

## ***Instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón de habitantes.***

### **Antecedente normativo**

#### *Cita:*

-Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal.

-Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

-Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

## **1. Introducción**

En el “*Boletín Oficial del Estado*” de 24 de marzo de 2015, se publica la Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal.

Es preciso recordar cómo en 1996, a través de la Ley 4/1996, de 10 de enero, se modificó la Ley reguladora de las bases del Régimen local en relación con el Padrón municipal. La razón que justificaba esta modificación se encontraba en el progresivo desarrollo de las técnicas de almacenamiento de datos y de acceso a los mismos, lo que permitía la gestión informática de grandes ficheros. Aplicadas estas técnicas en la gestión del Padrón facilitaba, entre otras cosas, la posibilidad de actualizar permanentemente y de forma depurada la información. La elaboración del Padrón se podía realizar de forma continua y su actualización era permanente.

Esta modificación supuso la desaparición de las renovaciones quinquenales; además, introdujo novedades importantes, entre otras merecen su atención las siguientes: se deslindaba el Padrón como registro administrativo de las certificaciones que de sus datos se pueden expedir; se concretaba el alcance y finalidad del Padrón y se fijaba de forma definitiva su contenido en cuanto a los datos de carácter obligatorio. Además, se reconoció la necesaria coordinación entre los padrones de todos los municipios y, a este fin, se atribuyó esta función al Instituto Nacional de Estadística y, como “*órgano de colaboración*” entre la Administración del Estado y los municipios, creó el Consejo de Empadronamiento.

La Ley 4/1996, mantuvo la necesidad de que la normativa estatal estableciera los criterios para la formación, mantenimientos, revisión y custodia de los Padrones municipales, todo ello, a fin de preservar la necesaria uniformidad en los datos.

La Ley atribuyó al Consejo de Empadronamiento, entre otras, la función de proponer la aprobación de las instrucciones técnicas necesarias para la gestión de los padrones municipales.

Desde la citada modificación, se han publicado diversas resoluciones que han dictado instrucciones técnicas. Así se pone de manifiesto en el Preámbulo de la Resolución de 30 de enero de 2015, publicada mediante la Resolución de 16 de marzo siguiente, al tiempo que las relaciona y advierte sobre su expresa derogación, derogación que no alcanza, sin embargo, a la Resolución de 25 de octubre de 2005 de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Local por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la revisión anual del Padrón municipal y sobre el procedimiento de obtención de la propuesta de cifras oficiales de población. Las resoluciones citadas y derogadas son las siguientes:

-Resolución de 1 de abril de 1997, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión y revisión del Padrón municipal,

-Resolución de 4 de julio de 1997, por la que se dictan instrucciones técnicas en materia de actualización del Padrón municipal.

-Resolución de 28 de abril de 2005, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre el procedimiento para acordar la caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente que no sean renovadas cada dos años y las relativas al número del documento de identidad de los extranjeros que debe constar en la inscripción padronal.

## **2. Contenido de las Instrucciones técnicas**

Las instrucciones técnicas que se aprueban y publican en esta Resolución de 16 de marzo de 2015, se estructura en quince apartados los siguientes:

### *a) Consideraciones generales*

El primer apartado de las Instrucciones técnicas, a lo largo de sus catorce puntos, relaciona las consideraciones a tener en cuenta tanto en cuanto al contenido como a su formación.

Así, el primer punto, se refiere al carácter del Padrón municipal como registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio; se recuerda que sus datos son prueba de la residencia y del domicilio habitual en el mismo. Al tiempo, afirma que las certificaciones sobre dichos datos tienen carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.

El segundo punto, recoge quienes han de inscribirse en el Padrón, todo aquel que viva en España respecto del municipio en el que viva y si lo hace en distintos municipios, en aquel en el que habite durante más tiempo.

El tercer punto se refiere a los menores no emancipados y a los mayores incapacitados, respecto de los que afirma que tienen la misma vecindad que los padres que tengan su guarda o custodia o representantes legales.

El cuarto punto recoge las obligaciones de las personas, derivadas del cambio de residencia.

