglo a un plan cíclico y un contenido uniforme. El ciclo que prevé la publicación de una reseña por cada Provincia, en cada período de diez años, se ha cerrado y completado últimamente, a un ritmo de cinco monografías anuales, referidas a sendas Provincias, algunas de las cuales ya ofrecen segundas o ulteriores ediciones, que recogen el fruto del plan informativo que representa el mencionado Archivo Estadístico Provincial.

El contenido de estas monografías es muy amplio y uniforme, como ya hemos indicado, y desde el territorio y la climatología se extiende su estudio de la población, su estática y su movimiento natural y social, la cultura, la agricultura y silvicultura, ganadería, caza y pesca, minería, industria, comercio, consumo y precios, obras públicas, transportes y comunicaciones, finanzas, administración de justicia, culto y clero, beneficencia y sanidad, trabajo y acción social, política y administración.

Cada capítulo contiene series numéricas de a lo menos diez años y detalle municipal en la mayor parte de ellos. Va precedido de una

exposición en que se da a conocer la situación y desarrollo del fenómeno a que se refiere, dentro del ámbito provincial.

También el Instituto ha iniciado la publicación de «Reseñas estadísticas de los Municipios mayores de 100.000 habitantes», no capitales de Provincia, donde tiene establecida Subdelegación; y así, ha aparecido la correspondiente al Municipio de Jerez de la Frontera, con contenido análogo al de las Reseñas provinciales.

Las Delegaciones provinciales del Instituto Nacional de Estadística han intervenido muy activamente en la redacción de algunos planes provinciales de ordenación económica y social, cuyas posibilidades de realización sólo pueden deducirse de un estudio completo de la economía de cada Provincia en sus relaciones con la economía nacional.

La Delegación del Instituto en el Ministerio de la Gobernación como Sección Especial de Estadística de este Ministerio, elabora la Estadística de los presupuestos provinciales y municipales, con carácter anual, con arreglo a las Instrucciones que dicta la Dirección General de Administración Local y el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Entidades Locales.

Comprende tanto el presupuesto ordinario, como los extraordinarios y amplia información de la situación económica municipal, de manera especial, por lo que hace referencia a la Deuda municipal y al Patrimonio. Se determinan las cifras relativas convenientes para medir la aportación por habitante a los gastos municipales, según la importancia de los respectivos Municipios, así como la evolución de los presupuestos en su conjunto y en los capítulos que lo forman.

Son numerosas las informaciones estadísticas de índole estatal que presentan los datos con un detalle provincial o municipal, y que, por lo tanto, aportan datos interesantes desde el punto de vista local. Entre ellas, aparte del «Censo de la Población de España», del «Nomenclátor de las ciudades, villas, lugares, aldeas y demás entidades de la población de España», el «Diccionario Corográfico de España», el «Censo de Edificios y Viviendas» y otras publicaciones del Instituto Nacional de Estadística podemos citar también algunas otras, como la colección denominada «Momento actual de la Industria en España» y el «Censo de centrales generadoras de electricidad, líneas de transporte y subestaciones», que publica la Dirección General de Industria; el «Mapa Agronómico Nacional» y sus Memorias y la «Estadística Forestal» y la agrícola, a

cargo del Ministerio de Agricultura, y muchas otras que pudiéramos citar, de distinto valor relativo; pero interesantes en orden a la vida local.

* * *

La Ley de Estadística de 31 de diciembre de 1945 y el Reglamento de 2 de febrero de 1948 atribuyen al Instituto Nacional de Estadística, como misión primordial, la centralización de las estadísticas de interés público; pero permiten, al propio tiempo, la formación de estadísticas por otros organismos, entre los que figuran los de la Administración local.

El artículo 6.º de la mencionada Ley y los artículos 124 a 126 del citado Reglamento facultan a las Diputaciones y a los Ayuntamientos, así como a las demás Entidades locales para realizar las estadísticas necesarias al cumplimiento de sus funciones propias, con el requisito de que, a fines de coordinación y perfeccionamiento, se apruebe el plan correspondiente por el Instituto Nacional de Estadística, que señalará las normas directrices a que debe ajustarse, tanto en su elaboración como en su contenido.

