

Padrón Online

Proyecto

13 Febrero 2023

Índice

	Introducción	3
1	Estructura básica del sistema “Padrón <i>online</i>”	4
	Posible calendario	6
	Aspectos legales (Ley de Bases del Régimen Local y LOREG)	7

Introducción

El padrón continuo lleva funcionando desde hace ya 25 años y cabe considerarlo como un indudable éxito colectivo. España es uno de los pocos países del mundo que mantiene un registro de población continuamente actualizado. El padrón es, probablemente, el registro de población más grande del mundo (con seguridad es el más grande de Europa) y permite ofrecer unos servicios a la sociedad de incalculable valor.

Pero lo que fue un diseño avanzado hace 25 años resulta obsoleto en la actualidad, sobre todo por la arquitectura global en la que se basa.

En efecto, el padrón es, en esencia un sistema basado en unas 8.100 bases de datos de población independientes entre sí, una por cada ayuntamiento, que comparten una estructura básica e intercambian información mensualmente para mantenerse actualizadas.

Esa compartición no se realiza mediante intercambios de información entre todos ellos (lo que daría lugar potencialmente a un máximo de 8,100 X 8,100 intercambios mensuales) sino que se hace a través del INE, (8,100 X 1 envíos de entrada, 1 X 8,100 de salida cada mes). El INE mantiene así una base de datos centralizada, producto de la coordinación de todas ellas.

Pero el padrón de cada municipio está gestionado por el mismo municipio, y es por tanto cada municipio el que debe además desarrollar las herramientas de gestión propias, como ocurre con cualquier base de datos viva.

Esta forma de intercambio basada en ficheros mensuales no es la óptima en un contexto en que la tecnología se ha desarrollado enormemente y ofrece multitud de funcionalidades de mayor eficacia. Por otra parte, no ofrece una imagen completa de la población en tiempo real, sino que lo hace siempre con un cierto retraso.

Los sistemas de gestión padrón son muy variados, como es lógico cuando el tamaño de los ayuntamientos va desde unos pocos vecinos a varios millones. Los grandes ayuntamientos disponen de departamentos de informática muy potentes pero no ocurre lo mismo con los más pequeños y se deja en sus manos –con la ayuda indispensable de diputaciones provinciales– el desarrollo técnico necesario, no solo para mantener el padrón sino también para ofrecer servicios a sus vecinos asociados al padrón, como pueden ser los certificados de empadronamiento o la entrega de documentación para solicitar el empadronamiento. Estos servicios no se ofrecen de forma homogénea por parte de unos ayuntamientos. Algunos ofrecen facilidades para hacer estas gestiones online, otros no ofrecen ningún servicio y obligan al ciudadano a personarse en las oficinas para cualquier gestión.

Otro elemento que caracteriza al padrón actual es la falta de un buen sistema de información territorial. En la actualidad el padrón no incluye una base de datos de información territorial. Las viviendas se determinan solo mediante los campos que definen el domicilio, pero en muchos casos esa información no identifica perfectamente a una vivienda y son innumerables los errores que esto conlleva.

Las modificaciones que a día de hoy se produzcan en cualquier atributo del territorio, por ejemplo un cambio de denominación de una calle, se repercuten en el padrón

mediante modificaciones en el empadronamiento de todos los vecinos afectados esos cambios de denominación, lo cual es poco eficiente.

La disponibilidad de un mejor sistema de información de territorio, asociado pero independiente de la información de las personas y la existencia de un código único asociado a cada vivienda permitiría una gestión mucho más eficiente del padrón y una determinación mucho mejor del número real de unidades de convivencia y de los convivientes en un mismo domicilio.

1 Estructura básica del sistema “Padrón *online*”

El proyecto que se propone contempla un padrón basado en un nuevo modelo de datos para el almacenamiento y gestión de la información y en nuevos sistemas de intercambio de información padronal entre ayuntamientos e INE, con la incorporación de nuevos agentes como es la información catastral.

En particular, este nuevo sistema, altas y bajas se producirían de forma simultánea en los ayuntamientos de origen y destino de los movimientos.

La propuesta que se plantea consiste, a grandes rasgos, en dos elementos:

- Por un lado, la puesta en marcha de **un nuevo sistema de gestión de la información sobre el territorio** de cada municipio, separando completamente ésta de la información de las personas. Se trata de que cada ayuntamiento mantenga su base de datos de viviendas perfectamente identificadas, incluyendo la existencia de un identificado único de vivienda a nivel nacional que se derivaría de la referencia catastral y de herramientas de actualización de la información de direcciones postales y demás campos que describen la ubicación de las viviendas.