El quinto punto se refiere al contenido de la hoja padronal o formularios a facilitar por el Ayuntamiento según el modelo que se publica con la Resolución.

El sexto punto se refiere a la hoja padronal o formulario de solicitud de alta y al efecto automático de baja de cualquier inscripción en otro municipio.

El séptimo punto afirma la necesidad de que todos los vecinos que figuren en la hoja padronal firmen en ella.

El octavo punto, recoge las facultades del Ayuntamiento respecto a la comprobación y verificación de los datos consignados y la posibilidad de requerir documentos acreditativos.

El punto noveno se refiere a la inscripción sin más trámite en los casos en los que se aportan todos los documentos exigidos y, el décimo punto, concreta las actuaciones a desarrollar por el Ayuntamiento en caso de encontrar indicios que hagan dudar sobre el hecho del establecimiento de la residencia en el municipio o sobre los datos declarados.

Los cuatro últimos puntos de este apartado de consideraciones generales se refieren al plazo para la realización de las actuaciones necesarias y al de la notificación de la resolución correspondiente (tres meses), al contenido de la resolución del Alcalde-Presidente, al efecto positivo del silencio, en caso de falta de notificación dentro del plazo y la necesaria resolución motivada en caso de denegación de la inscripción.

#### *b) Datos de inscripción en el Padrón Municipal y documentación acreditativa*

Las Instrucciones recuerdan que el artículo 16 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local establece los datos que con carácter obligatorio deben contener la inscripción padronal. El Ayuntamiento ha de comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos en la hoja padronal, para ello, podrá exigir la aportación de documentos acreditativos de la identidad, de la representación y de la residencia.

Este apartado de las Instrucciones concreta de forma detallada y minuciosa la documentación acreditativa de la identidad, tanto sean los inscritos españoles o extranjeros, de la representación, legal o voluntaria y, finalmente, la del domicilio de acreditación del domicilio de residencia; cuándo y qué tipo de documento ha de exigir, con la relación de los documentos que se consideran válidos.

Respecto a la acreditación del domicilio de residencia, conviene resaltar la afirmación recogida en el apartado 2.3 del punto segundo, relativa al límite de la potestad del gestor municipal para exigir ulteriores justificantes; así dice, *“En consecuencia, tan pronto como el gestor municipal adquiera la convicción de que los datos que constan en la inscripción padronal se ajustan a la realidad, deja de estar facultado para pedir al vecino ulteriores justificantes que acrediten aquel hecho.”*

#### *c) Casos especiales de empadronamiento*

Recoge, bajo esta denominación, diferentes situaciones ante las que se pueden encontrar el gestor municipal y cómo se ha de actuar.

Así prevé la situación del empadronamiento en un domicilio en el que ya constan otras personas empadronadas, el que se produzca en establecimientos colectivos, el de personas sin domicilio y el de reclusos.

Respecto el de personas sin domicilio, las instrucciones señala que al igual que la inscripción padronal es independiente de las controversias jurídico privadas, también lo es de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio. Por ello, afirma que las infraviviendas han de figurar como domicilios válidos en el Padrón, incluso, en situaciones extremas, el criterio a tener presente en el momento de la inscripción *“viene determinado por la posibilidad o imposibilidad de dirigir al empadronado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción.”* Y añade, *“En el caso de que sea razonable esperar que esa comunicación llegue a conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección.”*

De este modo, recoge las condiciones que se deberían cumplir para poder aceptar como domicilio cualquier dirección donde efectivamente vivan los vecinos o incluso, utilizar un *“domicilio ficticio”* en aquellos supuestos en que éstos carecieran de techo aun residiendo en el municipio y fuera conocida por los Servicios sociales.

Las condiciones serían las siguientes:

*“-Que los Servicios Sociales estén integrados en la estructura orgánica de alguna Administración Pública o bajo su coordinación y supervisión.*

*-Que los responsables de estos Servicios informen sobre la habitualidad de la residencia en el municipio del vecino que se pretende empadronar.*

*-Que los Servicios Sociales indiquen la dirección que debe figurar en la inscripción padronal y se comprometan a intentar la práctica de la notificación cuando se reciba en esa dirección una comunicación procedente de alguna Administración Pública.”*

La dirección del empadronamiento que figuraría en estos casos será la que señalen los Servicios sociales.

