

Los orígenes del Instituto Geográfico y Estadístico

*Francesc Nadal, José Ignacio Muro
y Luis Urteaga*

Arbor CLV, 609-610 (Septiembre-Octubre 1996) 59-91 pp.

Con la creación del Instituto Geográfico en 1870 culminaban dos décadas de esfuerzos para modernizar los servicios geográficos y estadísticos del Estado. El antecedente directo de este organismo es la Comisión de Estadística General del Reino, organizada en 1856 con el fin de llevar a término los primeros censos modernos de la población, y tratar de imprimir una dirección uniforme a los levantamientos geográficos y catastrales que realizaban diferentes organismos de la Administración. Alejandro Oliván, Fermín Caballero, Pascual Madoz y Francisco Coello formaban parte del destacado grupo de geógrafos y economistas de ideología liberal que dirigieron los pasos de esta institución.

El Instituto Geográfico nació en 1870. Su organización constituye una iniciativa análoga a la desarrollada por entonces en muchos otros países europeos: se trataba de abordar de modo centralizado el levantamiento de una carta geográfica de gran escala. Ahora bien, a diferencia de la mayoría de nuestros vecinos, que encomendaron la dirección de las operaciones geográficas al Ejército, el Instituto Geográfico y Estadístico fue desde sus orígenes un organis-

mo civil, con competencias sobre los trabajos estadísticos, cartográficos y catastrales.

La peculiaridad del caso español deriva de las singulares circunstancias que se daban a mediados del siglo XIX cuando se intentó proceder en nuestro país a la modernización de los servicios oficiales de Estadística. El propósito de este trabajo es presentar las primeras fases del proceso de institucionalización de la geografía y de la estadística en España.

En 1856 el gobierno de Narváez creaba la Comisión de Estadística General del Reino. Con ello se daba el primer paso para la organización estable y regular de los servicios oficiales de cartografía y estadística en España. En 1861 la Comisión de Estadística cambió su nombre por el de Junta General de Estadística, y en adelante seguirían nuevas denominaciones: Instituto Geográfico (1870), Instituto Geográfico y Estadístico (1873), Instituto Geográfico y Catastral (1922), e Instituto Geográfico Catastral y de Estadística (1931). Pese a estos cambios de denominación el cometido básico de la institución fue siempre el mismo: proveer al Estado de censos, mapas y estadísticas oficiales. Y también la idea de fondo que la guiaba: abordar de forma coordinada y centralizada los problemas de información territorial y estadística.

Los antecedentes de la Comisión de Estadística

Durante la primera mitad del siglo XIX las competencias de estadística estaban distribuidas entre diferentes niveles de la Administración y repartidas en distintos ministerios. Al igual que en la mayor parte de Europa, el Ministerio de la Gobernación tenía encomendado el control estadístico de la población, aunque la generación de la información demográfica quedaba en manos de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales. La Dirección General de Caminos, Canales y Puertos, la Dirección General de Montes y la Inspección de Minas, adscritas en principio al Ministerio de la Gobernación y que tras diversos vaivenes organizativos acabarían desembocando en el Ministerio de Fomento en 1852, formaban las estadísticas de su ramo. La estadística judicial

bajos estadísticos,

ra de las singulares
del siglo XIX cuan-
a la modernización
El propósito de este
el proceso de insti-
estadística en Es-

ba la Comisión de
se daba el primer
lar de los servicios
España. En 1861 la
bre por el de Junta
guirían nuevas de-
(1870), Instituto Geo-
Geográfico y Cata-
ral y de Estadística
nación el cometido
mismo: proveer al
oficiales. Y también
de forma coordina-
ción territorial y

estadística

X las competencias
e diferentes niveles
distintos ministerios.
pa, el Ministerio de
ontrol estadístico de
la información de-
antamientos y Dipu-
eneral de Caminos,
de Montes y la Ins-
o al Ministerio de la
es organizativos aca-
de Fomento en 1852,
a estadística judicial

y penal era competencia del Ministerio de Gracia y Justicia, que intentaba hacer acopio de lo que en la terminología ochocentista se denominaba «estadística moral». El Ministerio de Hacienda, por su parte, reunía las atribuciones sobre la estadística fiscal, y en particular sobre la estadística territorial.

Este modelo organizativo produjo muy pocos resultados durante los primeros años de la revolución liberal. La falta de personal especializado, la carencia de medios económicos y las sucesivas crisis políticas fueron dejando en letra muerta reiteradas disposiciones tendentes a mejorar el conocimiento cuantitativo de la realidad española. La *Guía del Ministerio de la Gobernación*, publicada en 1836¹, es una buena prueba de ello. Se trata de un grueso volumen de más de 700 páginas, que pretende presentar al público la estructura administrativa del Ministerio, así como las noticias estadísticas reunidas sobre cada una de las provincias del Reino. En su parte descriptiva contiene un catálogo de los empleados de las distintas dependencias ministeriales. La parte propiamente estadística es un simple amasijo de datos heterogéneos sobre el vecindario, los precios, el consumo y las fábricas, reunidos según el buen saber y entender de cada Gobernador civil. A la altura de 1836 el Ministerio de la Gobernación debía confesar que carecía de información sobre las provincias de Álava, Navarra y Guipúzcoa (debido a la Guerra Carlista), y también sobre Canarias (sin que medie explicación). Y para remediarlo, ¡incluyó las cifras del año anterior!

Cuando los progresistas llegaron al poder en 1840 se encontraron en el mismo punto que en 1820: el Estado seguía sin estadísticas, y los pocos mapas disponibles seguían siendo los formados por Tomás López a finales del siglo XVIII². El primer ministro de la Gobernación nombrado por Espartero era un político enérgico y de convicciones liberales: Manuel Cortina. Entre sus más estrechos colaboradores va a figurar un destacado geógrafo: Fermín Caballero. Tres decretos sucesivos de Manuel Cortina revelan la agenda de prioridades de los políticos liberales en materia de información geográfica. El primero, dictado el 23 de noviembre de 1840, ordenaba iniciar los trabajos para la formación del Mapa de España. El propósito inmediato era deslindar los

términos municipales y formar nuevos mapas de las provincias para proceder a una reorganización administrativa. El objetivo último era contar con un verdadero mapa topográfico, que pudiese servir de base para el catastro y la estadística³. El segundo decreto, del 24 de enero de 1841, mandaba organizar en las capitales de provincia, las cabezas de partido judicial y los pueblos de más de 500 vecinos, un registro municipal para la inscripción de nacimientos, defunciones y matrimonios. El nuevo registro civil debía ser independiente del registro eclesiástico. Finalmente, un tercer decreto, del 7 de febrero del mismo año, ordenaba la formación de una Estadística de la riqueza, que debía servir para realizar una futura derrama de las contribuciones directas. En definitiva, Manuel Cortina intentaba sacar adelante desde el Ministerio de la Gobernación la carta geográfica, la estadística de la población y la estadística de la riqueza.

El intento fue bastante efímero. Dificultades técnicas y presupuestarias frenaron los trabajos cartográficos. Fermín Caballero, ministro de la Gobernación en 1843 realizaría un nuevo ensayo, muy pronto abortado, para organizar las operaciones del Mapa de España. El registro municipal de la población tan sólo llegó a ser operativo en algunas grandes ciudades. La encuesta fiscal diseñada en 1841 tampoco tuvo mejor suerte. El procedimiento empleado para averiguar la riqueza consistió en reclamar a los contribuyentes declaraciones personales de sus bienes. Los Ayuntamientos debían fiscalizar las declaraciones presentadas⁴. Pero ni los municipios tenían verdadero interés en luchar contra el fraude, ni los vecinos estaban dispuestos a declarar el monto de sus bienes y rentas. Ante la carencia de funcionarios especializados, que operasen con independencia de los intereses locales, y que pudiesen controlar y verificar el proceso de obtención de datos, la estadística de la riqueza nació muerta.

El fracaso de la encuesta de Manuel Cortina devolvió las competencias sobre la estadística fiscal al Ministerio de Hacienda. En 1842 el ministro de Hacienda José María Calatrava ordenaba la formación de unas Matrículas Catastrales, que debían servir de apoyo para la instauración de la nueva contribución directa⁵. La calidad de los datos de las

mapas de las pro-
ción administrativa.
rdadero mapa topo-
a el catastro y la es-
de enero de 1841,
provincia, las cabe-
más de 500 vecinos,
ón de nacimientos,
registro civil debía
ico. Finalmente, un
no año, ordenaba la
ueza, que debía ser-
e las contribuciones
intentaba sacar ade-
nación la carta geo-
la estadística de la

iculdades técnicas y
artográficos. Fermín
n 1843 realizaría un
para organizar las
registro municipal de
ivo en algunas gran-
da en 1841 tampoco
mpleado para averi-
los contribuyentes
Los Ayuntamientos
entadas⁴. Pero ni los
en luchar contra el
estos a declarar el
arencia de funciona-
ndependencia de los
lar y verificar el pro-
ística de la riqueza

Cortina devolvió las
cal al Ministerio de
enda José María Ca-
Matrículas Catastra-
a instauración de la
d de los datos de las

Matrículas Catastrales no fue mucho mejor que la de los obtenidos por el sistema anterior. Tras esta última tentativa, en 1843 un nuevo ministro de Hacienda, Mateo Miguel Ayllón, decidió nombrar una Comisión de Estadística con el objetivo de estudiar los problemas generales del ramo⁶. La presidencia de esta comisión, compuesta por cinco miembros, fue encomendada a Pascual Madoz.

Una de las preocupaciones de la comisión presidida por Madoz va a ser la obtención de información sobre la experiencia organizativa de los servicios estadísticos en algunos países europeos. Con este fin fueron comisionados Juan Bautista Trupita y José Magaz y Jaime para realizar un viaje de estudios a Francia, Inglaterra y Bélgica. En Bélgica pudieron conocer de primera mano las realizaciones del destacado estadístico Adolphe Quetelet, director de la Comisión Central de Estadística de aquel país, que había sido creada en 1841⁷.