Esta base de datos de territorio estaría conectada mediante un nuevo *Código de Identificación de la Vivienda* (CIV), basado, siempre que sea posible, en la referencia catastral, a la base de datos de población, de forma que los cambios en el territorio (tales como modificaciones en el seccionados, numeración de vías, etc.) no afectarían a las personas.

- Por otro lado, la puesta en marcha de **un nuevo sistema de intercambio entre los padrones** de cada municipio, pasando de un método basado en ficheros mensuales –como se tiene hoy– a un método basado en comunicaciones inmediatas, seguramente mediante servicios web, entre padrones municipales y el INE. Estos nuevos métodos de intercambio serían de aplicación obligada para todos los ayuntamientos y serían objeto de regulación específica (ver *Aspectos legales* más adelante).

Además, el proyecto Padrón online se completa con la creación por parte del INE de **herramientas de gestión**, que podrían usarse de forma voluntaria por los ayuntamientos interesados. Estas herramientas de uso común serían desarrolladas por el INE y puestas a disposición de los ayuntamientos. Permitirían tanto la gestión interna del padrón como la relación del ayuntamiento con los ciudadanos (podría ser la consulta o emisión de certificados de empadronamiento o los procedimientos de alta o modificación de datos personales en padrón).

Este proyecto implica que todos los ayuntamientos –al menos potencialmente– deberán adaptar la estructura de la información que almacenan en sus propios padrones para

poder intercambiar según el nuevo modelo. Esto afecta a la información sobre territorio y viviendas. Así, se pasaría a separar comunicaciones de variaciones relativas a personas de las que solo afectan a territorio (denominaciones de calles, cambios en el seccionado, altas o bajas de viviendas por construcción o demolición) y sería necesario generalizar el uso del CIV, independiente de la dirección postal, que actualmente es fuente de errores.

Estas tareas a acometer por los ayuntamientos, tanto de desarrollo de interfaces nuevas como de infraestructura para la ordenación de la información de su territorio, pudieran ser objeto de compensación mediante subvenciones, todavía pendientes de precisar.

Un sistema como éste ofrecería indudables ventajas entre las que, sin ánimo de ser exhaustivos, cabe destacar:

- Las mejoras que se fueran haciendo sobre todas las aplicaciones de gestión no deberían, como ocurre ahora, ponerse en marcha por parte de cada uno de los ayuntamientos individualmente, sino que vendrían incorporadas en el sistema integrado, con el enorme ahorro de esfuerzos y de recursos que supondría para las administraciones locales no tener que invertir en desarrollos que son comunes a todos los ayuntamientos.
- Un sistema así permitiría ofrecer un servicio público de similar calidad a los ciudadanos independientemente de la capacidad técnica del ayuntamiento del municipio donde residan. Esto afecta a diferentes actuaciones, como la solicitud de un volante de empadronamiento o la posible opción de empadronamiento online usando firma electrónica.
- Además, se podría conocer la evolución de la población en tiempo real (se podría saber cuántos habitantes hay en el país cada día); también se podría mejorar la interconexión con otros sistemas de la administración pública para, con las imprescindibles salvaguardas legales como ocurre hasta hoy, ofrecer mejores servicios de consulta de domicilios.
- Otro elemento de mejora se encuentra en la incorporación de información centralizada como la que proviene del Registro Civil (nacimientos, defunciones, adquisiciones de nacionalidad española...). Esto ya se realiza actualmente, pero de una forma mucho más penosa y no exenta de incidencias – por ejemplo, cuando no coinciden municipios de residencia declarados en Registro Civil y padrón– y que se podría simplificar y acelerar con un sistema como éste.

El proyecto, desde el punto de vista técnico, es amplio y complejo pero es abordable para el INE, que tiene una larga experiencia en este terreno y cuenta con la convicción necesaria. Pero no está exento de riesgos y dificultades, que pueden aparecer, entre otros, en estos ámbitos:

- Se necesita una percepción positiva de las administraciones locales: no es un proyecto que limite su ámbito de competencias ni su autonomía sino que simplemente pone a su disposición herramientas para facilitar su trabajo tanto interno como en relación con los ciudadanos. Pero va a obligar a modificar los sistemas de gestión, sobre todo en ayuntamientos grandes, que muy probablemente no usarían las herramientas comunes desarrolladas por el INE.
- Es imprescindible que el sistema dé respuesta las necesidades concretas de los ayuntamientos. Debe proporcionar servicios que mejoren la gestión –teniendo en

cuenta la enorme disparidad entre ellos– y que nos les suponga una sobrecarga de trabajo su puesta en marcha.

