

El Padrón

Alicia Padilla Gómez

Jefa de la Unidad del Padrón, INE

LA REFORMA LEGAL DE 1996

El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo.

Esta es la definición que aparece en el artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en su redacción dada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, que la modificó en relación con el Padrón municipal.

La Ley 4/1996, junto con su desarrollo reglamentario a través de la modificación del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales mediante el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, supuso un punto de inflexión para la gestión de los Padrones municipales al establecer su gestión informatizada y la coordinación de todos ellos por parte del Instituto Nacional de Estadística (INE), para evitar duplicidades entre los mismos.

Con este fin, los Ayuntamientos, que son los responsables de su formación, mantenimiento y gestión, están obligados a comunicar mensualmente al INE, por medios telemáticos a través del aplicativo de internet IDA- Padrón¹, las variaciones (altas, bajas y modificaciones) producidas en sus Padrones. Asimismo, los distintos organismos de la Administración General del Estado, competentes por razón de la materia, han de remitir de forma periódica la información sobre las variaciones de los datos de los vecinos que deben figurar en el Padrón con carácter obligatorio². Esta información, relativa a nacimientos, defunciones, expediciones del DNI o tarjetas de identidad de extranjeros, adquisiciones de nacionalidad española, cambios en nombre y apellidos, así como a titulaciones escolares o académicas es canalizada a los Ayuntamientos a través del INE, junto con la correspondiente a las inscripciones de los españoles en los Registros de Matrícula

la Consulares cuando trasladan su residencia al extranjero.

La reforma legislativa de 1996 también supuso un cambio sustancial para las estadísticas demográficas al dotar al INE de una herramienta de enorme potencial utilizada como marco de encuestas demográficas. La propia Ley contempló que la coordinación del INE permitiría que los datos padronales pudieran servir de base para la elaboración de estadísticas de población a nivel nacional y que las cifras resultantes de las revisiones anuales pudieran ser declaradas oficiales por el Gobierno, pues anteriormente solo eran reconocidas como tales las cifras resultantes de las renovaciones padronales realizadas cada cinco años y, de forma conjunta con los censos de población, cada diez. Pero, además, no se disponía de forma continua (ni identificada) de la totalidad de la población residente en España, actualizada mensualmente.

Los datos de la renovación padronal del 1 de mayo de 1996 constituyeron el punto de arranque del actual sistema de gestión y coordinación padronal. No obstante, la informatización de los Padrones en los más de 8.000 municipios existentes en España no fue una tarea fácil, a pesar de que la propia Ley previó que para los municipios con insuficiente capacidad económica y de gestión fueran las Diputaciones Provinciales quienes asumieran su gestión informatizada.

Así, desde la reforma de la Ley y del Reglamento de Población, tras la publicación en el BOE de las instrucciones técnicas necesarias para la gestión, revisión y actualización del Padrón en 1997, se tardaron varios años en conseguir las copias informatizadas de los Padrones de la totalidad de los municipios y no fue hasta después del censo de población del 2001, último censo exhaustivo, cuando se pudo completar la información de los 23 municipios que, en 2003, aún no habían facilitado una copia de su Padrón.

Los problemas de los Ayuntamientos para ajustar sus procedimientos de gestión y enviar la información conforme a las especificaciones establecidas mediante los “ficheros de intercambio de información” establecidos en las citadas instrucciones, diseñados con el fin de homogeneizar los

¹ De uso obligatorio a partir de 2015.

² Nombre, apellidos, sexo, domicilio habitual, nacionalidad, lugar y fecha de nacimiento, número de documento nacional de identidad o del documento previsto en la Ley para extranjeros, certificado o título escolar o académico que se posea. Estos datos están determinados en la propia Ley.



datos, permitiendo su tratamiento y coordinación, junto con la falta de sincronía en la recepción de los ficheros padronales de la totalidad de los municipios, hasta que un alto porcentaje de ellos o los más poblados estuvieron en disposición de remitir las variaciones de forma mensual y periódica, dificultaron durante años la consolidación de la base padronal del INE.

