

El Padrón online: un proyecto modernizador de la Administración Local

Con la perspectiva que nos dan los más de 25 años transcurridos desde su puesta en marcha, podemos afirmar que el padrón continuo ha sido un éxito. En los años 90, España se embarcó en un proyecto que por entonces se veía muy exigente, como era el mantenimiento de un sistema mensual de intercambio de información de las variaciones en los padrones municipales. Hoy el caso español destaca, y lo hemos constatado en múltiples foros internacionales, por disponer de uno de los sistemas de registro de población más grandes y avanzados del mundo.



Antonio Argüeso. *Director General de Estadísticas de la Población Instituto Nacional de Estadística, INE*

El *Padrón*, que nos resulta ya algo tan natural y consustancial a la gestión municipal, es una rara avis si nos comparamos con los países de nuestro entorno, que no suelen tener registros de población integrados como el nuestro.

Conviene destacar cosas que a veces no valoramos porque parecen sencillas, pero, por poner un ejemplo, el hecho de disponer de un Censo Electoral como el que tenemos en España, siempre actualizado, sin necesidad de que el ciudadano intervenga, no es, ni mucho menos la norma internacional. Y todo esto es gracias al padrón continuo, que ofrece una información puntual sobre la residencia de los ciudadanos. Los censos electorales normalmente se organizan ad-hoc para los procesos electorales y son los ciudadanos los que deben apuntarse en una lista para poder votar o bien comprobar su situación en bases de datos semiautomáticas, que requieren de esta verificación del elector.

Sin embargo, la arquitectura sobre la cual se fundamenta el padrón continuo ha quedado obsoleta en la era tecnológica actual. Se basa en ciertos elementos que ahora se perciben como muy mejorables. El sistema consiste en la interacción de las aproximadamente 8.100 bases de datos municipales independientes, que se comunican solo a través del Instituto Nacional de Estadística (INE) para actualizar la información poblacional mensualmente. Aun-



que este método fue innovador en su momento, presenta limitaciones significativas en cuanto a eficiencia, capacidad de gestión en tiempo real y homogeneidad en la prestación de servicios a los ciudadanos.

Cada municipio debe desarrollar por su cuenta los sistemas de gestión para actualizar su padrón. Los municipios más grandes cuentan con departamentos informáticos robustos, mientras que los más pequeños dependen en gran medida de las Diputaciones Provinciales. Hay múltiples soluciones desarrolladas por empresas del sector para ayudar en esta gestión.

También se constata una disparidad considerable en la forma en que se prestan los servicios que los Ayuntamientos ofrecen a sus ciudadanos. Algunos permiten más gestiones en línea y otros requieren la presencia física en las oficinas municipales para muchos trámites asociados al empadronamiento.

Un problema crítico es la falta de un sistema integral de información territorial en el padrón actual. Las viviendas se identifican solo mediante los campos que describen el domicilio, lo que a menudo produce errores. Además, los cambios territoriales, como la modificación de nombres de calles, requieren la actualización de los registros de los residentes afectados, lo cual es ineficiente y de nuevo propicia errores.

El proyecto denominado *Padrón online*, busca modernizar este sistema mediante la implementación de un nuevo modelo de datos y sistemas de intercambio de información. Este proyecto se basa en dos elementos clave:

- Una gestión independiente de la información de territorio:

se propone crear una base de datos separada para la información territorial, donde, en particular, cada municipio mantenga un registro detallado de sus viviendas, identificadas mediante un Código de Identificación de la Vivienda (CIV), que es, en la gran mayoría de los casos, la referencia catastral. Este sistema estaría vinculado, pero separado de la base de datos de población, lo que evitaría que los cambios territoriales afecten a la información personal de los residentes.

- Intercambio de información de variaciones sobre empadronamiento en tiempo real:

en lugar del intercambio mensual de datos, el nuevo sistema permitirá comunicaciones inmediatas entre los padrones municipales y el INE a través de servicios web. Este cambio facilitará un conocimiento en tiempo real de la población y mejorará la interconexión con otros sistemas administrativos.

El proyecto también contempla la creación de herramientas de gestión desarrolladas por el INE, que estarán disponibles para los Ayuntamientos que, de forma voluntaria, consideren utilizarlas, facilitando la emisión de certificados y la gestión de datos de los ciudadanos de manera más homogénea en todo el país.

Este nuevo sistema traerá múltiples ventajas, pero también enfrenta desafíos, especialmente en la percepción y adaptación de las administraciones locales, la diversidad en las necesidades de los ayuntamientos, y la complejidad técnica de su puesta en funcionamiento.

El proyecto se inició en 2022 con la definición de la estrategia. Durante 2023 se profundizó mucho más en la identificación delimitación de fases e hitos del proyecto y se desarrollaron pruebas piloto para la modificación de la información de territorio en una treintena de municipios.

A finales de 2023 y en 2024 se han puesto en marcha las modificaciones normativas, incluyendo cambios en la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local y en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial. Desde el punto

de vista legal, la implementación del *Padrón online* no ha requerido cambios significativos en la legislación vigente, aunque sí algunas modificaciones técnicas en artículos que regulan la periodicidad y la incorporación de la Referencia Catastral como identificador de la vivienda.

Actualmente, casi todas las Diputaciones Provinciales de Régimen Común y de Régimen Foral, Cabildos, Consejos Insulares, y las Comunidades Autónomas uniprovinciales están inmersas en unos trabajos de mejora de los ficheros de territorio de los padrones municipales siguiendo unos patrones elaborados por el INE. Estos trabajos están siendo apoyados por una subvención del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, en el marco del PRTR (Convocatoria 2023 de subvenciones destinadas a la transformación digital y modernización de los sistemas de gestión del padrón municipal de las entidades locales).

Pero la parte crucial del proyecto está aún por llegar. El INE está trabajando en el desarrollo de los servicios web y en el diseño del proceso del despliegue completo del sistema, con el fin de poder iniciar pruebas piloto en 2025 y su expansión en 2026. La transición deberá ser gestionada cuidadosamente y deberán convivir durante un plazo de tiempo indeterminado aún, el sistema actual de envíos mensuales con el intercambio en línea.

El proyecto constituye, sin duda, un reto para el INE, que debe liderar esta compleja transición. Se cuenta con la ayuda inestimable del Consejo de Empadronamiento, donde están presentes diputaciones, ayuntamientos y la FEMP. Además, se ha creado un amplio grupo asesor, formado por unos 20 expertos de ayuntamientos de distintos tamaños, diputaciones, el Catastro o la Oficina del Censo Electoral. Pero el éxito depende sobre todo de la colaboración por parte de las administraciones locales. La excelente colaboración que se ha venido manteniendo durante lo que va de siglo entre los distintos agentes para desarrollar el padrón continuo nos hace afrontar el proyecto con un razonable optimismo.

Por último, no podemos cerrar esta *"carta abierta"* sin agradecer la colaboración de la FEMP. Su papel de dinamizador en este proyecto es ya crucial y lo va a ser aún más en los próximos meses. Sabemos que podemos contar con su apoyo, así como el de las Administraciones Locales.



Para más información sobre el proyecto:
<https://ine.es/padronline/es/index.htm>




Instituto Nacional de Estadística