Se prevé, por otra parte, que los organismos de la Administración local deben prestar al Instituto Nacional de Estadística la colaboración necesaria para la formación de las estadísticas nacionales, en especial por lo que hace referencia a las estadísticas de población, y para aquellas otras cuyos datos primarios no hayan de ser recogidos por organismos de carácter especial.

Cuando los datos requeridos respondan también a fines distintos de los puramente estadísticos, o hayan de servir a la vez de base para la elaboración de estadísticas destinadas a distintos organismos, el Instituto Nacional de Estadística podrá ejercer también la función coordinadora de las estadísticas de interés público, que le otorgan las disposiciones más arriba citadas.

En el ámbito de la actividad estadística los Ayuntamientos tienen, pues, una doble misión que cumplir. Destaca, como primordial, la formación de sus propias estadísticas, que les han de servir como elemento auxiliar en el cumplimiento de las funciones que les asigna la Ley de Régimen local.

En un segundo aspecto, como acabamos de ver, los Ayuntamientos son eficaces colaboradores en la fase primera de recogida de datos para las estadísticas nacionales.

Es fundamental la distinción entre la labor estadística que realiza un Ayuntamiento, cuando se refiere a su propia actividad, como órgano gestor del Municipio que administra, que, en definitiva, se restringe a lo que pudiéramos denominar «Estadística de servicios», refiriéndonos a aquéllos que está obligado a sostener por imperativo de la Ley, de aquella otra actividad estadística que pueda desarrollar, en relación con las dos facetas a que nos hemos referido en los párrafos anteriores, y que tiene por objeto la vida económica, social, demográfica de la comunidad humana, que constituyen los habitantes asentados en el término municipal.

En este orden de cosas, la información que pueda recoger el Ayuntamiento respecto a la actividad múltiple de esa comunidad social interesa en primer término al propio Ayuntamiento, y en segundo término, constituye una valiosa información para la formación de las estadísticas nacionales.

Los Ayuntamientos, en cuanto colaboradores para la formación de las estadísticas nacionales, no sólo mantienen contacto con el Instituto Nacional de Estadística, sino también con muchos otros organismos de la Administración central, a los fines expuestos, y en ocasiones la labor no aparece como esencialmente estadística en una primera fase, aunque adquiriera tal carácter en un momento ulterior. Tal es el caso de la Sección de Quintas en la formación del alistamiento militar.

Los organismos centrales que dirigen la política laboral, la económica, la sanitaria, la docente o cultural, la benéfica, todos ellos acuden a los Ayuntamientos como fuente primaria de información a sus respectivos fines.

Sin embargo, la colaboración primordial, de carácter predominantemente demográfico, la desarrollan en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística, en relación con las siguientes estadísticas o censos. En primer lugar la «Estadística de Entidades de Población», que permite conocer de qué manera se asienta la población sobre el territorio, formando esas pequeñas comunidades sociales, de manera tan diversa según las regiones del país; las innumerables aldeas, que agrupadas en parroquias constituyen los Municipios de las regiones cántabra y gallega; los pequeños Municipios de Castilla la Vieja y Aragón y el Municipio cada vez mayor y más importante en extensión y población, a medida que nos dirigimos hacia el Sur.

El «Censo de Población» y el «de Edificios y Viviendas» son dos

investigaciones estadísticas, en la que tienen una parte muy activa los Ayuntamientos, a quienes corresponden varias fases del trabajo. La repercusión administrativa de las cifras deducidas, al otorgarles carácter oficial, avaloran esta labor.

Otro censo en que también es valiosa la cooperación municipal es el censo electoral, que si, por una parte, sirve a fines de la Administración local, en orden a la elección de Concejales del sector padres de familia vecinos, atiende, por otra parte, a los fines nacionales de referendun, al que están llamados todos los mayores de edad.

En el orden castrense ya nos hemos referido a los trabajos de la Sección de Quintas. Cúmplenos apuntar el censo de ganados y el de vehículos que anualmente llevan a cabo bajo la supervisión de las Comisiones militares.