La Comisión de Estadística belga respondía a un modelo diferente a los ensayados hasta entonces en Europa. Formada por altos funcionarios de la Administración, su tarea esencial era coordinar los servicios de los distintos ministerios, con el fin de racionalizar la información estadística y resolver los conflictos que nacían de la especialización y la autonomía administrativa. El organismo dirigido por Quetelet acabaría sirviendo como modelo para otros países europeos, que en la década de 1850 organizaron agencias de estadística con las mismas tareas de arbitraje y coordinación.

Al regreso de su viaje Trupita y Magaz ingresaron en el Ministerio de Hacienda. El primero llegó a ser Director General de Contribuciones y más tarde Ministro de Hacienda. El segundo fue Director General de Propiedades. Pascual Madoz, por su parte, acabó presentando al gobierno su informe sobre los trabajos estadísticos. Las recomendaciones de Madoz, sin embargo, no llegaron a encontrar eco.

En 1844 se iniciaba una serie de gobiernos moderados, que van a prolongarse por una década entera. Marginado del poder, Pascual Madoz iba a encontrar tiempo para concentrarse en la edición de su famoso *Diccionario Geográfico y Estadístico*. Los políticos moderados, mientras tanto, mantuvieron los servicios de estadística como había sido

habitual: con pocos medios y descentralizados en diversos ministerios.

Pese a todo, durante la década moderada el Ministerio de Hacienda consiguió realizar algunos progresos. La Dirección General de Aduanas, dependiente de dicho ministerio, logró formar tras varias tentativas la *Estadística del Comercio Exterior* que comenzó a publicarse con los datos correspondientes al año 1849⁸. Constituye la primera gran serie estadística oficial que ha tenido continuidad hasta nuestros días. El control estadístico de las exportaciones e importaciones era una tarea fácil, sin embargo, si se comparaba con los otros retos de la estadística fiscal.

La reforma tributaria de 1845 había establecido tres nuevas contribuciones, que intentaban refundir y homogeneizar el mosaico tributario anterior. Se trata de la Contribución Territorial, la Contribución Industrial y la Contribución de Consumos. Cada una de estas figuras tributarias requería un aparato estadístico complejo. Para repartir la contribución territorial hubiera sido necesario disponer de un catastro; la contribución industrial y la de consumos hubieran requerido, en buena lógica, censos de la industria y estadísticas del consumo. El Ministerio de Hacienda, sin embargo, fue incapaz de establecer tales bases estadísticas, y en la práctica, la evaluación, el reparto y cobro de las contribuciones quedó en manos de los Ayuntamientos, que eran controlados por las oligarquías locales⁹.

La Revolución de 1854 que llevó a los progresistas al poder hizo aflorar de nuevo el problema de la organización más apropiada de los servicios de estadística. Durante el Bienio Progresista se intentó encauzar el problema de la estadística y el catastro a través de diversas comisiones consultivas dependientes de los ministerios de Fomento y de la Gobernación.

El Bienio Progresista concluiría, sin embargo, sin poner en práctica ninguno de los planes de reforma. Finalmente, en noviembre de 1856, el gobierno moderado de Narváez organizó por decreto la Comisión de Estadística General del Reino. Dos factores habían frenado hasta entonces la consolidación de una institución estadística: la falta de consenso político, y los recelos y competencia, abierta o soterrada, entre los ministerios afectados. Narváez superó la

falta de consenso actuando por decreto. Intentó superar la competencia de los diferentes ministerios situando a la Comisión de Estadística bajo la dependencia directa de la Presidencia del Gobierno.

La fórmula adoptada (una comisión coordinadora, que debía centralizar la información estadística) venía avalada por la experiencia de otros países. En efecto, tras dos décadas de rodaje, la Comisión Central de Estadística de Bélgica había conseguido un sólido prestigio internacional. En 1852, y a imitación de la experiencia belga fue organizada la Statistique Générale de la France, que venía a refundir las competencias de los Bureaux de Statistique dependientes del ministerio del Interior y del de Comercio. Otro tanto había ocurrido en Dinamarca, donde en 1850 se habían creado unos Servicios Generales de Estadística con una intención similar.

La tendencia a la centralización y coordinación de los trabajos estadísticos se vio reforzada por las recomendaciones de los Congresos Internacionales de Estadística que iniciaron sus sesiones en Bruselas el año 1853. Del programa de trabajo de estos congresos destaca una definición muy abarcante del campo. Para los delegados reunidos en Bruselas, la estadística no se entendía sólo como la captación y procesamiento de información cuantitativa, sino como un auténtico inventario de la riqueza, de los recursos y de la situación económica del país.

En la primera reunión del Congreso Internacional se hizo explícita además una propuesta organizativa para los servicios de estadística, que concordaba perfectamente con el modelo que iba a ensayarse en España:

«El medio más seguro de llegar a la unidad deseada es la creación, en cada Estado, de una Comisión Central de Estadística, o una institución análoga, formada por representantes de las principales administraciones públicas, a los cuales se añadirán algunas personas que, por sus estudios y sus conocimientos especiales puedan dar luz a la práctica y resolver las dificultades que pertenecen esencialmente a la ciencia»¹⁰.

Las recomendaciones de los Congresos Internacionales tuvieron un marcado efecto propagandístico. En diversos

países europeos se realizaron esfuerzos para homogeneizar los criterios censales, y para coordinar las elaboraciones estadísticas a partir de la segunda mitad del ochocientos. Sin embargo, la mayor parte los Estados mantuvo instituciones separadas para el desarrollo de los trabajos estadísticos y geográficos. España fue uno de los pocos países que asumió casi íntegramente las resoluciones de los mencionados congresos. La Comisión de Estadística General del Reino no fue otra cosa que una Comisión Central de Estadística formada, inicialmente, por representantes de las principales Administraciones públicas, que con el tiempo iría asumiendo proyectos cada vez más ambiciosos.

La Comisión de Estadística nació como un organismo de carácter consultivo, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Su tarea inicial consistía en determinar las bases de las investigaciones estadísticas, y tratar de imprimir una dirección uniforme a los trabajos geográficos que realizaban diferentes organismos de la Administración. Sin embargo, este propósito consultivo y de coordinación pronto sería superado en la práctica.

En los meses que siguieron a su constitución, la Comisión de Estadística recibió el encargo de formar el primer censo moderno de la población española. Para llevar a término este cometido se aumentó generosamente su presupuesto, y se creó una organización burocrática especializada de carácter provincial y local. Mientras avanzaban los trabajos censales, la Comisión elaboró planes más ambiciosos tendentes a integrar en un único organismo los trabajos cartográficos, catastrales y estadísticos abordados por la Administración central. Estos planes tomaron cuerpo en la Ley de Medición del Territorio aprobada en 1859.

La Ley de Medición del Territorio puso bajo la dependencia directa de la Comisión de Estadística las operaciones geográficas que antes se ejecutaban en distintos Ministerios: la Carta Geográfica de España, el Mapa Geológico, los reconocimientos hidrológicos y forestales y la cartografía catastral. Al comenzar la década de 1860 el programa del servicio de Estadística se ha decantado ya hacia la realización de un triple inventario: de la población, de la riqueza y de los recursos naturales. Todos estos proyectos fueron diseñados y discutidos por un reducido grupo de

para homogeneizar las elaboraciones desde el ochocientos. Sin embargo, hubo instituciones y trabajos estadísticos y países que asumió los mencionados con el nombre de General del Reino no de Estadística formada de las principales competencias iría asumiendo

como un organismo dependiente del Consejo de Ministros en determinar las prioridades, y tratar de imprimir trabajos geográficos que dependían de la Administración. Sin embargo, la coordinación propia de la institución, la Comisión de Estadística, para llevar a término los trabajos, y especialmente su presupuesto, se encargó de las tareas especializadas. Mientras avanzaban los trabajos, se iban planteando planes más ambiciosos, y el organismo los trabajos se fueron abordando por la parte de la cartografía, y se formó un cuerpo en la década de 1859.

Dependió bajo la dependencia de la Comisión de Estadística las operaciones en distintos Ministerios, como el Mapa Geológico, las estadísticas y la cartografía. Desde 1860 el programa de trabajos ya estaba dirigido hacia la reorganización de la población, de la que dependían todos estos proyectos y un reducido grupo de

personas que formaban parte del núcleo directivo de la institución. A continuación, daremos cuenta de los más relevantes y de sus principales aportaciones.

Los hombres de la Comisión de Estadística General del Reino

Un día después de la creación de la Comisión de Estadística, el 4 de noviembre de 1856 fueron nombrados los primeros vocales, que pasaban a formar parte de un consejo compuesto inicialmente por 11 miembros, contando su vicepresidente y su secretario. Éstos debían decidir, en sesiones plenarias, sobre los objetivos de la institución, las prioridades y el orden de los trabajos. Las reuniones estaban presididas por el propio presidente del Consejo de Ministros, aunque ante la reiterada ausencia del mismo, y en su representación, su puesto era ocupado por el vicepresidente. La primera sesión fue celebrada en la sede de la institución de la calle Alcalá, 12, un local en alquiler por el que se pagaban 16.000 reales.

Los vocales eran destacadas personalidades de la España de mediados del siglo XIX. En primer lugar, Alejandro Oliván (1796-1878), primer vicepresidente de la Comisión y verdadero eje de la institución hasta 1864. Oliván tenía tras de sí una dilatada carrera política cuando fue nombrado para el cargo. Liberal de primera hora, estuvo exiliado por motivos políticos. Con el final del régimen de Fernando VII fundó y dirigió diversas publicaciones periódicas y se interesó por los problemas de la agricultura española. En 1847 llegó a ser ministro de Marina. Era, por tanto, un buen conocedor de los entresijos de la Administración¹¹. Su papel esencial en la Comisión de Estadística, amén de servir de enlace con el Consejo de Ministros, va a consistir en tratar de equilibrar las distintas posiciones ideológicas.