#### *d) Modelo de hoja padronal*

Se remite al modelo aprobado en la Resolución y publicado en el Anexo II; este modelo se habrá de adaptar en los municipios en que coexisten como oficiales otros idiomas españoles. En este caso y en aquellos en los que los Ayuntamientos pretendan utilizar formularios distintos del aprobado, han de ser homologados por su respectiva Sección Provincial del Consejo de Empadronamiento.

#### *e) Tipos de expedientes padronales*

Se recogen en este apartado los diferentes expedientes mediante los que los ayuntamientos han de cumplir con su obligación de actualización del Padrón municipal: expedientes de alta, de baja y de modificación.

Dentro de los primeros se distinguen aquellos derivados de un cambio de residencia, del nacimiento de oficio o a instancia de los padres, o por omisión, bien a solicitud del habitante bien de oficio por el Ayuntamiento.

Dentro de los expedientes de baja se recogen los distintos motivos que la pueden ocasionar: cambio de residencia; por defunción practicado bien de oficio, bien a instancia de parte; por duplicado detectados por el Ayuntamiento en su Padrón o por el Instituto Nacional de Estadística; por inscripción indebida consecuencia de un expediente de baja de oficio, de inscripciones detectadas por el propio Ayuntamiento o por corrección material de errores para la supresión de la inscripción; y, finalmente, por caducidad de inscripciones padronales de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente (ENCSARP).

Dentro de los expedientes de modificación se encuentran aquellos motivados por cambio de domicilio, por cambios en los datos personales, por renovación, por confirmación (NO\_ENCSARP) y aquellos derivados de la modificación de datos territoriales sin intervención del habitante.

*f) Procedimiento de renovación y caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia de larga duración (ENCSARP) que no sean renovadas cada dos años*

Tal y como establece el artículo 16 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente (ENCSARP) han de ser objeto de renovación periódica cada dos años.

Este apartado de las Instrucciones técnicas describe la forma en que el INE informará a los Ayuntamientos de las inscripciones de su Padrón que son susceptibles de ser renovadas, se desarrollan los procedimientos de renovación, por parte de los interesados, y el procedimiento para declarar la caducidad

*g) Procedimiento de comprobación periódica de la residencia de los extranjeros que no tienen la obligación de renovar su inscripción padronal (NO\_ENCSARP)*

Las Instrucciones técnicas recoge el procedimiento a seguir en el marco de las operaciones de comprobación periódica de la residencia den el municipio de los extranjeros que no tienen la obligación de renovar su inscripción padronal cada dos años, esto es los ciudadanos de la Unión Europea y de los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y los que sin pertenecer a estos países, tienen tarjeta de residencia de régimen comunitario y aquellos que tienen autorización de residencia de larga duración.

Se concretan las comprobaciones y las facultades que a este fin tienen los Ayuntamientos.

*h) Acceso y cesión de datos padronales*

Como registro administrativo que contiene datos de carácter personal, el Padrón municipal está sujeto a lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, donde define el concepto de interesado, regula su derecho de acceso y la comunicación de datos a terceros.

Las Instrucciones técnicas recogen en este apartado las cuestiones que, en este ámbito, se plantean, acceso a los datos, información a los vecinos ante las actualizaciones de datos y acceso a esta información. Se define el concepto de

certificación de empadronamiento, el procedimiento a seguir para expedir volantes y certificados, su contenido y alcance; se detalla la información a los vecinos sobre su inscripción padronal con especial mención a los supuestos de especial protección; establece las reglas respecto la cesión de datos padronales y los supuestos en los que no es preciso el consentimiento previo del afectado.

