

2. Relación entre el Censo de Población de 2001 y el Padrón Municipal de Habitantes

Según establecía la legislación vigente hasta la aprobación de la Ley 4/1996, por la que se reforma la Ley de Bases de Régimen Local en aspectos relativos al Padrón, en los años terminados en 1 se debían realizar conjuntamente la Renovación del Padrón municipal y el Censo de Población, utilizando hojas de inscripción separadas para preservar la distinta naturaleza de ambos documentos. Aunque la finalidad del Censo de Población y del Padrón municipal siempre ha sido distinta, la formación conjunta de ambos documentos permitía que las cifras de población que se deducían de los mismos fueran coincidentes.

La realización simultánea de ambas operaciones conllevaba, además de la citada coincidencia de cifras poblacionales, una serie de ventajas recíprocas. Así, por ejemplo, las tareas de recogida censales se beneficiaban de la infraestructura que cedían los ayuntamientos. Otro importante beneficio, esta vez aportado por los Censos al Padrón, era la mayor exactitud de las cifras de población obtenidas.

Con la citada Ley 4/1996, de 10 de enero, por la que se modifica la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en materia de Padrón municipal, y en la que se suprimen en lo sucesivo las Renovaciones quinquenales, este contexto deja de ser aplicable a futuros Censos y, en particular, al del año 2001. Hay que determinar, por tanto, un **nuevo marco de relación entre Padrón y Censo de Población**.

A estos efectos, hay que empezar por dejar clara la facultad, incluso obligación, del Instituto Nacional de Estadística de usar los datos padronales con efectos administrativos, y no sólo, como es más afín a su naturaleza, con fines estadísticos. Esta obligación queda establecida en el artículo 17.3 de la citada Ley 4/1996:

Art. 17.3. Los Ayuntamientos remitirán al Instituto Nacional de Estadística los datos de sus respectivos Padrones, en la forma que reglamentariamente se determine por la Administración General del Estado, a fin de que pueda llevarse a cabo la coordinación entre los Padrones de todos los municipios.

El Instituto Nacional de Estadística, en aras a subsanar posibles errores y evitar duplicidades, realizará las comprobaciones oportunas, y comunicará a los Ayuntamientos las actuaciones y operaciones necesarias para que los datos padronales puedan servir de base para la elaboración de estadísticas de población a nivel nacional, para que las cifras resultantes de las revisiones anuales puedan ser declaradas oficiales, y para que los Ayuntamientos puedan remitir, debidamente actualizados, los datos del Censo Electoral.(.....)

Una vez aclarada la doble finalidad (administrativa y estadística) con la que el INE puede, y debe, usar los datos padronales, hay que seguir profundizando en la nueva relación que hay que establecer entre el Padrón y el Censo de Población. Y ese es justamente el propósito **del nuevo artículo 79 del Reglamento de Población**, en el que se preserva perfectamente la relación de mutuo beneficio que ha venido dándose hasta ahora entre ambos documentos¹:

¹ Sobre el *peligro* que se corre al establecer vínculos entre registros administrativos locales de población y Censos Demográficos está bastante extendida una *leyenda negra*, basada en los fallidos Censos alemanes de 1982, que si es usada de modo estereotipado y sin matices, puede llevar a la conclusión totalmente falsa, de que, en nuestro caso, no debe establecerse ninguna relación entre Padrón y Censo de Población.

Por ello, conviene dejar claro que el problema surgido en 1982 con el Censo alemán se debió a que, en la ley censal que posteriormente fue declarada inconstitucional, se establecía la actualización de los datos contenidos en los registros locales de población a partir de los datos recogidos en los cuestionarios censales. Y fue esta ambivalencia de la información contenida en los cuestionarios censales, por un lado protegida por el secreto estadístico, pero por otro utilizada con carácter nominal y con efectos administrativos, la que llevó al Tribunal Constitucional alemán a declarar inconstitucionales los artículos concretos de la ley censal en que se establecía ese uso no estadístico de los datos censales, lo que, en

Art. 79. La formación del Censo de Población, que constituye una competencia exclusiva del Instituto Nacional de Estadística, se apoyará 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 se 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.