Múltiples son los trabajos que llevan a término en relación con diversos Ministerios; pero entre todos ellos consideramos fundamentales, además de la conservación del Catastro o del Amillaramiento, en su caso, la del Mapa de Abastecimiento, que durante tantos años realizaron. A pesar de las condiciones altamente desfavorables en que se realizaba, influido por factores que la hacían poco veraz, es lo cierto que, en determinados aspectos su información era muy valiosa. No dudamos en calificarla similar a la que en su tiempo ordenara el rey Felipe II para la formación de sus Relaciones Topográficas, que desgraciadamente sólo conservamos muy parcialmente en El Escorial, o las continuadas por el geógrafo Tomás López o el famoso Catastro de Ensenada, todavía no investigado debidamente.

Unas y otro constituyen un verdadero historial de cada Ayuntamiento en todos los órdenes de la actividad humana y permiten dar una visión estática de la situación real de los Municipios en un momento determinado de la vida de un pueblo.

La información fundamental que hoy realizan los Ayuntamientos es el Padrón de Habitantes. Si inicialmente es un documento público, fehaciente, con efectos jurídico-administrativos, que fija y pone de manifiesto de manera indubitable, las circunstancias personales de los habitantes de cada término municipal, del que se deducen derechos y deberes para los en él inscritos, en lo cierto que, en una fase ulterior, es un trascendental documento estadístico.

Creado este documento en el Estatuto municipal de 1924, obra del malogrado protomártir Calvo Sotelo, señala un jalón fundamental en la Administración local. Documento puramente español,

objeto de admiración en el extranjero. Su formación, conservación y custodia es función municipal, aunque los Ayuntamientos deban atender las directrices de carácter técnico que señala el Instituto Nacional de Estadística. Es un documento que merece ser perfeccionado para deducir de él mayores informaciones numéricas que las que de él se derivan en los momentos actuales.

La obligación impuesta a los Ayuntamientos mayores de 5.000 habitantes de llevar un fichero vivo de la población del término municipal y el movimiento de altas y bajas, verdadero registro del movimiento migratorio, cuyo estudio es tan interesante en los momentos actuales en que se ha acentuado tal fenómeno, son jalones que inician este mejor aprovechamiento de las informaciones a deducir del Padrón.

Que la estadística municipal favorece una buena administración, no puede dudarse después de lo expuesto. Todo plan a largo plazo para el establecimiento o desarrollo de los servicios municipales, de construcción, de obras públicas, planes de expansión urbanística, todo aquello que exija una previsión de las necesidades futuras ha de basarse en análisis de cifras pretéritas y presentes para medir el alcance de las futuras. Las series estadísticas relativas a la evolución demográfica, al ritmo de crecimiento de la población y a su desarrollo económico serán siempre muy útiles a los fines expuestos.

Son muchos los ejemplos prácticos que pudiéramos aducir para justificar la utilidad que a los Ayuntamientos pudiera prestar una buena estadística municipal.

La realidad es muy otra. Se desdeña demasiado frecuentemente la labor estadística en los Municipios, en especial, para satisfacer sus propias necesidades, aunque colaboren de forma efectiva facilitando los datos primarios a los organismos de la Administración central. No conservan muchas veces el dato que en la forma antedicha facilitaron y no forman series numéricas de datos, estimados primero, exactos y veraces más tarde, que les sirva en un momento determinado.

Las publicaciones estadísticas en el ámbito de los Municipios de la Nación son muy reducidas numéricamente. Son pocos los Ayuntamientos que publican boletines informativos y muchos menos los que sacan a luz boletines mensuales o trimestrales y anuarios de carácter estadístico. Sólo los grandes Ayuntamientos como Barcelona,

con su magnífico Instituto Municipal de Estadística, Madrid Bilbao, Burgos, Palma, y pocos más realizan publicaciones estadísticas periódicas.

* * *

Hemos expuesto, en estas líneas, la situación actual de la estadística local en nuestro país. En un próximo trabajo nos referiremos a las perspectivas que ofrece la actividad estadística municipal, muy esperanzadoras y que permiten pensar, en un futuro próximo, el renacer de esta labor, que las obligaciones internacionales hacen cada día más apremiante.

IGNACIO BALLESTER ROS