El primer secretario de la Comisión fue el brigadier de Estado Mayor Antonio Ramírez Arcas. Era autor de algunos de los tratados de estadística más utilizados en la década de 1850. Fue uno de los promotores de una proposición de ley presentada a las Cortes sobre la formación de la Estadística en España. Ramírez Arcas se mantendría como

secretario hasta finales de 1858, cuando fue cesado por O'Donnell.

Los nueve vocales restantes procedían de alguno de los cuatro ministerios que tenían encomendadas las principales operaciones geográficas y estadísticas: Hacienda, Fomento, Gobernación y Guerra. El Ministerio de Hacienda situó en la Comisión de Estadística una representación muy cualificada: Juan Bautista Trupita, José García Barzanallana y Lorenzo Nicolás Quintana.

Del primero ya tenemos noticias. Trupita había viajado por Europa en los años cuarenta, por encargo de Madoz. En 1856 era Director General de Contribuciones y era el responsable por tanto de la estadística tributaria. Trupita iba a mantener posiciones claramente conservadoras dentro de la Comisión de Estadística. Se opuso a la formación del catastro parcelario, y a la organización del Registro Civil. Su oposición al catastro lo llevaría a dimitir como vocal en 1860. Esto no frenaría, sin embargo, su carrera política. En 1864 llegó a ministro de Hacienda con Lorenzo Arrazola, y al año siguiente reingresó como vocal por nombramiento de Narváez.

José García Barzanallana (1819-1903) ocupaba el puesto de Director General de Aduanas al ser nombrado vocal. Era el responsable de las estadísticas de comercio exterior, y un verdadero experto en los problemas comerciales y aduaneros. Llegó a ser director del Banco de España y años más tarde, durante la Restauración, ministro de Hacienda. Finalmente y dentro del grupo de altos cargos de Hacienda resta señalar a Lorenzo Nicolás Quintana, Director General de Contribuciones Indirectas, que tuvo una participación muy discreta en la Comisión de Estadística.

Del ministerio de Fomento procedían otros tres vocales: el ex ministro Francisco de Luxán, y los directores generales Celestino del Piélagos y José Caveda. El geólogo y brigadier de artillería Francisco de Luxán (1798-1867), fue presidente de la Comisión del Mapa Geológico de España constituida el año 1849. Pocos años después llegó a ser ministro de Fomento durante el Bienio Progresista. Dentro del servicio de Estadística llegó a ocupar funciones ejecutivas al ser nombrado Director de Operaciones Geodésicas, cargo que abandonaría en enero de 1863. Francisco de Luxán fue

un elemento clave en la integración de los trabajos propiamente geológicos en la Comisión de Estadística, y dada su consideración de militar, resultó esencial en una primera etapa para no romper la escala de mando de las brigadas geodésicas, compuestas esencialmente por miembros del Ejército.

El historiador y polígrafo José Caveda (1796-1882) era director de Agricultura, Comercio e Industria, cuando fue nombrado vocal de la Comisión de Estadística. Desempeñó también un importante papel como director de operaciones censales desde mayo de 1861, y en la dirección general de los trabajos estadísticos desde octubre de 1864. Sus relaciones con Alejandro Oliván venían de atrás: ambos habían colaborado en la redacción del *Diccionario de Agricultura Práctica y Economía Rural* publicado entre 1852 y 1855.

Celestino del Piélago (1792-1880), ingeniero militar de carrera, era un experto en asuntos cartográficos. Durante el Trienio Liberal fue encargado de levantar el mapa de Santander y posteriormente dirigió el Depósito General Topográfico del Cuerpo de Ingenieros del Ejército, dejando temporalmente esa corporación para acceder al cargo de Director General de Obras Públicas. En 1855 y a la muerte de Fernando García San Pedro, responsable de la Junta Directiva del Mapa de España, Piélago ocupó un puesto de vocal en la misma. Poco tiempo después de ingresar como miembro en la Comisión de Estadística fue encargado de dirigir los primeros trabajos catastrales asumidos por la institución en 1857. El cambio de orientación en el levantamiento catastral hacia criterios parcelarios, propuesto por otro ingeniero militar, Francisco Coello, acabó apartándolo de sus responsabilidades.

Tres personalidades más, con una trayectoria profesional e ideológica bastante distinta, cerraban la composición inicial de la Comisión de Estadística: Fermín Caballero, Francisco de Cárdenas y Antonio Terrero. Antonio Terrero y Díaz de Herrera era Brigadier del cuerpo de Estado Mayor, y al igual que Celestino del Piélago era un experto en geodesia y cartografía. Estrechamente ligado a la política moderada, fue cesado de su cargo en la Comisión por O'Donnell en 1860, y recuperado de nuevo por Narváez en 1865.

El jurista Francisco de Cárdenas (1816-1898), represen-

tante también de la tendencia moderada, había sido Subsecretario del Ministerio de la Gobernación, y en 1856 era Director General de Ultramar. En los inicios de la Restauración llegaría a ser ministro de Gracia y Justicia.

El geógrafo Fermín Caballero (1800-1876), tenía tras de sí una brillante carrera académica y política. Profesor de geografía en la Universidad de Madrid desde 1822, era autor de numerosos trabajos geográficos y estadísticos¹². De ideas políticas liberales, había sido diputado a Cortes y ministro de la Gobernación en 1843. Fermín Caballero fue, como veremos, uno de los cerebros de la Comisión de Estadística y desempeñó un papel destacado en la organización de las operaciones censales.

Este primer grupo de vocales fue aumentando con el paso de los años. En los primeros meses de funcionamiento de la Comisión, la Administración moderada nombraría a dos nuevos vocales: Juan de Dios Ramos Izquierdo, director del Depósito Hidrográfico, y José Agulló, conde de Ripalda y marqués de Campo-Sagrado. El primero apenas participó en las tareas de la Comisión. En cuanto al conde de Ripalda, que hasta junio de 1857 era el comisario regio de agricultura en las provincias de Valencia y Castellón, asumió la representación de España en el Congreso Internacional de Estadística de Viena celebrado en 1857.

De mucha más trascendencia fueron los nombramientos efectuados durante la presidencia de Javier de Isturiz, en abril de 1858, y en la de Leopoldo O'Donnell a finales de noviembre del mismo año. El primero propuso el nombramiento del ingeniero de Montes Agustín Pascual y del ingeniero militar Francisco Coello. El segundo logró que ingresaran como vocales Pascual Madoz y Laureano Figuerola.

Francisco Coello de Portugal y Quesada (1822-1898), ingeniero militar, cartógrafo y geógrafo fue una de las figuras más importantes del servicio de Estadística. A finales de la década de 1840 había iniciado la publicación del *Atlas de España*, una ambiciosa empresa cartográfica relacionada con el *Diccionario Geográfico* de Pascual Madoz. Coello era, sin duda, el mejor conocedor de las fuentes geográficas y cartográficas disponibles en la época. Su amplia experiencia cartográfica fue decisiva para dar forma a la Ley de Medición del Territorio de 1859, y en concreto al proyecto de

había sido Subse-
y en 1856 era Di-
s de la Restaura-
sticia.

76), tenía tras de
ítica. Profesor de
desde 1822, era
y estadísticos ¹².
putado a Cortes y
nín Caballero fue,
Comisión de Es-
lo en la organiza-

mentando con el
de funcionamien-
derada nombraría
nos Izquierdo, di-
Agulló, conde de
El primero apenas
n cuanto al conde
el comisario regio
encia y Castellón,
el Congreso Inter-
do en 1857.

os nombramientos
r de Isturiz, en abril
finales de noviem-
nombramiento del
el ingeniero militar
ngresaran como vo-
a.

da (1822-1898), in-
e una de las figuras
tica. A finales de la
cación del *Atlas de*
gráfica relacionada
Madoz. Coello era,
entes geográficas y
su amplia experien-
rma a la Ley de Me-
creto al proyecto de

un catastro parcelario. Ese proyecto representó para Coello cada vez mayores responsabilidades ejecutivas en la Junta General de Estadística. En 1865 alcanzó el cargo de Director General de Operaciones Geográficas, del que dimitiría un año después por estar en desacuerdo con la política de Narváez y con las restricciones presupuestarias impuestas al servicio de Estadística.

Un papel de singular importancia iba a desempeñar también el ingeniero de montes Agustín Pascual González, coordinador de las operaciones geológicas, hidrológicas, forestales e itinerarias de la Junta General de Estadística desde abril de 1861 hasta 1865. Agustín Pascual fue un destacado científico ¹³, y tuvo un papel esencial en la organización del Cuerpo de Montes. Sus puntos de contacto con Alejandro Oliván eran numerosos: ambos habían sido discípulos de Antonio Sandalio de Arias en el Jardín Botánico de Madrid, y más tarde habían participado en la redacción del *Diccionario de Agricultura Práctica*. Pascual y Oliván, junto con José Caveda y Fermín Caballero formaban el grupo «agrarista» de la Comisión.

Coello y Agustín Pascual eran ingenieros expertos en el trabajo cartográfico. Su ingreso en la Comisión de Estadística puede interpretarse como una decisión eminentemente técnica, tendente a reforzar los proyectos cartográficos de la institución. El nombramiento de Pascual Madoz y Laureano Figuerola por parte de O'Donnell responde, en cambio, a un planteamiento de mayor contenido político. Amén de expertos en cuestiones estadísticas, los dos eran destacados liberales, y su presencia venía a reequilibrar el perfil ideológico de la Comisión.

Cuando Pascual Madoz (1805-1870) ingresó como vocal en la Comisión de Estadística había recorrido ya todos los cargos políticos posibles, y casi toda la gama ideológica del liberalismo. Caído en desgracia en 1844, durante un tiempo encontrará refugio en la edición del monumental *Diccionario Geográfico*. En 1847 volvió a las Cortes como diputado, vinculado a los intereses proteccionistas de la burguesía catalana ¹⁴. En 1854 fue nombrado Gobernador civil de Barcelona, y al año siguiente ministro de Hacienda. La caída del régimen progresista del Bienio no le apartará de la política. Desde la Comisión de Estadística va a tener un papel

destacado en el trámite parlamentario y en la aprobación final de la Ley de Medición del Territorio.