EL EMPADRONAMIENTO DE LOS EXTRANJEROS Y LA REFORMA LEGAL DE 2003

A ello hubo que sumar las dificultades añadidas que supusieron, en una incipiente puesta en marcha del intercambio mensual de variaciones (cuando todavía no se disponía aún de la información procedente de otros organismos prevista en la ley, como los DNI, NIEX, titulaciones...), tener que implantar el procedimiento de caducidad de las inscripciones de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente³ (ENCARP en el argot padronal) que no renueven su inscripción padronal cada dos años, como consecuencia de la modificación de la Ley 7/1985 por

la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Pues es necesario poner de manifiesto que la Ley de 1996 también estableció que *Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente*. Es decir, incluidos los extranjeros con independencia de su situación de residencia legal en España. De hecho en el artículo 18.2 de la Ley 7/1985 se indica que su inscripción en el Padrón municipal no constituirá prueba de su residencia legal en España ni les atribuya ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España.

No obstante, el incremento totalmente imprevisto y desmesurado de la población extranjera a partir del año 2001, con porcentajes de variación de hasta un 48% y más de 600.000 extranjeros al año, hicieron necesario establecer un mecanismo de control y depuración de los Padrones municipales, que simplificara el procedimiento para dar de baja a los extranjeros que pudieran abandonar España.

El sistema de gestión implantado con la reforma de 1996 preveía que se diera de baja de forma "automática" a los españoles que se trasladaran al

³ Actualmente denominada de larga duración.

extranjero, al establecer la formación del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE) a partir de los datos existentes en los Registros de Matrícula Consulares y su coordinación con los Padrones municipales, de manera que todo español que traslade su residencia de España al extranjero tiene la obligación de inscribirse en el Registro de Matrícula Consular, inscripción que es comunicada por el Ministerio de Asuntos Exteriores al INE, que a su vez la traslada al municipio de procedencia, donde sin más trámite debe darse de baja en el Padrón municipal al interesado. Recíprocamente, las altas en el Padrón del municipio donde fijen su residencia aquellos españoles residentes en el extranjero que trasladen su residencia a territorio español ocasionan la baja en el Registro de matrícula de la Oficina o Sección Consular donde estuvieran previamente inscritos.

Hasta 2003, cuando los extranjeros abandonaban España, el único procedimiento previsto para darlos de baja en el Padrón, salvo que ellos lo solicitaran de forma voluntaria, era el procedimiento de baja de oficio contemplado en el Reglamento de Población

Este “mecanismo automático”, sin embargo, no es aplicable a los extranjeros, al no existir la posibilidad de intercambio de información con el resto de países del mundo (si ya es complicado con los miles de municipios españoles, podríamos imaginar cómo sería con el resto de países del mundo, pero, además, ni siquiera los países de nuestro entorno de la Unión Europea disponen de registros de población coordinados de toda su población con los que poder contrastar las entradas y salidas de sus nacionales, salvo acaso los países nórdicos, y no digamos nada de los países africanos o asiáticos).

Es más, hasta 2003, cuando los extranjeros abandonaban España, el único procedimiento previsto para darlos de baja en el Padrón (salvo que ellos lo solicitaran de forma voluntaria, lo cual es bastante inusual) era el procedimiento de baja de oficio contemplado en el Reglamento de Población,

aplicable tanto a españoles como extranjeros que incumplen el requisito de residencia de forma habitual en el municipio, y para el que es preciso llevar a cabo un complejo procedimiento administrativo con trámite de audiencia al interesado, que si no se puede practicar debe notificarse a través del BOE, y exige recabar el informe favorable de la correspondiente Sección Provincial del Consejo de Empadronamiento si el interesado no manifiesta expresamente su conformidad con la baja.

EL CONSEJO DE EMPADRONAMIENTO

El Consejo de Empadronamiento es un órgano colegiado de colaboración entre la Administración General del Estado (AGE) y los Entes Locales en materia padronal, presidido por el Presidente del INE y formado por representantes de la AGE y de los Entes Locales. Funciona en Pleno y en Comisión, existiendo en cada provincia una Sección Provincial, cuya creación también se estableció con la reforma legal de 1996.

Entre sus funciones están la elaboración de la propuesta vinculante de resolución de discrepancias que surjan en materia de empadronamiento entre los Ayuntamientos y el INE, informar la propuesta de cifras oficiales de población de los municipios españoles que el Presidente del INE eleva al Gobierno para su aprobación mediante Real Decreto, así como la propuesta de aprobación de instrucciones técnicas precisas para la gestión de los Padrones municipales. A las Secciones Provinciales les corresponde fundamentalmente informar las discrepancias que se susciten en su ámbito geográfico, así como las altas y bajas de oficio realizadas por los Ayuntamientos de su provincia.

