

Estudio sobre el padrón municipal de habitantes.

José Antonio Suero Salamanca.*

SUMARIO. 1 Introducción. Antecedentes históricos. 2. Concepto. 3. Alcance y finalidad. 4. Clasificación de la población y significación padronal. 5. Límites. 6. Competencia para la formación, mantenimiento, revisión y custodia del padrón municipal. 7. Gestión del padrón municipal. 8. Contenido. 9. Sanciones a particulares que infrinjan sus obligaciones respecto al empadronamiento. 10. Padrón de españoles residentes en el extranjero. 11. Censo de población y padrón municipal. 12. Censo electoral. El fichero nacional de electores. 13. Acceso a los datos del padrón. 14. Utilización, difusión y secreto estadístico del padrón. 15. Conclusiones finales.

1.- INTRODUCCIÓN. ANTECEDENTES HISTORICOS.

El municipio es el marco tradicional de la convivencia civil y el núcleo fundamental y principio de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. Como asentamiento de población ha sido secularmente motor de progreso y esplendor en nuestro mundo occidental.

Esta entidad local básica que es el municipio no existiría si no contara con unos elementos esenciales, elementos que convertirán un ente abstracto en un sujeto de derecho. Estos elementos esenciales del municipio, como señala el art. 11.2 LRBRL, son el territorio, la organización y la población.

De estos tres factores, el de población es el que nos interesa en nuestro estudio, la población como elemento eminentemente personal, como expresión del vínculo existente entre el individuo y el municipio. El formar parte de la población de un determinado municipio significa el gozar de un estatuto, es decir, de una serie de derechos y deberes del ciudadano en relación con el ayuntamiento.

De poco serviría determinar este estatuto de la vecindad si no existiera algún instrumento que fije de forma pública y fehaciente quiénes constituyen la población municipal. El documento que esto determinará es el Padrón Municipal de Habitantes que deben elaborar periódicamente los ayuntamientos bajo la dirección del INE.

El Padrón Municipal ha sido siempre una lista, relación o nómina de personas que sirvió y sirve para acreditar su residencia y clasificación vecinal.

ÿ Publicado en Actualidad Administrativa ? N° 15 – 12 al 18 de abril de 1999

* Jefe del Servicio de Estadística. Ayuntamiento de Sevilla.

* Siglas utilizadas: **INE**: Instituto Nacional de Estadística. **LOREG**: Ley Orgánica de Régimen Electoral General. **LRBRL**: Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, L 7/1985, 2 de abril. **RP**: Reglamento de Población de Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

Remitiéndonos a las primeras clasificaciones escritas de este documento en el Derecho Municipal español podemos llegar hasta las parroquias como las primeras unidades integradoras de los concejos medievales. Estas parroquias llevaban un padrón en el que se inscribían los habitantes. La condición de vecino sólo se confería a los que se inscribían en esos padrones.

Aunque existan precedentes preconstitucionales, el Padrón no nace en nuestro Derecho hasta la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias de la Península, Islas y Posesiones adyacentes de 3 de febrero de 1823. En su art. 6 se ordenaba a los ayuntamientos formar en el mes de enero de cada año el Padrón General para el gobierno y administración de sus respectivos pueblos. Toda esta normativa tuvo una puesta en práctica escasa.

La Ley de 1870 intentará crear un documento único, de carácter público, fehaciente y válido a efectos administrativos, dando seguridad y fijeza al estatuto de la vecindad que tan importantes consecuencias jurídicas tendrán para las personas. La elaboración de este documento se configura como una obligación de los ayuntamientos. Esta obligación no se cumplió con mucho rigor, y por lo tanto, fue normal el tachar como inexactos a los padrones.

La ley de 1870 se mantendrá sin muchas variaciones hasta el Estatuto Municipal y Reglamento de Población de 1924. Esta regulación no modificará excesivamente la norma anterior, pero iniciará un proceso de vinculación del Padrón a los Servicios Estatales de Estadísticas lo cual representará un perfeccionamiento mayor que aquél. Esta intervención se ira acrecentando, otorgándose al Instituto Nacional de Estadística por el Texto Refundido de 1935 la competencia para dictar instrucciones y directrices de carácter técnico para su elaboración y gestión para aprobar el Padrón al efecto de comprobar el cumplimiento de los mismos.

2. CONCEPTO

La tradicional definición del Padrón, como documento público, cede a la nueva concepción que se hace constar en la Ley 4/1996 de 10 de enero, de su carácter de registro administrativo, mientras que se reserva el citado carácter de documentos públicos a las certificaciones que del Padrón se expidan por los funcionarios que ostentan la potestad certificadora.

3.- BALANCE Y FINALIDAD

Se ha concretado el alcance y finalidad del Padrón Municipal, dando a sus datos el carácter de prueba no sólo de la residencia en el municipio, sino también del domicilio en el mismo.

La finalidad y el significado jurídico del Padrón parecen claros: la vinculación de una persona a un municipio como parte integrante de su población con exclusión de todos los demás, hace variar la situación jurídica de la persona, influyendo en su capacidad de obrar administrativa y en la esfera de sus derechos privados, originándose un verdadero *status* jurídico-administrativo. Este *status* permite que los vecinos de un ayuntamiento sean titulares de un conjunto de derecho y deberes.

