

El Padrón y su relación con los Censos de Población y Viviendas

Ana María Jurado Jiménez

Subdirectora de la Unidad de Padrón. INE

El Padrón municipal es el registro administrativo en el que constan todos los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen una prueba de la residencia y del domicilio habitual en el municipio. Su formación, gestión y custodia corresponde a cada uno de los más de 8.000 ayuntamientos existentes.

La *gestión y actualización* del Padrón está regulada por una ley específica, la *Ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*. En el año 1996, se modificó parte de esta, estableciéndose como novedad fundamental la informatización por parte de los ayuntamientos de todos los padrones y el envío mensual al INE de las variaciones para que este **Organismo lleve a cabo la coordinación de todos ellos entre sí y con el Padrón de Españoles Residentes en el extranjero** para, de esta forma, evitar duplicidades y obtener anualmente las cifras de población resultantes de su revisión a 1 de enero que se declaran oficiales por el Gobierno. La base de coordinación del INE es la que denominamos **Padrón Continuo**.

Por otra parte, el Padrón, al ser un **Registro de datos personales** le es de aplicación la *Ley de Protección de Datos* que establece como premisa fundamental que los datos que pueden recogerse de cada persona deben ser adecuados, pertinentes y no excesivos para la finalidad para la que se constituye el registro. En este caso los datos prueban la residencia y el domicilio, motivo por el cual los

únicos datos que contiene son los que permiten identificar a la persona además de los referentes a su domicilio.

El Padrón siempre ha estado ligado a los Censos de Población y Viviendas que el INE debe llevar a cabo cada diez años, aunque de forma muy diversa.

1. **Antes de la reforma de la Ley de Bases del año 1996**, los padrones municipales debían renovarse cada cinco años mediante una nueva inscripción de todos los residentes en el término municipal. En los años en que se llevaban a cabo los Censos de Población y Viviendas, ambas operaciones se realizaban conjuntamente, entregando los agentes censales, contratados por el INE, en cada vivienda tanto el cuestionario censal como la hoja de inscripción padronal, debiendo recogerse en cada uno de ellos a las mismas personas. Las cifras de población se obtenían mediante la transcripción del número de personas inscritas en cada vivienda y, posteriormente, totalizando estas. Lógicamente, si una persona se inscribía en más de un domicilio se contabilizaba dos veces y si no cumplimentaba los cuestionarios mientras duraba la fase de recogida, no se contabilizaba.

Posteriormente, las personas que no figuraban inscritas podían solicitar su alta en el Padrón en cualquier momento lo que, en la práctica, se traducía en que las posibles omisiones producidas en la renovación padronal se iban incorporando en los padrones municipales pero las duplicidades no sólo no se eliminaban sino que aumentaban y ello se debía fundamentalmente al procedimiento establecido para gestionar las variaciones residenciales y a la gestión individualizada que se establecía de cada padrón municipal, motivo por el que para poder eliminar estas duplicidades se procedía a la renovación del mismo.

2. **El primer Censo de Población que se llevó a cabo existiendo el Padrón Continuo fue el del**

La Ley de Protección de Datos establece como premisa fundamental que los datos que pueden recogerse de cada persona deben ser adecuados, pertinentes y no excesivos para la finalidad para la que se constituye el registro



año 2001, motivo por el que se produjeron importantes novedades, como son:

- Se preimprimieron en los cuestionarios censales, los datos de nombres y direcciones de los inscritos en Padrón Continuo en el momento de proceder a la preparación de la documentación censal, por lo que a las viviendas llegaban los agentes con los cuestionarios parcialmente cumplimentados. Además existía un cuestionario independiente que contenía preimpresos los datos padronales.
 - Los ciudadanos procedieron a efectuar las altas, bajas y cambios de datos necesarios, cumplimentando el resto de la información solicitada. De esta manera, la información preexistente del Padrón Continuo sirvió de base para la elaboración del Censo de la Población, lo que permitió que las cifras deducidas del censo, que únicamente tiene efecto estadístico, carecieran de duplicidades. Teniendo en cuenta la complejidad que entrañan los trabajos de campo de una operación de estas características, también se intentó disminuir el efecto que en las cifras censales tienen las omisiones que se producen utilizando, para ello, también el Padrón Continuo.
3. **La consolidación del Padrón Continuo** en la década del 2000 hizo que el Censo de 2011 se planteara como una operación muestral utilizando un fichero precensal dónde el Padrón Continuo era el registro administrativo de base que se cruzó con otros Registros para añadir, si era posible, las variables adicionales no incluidas en el Padrón y complementado con un recorrido exhaustivo para recoger datos de los edificios, georreferenciarlos y enumerar sus viviendas.
 4. **El próximo Censo de 2021** seguirá estando ligado al Padrón Continuo e intentando reducir al máximo los costes, es decir, lo ideal sería no tener que llevar a cabo el recorrido exhaustivo ni la operación muestral. Para ello, se precisa que el Padrón incorpore, entre otros, los datos territoriales y se de a las direcciones un tratamiento uniforme y sistematizado que permita