- Será crucial diseñar una implantación relativamente rápida: la transición no puede ser larga porque va a ser difícil de gestionar la existencia de ayuntamientos ya *online* y otros aún *offline*.
- Para el INE va a ser también un proyecto muy exigente en un contexto de recursos humanos muy limitados como el que vive hoy.

POSIBLE CALENDARIO

Para poder dimensionar el proyecto se precisa información que el INE actualmente solo conoce parcialmente.

Se conoce con bastante precisión lo que sería necesario modificar en relación al sistema de intercambio entre padrones, la legislación, los elementos básicos comunes al funcionamiento del padrón, o la propia gestión realizada por el INE.

Pero apenas se conoce cómo funcionan las aplicaciones de gestión desarrolladas por los distintos ayuntamientos para dar el servicio de empadronamiento a sus vecinos u otros servicios de gestión internos que precisan de información padronal.

Dada la ausencia actual de unas normas técnicas para la gestión interna de los padrones, más allá de los requisitos legales asociados al empadronamiento o de los intercambios mensuales, los ayuntamientos y las diputaciones provinciales han ido desarrollando sus propios sistemas de gestión y se debe idear un sistema que satisfaga sus necesidades y cuya transición no resulte penosa a los ayuntamientos. Evidentemente se tendrán beneficios a largo plazo pero la transición se debe de hacer sin riesgos en la gestión diaria.

Esto implicará, con seguridad, dedicar un tiempo imprescindible a identificar bien la realidad en municipios en distintas circunstancias y a la realización de pruebas piloto en ayuntamientos de todo tipo.

Parece razonable que se pusieran en marcha dos líneas de trabajo relativamente independientes (dos contrataciones distintas). Con la obligada incertidumbre asociada a estos desarrollos de los subsistemas de los ayuntamientos, un plan tentativo pudiera ser este:

- Marzo a septiembre 2023: identificación de necesidades, prueba piloto sobre base de datos de territorio e implantación del ICV.
- Noviembre de 2023: inicio de los trabajos de programación
- Cuatro trimestre 2024: Publicación de modificaciones en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial para implantar el modelo de intercambio en tiempo real.
- Años 2024-2025: Subvenciones por parte del Ministerio de Política Territorial
- 2025: Desarrollo completo de una primera versión. Despliegue progresivo en todo el territorio.

La implantación se antoja como la parte más sensible, dado que tendrán que convivir, durante un tiempo mínimo pero inevitable, los dos sistemas. La gestión de esa transición será un elemento clave del proyecto y se deberá analizar cuidadosamente.

ASPECTOS LEGALES (LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL Y LOREG)

La puesta en marcha del padrón *online* no parece implicar cambios legislativos de calado ni afecta a las competencias y autonomía de gestión de las administraciones locales.

La normativa que regula la gestión del Padrón municipal y los intercambios de información con el INE (y que, en consecuencia, podría verse afectada por una gestión *online*) es la siguiente:

1. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
2. Reglamento de Población y Demarcación Territorial de la Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio.
3. Resolución de 17 de febrero de 2020 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 gestión del Padrón municipal.

No parece que la Ley de Bases deba modificarse. Ésta no entra en los detalles técnicos y una gestión del padrón *online* sería perfectamente compatible con su articulado.

El Reglamento de Población sí concreta un aspecto que debería modificarse. Pero es una cuestión menor. Así, al artículo 65 dice:

“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...”

El artículo 66 menciona también esa periodicidad en los envíos.

La Resolución de 2020 es la que entra en más detalles y debería adaptarse, a propuesta del Consejo de Empadronamiento, pero su modificación no debería suponer mayor dificultad.

Tampoco parece que afecte a lo que establece la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General que menciona en su artículo 35 que *“para la actualización mensual del censo los Ayuntamientos enviarán a las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral, hasta el penúltimo día hábil de cada mes, y en la forma prevista por las instrucciones de dicho organismo, todas las modificaciones del Padrón producidas en dicho mes.”*

La existencia de un padrón siempre actualizado no parece entrar en contradicción con la necesidad de fijar una fecha de cierre a las modificaciones a efectos electorales.