

Diferencias entre Censo de Población y Padrón Municipal

El Censo de Población y el Padrón Municipal son dos operaciones de larga tradición en España de muy distinta naturaleza y finalidad, aunque tienden a confundirse. El motivo puede radicar en que ambas operaciones permiten determinar el número de habitantes y conocer las características de éstos, siendo en ambos casos el Instituto Nacional de Estadística el Organismo encargado de su obtención. No obstante, las diferencias que existen entre ambos documentos son ostensibles.

Ana Jurado

subdirectora general de Censos y Padrón

El Padrón Municipal es un registro administrativo cuya formación, mantenimiento y gestión corresponde a cada uno de los más de 8.000 ayuntamientos existentes en España. Sus datos constituyen prueba de la residencia y del domicilio en el término municipal y las certificaciones de los mismos tienen el carácter de documento público y fehaciente a todos los efectos administrativos.

Sin embargo, el Censo de Población es una estadística y su formación corresponde al Instituto Nacional de Estadística. Los datos que recoge están amparados por el secreto estadístico, al contrario que en el Padrón, en el que identificar a las personas es imprescindible.

Otra diferencia se refiere a los datos que figuran en cada uno de ellos. El Padrón es un registro de datos personales regulado por la Ley de Bases de Régimen Local y por la Ley de Protección de Datos. Los datos que deben 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. Estos datos son: nombre y apellidos, sexo, lugar y fecha de nacimiento, nacionalidad y D.N.I. o, tratándose de extranjeros, del documento que lo sustituya. Con estos datos son muy limitadas las características de la población que pueden estudiarse.

El Censo de Población, por tratarse de una operación estadística, no tiene limitación en las variables que pueda recoger. Esto permite estudiar la actividad, ocupación, movili-

dad, etc., de los distintos colectivos, así como las formas de convivencia y característica de las viviendas en que residen.

La última diferencia es su periodicidad. El Censo de Población se realiza cada diez años, mientras que el Padrón es un registro permanentemente actualizado del que se obtienen cifras de población anualmente.

El Censo de Población se realiza mediante la autocumplimentación de la población de los cuestionarios censales que se entregan y se recogen en cada una de las viviendas existentes por agentes censales del INE.

La formación del Padrón sufrió un cambio importante en el año 1996 en que la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local estableció el actual sistema de gestión padronal. Según la legislación anterior, los padrones municipales debían renovarse cada cinco años mediante una nueva inscripción de todos los residentes en el término municipal. En los años coincidentes con los censos de población, ambas operaciones se realizaban conjuntamente, entregando los agentes censales, en cada vivienda, tanto el cuestionario del Censo 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 inscritos en cada vivienda y, posteriormente, totalizando éstas. Lógicamente, si una persona se inscribía en más de un domicilio se contabilizaba dos veces y si no podía ser localizada, mientras duraba la fase de recogida de los datos, o se negaba a cumplimentar el cuestionario, no se contabilizaba.



Posteriormente, las personas que no se habían inscrito podían solicitar en cualquier momento su alta en el Padrón lo que, en la práctica, se traducía en que las posibles omisiones se iban incorporando en los Padrones Municipales pero las duplicidades persistían. Por ello, y aunque anualmente los ayuntamientos también obtenían cifras provenientes de su Padrón, las únicas que se declaraban oficiales eran las procedentes de las renovaciones quinquenales.

La Ley 4/1996, de 10 de enero, por la que se modifica la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el Padrón Municipal suprimió las renovaciones quinquenales e introdujo cambios importantes en la gestión del mismo. Concretamente, la obligación de que los ayuntamientos lleven la gestión del Padrón por medios informáticos y que remitan al Instituto Nacional de Estadística mensualmente los datos de sus respectivos padrones a fin de que éste coordine los mismos y pueda detectar, entre otros, las duplicidades existentes, con lo cual las cifras deducidas del Padrón pueden declararse oficiales cada año.

Estas cifras se utilizan para calcular la participación de las Corporaciones Locales en los Tributos del Estado, para determinar el número de concejales de los ayuntamientos, para fijar los servicios que éstos deben proporcionar, etcétera.