La vecindad administrativa se nos presenta como un vínculo jurídico-administrativo que une a la persona con el municipio del que forma parte. No es indiferente ser vecino de un municipio u otro. La relación vecino-municipio puede tener rasgos diferentes según la concreta vecindad municipal. La autonomía local propicia un diferente tratamiento a los habitantes de cada municipio en campos tan significativos como: fiscal, administrativo, patrimonial, jurídico, etc.

Por tanto, queda fijada con toda claridad la importancia del Padrón Municipal; el empadronamiento determina la posibilidad de ejercer derechos y deberes en un ayuntamiento o en otro.

El art. 56 RP reproduce el contenido del art. 18 LRBRL que trata de recoger en su contenido una serie de derechos y deberes de los vecinos con vocación de auténtico estatuto del vecino, aunque se queda en un modesto catálogo desordenado de unos y otros. Con objeto de analizar el contenido del citado art. 18 LRBRL (y, por tanto, del art. 56 RP) con mayor rigor metodológico, clasificaremos los derechos y deberes enunciándolos con arreglo al orden siguiente:

1. Derechos y deberes políticos.

1.1. Derechos políticos.

1.1.1. < Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.>

Este derecho de los vecinos tiene su soporte en el texto constitucional (art 23.1 CE), según el cual:

<Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.>

1.1.2. <Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuestos en las Leyes.>

Se trata de la aplicación de la previsión constitucional contenida en el citado art. 23 CE.

Un destacado instrumento de participación de los ciudadanos en la vida pública, especialmente local, lo constituyen las asociaciones de vecinos. El propio ordenamiento jurídico trata de fomentar estas asociaciones como manifestación asociativa democrática dirigida a procurar la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, asumiendo, entre otras la función de informar y concienciar a la opinión pública sobre situaciones que considere injustas o lesivas al colectivo o a alguno de sus miembros.

Se une así una idea administrativa, la vecindad, con un concepto político, el sufragio, activo y pasivo, este último no exclusivamente predicable de los vecinos propiamente dichos, ya que la LOREG, no exige la condición de vecino para ser elegible.

Además, la modificación del art. 3.2 CE ha extendido este derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales a los nacionales de los Estados de la Unión Europea, además de a los países con los que exista, al efecto, Tratado de reciprocidad.

1.1.3.<Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración Municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el art. 105 de la Constitución.>

Son dos los derechos incluidos en este epígrafe: el de información y el de petición.

El derecho de información viene reconocido en el art. 105.b) CE el cual establece que la ley regulará:

<El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.>

En lo relativo al derecho de petición, la LBRL mantiene una filosofía de reconocimiento del más amplio ámbito de legitimación para <dirigir solicitudes a la Administración Municipal con relación a todos los expedientes y documentación municipal...>. La Ley da por supuesto que los vecinos, por el mero hecho de serlo, tienen interés en todos los expedientes.

1.1.4.< Pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley.>

Los ayuntamientos pueden celebrar consultas populares relativas a asuntos de índole municipal, en sus respectivos territorios, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización.

1.2. Deberes políticos.

1.2.1 <...en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de Gobierno y Administración Municipal.>

Se trata de un deber que se puede convertir en un derecho, en el sentido de que ningún vecino pueda ser excluido de este tipo de colaboración voluntaria.

2. Derechos y deberes económicos.

2.1. Derechos económicos.

2.1.1< acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables..>

2.2. Deberes económicos.

2.2.1 <Contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.>

Las cargas económicas a que el art. 18 LRBRL se refiere son las derivadas de la vinculación personal de vecindad, ya que las derivadas de la posesión de bienes en el municipio alcanza a los que no tienen la cualidad de vecinos.

3. Derechos como usuario de servicios públicos municipales.

3.1. <Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales.>

Aunque sistemáticamente pudiera parecer que sólo los vecinos tienen derecho a la utilización de los servicios municipales, no cabe la menor duda que esta utilización es un derecho de cualquier habitante, sea o no vecino.

3.2. <Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.>

Esta legitimación es una auténtica novedad de la LRBRL. Aunque los servicios públicos municipales se dirigen normalmente, a toda la población, es lo cierto que la legitimación se concede –expresamente– sólo a los vecinos. Debe recordarse, no obstante, que por imperativo constitucional, <todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado> (art. 139.1 CE).

4. Otros derechos y deberes.

4.1. <Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes.>

El carácter de catálogo de derechos y deberes que se anuncian en el art. 18 LRBRL no puede ser cerrado, ya que la legislación sectorial contiene gran variedad de aquellos y éstos. Desde la altura del texto constitucional, se pueden ir conociendo los derechos y deberes de los ciudadanos, por simple recorrido del contenido de los arts. del Título I del Texto Constitucional.

Hemos visto hasta ahora el significado que el Padrón tiene para los ciudadanos, pero ¿qué significaría para el municipio?. Además del vínculo que se establece entre entidad local y ciudadano, aparecen otros efectos, esencialmente en dos campos: a) Elecciones locales; b) Hacienda Local.

a). *Elecciones locales*: la Ley Electoral señala que cada término municipal constituye una circunscripción, atribuyéndolo a cada municipio, según el art. 179 LOREG, un número de concejales dependiendo de la población que esté recogida en su Padrón de Habitantes. Así por ejemplo, a municipios con población entre 50.001 y 100.000 habitantes le atribuye 25 concejales; de 100.001 en adelante, un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción añadiéndose uno más cuando el resultado sea número par.

b). *Hacienda Local*: la estructura del sistema de recursos de las entidades locales constituyó el reto más difícil que tuvo que afrontar el legislador a la hora de abordar la reforma de las Haciendas locales. La tradicional insuficiencia financiera del sector local se intentó superar mediante la utilización de dos mecanismos constitucionalmente previstos para ello, esto es, los tributos y la participación en los tributos del Estado.