Para entender mejor el significado de este artículo, hay que referirse a los dos artículos anteriores, todos ellos incluidos en el capítulo III del Reglamento, dedicado a la *comprobación y control del Padrón municipal*.

Así, por el artículo 77, los Ayuntamientos están obligados a realizar sistemáticamente operaciones de muestreo y control, que deberán acentuarse en los sectores de población con mayor movilidad; y el INE apoyará técnicamente en estas operaciones a los Ayuntamientos que lo soliciten.

No obstante, es el artículo siguiente, el 78, el de mayor relevancia para el asunto que nos ocupa, al permitirle expresamente al INE que pueda *llevar a cabo operaciones de control de la precisión de los Padrones municipales, informando del resultado a los correspondientes Ayuntamientos, y comunicándoles, en su caso, las medidas a tomar para dotar a su Padrón de una mayor precisión*. También se aclara, que estas operaciones, ya sean de control o de actualización de los Padrones, podrán realizarse conjuntamente con los Ayuntamientos interesados.

Por tanto, el artículo 79, antes transcrito, constituye una materialización concreta de estas operaciones de control a realizar por el INE, al establecer que, con ocasión de la formación de los Censos de Población, se llevará a cabo obligatoriamente una de estas operaciones de control de la precisión de los datos padronales, que servirá para introducir en ellos, en su caso, las rectificaciones pertinentes. Este contraste del Padrón con la realidad tendría la virtud añadida de ser exhaustivo y simultáneo en todos los Ayuntamientos, y de suponer un coste adicional ínfimo, al aprovechar el contacto con todos los ciudadanos que tiene lugar en una operación censal.

Una vez aclarado el nuevo marco normativo en que nos movemos, hay que proceder a **dar forma material a ese contraste padronal simultáneo al Censo de Población**.

Después de reflexionar largamente sobre las diferentes opciones, se ha llegado a la conclusión de que la única solución que satisface todos los requisitos técnicos y legales consiste en hacer llegar a cada vivienda, junto con el cuestionario censal, los datos padronales vigentes en ese momento¹, con objeto de que las personas empadronadas en la misma tengan ocasión de comprobar su exactitud y de introducir, en su caso, las variaciones pertinentes.

última instancia, llevó a que no se realizase dicho censo. Por tanto, dicha vinculación hay que efectuarla de forma que los datos censales no sean usados para modificar los datos padronales ni, menos aún, añadidos a los ficheros padronales, con lo que dejan de darse las condiciones adversas del caso alemán.

¹ Integrandos ambos, los datos padronales y el cuestionario censal, de la manera óptima en que, por un lado, se reduzcan al máximo las molestias para los ciudadanos y, por otro lado, se garantice la necesaria separación entre la información censal, que tiene efectos estrictamente estadísticos, de la información padronal, que tiene carácter nominal y efectos esencialmente administrativos.

Las consiguientes propuestas de modificación de datos padronales que efectuarían algunos ciudadanos serían informatizadas con la máxima prioridad y, a continuación, enviadas a cada Ayuntamiento involucrado. Este, a su vez, una vez realizadas las comprobaciones adicionales que considerase oportunas, enviaría al INE las variaciones que finalmente aceptase, e introdujese, en su Padrón.

El INE, por último, y sólo entonces, procedería a consolidar las variaciones efectivas, propuestas por los ciudadanos y aceptadas por los Ayuntamientos, en sus copias de los ficheros padronales, con lo que la autonomía municipal en materia padronal sería respetada escrupulosamente.