Laureano Figuerola y Ballester (1816-1904), economista y ministro de Hacienda en el Sexenio Democrático, fue uno de los más destacados intérpretes de la escuela económica liberal en España¹⁵. Dentro de la Comisión de Estadística se ocupó, entre otras tareas, de la reorganización del *Anuario*. A partir de 1869, ya como ministro de Hacienda tuvo un destacado papel en la reorganización del servicio de Estadística que culminaría con la creación del Instituto Geográfico.

El censo completo de vocales y cargos del servicio de Estadística, desde 1856 hasta finales de 1869, comprende a casi medio centenar de personas. Naturalmente, no todos ellos tuvieron una participación destacada, y ni siquiera regular y continua. La asistencia a las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Comisión y Junta General de Estadística convocadas desde noviembre de 1856 hasta diciembre de 1863, puede darnos una idea del grado de compromiso con la institución. Hasta finales de 1863 se celebraron un total de 239 sesiones plenarias. Alejandro Oliván asistió a 233, Francisco de Luxán a 168, Agustín Pascual a 153, Francisco Coello a 152, Antonio Terrero a 142, Francisco de Cárdenas a 138, José García Barzanallana a 128, José Caveda a 126, Juan Bautista Trupita a 115, Lorenzo Nicolás Quintana a 107, Celestino del Piélagos a 109. El resto participó en las reuniones de forma mucho más esporádica. En la relación anterior figuran naturalmente las personas que desde 1856 desempeñaron puestos de mayor responsabilidad en las tareas de la Comisión y la Junta General de Estadística.

Definiendo objetivos

Como ya hemos indicado, la Comisión de Estadística nació como un organismo de carácter consultivo, cuyo cometido era coordinar y dar unidad a las operaciones estadísticas que realizaban distintos ramos de la Administración. En el preámbulo del decreto fundacional de la Comisión se justificaba su necesidad en los siguientes términos:

«Los trabajos emanados de algunos Ministerios tienen un mérito indisputable, principalmente los que se refieren a la Administración rentística (...); pero, falta a la Estadística española, para que la ciencia, el Gobierno y los pueblos obtengan los resultados que son de desear, que los trabajos estadísticos y su dirección sean uniformes; que partan de un mismo centro que les dé impulso comunicándoles el orden y relación que deben tener entre sí, y que las bases de las investigaciones sean perfectamente determinadas y se ejecuten sin los embarazos que la errónea opinión de los pueblos o los recelos del fisco pudieran crear»¹⁶.

Los primeros pasos de la Comisión estarán orientados a perfilar la organización interna y las atribuciones de la institución. Se hará mediante un reglamento interno aprobado el 27 de noviembre de 1856¹⁷. El citado reglamento tiene el interés de reflejar el proyecto global de investigación geográfica y estadística que se pretendía acometer.

La Comisión de Estadística dividió sus tareas en cuatro secciones diferentes: Territorio, Población, Producción e Impuestos (Cuadro 1). La primera sección, dedicada al estudio del territorio, comprendía todo tipo de levantamientos cartográficos, incluidos los planos catastrales. La sección segunda, tenía como objetivo preferente la formación del censo general de la población y la elaboración de estadísticas demográficas. La tercera sección abrazaba el catastro de la riqueza territorial, las estadísticas de la producción y el estudio del comercio y el transporte. La cuarta y última debía ocuparse de la estadística tributaria, así como del registro del personal de la Administración pública.

Un planteamiento de tareas tan ambicioso como el definido por el Reglamento de 1856 requería, para poder ser puesto en práctica, la colaboración franca de los diversos organismos de la Administración con competencias en la materia. La Comisión de Estadística se dirigió de inmediato a todos los ministerios reclamando información sobre los trabajos estadísticos ya realizados. La respuesta a esta petición no fue ciertamente entusiasta. A finales de diciembre de 1856 sólo había contestado el ministerio de Marina, y era para indicar que en tal ministerio no se poseía «expediente ni proyecto alguno sobre formación de la Estadística».

CUADRO 1

SECCIONES DE LA COMISIÓN DE ESTADÍSTICA (1856)

I. SECCIÓN. TERRITORIO	III. SECCIÓN. PRODUCCIÓN
Carta Geográfica del Reino. Planos topográficos para su aplicación catastral. Cartas forestal y geológica. Viabilidad pública, terrestre, fluvial y marítima. Descripción de costas y fronteras.	El catastro de la riqueza territorial, rústica y urbana. Producción territorial y los consumos generales. Estadística pecuaria. Estadística fabril y comercial. Medios de transportes terrestres, fluviales y marítimos. Cuadro general del comercio de importación, exportación, cabotaje e interior.
II. SECCIÓN. POBLACIÓN	IV. SECCIÓN. IMPUESTOS
Cuadro general de la población, condiciones sociales de los habitantes y el movimiento anual de su estado civil. Fuerzas militares de mar y tierra. Estadística de la instrucción pública. Estadística de la beneficencia. Estadística criminal. Estadística de las costumbres públicas. Estadística de seguridad.	Registro personal activo y pasivo de la Administración pública. Rentas e impuestos. Gastos reproductivos. Recaudación de rentas e impuestos públicos.

Fuente: Reglamento de la Comisión de Estadística General del Reino, 27 de noviembre de 1856.

ca»¹⁸. El ministerio de Fomento, y el de Gracia y Justicia, dieron la llamada por respuesta. El de Hacienda, ampliamente representado en la Comisión de Estadística, comenzó a remitir expedientes en enero de 1857. En cualquier caso, estaba bastante claro que ninguna de las agencias cartográficas o de estadística ya instaladas deseaba perder su autonomía y atribuciones.

La resistencia a la coordinación podía haber dado al traste con todo el proyecto de centralización y modernización. Sin embargo, no fue así. La Comisión de Estadística muy pronto iba a orientar su actividad hacia aquellas áreas en las que ningún Ministerio tenía verdadero interés: el levantamiento catastral y el censo de la población.

El catastro aparece, en efecto, como una referencia central de la Comisión de Estadística. El 14 de noviembre de 1856, y en la primera sesión plenaria de la institución, el duque de Valencia, presidente de la misma, dirigió unas palabras a los comisionados. Después de afirmar de forma ce-

ESTADÍSTICA (1856)

PRODUCCIÓN
la riqueza territorial, cana. territorial y los consumos cuaria. ril y comercial. transportes terrestres, flu- tísimos. al del comercio de im- xportación, cabotaje e
IMPUESTOS
bal activo y pasivo de la ón pública. estos. activos. de rentas e impuestos

el Reino, 27 de noviembre

Gracia y Justicia,
Hacienda, amplia-
estadística, comen-
57. En cualquier
de las agencias car-
seaba perder su

ía haber dado al
ción y moderniza-
ón de Estadística
cia aquellas áreas
ero interés: el le-
blación.

na referencia cen-
de noviembre de
la institución, el
a, dirigió unas pa-
mar de forma ce-

remoniosa que estaba dispuesto a apoyarles, y hasta asistir a sus sesiones, citó como ejemplo de utilidad de la institución la realización de planos descriptivos de los Ayuntamientos, como base del catastro y de la contribución territorial¹⁹. Y ciertamente, el levantamiento catastral va a ocupar desde primera hora la atención de la Comisión. Sin embargo, la formación del catastro era el problema técnicamente más complejo, y políticamente más engorroso, de todos los posibles. La Comisión de Estadística abordará el asunto con bastante parsimonia y en medio de grandes dudas sobre las características técnicas del levantamiento catastral. En la práctica, durante dos años se limitará a una fase de ensayos en la provincia de Madrid.

El censo de la población era igualmente urgente, y su ejecución carecía de las complicaciones políticas y técnicas del catastro. Con bastante rapidez, se elaboraron los planes para la formación de un censo general de la población, que ya estaban listos en enero de 1857. Hasta ese momento la Comisión de Estadística era poco más que un grupo de notables reunidos en Madrid en un piso de alquiler. Con bastantes planes entre manos, pero con muy escasos medios y atribuciones para llevarlos a término. La organización del Censo de 1857 va a cambiar este estado de cosas.

Al asumir la Comisión de Estadística plena responsabilidad sobre la ejecución del censo de la población, el Gobierno puso en sus manos los recursos y el personal necesarios para que la nueva institución iniciase verdaderamente su andadura. Para atender a los trabajos censales la Comisión contrató a más de mil empleados propios: una auténtica legión de funcionarios teniendo en cuenta las estrecheces de la Administración de la época. Este personal quedó encuadrado en unas Comisiones Permanentes de Estadística que tenían su sede en las capitales de provincia y en las cabeceras del partido judicial. En total, llegaron a organizarse 470 comisiones permanentes. El modelo era jerárquico y centralizado: las comisiones de las capitales de provincia, que estaban presididas por el Gobernador Civil, dependían de la Comisión Central de Madrid. Las comisiones de partido dependían de las provinciales.

A mediados de 1857, y mientras progresaban los trabajos de censo, la Comisión de Estadística había logrado edi-

ficar una estructura propia que llegaba a nivel provincial y local. Por entonces Alejandro Oliván decidió lanzarse a empresas más ambiciosas. La primera va a ser un complejo proyecto de estadística territorial, ordenado mediante una *Instrucción* dictada el 23 de julio de 1857²⁰. La segunda, decidida pocos días después, va a ser la formación de una estadística de la producción agrícola y pecuaria²¹. Para hacer posible estos trabajos, fue aprobado un crédito extraordinario de 3.400.000 reales con destino a los gastos de personal, y otro millón de reales para la instalación de las comisiones permanentes de estadística y para el material de las mismas²².

Al embarcarse en estos proyectos, la Comisión de Estadística imprimía un giro decisivo a su trayectoria. Abandonando el planteamiento inicial de centro meramente coordinador de los trabajos estadísticos, pasaba a transformarse en un organismo con planes propios y capacidad ejecutiva para llevarlos a término. El éxito de las operaciones censales reforzaría esta tendencia.