El nuevo Régimen Local español, plasmado en la Ley de Bases de 2 de abril de 1985, intenta remediar el secular problema de nuestros municipios: La excesiva subordinación a entes territoriales superiores. La solución sería el principio de autonomía, es decir, la posibilidad de que cada municipio gestione sus propios intereses. Este principio se convertiría en una mera declaración *ad pompan*, si no estuviera respaldado por otro, el de suficiencia financiera. La significación sería la posibilidad de contar con unos recursos económicos suficientes, determinando libremente el volumen de los mismos y la organización de sus gastos.

La suficiencia financiera adquiere su consagración institucional en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1988, y además encuentra los mecanismos necesarios para poder hacerlo realidad. A tal fin, se ponen a disposición de las entidades locales las dos vías fundamentales señaladas anteriormente. Estas vías guardan una relación muy estrecha con el Padrón. En cuanto a los tributos propios, porque a más habitantes se podrá imponer una mayor presión fiscal a través de incrementos en las cuotas, en el tipo de gravamen, etc.

Pero donde resulta definitiva la cuestión del número de habitantes, será en la participación del municipio en los tributos del Estado. Esta cuestión está recogida en el Título II, capítulo III de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

En este capítulo, se dice que los municipios dispondrán de un porcentaje de participación del municipio en los tributos del Estado. En su art. 115 la Ley contiene las reglas que se seguirán para atribuir esta participación y que son las siguientes:

- El 70% en función del número de habitantes de derecho de cada municipio, según el último Padrón Municipal oficialmente aprobado.
- El 25% en función del número de habitantes de derecho, ponderado según el esfuerzo fiscal medio de cada municipio, en el ejercicio anterior al que se refiere la participación de ingresos.
- El 5% en función del número de unidades escolares de Educación General Básica, Preescolar y Especial, existentes en centros públicos en que los inmuebles pertenezcan a los municipios, o en atención a los gastos de conservación y mantenimiento que deban correr a cargo de los mismos.

Estas tres reglas demuestran que el número de habitantes es esencial a la hora de determinar la participación del municipio en los tributos del Estado: a mayor número de habitantes, mayor participación.

La importancia del Padrón, desde un punto de vista tanto electoral como económico, ha quedado demostrada. De la exactitud de los datos recogidos en el Padrón depende no sólo que sus órganos representativos tengan un mayor número de miembros, sino también que su Hacienda se vea nutrida de unos ingresos superiores.

4. CLASIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN Y SIGNIFICACIÓN PADRONAL.

El art. 15 LRBRL señala lo siguiente: *<El conjunto de personas inscritas en el Padrón Municipal constituye la población del municipio. Los inscritos en el Padrón*

Municipal son los vecinos del municipio. La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón.> El criterio que la legislación local utiliza para atribuir la vecindad en un determinado municipio es la residencia habitual.

El concepto de vecino adquiere una amplitud extraordinaria. Se elimina la distinción entre vecino y domiciliado, que se establecía por ser diferentes los derechos y deberes de los mismos. Sin embargo, la diferencia entre ambos conceptos era más ficticia que real, pues los derechos y deberes que se les reconocían estaban condicionados a las leyes específicas que los desarrollaban.

También se ha eliminado la inclusión de los transeúntes en el Padrón, ya que al no conferir ningún derecho a la población que se inscribía como tal, la utilización de esta figura padronal era prácticamente nula, complicando inútilmente la gestión del Padrón a los ayuntamientos.

Recordemos que el catálogo de derechos y deberes del art. 18 LRBRL va estrictamente dirigido a los vecinos.

Por tanto, el valor del Padrón está en que permite conocer de forma fehaciente quiénes son los vecinos en un determinado término municipal. Esta finalidad es la que da relieve y sentido jurídico al Padrón. Sus datos tienen el carácter de prueba no sólo de la residencia en el municipio, sino también del domicilio habitual en el mismo.

Parece claro que los datos contenidos en el Padrón son completos y exactos, por lo que únicamente podrán ser tenidos como vecinos los que en él aparezcan inscritos. De todas formas, esta presunción podría ser impugnada siempre que existiera prueba en contrario, y hay que reconocer también las deficiencias que esta figura tiene en relación con otros registros públicos. Estas deficiencias vienen marcadas muchas veces por el no empadronamiento de alguno particulares, y ello a pesar de que la inscripción tiene un carácter obligatorio (art 15 LRBRL) y de la posibilidad sancionadora del ayuntamiento (art. 107 RP).

5. LIMITES

La LRBRL establece en su art. 16.3 lo siguiente: *<Los datos de Padrón municipal se cederán a otras Administraciones Públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También puede servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública>*.