El papel del Consejo en estos años ha sido determinante para la consolidación del sistema de coordinación de los Padrones, al emanar del mismo las instrucciones técnicas para la gestión de los Padrones municipales: el diseño de registro de los ficheros de intercambio de información y los distintos errores e incidencias creados para la coordinación, la resolución de discrepancias entre Ayuntamientos (duplicidades) y el establecimiento del procedimiento de obtención de las cifras oficiales de población, mediante la definición de los criterios que se aplican para la contabilización de los registros padronales, según se vean afectados por determinadas incidencias de coordinación, y todo ello ser asumido por los Ayuntamientos (que no olvidemos gozan de autonomía de gestión en su ámbito propio) al aprobarse de forma conjun-

ta y consensuada con los representantes locales (pertenecientes a la Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP) y de la AGE (INE, Oficina del Censo Electoral, Ministerio de Política Territorial y Función Pública y M^e de Asuntos Exteriores y Cooperación).

LA COMPROBACIÓN DE RESIDENCIA DE LOS EXTRANJEROS NO_ENCSARP

Volviendo a la problemática de los extranjeros, la modificación de la Ley en 2003 proporcionó un mecanismo más ágil para facilitar la baja en el Padrón de los extranjeros ENCSARP que hubieran abandonado España. Sin embargo, este procedimiento no es aplicable al colectivo de extranjeros comunitarios o con autorización de residencia de larga duración⁴ (extranjeros NO_ENCSARP), por lo que la falta de actualización de este colectivo restaba credibilidad a los Padrones municipales, sobre todo por el también considerable incremento de la población comunitaria en los años sucesivos. Si en 2003 el nº de comunitarios era de 629.358, en 2009 ya eran 2.273.226.

Fue precisamente en el seno del Consejo de Empadronamiento donde los propios representantes locales propusieron que se estableciera un procedimiento de comprobación de residencia periódica para este colectivo desde el año 2009. Las comprobaciones se efectúan en función de si están inscritos o no en el Registro Central de Extranjeros (obligatorio para todos los comunitarios desde 2007) y de la antigüedad de su última inscripción padronal. En caso de no estar inscritos y no haber tenido variaciones deben realizarse cada dos años y cada cinco si tienen una tarjeta de residencia caducada⁵ o un certificado de inscripción de ciudadano de la Unión expedido hace más de cinco años.

Debido a la magnitud de las comprobaciones en algunos municipios, la implantación del procedimiento se ha realizado de forma paulatina y para incentivar su aplicación se acordó la repercusión en las cifras de población de forma progresiva desde el año 2013, de manera que si no se alcanzaba determinado porcentaje de gestión respecto a las comprobaciones solicitadas no se contabilizaba ninguno de los NO_ENCSARP comunicados para comprobar su residencia. Finalmente, desde las

cifras a 1-1-2017 se descuentan sin restricciones todos los NO_ENCSARP para los que se ha solicitado comprobación de residencia y no se ha recibido confirmación de la misma.

Por todo ello, y como conclusión, a día de hoy puede decirse que la calidad del Padrón ha mejorado muchísimo desde la implantación del sistema de coordinación y a ello ha contribuido también la actualización de las instrucciones técnicas en 2015, que ha incorporado este procedimiento y unificado las Resoluciones anteriores de 1997 y 2005, así como los distintos acuerdos del Consejo de Empadronamiento para mejorar y clarificar la gestión padronal en estos años, junto con una nueva Resolución sobre el procedimiento de cifras en 2018 y la permanente actualización de las Normas para el tratamiento de las incidencias derivadas de la coordinación padronal.

Normativa reguladora

- Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local (arts. 12 a 18) (modificada por la Ley 4/1996 y la Ley Orgánica 14/2003)
- Real Decreto 1690/1986 Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (Título 2, arts. 53 a 107) (mod. RD 2612/1996)
- Resolución de 30 de enero de 2015 del Presidente del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-3109
- Resolución de 20 de julio de 2018 de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la revisión anual del Padrón municipal y sobre el procedimiento de obtención de la propuesta de cifras oficiales de población (se aplicará a partir de 2019) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-12742
- Acuerdos del Consejo de Empadronamiento
- Diseños de registro de los Ficheros de Intercambio de información INE-Ayuntamientos (<https://idapadron.ine.es/repositorio/DisReg/disreg.HTML>)
- Normas para el tratamiento de las incidencias resultantes de la incorporación de las variaciones mensuales a los ficheros padronales del INE (<https://idapadron.ine.es/repositorio/DisReg/indice.htm>)

⁴ Antiguamente permanente.

⁵ Para extranjeros no comunitarios con autorización de residencia de larga duración.