Los trabajos del primer censo general de la población concluyeron en 1858, coincidiendo con la llegada al poder de la Unión Liberal presidida por Leopoldo O'Donnell. O'Donnell aprovechó la proclamación oficial de los resultados del Censo para felicitar a la Comisión de Estadística por sus logros. Pero hizo más. Reafirmó oficialmente la necesidad de contar con un servicio regular y estable de Estadística, e hizo explícitas sus próximas tareas: repetir en 1860 el empadronamiento de la población extendiéndolo a las provincias de Ultramar; proceder a la medición del territorio y acometer un inventario general de la riqueza²³.

No obstante, era preciso hacer economías. El Estado no podía mantener en funcionamiento 470 comisiones permanentes de estadística, y más de 1.300 funcionarios repartidos por toda España. En octubre de 1858 se procedió a una reorganización de la estructura provincial. Las comisiones permanentes fueron suprimidas, y en su lugar se emplazó una doble representación: unas Comisiones Provinciales de Estadística, con vicepresidente, secretario y un grupo de vocales elegidos entre notables de la provincia, que tenían carácter consultivo y no remunerado; y unas Secciones Provinciales de Estadística que aprovechaban la infraestructu-

nivel provincial y
ó lanzarse a em-
ser un complejo
do mediante una
. La segunda, de-
ación de una es-
ria²¹. Para hacer
rérito extraordi-
gastos de perso-
ción de las comi-
el material de las

omisión de Esta-
ectoria. Abando-
meramente coor-
a transformarse
acidad ejecutiva
eraciones censa-

de la población
llegada al poder
oldo O'Donnell.
al de los resulta-
n de Estadística
icialmente la ne-
estable de Esta-
reas: repetir en
extendiéndolo a
medición del te-
de la riqueza²³.

as. El Estado no
misiones perma-
ionarios reparti-
e procedió a una
Las comisiones
ugar se emplazó
s Provinciales de
un grupo de vo-
ncia, que tenían
s Secciones Pro-
la infraestructu-

ra de la secretaría de los Gobiernos civiles para desarrollar los trabajos que la comisión central disponía. Estas secciones estaban compuestas de inspectores, oficiales, auxiliares y empleados de estadística a sueldo agregados a los Gobiernos civiles.

Pese a las dificultades halladas la Comisión de Estadística había logrado establecer en las provincias un conjunto de oficinas permanentes, dotadas de funcionarios y medios materiales para desarrollar las tareas encomendadas desde Madrid. Hasta el verano de 1858 esas tareas han sido esencialmente dos: el censo de la población y las averiguaciones de la producción agraria. A partir de entonces las prioridades de la institución van a dirigirse hacia el catastro y la información geográfica. Vale la pena explicar el contexto en que se dio este cambio de objetivos.

La Ley de Medición del Territorio

Tras la llegada de O'Donnell a la Presidencia del Gobierno en el año 1858 la Comisión de Estadística iba a recibir un nuevo impulso reorientando su actividad hacia las operaciones cartográficas y catastrales. El Gobierno de O'Donnell recibía un mediocre legado en materia cartográfica: muchos proyectos simultáneos y pocas realizaciones. La Comisión del Mapa Geológico, dependiente de Ministerio de Fomento, llevaba años intentado formar una serie de cartas geológicas provinciales con pocos resultados tangibles: cuatro mapas publicados en casi una década de trabajo. Dentro del mismo Ministerio de Fomento, pero con plena autonomía organizativa, el cuerpo de Ingenieros de Montes había iniciado en 1852 los primeros ensayos de cartografía forestal. La Carta geográfica que debía servir de base a los mapas citados se formaba en la Ministerio de la Guerra. Paralelamente, la Comisión de Estadística había emprendido diversos trabajos de topografía catastral en la provincia de Madrid, empleando para ello personal militar bajo la dirección de Celestino del Piélagos.

Cada uno de estos proyectos cartográficos requería importantes inversiones y bastantes años para fructificar. En el verano de 1858 el Gobierno tomó una doble decisión:

conceder prioridad al catastro, e imprimir una dirección conjunta a los diferentes levantamientos cartográficos. Mediante un decreto de 21 de octubre de aquel año se procedió a la reorganización del servicio de estadística. Aprovechando la citada reorganización la Comisión de Estadística quedó encargada de proponer los medios más idóneos para la medición del territorio y la formación del catastro²⁴. Casi de inmediato se procedía a elegir una subcomisión encargada de estudiar la coordinación de las operaciones cartográficas «a fin de que se logren resultados más firmes en lugar de los dispersos que hoy existen y puedan utilizarse cual conviene a los intereses generales del país»²⁵. Formaban parte de la subcomisión Celestino del Piélagos, responsable hasta entonces de los trabajos catastrales, y los vocales Francisco de Luxán, Antonio Terrero, Agustín Pascual y Francisco Coello.

El nombramiento de este grupo de estudio iba a provocar las primeras disensiones serias en el seno de la Comisión de Estadística. Antonio Ramírez Arcas, manifestó formalmente su protesta por esta iniciativa, que a su juicio se alejaba de las potestades reglamentarias del servicio de estadística²⁶. Las discrepancias se saldaron con el cese de Ramírez Arcas unas semanas más tarde. Significativamente, el cese de Ramírez Arcas, un alto oficial del Cuerpo de Estado Mayor, coincide con la entrada como vocales de la Comisión de tres hombres de significación política muy destacada: Pascual Madoz, Buenaventura Carlos Aribau y Laureano Figuerola. Con ello la composición de la Comisión de Estadística sufría un giro notable, reforzándose en la misma las posiciones liberales, y también el peso de los hombres de carrera civil respecto a los militares.

La subcomisión encargada de dictaminar sobre la coordinación de los trabajos geográficos resolvió con gran celeridad su cometido. El 13 de noviembre de 1858 presentaba al pleno de la Comisión de Estadística sus propuestas, que constituyen de hecho el primer esbozo de la Ley de Medición del Territorio²⁷. En síntesis, el citado proyecto de ley establecía dos objetivos básicos: dotar de unidad a los distintos levantamientos cartográficos del Estado, y formar un catastro parcelario. La responsabilidad sobre estas tareas vendría a recaer en la Comisión de Estadística.

dir una dirección cartográficos. Me-
quel año se proce-
estadística. Aprove-
ción de Estadística
más idóneos para
el catastro²⁴. Casi
bcomisión encar-
operaciones carto-
os más firmes en
puedan utilizarse
el país»²⁵. Forma-
l Piélago, respon-
trales, y los voca-
Agustín Pascual y

udio iba a provo-
seno de la Comi-
as, manifestó for-
que a su juicio se
del servicio de es-
con el cese de Ra-
nificativamente, el
l Cuerpo de Esta-
vocales de la Co-
olítica muy desta-
Carlos Aribau y
ción de la Comi-
, reforzándose en
tén el peso de los
ilitares.

nar sobre la coor-
vió con gran cele-
e 1858 presentaba
s propuestas, que
e la Ley de Medi-
o proyecto de ley
unidad a los dis-
tado, y formar un
obre estas tareas
ística.

La regulación de las operaciones geográficas mediante una ley votada en el Parlamento era un trámite bien inusual en la experiencia europea. Su significado político es obvio. En primer lugar, se pretendía poner los trabajos geográficos y catastrales al abrigo de los frecuentes cambios de gobierno. Paralelamente, se intentaba reforzar el servicio de Estadística, otorgándole competencias en un campo, el de la cartografía de base, tradicionalmente reservado al Ministerio de la Guerra. En definitiva, O'Donnell trataba de imprimir un doble giro, civil y progresista, a la política cartográfica.

Tras un complejo trámite parlamentario, en el que Pascual Madoz logró el apoyo de la minoría progresista del Congreso, la Ley de Medición del Territorio fue aprobada el 5 de junio de 1859. La nueva ley otorgaba a la Comisión de Estadística un generoso presupuesto y un programa de trabajo todavía más ambicioso: además de los trabajos propiamente estadísticos, se trataba ahora de impulsar la descripción completa de la Península en sus vertientes geodésica, marítima, geológica, forestal, itineraria y parcelaria. El desafío era ciertamente colosal. Significativamente, en los documentos internos de la Comisión de Estadística, la Ley de Medición del Territorio pasó a ser denominada la «Ley de Planificación de España»²⁸. Para concretar su desarrollo, la Comisión estableció unas *Bases* generales que fueron aprobadas el 28 de julio de 1859²⁹. En las mencionadas bases se encuentra el primer plan general de operaciones, explicitando los objetivos que se perseguían y los plazos previstos para ello, así como la responsabilidad profesional de los levantamientos.

Después de vencer una cierta resistencia por parte del Ministerio de la Guerra y del de Fomento, la Comisión de Estadística logró reunir los materiales elaborados anteriormente por la Junta Directiva del Mapa de España, así como los trabajos geológicos y forestales emprendidos en Fomento. Paralelamente, y a efecto de formar el personal necesario para los trabajos topográfico-catastrales, la Comisión organizó una Escuela Práctica, que más tarde pasaría a denominarse Escuela del Catastro.

El desarrollo de todas estas tareas exigía, en primer lugar, mayor espacio del disponible en la sede original de la calle de Alcalá. Para solucionarlo, Alejandro Oliván propu-

so la adquisición de un nuevo local más desahogado³⁰. En el mismo mes de junio de 1859 fue arrendada por 32.000 reales anuales una casa en el número 3 de la calle San Agustín, propiedad del conde de San Luis. Dos años más tarde, el servicio de Estadística estaba repartido en cinco locales diferentes: dos casas en la calle Atocha, dos más en la de San Agustín y una en la calle de Cervantes³¹. Esta dispersión, que originaba problemas funcionales, planteó la conveniencia de adquirir un edificio de grandes dimensiones. A tal efecto se propuso la compra de un palacio en la calle de Las Rejas, valorado en un millón de reales. Finalmente, y ante el elevado coste, se desistió de dicha operación.