Fuera de estos supuestos, los datos del Padrón son confidenciales y el acceso a los mismos se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal¹ y

¹ Las referencias a LORTAD deben entenderse realizadas, actualmente, respecto a la Ley Orgánica 15/99, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter Personal.

en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En este último aspecto, pueden recordarse a este efecto los preceptos constitucionales siguientes:

Art. 16.2: *<Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.>*

Art. 18.1: *<Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.>*

Art. 18.4: *<La Ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos.>*

Art. 24.2: *<La Ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.>*

6. COMPETENCIA PARA LA FORMACIÓN, MANTENIMIENTO, REVISIÓN Y CUSTODIA DEL PADRÓN MUNICIPAL.

El art. 17.1 LRBRL prevé: *<La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón corresponde al ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.>*

La Ley 4/1996, de 10 de enero, por la que se modifica la Ley 7/1995, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en relación con el Padrón Municipal, suprimió las anteriores renovaciones quinquenales, normalizó la informatización del Padrón y facilitó la actualización permanente del mismo. De esta manera, la calidad de la información acumulada se encuentra en constante proceso de depuración.

Por otra parte, la supresión de las renovaciones supone una simplificación administrativa, elimina molestias a los ciudadanos y facilita la gestión del Censo Electoral, pues las renovaciones patronales constituyen un elemento perturbador del mismo por las numerosas altas y bajas ficticias que producen.

Por ello, esta nueva redacción de la Ley 7/1985 normaliza la informatización del Padrón, a fin de que no sea necesario realizar renovaciones quinquenales y pueda establecerse una coordinación entre los padrones de todos los municipios, evitando así que se produzcan errores inherentes a la gestión individualizada de cada Padrón, a la vez que facilita la actualización permanente del mismo, con lo que se puede obtener unas cifras de población ajustadas a la realidad en un corto plazo y, por tanto, puedan ser declaradas oficiales por el Gobierno, anualmente, a propuesta del Instituto Nacional de Estadística.

Esta nueva forma de gestionar el Padrón elimina la posibilidad de que se produzcan determinados tipos de errores, pero siempre es posible que, con el transcurso del tiempo, se produzcan desviaciones entre los datos del Padrón y la realidad, debidas,

principalmente, a la no comunicación de los cambios del municipio de residencia o de domicilio dentro del mismo municipio. Para permitir la detección y corrección de estas desviaciones, se ha previsto la realización de contraste de la información padronal con la realidad.

<Los ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad.>

Si un ayuntamiento no llevare a cabo dichas actuaciones, el Instituto Nacional de Estadística, previo informe del Consejo de Empadronamiento, podrá acudir a la ejecución sustitutoria prevista en el art. 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, sin perjuicio de los recursos jurisdiccionales que procedan> (art. 62 RP).

<Los distintos órganos y organismos de la Administración General del Estado competentes por razón de la materia remitirán periódicamente a cada ayuntamiento información sobre las variaciones de los datos de sus vecinos que con carácter obligatorio deben figurar en el Padrón Municipal, a fin de que puedan mantener debidamente comprobados y actualizados dichos datos.>

En particular, esta remisión de datos deberá ser efectuada por las Oficinas del Registro Civil en cuanto a nacimientos, defunciones, y cambios de nombre, de apellidos, de sexo y de nacionalidad, con las limitaciones que imponga su legislación específica; Por el Ministerio del Interior en cuanto a expediciones de documentos nacionales de identidad y de tarjetas de residencia y por el Ministerio de Educación y Cultura en cuanto a titulaciones escolares y académicas que expida o reconozca.

En los casos de las Oficinas del Registro Civil y del Ministerio del Interior, la remisión de los datos deberá efectuarse mensualmente (art 63 RP).

<Las comunicaciones de datos mencionados en el artículo anterior podrán ser canalizadas a través del Instituto Nacional de Estadística. Siempre que sea posible, todas las comunicaciones interadministrativas se llevarán a cabo por medios informáticos o telemáticos, respetando las instrucciones normalizadoras que se dicten al efecto> (art 64 RP)

<Los ayuntamientos remitirán mensualmente al Instituto Nacional de Estadística, por medios informáticos o telemáticos las variaciones que se hayan producido en los datos de sus Padrones Municipales, para que este Organismo pueda ejercer las tareas de coordinación encomendadas en el art. 17.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, sin perjuicio de la información que deben remitir a la Oficina del Censo Electoral para la actualización mensual del Censo Electoral> (art. 65 RP)

<Con la misma periodicidad y por el mismo procedimiento mencionados en el artículo anterior, el Instituto Nacional de Estadística comunicará a los ayuntamientos las discrepancias detectadas en los datos de sus

Padrones Municipales, con el fin de que introduzcan las modificaciones pertinentes>

<Análogamente, la Oficina del Censo Electoral comunicará a los ayuntamientos las variaciones en el Censo Electoral realizadas al amparo de la legislación vigente, para que introduzcan en su Padrón Municipal las modificaciones pertinentes, a fin de que en todo momento exista la necesaria concordancia entre los datos del Padrón municipal y del Censo Electoral> (art. 66 RP)

<Todos los vecinos deben comunicar a su ayuntamiento las variaciones que experimenten sus circunstancias personales en la medida en que impliquen una modificación de los datos que deben figurar en el Padrón Municipal con carácter obligatorio. Cuando la variación afecte a menores de edad o incapacitados esta obligación corresponde a sus padres o tutores> (art 68 RP).

<Con las informaciones recibidas de las demás Administraciones Públicas, con las variaciones comunicadas por los vecinos, y con los resultados de los trabajos realizados por los propios ayuntamientos, éstos actualizarán los datos del Padrón Municipal>.