La esencia del procedimiento propuesto se puede sintetizar así:

- a) El Censo de Población se basa en la información padronal para mejorar su precisión y reducir costes y molestias a los ciudadanos, aprovechando que los datos padronales pueden ser utilizados legalmente con fines estadísticos.
- b) Los datos recogidos en los cuestionarios censales no se trasladan al Padrón (lo que sí violaría claramente el secreto estadístico).
- c) Las modificaciones introducidas por los habitantes a sus datos padronales se recogen en hojas específicas y se ponen en conocimiento del Ayuntamiento para que, realizadas las comprobaciones que procedan, actualice el Padrón.

Según esta descripción, la operación de contraste resultante no sería, en esencia, una renovación padronal (lo que iría en contra de la nueva Ley de Bases), ya que, entre otras muchas diferencias, los ficheros padronales vigentes en el momento censal lo seguirían siendo (eso sí, con las variaciones *naturales* que fuesen produciéndose durante el proceso) después de la operación, pudiendo considerarse ésta como una fuente adicional de actualizaciones, cuyo único objetivo es aproximar los datos padronales a la realidad. En definitiva, este método:

1) Como requisito ineludible y previo, es perfectamente legal

En efecto, como ya se ha mencionado anteriormente, el artículo 78 habilita al INE para efectuar operaciones de control de la precisión de los datos padronales, y el artículo 79 establece que una de estas operaciones se efectuará con ocasión de la formación de los Censos de Población. Los resultados de estas operaciones deberán ser comunicados a los Ayuntamientos, requisito que se cumple con el método propuesto. Y al efectuar estas operaciones, el INE debe hacer uso de los datos padronales que obran legalmente en su poder, tanto para ahorrar molestias a los ciudadanos como para aumentar la eficacia del contraste en sí.

Además, las modificaciones a los datos padronales se recogerán en un documento específico, evitando así los problemas jurídicos que podrían derivarse de la utilización directa del cuestionario censal para recoger cambios en el Padrón.

Por último, la utilización de un procedimiento muy similar en algunas Comunidades Autónomas en la Renovación del 96 (donde se realizó simultáneamente una Encuesta Demográfica exhaustiva) garantiza aún más que esta combinación de datos padronales y censales, si se realiza con las suficientes garantías y respetando la diferente esencia y finalidad de cada uno de ellos, es perfectamente legal (en particular, pasaron satisfactoriamente la pertinente inspección de la Agencia de Protección de Datos).

2) Respeto la autonomía municipal en materia padronal

Como ya se ha explicado con anterioridad, las modificaciones propuestas por los ciudadanos sólo serán consolidadas en las copias de ficheros padronales del INE cuando los respectivos Ayuntamientos confirmen en un posterior envío que las

han incorporado en sus ficheros padronales, después de haber realizado las comprobaciones que estimen convenientes.

3) Permite actualizar los datos padronales que, por su propia naturaleza, pueden cambiar a lo largo del tiempo

4) Permite subsanar los errores propios de la fase de implantación del nuevo sistema de gestión padronal, así como los ya existentes en su base de partida (la Renovación de 1996)

5) El contraste será exhaustivo y simultáneo, lo que facilitará la posterior comprobación de la coherencia de las variaciones residenciales propuestas

6) El coste adicional de este contraste será muy reducido, al integrarse adecuadamente dentro de la operación censal

7) Facilita el cumplimiento a los Ayuntamientos de la obligación de notificar, al menos una vez cada cinco años, los datos padronales a sus vecinos (artículo 69.3 del Reglamento de Población). En efecto, los datos padronales que se pre-imprimirán en las correspondientes hojas, y que se harán llegar, junto con los cuestionarios censales propiamente dichos, a todas las personas que en ese momento estén inscritas en el Padrón, servirán legalmente, según acuerdo del Consejo de Empadronamiento, a tales fines, con el consiguiente ahorro para los Ayuntamientos.

Por todo lo anterior, no existe duda, ni desde el punto de vista operativo ni desde el legal, de que la relación entre el Censo de Población de 2001 y el Padrón Municipal de Habitantes debe tomar la forma concreta que se acaba de describir.