En octubre de 1859, por iniciativa de Alejandro Oliván se planteó también la necesidad de adecuar la estructura organizativa de la Comisión de Estadística a las nuevas competencias asumidas por la Ley de Medición del Territorio³². Tras la reforma acometida entonces, la Comisión quedó dividida en seis secciones. La primera sección estaba encargada de los trabajos astronómicos, geodésicos y marítimos, con la mira puesta en el levantamiento de la Carta Geográfica de España. La segunda sección era la encargada de los trabajos topográfico-parcelarios. La tercera agrupaba la cartografía temática, y tenía encomendada la dirección de la Escuela Práctica. Las tres secciones restantes estaban encargadas, respectivamente, de la elaboración de la estadística demográfica y administrativa, de la estadística territorial y de publicación del Anuario Estadístico.

La Junta General de Estadística

La puesta en marcha de operaciones estadísticas y cartográficas tan dispares pronto iba a plantear retos y dificultades de orden técnico y administrativo. La Comisión de Estadística fue sustituida el 21 de abril de 1861 por una nueva institución denominada Junta General de Estadística, que heredaba el personal y las competencias de la anterior, pero reforzando notablemente su capacidad ejecutiva. En tanto que órgano corporativo, la Junta quedó encargada de fijar los planes generales y determinar las prioridades

esahogado³⁰. En
dada por 32.000
de la calle San
s. Dos años más
partido en cinco
cha, dos más en
antes³¹. Esta dis-
nales, planteó la
grandes dimensio-
un palacio en la
de reales. Final-
ó de dicha ope-

Alejandro Oliván
uar la estructura
ica a las nuevas
ción del Territo-
ces, la Comisión
ra sección estaba
eodésicos y marí-
iento de la Carta
era la encargada
tercera agrupaba
dada la dirección
restantes estaban
ación de la esta-
estadística terri-
stico.

estadísticas y car-
ear retos y dificul-
La Comisión de
de 1861 por una
eral de Estadísti-
encias de la ante-
pacidad ejecutiva.
quedó encargada
ar las prioridades

del servicio de estadística. La ejecución y la responsabilidad directa sobre la marcha del servicio quedó encomendada a Alejandro Oliván, Vicepresidente de la Junta, y a los directores de las diferentes secciones operativas creadas entonces: José Emilio de Santos (Secretaría general), Fermín Caballero (Operaciones censales), Francisco de Luxán (Operaciones geodésicas), Agustín Pascual (Mapas especiales) y Francisco Coello (Operaciones topográfico-catastrales).

Esta organización funcional iba a mantenerse durante los cinco años siguientes. Y, en realidad, va a constituir la armazón básica de la Junta de Estadística durante la mayor parte de su trayectoria (Cuadro 2). Desde 1861 en adelante, la Junta va a ir perdiendo su carácter de órgano colegiado y deliberativo, y tomando un cariz cada vez más práctico y ejecutivo. Esta tendencia culminará en 1865 con la creación de dos únicas direcciones generales, la de Operaciones Geográficas y la de Estadística, que concentran el poder efectivo de la institución.

Entre 1861 y 1865 la prioridad del servicio de Estadística se desplazó desde las operaciones propiamente censales hacia los levantamientos geográficos y catastrales. En concreto, la formación de un catastro parcelario fue vista como la piedra angular tanto para la estadística del territorio como para las otras realizaciones cartográficas. Durante esos años Francisco Coello adquirió un notable peso en la institución.

Como director de las operaciones catastrales, Coello impulsó un ambicioso proyecto de cartografía parcelaria que tenía un doble objetivo: la formación de los planos necesarios para el catastro, y la provisión de las minutas topográficas que debían servir de base al Mapa de España. Bajo su mandato se reforzó la Escuela del Catastro y se formaron las primeras promociones de topógrafos. Asimismo, procedió a una minuciosa reglamentación de los trabajos parcelarios, que finalmente sería aprobada en 1865. Por entonces Coello había asumido ya la dirección completa de todas las operaciones geográficas de la Junta.

Además de Francisco Coello, dos hombres más van a tener un destacado papel en la dirección de los trabajos cartográficos: Francisco Luxán y Agustín Pascual. El primero

CUADRO 2.
ORGANIGRAMA DEL SERVICIO DE ESTADÍSTICA (1856-1870)

1856-1860	1861-1864	1865	1866-1868	1868	1869-1870
COMISIÓN DE ESTADÍSTICA GENERAL DEL REINO	JUNTA GENERAL DE ESTADÍSTICA	JUNTA GENERAL DE ESTADÍSTICA	JUNTA GENERAL DE ESTADÍSTICA	JUNTA GENERAL DE ESTADÍSTICA	DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA
IV Secciones (1856-1859) VI Secciones (1859-1861)	SECCIÓN GEOGRÁFICA: Dir. Oper. Geodésicas Dir. Oper. Topog. catas. Dir. Oper. Especiales SECCIÓN ESTADÍSTICA: Dir. Oper. Censales Dir. Trabajos Oficina y secretaría (1861-1863) Dir. Oper. Estadística General (1864-65)	DIRECCIÓN GENERAL DE OPERACIONES GEOGRÁFICAS DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA	SECCIÓN DE TRABAJOS GEOGRÁFICOS Y CATASTRALES SECCIÓN DE ESTADÍSTICA	SECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CATASTRO	SUBDIRECCIÓN DE TRABAJOS TOPOGRÁFICOS-PARCELARIOS Y CENSALES SUBDIRECCIÓN DE TRABAJOS GEODÉSICOS Y FORMACIÓN DE LA CARTA GEOGRÁFICA
Comisiones Permanentes de Estadística en las capitales de provincia y cabezas de partido judicial (1857-1858) Comisiones y Secciones Provinciales de Estadística (1858)	Comisiones Provinciales de Estadística (1861-1863) y Comisiones Permanentes de Estadística (1863-64) Secciones Provinciales de Estadística	Comisiones Permanentes de Estadística en capitales de provincia Secciones provinciales de Estadística	Secciones Provinciales de Estadística	Secciones Provinciales de Estadística	Oficinas Provinciales de Estadística
		Junta de Estadística de carácter consultivo con dos secciones: geográfica y estadística			Junta Consultiva de Estadística

Fuente: Elaboración propia

1858) Comisiones y Secciones Provinciales de Esta- dística (1858)		Secciones Provinciales de Estadística			Junta de Estadística de carácter consultivo con dos secciones: geográ- fica y estadística						Junta Consultiva de Es- tadística
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--------------------------------------

Fuente: Elaboración propia

va a encargarse del levantamiento de la red geodésica hasta 1863. El segundo tratará de coordinar a las brigadas de ingenieros que participaban en los reconocimientos geológicos, hidrológicos y forestales acometidos en aquellos años.

El impulso dado a las operaciones geográficas no supuso el abandono de las tareas estadísticas. En este terreno destaca la formación de un segundo Censo general de la población, que se publicaría en 1863, la elaboración de un exhaustivo Nomenclátor y la recopilación de las primeras estadísticas sobre el movimiento de la población. Los trabajos censales fueron dirigidos por Fermín Caballero y José Caveda. Paralelamente, la Junta consiguió establecer el primer servicio estable de estaciones meteorológicas, y acometió la formación de diversas estadísticas especiales bajo la dirección de José Emilio de Santos, un hombre de la plena confianza de O'Donnell.

Mientras la Unión Liberal se mantuvo en el poder, la Junta de Estadística atravesó una etapa de estabilidad y afianzamiento. La dotación presupuestaria se mantuvo en niveles elevados y, sobre todo, hubo continuidad en los proyectos y en la dirección de los trabajos.

A finales de 1864 se abrirá un nuevo ciclo caracterizado por sucesivos recortes del gasto y por una mayor inestabilidad en los cargos directivos. La llegada de Narváez al poder en septiembre de 1864 dio lugar a la primera conmoción. Alejandro Oliván, el verdadero hombre fuerte de la institución estadística desde su creación en 1856, fue relevado de su cargo de vicepresidente. También fue obligado a dimitir el secretario general de la Junta, José Emilio de Santos, director por entonces de los trabajos de Oficina y de las Estadísticas especiales. Con estos cambios, la sección estadística quedó reducida a una dirección de Estadística General, dirigida por José Caveda³³, con personal y presupuesto muy mermados.

Afortunadamente, el interregno moderado fue muy breve, y dejó intactas la organización y las atribuciones de las secciones geográficas. Con la vuelta de O'Donnell a la jefatura del gobierno en julio de 1865 se intentó regresar a la situación anterior. José Emilio de Santos recuperó su posición en la Junta y aún vio aumentado su poder al ser nombrado Director General de Estadística. Paralelamente, se

procedió a la creación de la Dirección de Operaciones Geográficas, que venía a aglutinar las competencias de las antiguas direcciones de operaciones geodésicas, topográfico-catastrales y de mapas especiales. Esta reorganización representaba un claro triunfo personal y político para Francisco Coello. Desde el cargo de Director General podía proceder a centralizar los trabajos geográficos y dar prioridad a la ejecución del catastro.

Sin embargo, el proyecto reformista encabezado por Coello y José Emilio de Santos llevaba plomo en las alas. Desde 1865 el servicio de Estadística va a enfrentar una serie de problemas de carácter presupuestario, técnico y político, que comprometerán seriamente su futuro.

Los problemas económicos, latentes desde años atrás, se manifestaron con particular agudeza en la aprobación del presupuesto correspondiente al ejercicio 1864-65. El ciclo expansivo de la economía española abierto una década atrás tocaba a su fin. Los graves problemas de la Hacienda pública, agravados por la crisis económica y financiera, provocaron un fuerte incremento del déficit público. El déficit presupuestario alcanzaba en 1864 la cifra récord de 200 millones de pesetas³⁴. Sin muchas posibilidades para aumentar los ingresos fiscales, la vía elegida por el Gobierno para contener el déficit fue reducir de forma drástica el gasto público. La reducción presupuestaria tocó de lleno a la Junta de Estadística. En 1860 el presupuesto anual de la institución ascendía a 2,9 millones de pesetas. Esta cifra se había reducido en más de un millón de pesetas en el ejercicio de 1863-64. En el ejercicio siguiente el recorte dejará el presupuesto en 1,3 millones de pesetas³⁵.