Siempre que se produzcan actualizaciones, el ayuntamiento deberá poner en conocimiento de cada vecino afectado los datos que figuran en su inscripción padronal, para su información y para que puedan comunicar a dicho ayuntamiento las rectificaciones o variaciones que procedan.

La notificación a los vecinos del contenido de sus datos padronales se efectuará por el ayuntamiento de manera que todo vecino tenga la oportunidad de conocer la información que le concierna al menos una vez cada cinco años. (art 69 RP). El plazo se computa individualizadamente.

En el RP vigente se cambia la anterior terminología de rectificación anual por la de revisión padronal con referencia al 1 de enero de cada año.

Las operaciones administrativas son las siguientes:

- a) Aprobación por el ayuntamiento de la revisión padronal anual. Esta aprobación corresponderá al Pleno.
- b) Remisión de los resultados al INE. La remisión la realizará el alcalde.
- c) En caso de discrepancia, el INE las someterá al Consejo de Empadronamiento para su informe, que tendrá carácter vinculante.
- d) El Gobierno de la Nación aprobará las cifras oficiales de población de los municipios españoles, por Real Decreto, que se publicará en el BOE.
- e) Las cifras oficiales serán remitidas, asimismo, al Registro de Entidades Locales y a los municipios.

El ayuntamiento facilitará a todos los que vivan en su término hojas padronales o formularios para que les notifiquen los datos de inscripción.

La hoja padronal o formulario será firmada por todos los vecinos cuyos datos figuren en la misma o, en su caso, por su representante legal. El ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto, la presentación del documento nacional de identidad o tarjeta de residencia, el libro de familia, el título que legitime la ocupación u otros documentos análogos.

7. GESTION DEL PADRÓN MUNICIPAL.

A) Gestión de las bajas.

- a) *Bajas por defunción.* El Registro Civil o, en su caso el Instituto Nacional de Estadística, facilitará mensualmente a cada ayuntamiento la información sobre las personas que deben ser dadas de baja en el Padrón por defunción.
- b) *Bajas por cambio de residencia.* El cambio de residencia a otro municipio o país producirá una baja por este concepto. El cambio de domicilio dentro del mismo municipio no da lugar a baja en el mismo, tan sólo ocasiona una modificación de los datos reflejados en el Padrón.
- c) *Bajas por inscripción indebida.* El ayuntamiento dará de baja las inscripciones de su Padrón que estén duplicadas en todos sus datos, conservando una sola de ellas.

Cuando se produzcan duplicidades en algunos datos de forma que presuma la existencia de alguna inscripción duplicada, el ayuntamiento remitirá un requerimiento al interesado al domicilio en que figura inscrito indicando las inscripciones duplicadas, para que comunique cuál de ellas es la inscripción que debe permanecer.

B) Gestión de las altas.

- a) *Altas por nacimiento.* El Registro Civil o, en su caso, el Instituto Nacional de Estadística remitirá mensualmente a cada ayuntamiento la información sobre las personas que deben ser dadas de alta en el Padrón por nacimiento.

Se podrán dar de alta en el Padrón a los nacidos, a solicitud de los padres que tengan su guarda o custodia o, en su defecto, de sus representantes legales, previa presentación del libro de familia o certificado de nacimiento.

- b) *Altas por cambio de residencia.* Toda persona que cambie de residencia está obligada a solicitar por escrito el alta en el Padrón del nuevo municipio, comunicando en la solicitud el municipio o país de procedencia.
- c) *Altas por omisión.* Aquellas personas que viviendo habitualmente en el municipio no figuran inscritas en su Padrón municipal deberán solicitar su inscripción en el mismo, por omisión. En la solicitud harán constar que no figuran o desconocen figurar inscritos en el Padrón de ningún otro municipio o en el Padrón de españoles residentes en el extranjero, y asimismo deberá

figurar que el interesado manifiesta su conformidad para que se proceda, de oficio, a la anulación de cualquier inscripción padronal, en el caso de que exista, anterior a la fecha de solicitud del alta por omisión.

C) Gestión de las modificaciones.

a) Modificaciones padronales por cambio de domicilio.

Las solicitudes que se produzcan como consecuencia de un cambio de domicilio dentro del municipio darán lugar a una modificación de los datos de inscripción en el Padrón Municipal y no a una baja seguida de un alta en el mismo.

b) Modificaciones por cambios en las características personales.

El ayuntamiento actualizará el Padrón con las variaciones comunicadas por los propios vecinos, así como con las informaciones que mensualmente reciba del Registro Civil relativas a cambios de nombre y apellidos, de sexo y de la nacionalidad, y del Ministerio del Interior en cuanto a expediciones de Documentos Nacionales de Identidad y de Tarjetas de Extranjeros. De igual manera, actuará con la información del Ministerio de Educación y Cultura en cuanto a titulaciones escolares y académicas que expida o reconozca.

8. CONTENIDO

La inscripción en el Padrón Municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos:

- a) Nombre y apellidos.
- b) Sexo
- c) Domicilio habitual
- d) Nacionalidad
- e) Lugar y fecha de nacimiento
- f) Número Nacional de Identidad o, tratándose de extranjeros del documento que lo sustituya.
- g) Certificado o título escolar o académico que se posea.
- h) Cuantos otros datos, puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales en la Constitución.