*i) Contenido y conservación del Padrón Municipal*

Las Instrucciones técnicas recogen con detalle el contenido de la documentación del Padrón, constituida por las hojas de inscripción padronal y el fichero informatizado. También se recoge la obligación de conservar las hojas padronales y restante documentación suscrita por los vecinos que el Ayuntamiento reciba oficialmente y cómo se ha de conservar, bien en su forma original, bien mediante reproducciones en forma que garantice su autenticidad, entre otras, en forma de ficheros ópticos o electrónicos.

En cuanto al plazo de conservación que establece en un periodo no inferior a 100 años. Se remite, respecto a un destino posterior, a lo establecido en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español cuando declara que *“forman parte del Patrimonio Documental los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público...”* y donde se regula el procedimiento normal de conservación.

*j) Codificación de las características básicas*

Recoge cómo se realizara la codificación de las características básicas que figuran en el Padrón y su remisión al Diseño de registro de ficheros de intercambio de información INE-Ayuntamientos publicado en el aplicativo de internet IDA- Padrón.

*k) Remisión de la información al Instituto Nacional de Estadística*

La remisión de todas las altas, bajas y modificaciones producidas durante el mes al INE se ha de producir mensualmente, en los plazos que se determinen anualmente. Esta remisión se ha de hacer por medios telemáticos a través del aplicativo de internet IDA- Padrón, con certificados electrónicos de firma digital, reconocidos por @firma; y se ajustarán a los formatos de registro de los ficheros de intercambio publicados en IDA- Padrón.

Se indica en este apartado de las Instrucciones que, con el envío de las variaciones mensuales, se entiende cumplido el trámite de comunicación, en los diez primeros días del mes siguiente, las altas de los residentes extranjeros que haya trasladado su residencia al territorio español.

La falta de movimientos comporta la necesidad de remitir un fichero con parte negativo.

*l) Comunicaciones del Instituto Nacional de Estadística a los Ayuntamientos*

Se relaciona en esta apartado de las Instrucciones técnicas, la información que los Ayuntamientos han de remitir cada mes al INE, en los mismos formatos de registro con una cola de errores añadida, descrita en el aplicativo de internet IDA- Padrón.

*m) Normalización de tablas de caracteres*

Las Instrucciones técnicas reconocen las dificultades que se presentan con las comunicaciones interadministrativas por procedimientos informáticos o telemáticos “*cuando los mismos caracteres gráficos son representados por distintos códigos binarios*”; por ello, recuerda que el actual sistema de gestión del Padrón obliga a establecer una tabla de caracteres, única y normalizada, conocida por todas las Administraciones que participan en el proceso.

*n) Expedientes de territorio*

Este apartado de las Instrucciones técnicas recuerdan la obligación de los Ayuntamientos de revisar, al menos, una vez al año, y actualizar, en su caso, la relación de las unidades poblacionales, la división en secciones del término municipal y las modificaciones de callejero. Para ello, se habrán de efectuar las comprobaciones precisas sobre el terreno conforme a las definiciones e instrucciones que se detallan en el propio apartado y que se refieren a las unidades poblacionales (definiciones, altas, bajas y modificaciones), el seccionado, los callejeros de sección, la rotulación del municipio, entidades de población y vías urbanas y la numeración de los edificios.

Recuerda, asimismo, la obligación de los Ayuntamientos de mantener la correspondiente cartografía o referencia precisa de las direcciones postales con la cartografía elaborada por la Administración competente. Prevé la posibilidad de que ésta se elabore y mantenga de forma digital.

*o) Disposición derogatoria*

El último apartado de las Instrucciones, como se ha indicado al inicio de estas líneas, deroga de forma expresa las siguientes Resoluciones:

- Resolución de 1 abril de 1997, conjunta de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión y revisión del Padrón municipal.

-Resolución de 4 de julio de 1997, conjunta de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre actualización del Padrón Municipal.

-Resolución de 28 de abril de 2005, del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre el procedimiento para acordar la caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente que no sean renovados cada dos años.

Las Instrucciones técnicas se acompañan de los Anexos citados a lo largo de su contenido necesarias para cumplimentar las obligaciones de los Ayuntamientos respecto del Padrón Municipal.