Estas rebajas presupuestarias llegaban en el peor momento posible. Precisamente, cuando la Junta tenía muy avanzado el establecimiento de la red geodésica de primer orden, y estaba en condiciones de publicar los primeros resultados de los trabajos parcelarios. Ante la falta de recursos fue necesario aplazar el empadronamiento de la población previsto para 1865. Otra lamentable consecuencia iba a ser la interrupción del levantamiento de la Carta Geológica, de los mapas forestales y de los trabajos hidrológicos. Con ello un aspecto esencial del proyecto cartográfico de la Junta quedaba desnaturalizado.

Operaciones Geográficas de las Antillas, topográfico-cartográfico, reorganización política para Francia. El General podía proponer y dar prioridad

abrazado por Coello en las alas. Desde 1864-65. El ciclo técnico y político,

Desde años atrás, se aprobó la aprobación del ciclo 1864-65. El ciclo técnico y político, la cifra récord de posibilidades para el Gobierno. Esta cifra se recortó en el ejercicio de 1866-67. El recorte dejará el

En el peor momento, la Junta tenía muy poca. La falta de presupuesto de la población consecuencia iba a la Carta Geológica y trabajos hidrológicos. El cartográfico de la

Los escasos recursos disponibles se concentraron básicamente en el levantamiento catastral. Pero en este terreno las dificultades técnicas del proyecto de Coello eran ya perfectamente evaluables. Entre enero de 1860 y el año 1866 se habían realizado trabajos topográfico-catastrales en 60 municipios de la provincia de Madrid, cubriendo las mediciones parcelarias un total de 260.691 hectáreas. Es decir, en seis años el personal de la Junta, auxiliado por un buen número de empresas concesionarias, había conseguido medir un tercio de la provincia de Madrid, avanzando a razón de unas 40.000 hectáreas por año. Al ritmo indicado, completar la medición de todo el territorio nacional hubiese requerido más de 1.000 años de trabajo. En definitiva, el proyecto catastral era técnicamente inviable. La clave de estas dificultades estaba en la pretensión de enlazar los planos catastrales con la red geodésica, e incluir en el levantamiento los detalles del relieve. Ningún país europeo había acometido una empresa de estas características³⁶. La perfección de los trabajos ideados por Coello, imprimía una obligatoria lentitud a la ejecución de los mismos.

Apremiado por la falta de resultados, el mismo Coello ordenó el 12 de mayo de 1866 una completa reorientación del levantamiento catastral. En adelante los trabajos quedarían definidos como de avance catastral, y consistirían en la determinación de los perímetros de los términos municipales. Las operaciones se iniciaron de inmediato en las provincias de Cuenca, Toledo y Guadalajara. Sin embargo, el cambio de rumbo propuesto por Coello llegaba demasiado tarde.

En julio de 1866 el General Narváez asumía de nuevo la Presidencia del Gobierno, y entre sus planes no figuraba precisamente el impulsar la estadística ni el catastro. El presupuesto de la Junta de Estadística sufrió de nuevo un recorte radical: en el ejercicio de 1866-67 el crédito disponible se limitaba a 800.000 pesetas, es decir, un tercio del de 1860. José Emilio de Santos fue obligado a dimitir como director de Estadística, y lo propio ocurrió con Francisco Coello. Estas dimisiones eran el preludio de una completa reorganización.

Mediante un decreto del 31 de julio de 1866, Narváez procedió a disolver la Dirección de Operaciones Geográficas.

cas. Semanas más tarde decretaba el traslado de todas las competencias sobre la formación de la Carta Geográfica al Ministerio de la Guerra. Con ello se hacía recaer exclusivamente en el Cuerpo de Estado Mayor, al cual pertenecía Narváez, la responsabilidad de levantar el Mapa de España, marginando de esa tarea a la Administración civil del Estado, y a Ingenieros militares como Ibáñez de Ibero y Francisco Coello.

La pérdida de competencias sobre el Mapa de España, unido al traslado al Ministerio de Fomento de la responsabilidad sobre la cartografía temática, suponía en la práctica la liquidación de los proyectos geográficos sancionados por la Ley de Medición del Territorio de 1859. La precariedad en la que se encontraba la Junta de Estadística encuentra su reflejo en la incapacidad para pagar el alquiler de algunos de los locales que ocupaba. En 1867 sus dependencias quedaban reducidas a una casa de la calle Cuesta de la Vega, y otro edificio situado en el número 8 de la calle Jorge Juan, que llegaría a ser la primera sede del futuro Instituto Geográfico.

De la Junta de Estadística al Instituto Geográfico

En 1866 el servicio de Estadística estuvo a punto de desaparecer tal como había sido creado, por decreto. Sin embargo no ocurrió así, y aunque mermadas sus competencias y recortado su presupuesto, pudo sobrevivir a los últimos gobiernos moderados de Narváez. A la muerte de Narváez, en abril de 1868, el gobierno de Luis González Bravo continuó en la misma línea que su antecesor. Pero la revolución de septiembre de 1868, iba a dar un nuevo vuelco a la situación.

Con el cambio de régimen fueron replanteados los fundamentos del servicio de Estadística, y el problema del catastro regresó a un primer plano. Una de las primeras medidas del nuevo Gobierno va ser la recuperación del personal de la Junta de Estadística marginado en los años anteriores. El 11 de octubre de 1868 el presidente del Consejo de Ministros, Francisco Serrano, nombraba para el cargo de vicepresidente de la Junta a José Emilio de Santos.

A este nombramiento iba a seguir una rápida recuperación de muchos antiguos funcionarios de la institución, por entonces en situación de cesantes³⁷.

Pero el problema no era sólo el personal. Se trataba de recuperar también las competencias geográficas y catastrales perdidas o diluidas desde 1866. Desde comienzos de 1869 aparecen definidos claramente dos objetivos: reactivar el levantamiento catastral, e integrar en el servicio de estadística los trabajos del Mapa de España. Respecto al catastro, se amplió la contratación de personal y se procedió con rapidez a la elaboración de nuevos planes de operaciones, que serían aprobados por la Junta el 1 de marzo de 1869³⁸. La recuperación de competencias sobre el Mapa de España, en cambio, fue un asunto más delicado e iba a demorarse casi un año. La resolución sobre este problema va a vincularse, de hecho, a la completa reorganización del ramo de Estadística.

Los primeros cambios en este sentido fueron introducidos por el Gobierno progresista de Francisco Serrano, que en julio de 1869 procedió a la creación de una Dirección General de Estadística, que venía a asumir todas las competencias ejecutivas de la antiguas direcciones generales de operaciones geográficas y de estadística. La Junta de Estadística quedaba desde entonces reducida a un mero papel consultivo.

La nueva Dirección General de Estadística seguía dependiendo de la Presidencia del Gobierno, y entre sus atribuciones reglamentarias van a consignarse la formación y conservación del mapa topográfico-parcelario, la ejecución de los censos generales, y los trabajos geodésicos necesarios para el levantamiento de la Carta Geográfica³⁹.

La Dirección de Estadística quedó en manos de José Emilio de Santos, que prácticamente no tuvo tiempo ni de tomar posesión del cargo, ya que en el mismo mes de julio fue nombrado Intendente General de la isla de Cuba. Le sucedió en el puesto Víctor Balaguer por entonces diputado a Cortes. El segundo lugar en el escalafón era ocupado por el ingeniero de Montes Francisco García Martino.

La discusión en Cortes de los presupuestos generales del Estado durante el otoño de 1869 dio lugar a un vivo debate sobre las funciones y orientación del servicio de Estadísti-

ca. Víctor Balaguer defendió con mucho énfasis la necesidad de reforzar su presupuesto, y mantener la institución dentro del marco de la Presidencia del Gobierno. Sin embargo, no conseguiría hacer prevalecer su criterio y dimitiría poco después. José Echegaray, desde el Ministerio de Fomento, y Laureano Figuerola desde Hacienda estaban presionando en otra dirección. Ambos estaban convencidos de la necesidad de otorgar al ramo de Estadística un perfil más técnico, con el fin de dotarlo de la máxima estabilidad y ponerlo a cubierto de los constantes vaivenes políticos.

Con este propósito se creó una comisión, presidida por Fermín Caballero, para que estudiase una posible reforma del Ministerio de Fomento. El objetivo de la reforma no era otro que traspasar el conjunto de los servicios estadísticos y cartográficos al citado Ministerio. En efecto, un decreto de 26 de abril de 1870 dispuso que la Junta, la Dirección General de Estadística y las oficinas provinciales del ramo se integraran en Fomento.

Al hilo de todos estos cambios, el geodesta Carlos Ibáñez e Ibáñez de Ibero asumió un papel cada vez más relevante en la institución. El 7 de enero de 1870 había sido nombrado Subdirector de Trabajos Geodésicos de la Dirección General de Estadística, con el objeto de dirigir los trabajos del Mapa de España traspasados a dicho servicio unos días antes. En los meses siguientes Ibáñez de Ibero iba a asumir la planificación definitiva de un organismo de nuevo cuño: el Instituto Geográfico. Con la creación de este centro en septiembre de 1870 va a imprimirse un giro radical al proyecto de información geográfica diseñado por la Junta de Estadística. Este giro puede concretarse en dos puntos: el abandono del catastro parcelario y la concesión de prioridad absoluta al levantamiento del Mapa de España. En adelante, y por muchas décadas, el Instituto Geográfico iba a ser fiel a esta orientación.