Con carácter voluntario, se podrán hacer constar los siguientes datos.

- a) Designación de las personas que pueden representar a cada inscrito ante la Oficina Consular a efectos padronales.
- b) Número de teléfono del domicilio en el país de residencia.
- c) Domicilio y número de teléfono del municipio de referencia en España.

Los datos del Padrón Municipal podrán cederse a otras Administraciones Públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para

asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública.

Fuera de estos supuestos, los datos del Padrón son confidenciales y el acceso a los mismos se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

9. SANCIONES A PARTICULARES QUE INFRIJAN SUS OBLIGACIONES RESPECTO AL EMPADRONAMIENTO.

La negativa de los españoles y extranjeros a cumplimentar las hojas de inscripción padronal, la falta de firma en éstas, las omisiones o falsedades producidas en las expresadas hojas o en las solicitudes de inscripción, así como el incumplimiento de las demás obligaciones dimanantes de los preceptos establecidos en el Reglamento de Población en relación con el empadronamiento, serán sancionadas por el alcalde conforme al art. 59 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, sin perjuicio, de cualquier otra clase de responsabilidad a que hubiera lugar.

Los padres de los menores de edad o incapacitados, o sus tutores o, en su caso, los residentes mayores de edad con bs que habiten, responderán del incumplimiento de las obligaciones indicadas y de las omisiones y falsedades producidas en las hojas de inscripción o en las solicitudes en relación con estos menores.

10. PADRÓN DE ESPAÑOLES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO.

De conformidad con lo establecido en el art. 17.5 LBRL: <La administración General del Estado, en colaboración con los ayuntamientos y Administraciones de las Comunidades Autónomas confeccionará un Padrón de españoles residentes en el extranjero, al que serán de aplicación las normas de esta Ley que regulan el Padrón Municipal.>

Las peculiaridades de este Padrón deriva de las especiales circunstancias de esta población española, sea o no ésta su única nacionalidad. Esta población inscrita en este Padrón especial no constituye “en ningún caso”, población del municipio. Se produce la realidad de españoles a los que se les reconoce la condición de vecinos de un municipio español, pero solamente a efectos electorales. Es decir, con menos derecho que los que se les reconoce formalmente a aquellos extranjeros a los que se les reconoce el derecho de sufragio activo y paso desde la modificación del art. 13.2 CE.

Se configura como obligación de los españoles que trasladen su residencia de España al extranjero o en el extranjero de una demarcación consular a otra la de solicitar el alta en el Registro de Matrícula de la oficina o sección consular en el país de destino. También están obligados los españoles que residan en el extranjero, si se trasladan a territorio español, a solicitar el alta en el municipio en el que van a fijar su residencia.

11. CENSO DE POBLACIÓN Y PADRÓN MUNICIPAL.

“La formación del censo de población, que constituye una competencia exclusiva del Instituto Nacional de Estadística, se apoyarán en los datos de los Padrones Municipales, se llevará a cabo prestando los ayuntamientos la colaboración que el Instituto Nacional de Estadística les solicite, y servirá para controlar la precisión de los datos padronales y, en su caso, para introducir en ellos las rectificaciones pertinentes.

En el desarrollo de esta operación tomarán las medidas necesarias para mantener separados los datos censales, sometidos al secreto estadístico, de los datos padronales de carácter nominal y con efectos esencialmente administrativos.

Los gastos en que incurran los ayuntamientos por causa de esta colaboración serán sufragados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado” (art. 79 RP).

La elaboración de los Censos Generales de la Nación, entre los que se encuentra el Censo de Población, corresponde al Instituto Nacional de Estadística, si bien para la organización y recogida de información cuenta con la colaboración de las corporaciones locales, esta colaboración es la única forma para que la actividad censal llegue hasta el rincón más apartado del territorio.

El Censo de Población es el resultado en cifras del empadronamiento y consiguiente recuento de habitantes, agrupados según diversas calidades y por etapas o años de edad. Tiene por objeto suministrar a la Administración la información necesaria sobre las estructuras económicas, sociales, demográficas y culturales de la población. La Administración utilizará todos estos datos para el ejercicio de sus competencias, muestras de investigación, etc., pero los Censos tienen también un importante significado jurídico, pues las cifras de población serán declaradas oficiales a todos los efectos.

La forma de obtención de los datos del Censo de Población será la misma que la utilizada por el Padrón, es decir, empadronamiento general de la población; por tanto, la organización y técnicas a emplear serán las mismas.

La interacción entre Censo de Población y Padrón adquiere un gran significado para éste último: la elaboración del Padrón bajo la dirección del Instituto Nacional de Estadística y la adquisición de una relevancia antes reservada al Censo de Población. Desde 1975, las cifras de población municipal serán declaradas oficiales a efectos administrativos.

En caso de discrepancia, prevalecen los datos censales sobre los padronales.

Junto a lo anterior, los datos contenidos en el Padrón Municipal pueden ser objeto de explotación estadística por parte del Instituto Nacional de Estadística, para lo cual los ayuntamientos deberán facilitarle la información que el mismo solicite.

12. CENSO ELECTORAL. EL FICHERO NACIONAL DE ELECTORES.

Directamente relacionado con el Padrón Municipal de habitantes, pero con una finalidad distinta, aparece el Censo Electoral, que es un elemento indispensable para garantizar la limpieza de cualquier elección democrática.