- También la operación censal sirvió como contraste del Padrón Continuo, comunicándose a cada ayuntamiento las propuestas de altas de personas localizadas en la operación censal y que no figuraban inscritas, las modificaciones en los datos de inscripción y las personas concretas que, figurando inscritas en su Padrón, no residen en aquel lugar donde estaban inscritas.

*El próximo Censo de 2021
seguirá estando ligado
al Padrón Continuo e intentando
reducir al máximo los costes, es decir,
lo ideal sería no tener que llevar
a cabo el recorrido exhaustivo
ni la operación muestral*

la identificación unívoca de las viviendas. El INE está trabajando para ello, en un proyecto muy ambicioso que, entre otros, cuenta con los siguientes objetivos:

- Diseñar y construir un sistema transaccional¹ para la gestión integrada de los ficheros de población y de territorio de los ciudadanos residentes en España de forma que estén permanentemente actualizados.
- Integrar en el sistema la gestión del Censo Electoral (CE) compartiendo datos y programas transaccionales.
- Facilitar las explotaciones estadísticas y los intercambios de datos con otras administraciones competentes conforme a las normativas legales vigentes.

Existirá una base centralizada en el INE que se actualizará mediante servicios WEB, con transacciones XML, de la información proveniente básicamente de los Ayuntamientos. Ello permitirá:

1. Obtener y gestionar una base de personas formada a partir de la comparación de las bases padronales y de CE (y, en su caso, de los Ayuntamientos) y que incorporará un identificador único a cada persona que será el referente para la actualización e intercambio de información.

2. Obtener y gestionar una base de territorio formada a partir de los cruces de las direcciones de Padrón, CE y Catastro (y, en su caso, de los Ayuntamientos) y que incorporará un identificador único a cada vivienda que será el referente para la actualización e intercambio de información.
3. Relacionar la Base de Personas con la Base de Territorio a través del código hueco-vivienda.
4. Controlar las actualizaciones aceptadas y rechazadas, permitiendo conocer al INE y a los Ayuntamientos los datos de la base centralizada pendientes de consolidación en cada momento.
5. Facilitar el acceso en línea a los datos del INE de los distintos agentes con competencias en la gestión padronal (inicialmente, AGE y entidades locales) y a los ciudadanos, con las restricciones que correspondan.

Con este sistema se solventarán las siguientes carencias de la gestión actual:

1. Disponer de un histórico fiable tanto a nivel de persona como de territorio que permita la utilización de esta información por otras administraciones públicas en procedimientos en los que se requiera acreditar al ciudadano períodos de residencia.
2. Disponer de la información permanentemente actualizada sin que exista el desfase de los dos meses asociada al envío y tratamiento de los ficheros de intercambio con la implicación que esto representa tanto a efectos estadísticos como administrativos.
3. Disponer de un sistema que sincronice las actualizaciones del territorio y de los ciudadanos, así como de un identificador de la vivienda (hueco).
4. Simplificar el procedimiento de gestión padronal y de obtención de las cifras oficiales de población provenientes de la Revisión del Padrón municipal.
5. Unificar en el INE las gestiones de Padrón y Censo Electoral de los residentes en España aunque haya que mantener las diferencias asociadas a la normativa propia de cada Registro.

El que este sistema esté operativo y plenamente en funcionamiento para el Censo de 2021 depende no solo de los medios materiales y humanos que el INE destine al proyecto, sino también de los que destinen los distintos ayuntamientos y el resto de Organismos de la Administración General del Estado competentes en la materia.

¹ Una transacción es un suceso que genera o modifica la información almacenada en un sistema de información. Un sistema transaccional debe garantizar:

- La integridad y la consistencia de los datos.
- Poder deshacer las operaciones realizadas en el caso de error.
- Controlar y administrar múltiples transacciones, determinando prioridades entre éstas.