Pero, para llevar a cabo cualquier inscripción en el Padrón Municipal, el Ayuntamiento debe exigir un documento válido que permita identificar al ciudadano y en el que deben figurar, sin lugar a confusión, los datos personales del mismo que figuran en la ley como datos de inscripción padronal; es decir, una persona indocumentada no puede inscribirse en el Padrón Municipal.

Los documentos que pueden presentar los ciudadanos son, para los españoles, el DNI (el libro de familia o certificado de nacimiento en caso de menores) y, para los extranjeros, por este orden, la tarjeta de extranjero (expedida por las autoridades españolas) o, en caso de no existir ésta, el pasaporte (tratándose de extranjeros comunitarios o el DNI de su país de origen). Estos últimos son documentos oficiales expedidos por las autoridades extranjeras pero reconocidos en España por la legislación o por otros tratados internacionales.

Duplicidad de documentos

Esta multiplicidad de documentos válidos provoca que se presenten dobles inscripciones, ya que un mismo extranjero puede presentar en una ocasión el pasaporte emitido por su país y, en otra, el permiso de residencia emitido por las autoridades españolas. Como ambos documentos tienen números distintos e, incluso, las grafías con que se escriben sus nombres, al ser transcripciones literales de fonemas, pueden ser diferentes, no es posible identificar ambas inscripciones como pertenecientes a la misma persona, lo que origina la doble inscripción.

Otro problema existente en la inscripción padronal en relación con los extranjeros se produce cuando el extranjero abandona el territorio nacional, ya que al no existir constan-

cia de este hecho, permanece empadronado si no se llevan a cabo comprobaciones periódicas.

En el caso de que los españoles se trasladen al extranjero, deben inscribirse en el padrón de españoles residentes en el extranjero, que se forma con las inscripciones en los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares, que son comunicadas al INE por el Ministerio de Asuntos Exteriores y al Ayuntamiento por el INE, para que proceda a la correspondiente baja en el Padrón Municipal.

Novedades en el Censo y el Padrón

Una de las novedades en la elaboración de los Censos de Población de 2001 fue que, por primera vez, los datos se transfirieron de los datos del Padrón. Nombres y direcciones de todas las personas que figuraban en éste se preimpresionaron, así que a las viviendas se llegaba con los cuestionarios parcialmente cumplimentados.

Los ciudadanos procedieron a efectuar las altas, bajas y cambios de datos necesarias, cumplimentando el resto de la información solicitada. De esta manera, la información preexistente de los padrones ha servido de base en la elaboración del Censo de Población, lo que ha permitido que las cifras deducidas del censo, que únicamente tienen efecto estadístico, carezcan de duplicidades. Teniendo en cuenta la complejidad que entrañan los trabajos de campo de una operación de estas características, también se ha intentado disminuir el efecto que en las cifras tienen las omisiones que se puedan producir. Así, de las inscripciones padronales preimpresas, únicamente no se contabilizaron aquéllas en que la vivienda estaba ocupada por otro grupo humano, en la que no residía nadie, en los casos en los que un menor permanecía sólo o, si tratándose de españoles, su inscripción resultaba incoherente con el DNI facilitado por el Ministerio del Interior.

También el Censo de Población ha colaborado en la depuración y en el mantenimiento de los padrones, pues ha permitido comunicar a los ayuntamientos las altas de personas que han sido localizadas en su territorio y que no figuraban en su padrón, 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.

Los ayuntamientos, antes de proceder a incorporar en su Padrón estas variaciones, y por tanto comunicarlas al INE para que lleve a cabo las labores de coordinación de los Padrones Municipales, deben efectuar comprobaciones que, en el caso de las propuestas de baja por inclusión indebida, requieren ponerse en contacto con el ciudadano y llevar a cabo todos los trámites que establece la legislación vigente antes de proceder a la misma.

Los plazos con que han contado los ayuntamientos para estos trabajos han sido fijados por el Consejo de Empadronamiento y, en relación con las bajas, aún no han finalizado.

Es de esperar que la repercusión en el Padrón de los distintos movimientos comunicados a los ayuntamientos tenga su correspondiente reflejo en las próximas cifras de población que se declaren oficiales.