El Censo Electoral contiene la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente del derecho de sufragio. Está compuesto por el Censo de Electores residentes en España y por el Censo de los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero.

A lo largo del articulado de la LOREG queda plasmada la misma relación entre el Censo Electoral y el Padrón Municipal. Los ayuntamientos asumen importantes competencias tanto en la formación como en la rectificación del Censo Electoral y la fuente de la que procederán todos los datos para la realización de esta función serán los Padrones Municipales de Habitantes.

La aportación de los ayuntamientos a la formación del Censo Electoral puede calificarse como fundamental.

Para la actualización del censo, los ayuntamientos enviarán mensualmente, en los plazos fijados por la Oficina del Censo Electoral, a la Delegación Provincial correspondiente de la Oficina del Censo Electoral, una relación documentada en la forma prevista por las instrucciones de dicho organismo, con los siguientes datos:

- a) Las variaciones habidas durante el mes anterior en el callejero.
- b) Las altas de los residentes, mayores de edad con referencia al último día del mes anterior y las bajas producidas hasta esa fecha.
- c) Los cambios de domicilio de los inscritos en el censo electoral, así como las modificaciones de sus datos de inscripción producidas durante el mes anterior.

Todos estos datos que debe remitir el ayuntamiento a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo electoral salen del Padrón Municipal de Habitantes y de aquí la importancia de la interrelación existente entre Censo electoral y Padrón.

Es importante señalar, no obstante, que la inscripción en el Padrón Municipal no es condición imprescindible para figurar en el Censo Electoral, si se acredita por cualquier medio admisible en derecho la residencia efectiva en el municipio en cuyo Censo Electoral se pretende la inscripción.

Es obligado hacer referencia, dentro de esta materia, al derecho de sufragio activo de los residentes extranjeros en España; así lo expresa el art. 13.2 CE y también el art. 176 LOREG. Este derecho de sufragio podrá ejercitarse con ocasión de elecciones municipales y siempre que exista una reciprocidad que permita a los españoles ejercitar el voto en dichas elecciones. Tanto la LRBRL (art. 18) como el RP (art. 56.1) recogen esta posibilidad. El Gobierno debe comunicar a la Oficina del Censo Electoral la relación de Estados extranjeros cuyos nacionales, residentes en España, deban ser inscritos en el Censo.

Como último punto de la relación Censo Electoral- Padrón estaría el Fichero Nacional de Electores en el que constan los datos de la inscripción en el Censo Electoral ordenados nominativamente.

13. ACCESO A LOS DATOS DEL PADRÓN.

A. Cesión de datos a otras Administraciones Públicas.

Según el art. 11.2 c) de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, prevé que la cesión de datos entre Administraciones Públicas podrá realizarse sin el consentimiento del afectado. Así se ha concretado en el art. 16 LRBRL, en su nueva redacción, pero limitando el alcance de dicha cesión de datos padronales, a los supuestos en que tales datos sean necesarios para la Administración demandante de los mismos, para el ejercicio de sus competencias y exclusivamente para asuntos en que la residencia o el domicilio sean relevantes.

En otro caso, los datos del Padrón son confidenciales y gozan de protección legal en cuanto que los datos de carácter personal, en la medida que afectan a la intimidad y dignidad de las personas, requieren el consentimiento del afectado para su difusión o entrega a quienes no sean interesados legítimos.

La citada Ley 5/1992 ha sido parcialmente desarrolladas por el RD 1332/1994 que aclara que los datos de los Padronales fiscales están igualmente protegidos y no pueden ser objetos de libre consulta ni ser facilitados datos de los mismos. Pueden, naturalmente, ser consultados en el período de información pública.

B. Acceso a los datos del padrón por los particulares

Ya ha quedado expuesto que es muy limitado el acceso a los datos padronales por parte de otras Administraciones Públicas. Pues bien, los particulares no tienen derecho al acceso a los datos del Padrón, salvo los propios interesados. La legislación autonómica ya ha comenzado a regular esta materia y en los mismos términos que los ya referidos.

El art. 8 de la Ley 4/1989 de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, señala que “La actividad estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía se ajustará en todo momento a los principios de respeto a la intimidad, secreto estadístico, obligatoriedad del suministro de información, rigor y corrección técnica, difusión de resultados y seguridad en el almacenamiento y transmisión de la información.”

14. UTILIZACIÓN, DIFUSIÓN Y SECRETO ESTADÍSTICO DEL PADRÓN.

La utilización masiva de las técnicas informáticas en la sociedad en la sociedad actual y, por lo tanto, en las entidades locales, ha hecho que la información sobre las personas que nunca había constituido problema alguno, plantee diversos riesgos para el individuo, riesgo que van desde la posibilidad de distorsionar su identidad personal hasta una vigilancia de la vida cotidiana del individuo, al permitir que sean recogidos

una serie de datos que si bien separadamente no tendrían importancia, conjuntamente podría ser utilizados para la configuración de un perfil personal. Este perfil puede ser tomado para la elaboración de decisiones que afectarían al interesado sin que fuera siquiera consultado.

Está fuera de toda duda la necesidad que tiene el Estado de disponer de determinadas informaciones sobre las personas para el cumplimiento de las numerosas funciones que tiene asignadas. También al ciudadano le interesa que la información sobre él esté en manos de la Administración, pues de ello puede derivarse una serie de prestaciones a su favor.