El Instituto Geográfico se convirtió en una institución de notable peso en la Administración civil del Estado, que recogía los esfuerzos de quince años de institucionalización. Entre 1856 y 1870 la inversión destinada al servicio de Estadística representó el 50 % de las cantidades que el Estado dedicó a Agricultura y más del doble de lo gastado en Sanidad en el mismo período⁴⁰. Asimismo, una parte de los em-

mucho énfasis la necesidad de mantener la institución del Gobierno. Sin embargo, su criterio y dimisión desde el Ministerio de Hacienda estaban ya establecidos. Los que estaban convencidos de Estadística un perfil de máxima estabilidad política. La Comisión, presidida por una posible reforma de la reforma no era de servicios estadísticos y efecto, un decreto de la Dirección General de Provinciales del ramo se

geodesta Carlos Ibáñez cada vez más relevante había sido nombrado de la Dirección General para dirigir los trabajos del servicio unos días de Ibero iba a asumir el nuevo cuño: de este centro en un giro radical al propuesto por la Junta de se en dos puntos: el concesión de prioridad de España. En adelante el Instituto Geográfico iba a

una institución de del Estado, que reconstitucionalización. al servicio de Estadísticas que el Estado gastado en Sanidad parte de los em-

pleados en el Instituto Geográfico, el cuerpo de Topógrafos, superaba ampliamente en número de individuos en el año 1870 al cuerpo de Ingenieros de Montes.

El Instituto Geográfico heredó el cuerpo de Topógrafos organizado por la Junta General de Estadística. Además de éstos también ingresó en aquella institución la plantilla de dibujantes, de grabadores, de geodestas y de estadísticos formados en el servicio de Estadística desde mediados de la década de los cincuenta. Por su parte, la Junta General de Estadística pasó a ser una instancia meramente consultiva. Pero en septiembre de 1870, el nuevo organismo recogía un importante legado y continuaba la labor iniciada en 1856 con la fundación de la Comisión de Estadística General del Reino.

Notas y bibliografía

¹ MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN: *Guía del Ministerio de la Gobernación del Reino, para el presente año de 1836*, Madrid, Imprenta Real, 1836, pp. 716.

² Ver al respecto CAPEL, HORACIO: *Geografía y matemáticas en la España del siglo XVIII*, Barcelona, Oikos-Tau, 1982, pp. 389.

³ Para acometer los trabajos del Mapa se creó una comisión formada por Fermín Caballero, Juan Subercase, José García Otero y Antonio Montenegro. En la segunda sesión celebrada por esta comisión se agregaron a la misma Celestino del Piélagos y Manuel Cortina. Cfr. BURGUEÑO, JESÚS: *La formación de la división territorial de España, 1800-1850*, Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona, 1993, vol. I, pp. 216-218.

⁴ PRO RUIZ, JUAN: *Estado, geometría y propiedad. Los orígenes del catastro en España (1715-1941)*, Madrid, Centro de Gestión Catastral, 1992, pp. 61 y ss.

⁵ PRO RUIZ, *op. cit.*, pp. 67 y ss.

⁶ Real Decreto 23 de febrero de 1853 creando una Comisión de Estadística, en *Colección Legislativa de España*, 1843, pp. 91-93 y Circular de 21 de agosto de 1843 nombrando presidente y vocales de la Comisión de Estadística, en *Colección Legislativa de España*, 1843, pp. 93. Presidente: Pascual Madoz; Vocales: Juan Quintana, Eusebio María del Valle, Claudio del Valle, Claudio Santa Ana y Francisco Calvo y Acebillo.

⁷ DUPAQUIER, JACQUES y MICHEL: *Histoire de la démographie. La statistique de la population des origines à 1914*, París, Perrin, 1985, 462 pp.

⁸ DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS Y ARANCELES: *Cuadro General del Comercio Exterior de España con sus posesiones ultramarinas y potencias extranjeras, en 1849*, Madrid, Imprenta de José R. Calleja, 1852.

⁹ Cfr. PRO RUIZ, *op. cit.*, 1992; y PRO RUIZ, JUAN: «El poder de la tierra: una lectura social del fraude en la contribución de inmuebles, culti-

vo y ganadería (1845-1936)», *Hacienda Pública Española*, núm. 1, 1994, pp. 189-201; y PRO RUIZ, JUAN: «Ocultación de la riqueza rústica en España (1870-1936): acerca de la fiabilidad de las estadísticas sobre la propiedad y uso de la tierra», *Revista de Historia Económica*, año XIII, núm. 1, 1995, pp. 89-114; PAN-MONTOJO, JUAN: «Lógica legal y lógica social de la contribución de consumos y los derechos de puertas», *Hacienda Pública Española*, núm. 1, 1994, pp. 217-229; CASAS I ROCA, JORDI: «Ayuntamientos y Hacienda Central (1802-1868). Marco jurídico y referencias a un caso concreto (Sant Cugat del Vallés)», *Hacienda Pública Española*, núm. 1, 1994, pp. 115-121; y ZAFRA OTEYZA, JUAN: «Algunas vertientes del fraude fiscal en la primera mitad del siglo XIX», *Hacienda Pública Española*, núm. 1, 1994, pp. 145-153.

¹⁰ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Rapport des travaux des réunions plénières du Congrès International de Statistique 1853-1876*, Madrid, 1983, 341 pp.

¹¹ Sobre este importante político ver GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO: «Alejandro Oliván y los orígenes de la Administración española», en ALEJANDRO OLIVÁN: *De la Administración pública en relación a España (1843)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1954; y MARTÍN-RETORTILLO, SEBASTIÁN, «Alejandro Oliván: notas a su vida y su pensamiento administrativo», *Argensola*, 1956, núm. 25, pp. 127-152.

¹² Sobre los trabajos geográficos de Caballero ver LÓPEZ GÓMEZ, ANTONIO: «Las obras geográficas de Fermín Caballero», *Arbor*, núm. 386, 1978, pp. 194-215.

¹³ Un detallado análisis de su obra en CASALS, VICENTE: *La formación científica, la actividad espacial y la proyección intelectual de los ingenieros de Montes en la España contemporánea, 1848-1936*, Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona, 1995.

¹⁴ Ver el estudio biográfico de PAREDES ALONSO, FRANCISCO JAVIER: *Pascual Madoz, 1805-1870. Libertad y progreso en la monarquía isabelina*, Pamplona, Ediciones de la Universidad de Navarra, 1982, 574 pp.

¹⁵ Cfr. COSTAS, ANTÓN: «El viraje del pensamiento político-económico español a mediados del siglo XIX. La conversión de Laureano Figuerola y la formulación del librecambismo industrialista», *Moneda y Crédito*, 167, 1983, pp. 47-70; y COSTAS, ANTÓN, «Estudi preliminar», en L. FIGUEROA: *Estadística de Barcelona en 1849*, Barcelona, Alta Fulla, 1993, pp. 5-24.

¹⁶ Real Decreto de 3 de noviembre de 1856.

¹⁷ Real Orden de 27 de noviembre de 1856 aprobando el Reglamento de la Comisión de Estadística General del Reino.

¹⁸ *Actas de las sesiones de la Comisión de Estadística General del Reino, 1856-1860*, t. I, 1856, fol. 14 (IGN). En adelante, se citará como *Actas*.

¹⁹ *Actas*, 14 de noviembre de 1856.

²⁰ JUNTA GENERAL DE ESTADÍSTICA: *Colección Legislativa de Estadística*, Madrid, Imprenta Europea, 1866, p. 86.

²¹ *Colección Legislativa de España, 1857*, pp. 187-193.

²² *Colección Legislativa de España, 1857*, pp. 124.

²³ Cfr. Real decreto de 30 de septiembre de 1858, aprobando el Censo general de la población.

²⁴ Real Decreto de 21 de octubre de 1858 mandando que la Comisión de Estadística se entienda con los centros administrativos que han de formar las estadísticas especiales, y proponga con acuerdo de las comisiones existentes, lo más adecuado para facilitar la medición del territorio y formación del catastro, en JUNTA GENERAL DE ESTADÍSTICA, *Colección Legislativa de Estadística, comprende una ojeada sobre la estadística de los antiguos, un índice de las disposiciones referentes al ramo consignadas en los tomos de decretos hasta la creación de la Comisión General*, Madrid, Imprenta Nacional, 1862, pp. 165-169.

²⁵ *Actas*, 29 de octubre de 1858.

²⁶ *Actas*, 13 de noviembre de 1858.

²⁷ *Actas*, 13 de noviembre de 1858.

²⁸ Ver *Actas*, 19 de junio de 1859.

²⁹ *Actas*, 28 de julio de 1859.

³⁰ *Actas*, 19 de junio de 1859.

³¹ Ver *Actas*, 23 de mayo de 1861.

³² *Actas*, 6 de octubre 1859, aprobada por Real Orden 9 de octubre de 1859.

³³ Exposición y Real Decreto 29 de octubre 1864 reformando la planta de los ramos de Estadística y dando a éstos nueva organización, en JUNTA GENERAL DE ESTADÍSTICA, 1866, pp. 242-46 y en *Colección Legislativa de España*, 1864, pp. 598-602.

³⁴ Cfr. COMÍN, FRANCISCO: *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988, vol. I, pp. 298 y ss.

³⁵ DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA: *Memoria elevada al Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Ministros por la Dirección General de Estadística sobre los trabajos ejecutados por la misma desde el 1 de octubre de 1868, hasta el 31 de diciembre de 1869*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Manuel Minuesa, 1870, p. 42.

³⁶ Cfr. KAIN, ROGER J. P. y BAIGENT, ELIZABETH: *The Cadastral Map in the service of the State. A history of property mapping*, Chicago, Chicago University Press, 1992.

³⁷ Pocos días después el gobierno provisional aprobaba el ingreso de los empleados del ramos de estadística cesantes en el régimen anterior y que hubieran obtenido sus plazas por examen, concurso u oposición, en *Gaceta de Madrid*, sábado 24 de octubre de 1868, año CCVII, núm. 298, p. 1.

³⁸ DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, *op. cit.*

³⁹ DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, *op. cit.*, p. 35.

⁴⁰ COMÍN, *op. cit.*