Como consecuencia de todo lo anterior, el legislador ha tratado de elaborar una serie de leyes tendentes a la protección de una serie de datos y otorgando al ciudadano unos derechos a través de los cuales puede controlar la utilización de la información que sobre él mismo posee la Administración.

Frente a la maquinaria informática de la Administración, es necesario formular un verdadero derecho del ciudadano, que reconozca el respeto a su dignidad, a no suministrar información personal sino bajo determinadas condiciones y siempre que se garantice protección frente a los riesgos que pueden derivarse de su tratamiento informático.

El procedimiento más adecuado para delimitar la utilización de los bancos de datos por parte de la Administración exigiría la señalización, por parte del legislador, de la finalidad con que van a ser utilizados los datos; que los datos sean necesarios y adecuados para dicha finalidad; y por último, que los datos deben ser empleados en el objetivo marcado por la ley.

El secreto estadístico tiene un carácter esencial y debe respetarse tanto en la recogida como en el tratamiento y difusión de la información. Debe procurarse conseguir el mayor anonimato posible.

El Estado no ha quedado al margen de toda esta problemática y ha dictado diversas normas sobre esta materia, las más importantes serían, en el ámbito estatal, la Ley 12/1989, de 19 de mayo, de la Función Estadística Pública, y en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza, la Ley 4/4989, de 12 de diciembre, Ley Estadística de la Comunidad Autónoma Andaluza.

La Ley de la Función Estadística Pública del año 1989 ha recogido los anhelos y preocupaciones de los ciudadanos por el manejo informático de los datos que les conciernen y la protección que nuestra Constitución de 1978 dispensa a los derechos fundamentales, entre los que destaca el derecho a la intimidad.

A fin de garantizar el secreto estadístico, los servicios estadísticos estarán obligados a adoptar las medidas organizativas y técnicas necesarias para proteger la información.

Serán objeto de protección y quedarán amparados por el secreto estadístico los datos personales que obtengan los servicios estadísticos tanto directamente de los informantes como a través de fuentes administrativas.

Queda prohibida la utilización para finalidades distintas de las estadísticas de los datos personales obtenidos directamente de los informantes por los servicios estadísticos.

La Ley de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía señala en su art. 9 que “se entiende por secreto estadístico aquel conocimiento que una persona posee como consecuencia de actividad estadística y respecto del cual tiene la obligación de no divulgar, comunicar ni actuar sobre la base de dicho conocimiento. Quedarán amparados por el secreto estadístico todos los datos de índole privada, personal, familiar, económica y financiera, que se utilicen en la actividad estadística pertenecientes a personas físicas y jurídicas”.

“Los datos solicitados con fines estadísticos no podrán ser utilizados, en ningún caso, con otros fines. A fin de salvaguardar el secreto estadístico antes de procesar cualquier información, se separarán de la misma aquellos que posibiliten la identificación individual” (art. 11).

“Cuando se solicite información con fines estadísticos, se informará al interesado del destino y finalidad de la información, del carácter voluntario u obligatorio de sus respuestas, de las implicaciones de la negativa a informar o informar parcial o incorrectamente. Igualmente se le informará del amparo del secreto estadístico a los datos suministrados. En el caso de que la información se solicite por escrito, tales extremos deben aparecer en el cuestionario”. (art. 17).

En resumen, toda esta normativa trata de proteger el derecho a la intimidad de las personas y la utilización de los datos obtenidos para fines distintos de los previstos. El Padrón es un instrumento de carácter público, pero el acceso al mismo ha de considerarse para cada caso concreto y demostrando en cualquier caso que existe un interés legítimo en la consulta.

15. CONCLUSIONES FINALES.

A lo largo de este estudio se ha puesto de manifiesto la importancia del Padrón Municipal de Habitantes, razones de ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes hacen del Padrón un instrumento imprescindible en las relaciones municipio-ciudadano. La única forma eficaz de determinar quiénes son los sujetos que pueden ejercitar los derechos, así como cumplir los deberes que citábamos será el Padrón.

Ha quedado plasmada también la realidad de este documento público, realidad que nos indica que la veracidad y plenitud del Padrón es, a veces, limitada. Las causas de la limitación proceden, unas veces, de la propia Administración, que se ve rebasada e imposibilitada de llegar hasta el último rincón del término municipal en el ejercicio de sus labores empadronadoras, otras veces procederán de la falta de colaboración ciudadana en el cumplimiento del deber de empadronamiento que establece taxativamente el art. 15 LRBRL.

Creemos que la forma más adecuada para remediar estos defectos y convertir el Padrón en un documento público y fehaciente como señala la LRBRL sería la publicidad tanto a través de medios públicos (tablón de anuncios del ayuntamiento,

boletín de información municipal, etc.), como medios privados (anuncios en prensa, etc.).

En todas estas informaciones, debería señalarse la importancia del Padrón Municipal de Habitantes y los efectos que su inclusión en él producen para el ciudadano, fundamentalmente en cuanto a derechos y deberes. Sería importante también informar al ciudadano que todos los datos que aporte para la elaboración de este registro público están amparados por el secreto estadístico y, por tanto, no existirá menoscabo de su intimidad personal, parcela ésta en la que los ciudadanos se muestra particularmente sensible en los últimos tiempos.