

5. Población y Demarcación Territorial

Vicenta Colás Gil

Secretaria-Interventora del Servicio Cuarto Espacio de la Diputación Provincial de Zaragoza

SUMARIO

1. Territorio.
 - 1.1. Normativa.
 - 1.2. Concepto.
 - 1.3. Creación, supresión y fusión de municipios tras la entrada en vigor de Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
 - 1.4. El término municipal en la legislación de la Comunidad Autónoma de Aragón.
2. Población.
 - 2.1. Normativa.
 - 2.2. Población y vecino.
 - 2.3. El Estatuto del vecino.
 - 2.4. El Padrón municipal de habitantes.
3. Preguntas habituales sobre Territorio y Población.

El Municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Son elementos del Municipio el Territorio, la Población y la Organización.

En el presente estudio nos vamos a referir al Territorio y Población.

1. TERRITORIO

1.1 Normativa

Constitución Española.

—Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Artículos 12 a 14 (LRBRL).

—Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. Artículos 7 a 19 (LALA).

—Decreto 346/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón. Artículos 1 a 49 (RTPA).

—Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

—Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. Artículos 1 a 30(RP).

—Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL).

—Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

1.2. Concepto

El término municipal es el territorio, perfectamente delimitado, de un municipio; el territorio al que se extiende la acción administrativa de un Ayuntamiento.

El término municipal, en cuanto elemento esencial y constitutivo del municipio debe reunir las siguientes características:

—Ha de tener una existencia real.

—Ha de ser fijo.

—Ha de estar determinado por las denominadas líneas límite.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 12.1, define al término municipal, como:

«El término municipal es el territorio en que el Ayuntamiento⁷⁶ ejerce sus competencias».

Cada municipio pertenecerá a una sola provincia».

La extensión de un municipio, según el Instituto Nacional de Estadística, es la extensión de su término municipal.

⁷⁶ La mención al término Ayuntamiento ha sido criticado, porque existen municipios que funcionan en Concejo Abierto. Parece más educado referirse al término municipal como ámbito físico dentro del cual los órganos municipales pueden ejercer válidamente sus competencias.

El artículo 1 del Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón, dispone:⁷⁷

- «1. El término municipal es el ámbito territorial en el que ejerce sus competencias el municipio.
 2. Cada municipio pertenece a una sola provincia.
 3. El término municipal está formado por territorios continuos, con la excepción de los enclaves preexistentes. Ninguna alteración territorial podrá dar lugar a un término municipal discontinuo.
 4. Dentro de un mismo término municipal podrán existir Entidades locales menores, con personalidad jurídica propia, para la administración descentralizada de sus intereses.
 5. Asimismo, el término municipal podrá dividirse en distritos o barrios, a los efectos de establecer órganos de gestión desconcentrada. Corresponde al Pleno del Ayuntamiento aprobar y modificar tal división».
- Los Ayuntamientos de conformidad con el artículo 76 del RP, revisarán al menos una vez al año y actualizarán, en su caso, la relación de las unidades poblacionales, la división en secciones del término municipal y las modificaciones de callejero, realizando las comprobaciones que sean precisas sobre el terreno, conforme a las definiciones e instrucciones que se establecen en 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, (unidades territoriales) y las remitirán al Instituto Nacional de Estadística para su comprobación tan pronto se produzcan.

La Delegación Provincial del Instituto Nacional de Estadística comunicará su conformidad al Ayuntamiento para que proceda al envío, para cada uno de los habitantes afectados por las variaciones territoriales, de las correspondientes modificaciones territoriales sin intervención del habitante.

Los Ayuntamientos deberán mantener también la correspondiente cartografía, o, en su defecto, referencia precisa de las direcciones postales con la cartografía elaborada por la Administración competente. Asimismo podrá elaborarse y mantenerse una cartografía digital.

1.3. Creación, supresión y fusión de municipios tras la entrada en vigor de Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, modifica el artículo 13 de la LRRL, con referencia a la creación, supresión, fusión de municipios, disponiendo:

—La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales:

- Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado.

—La creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

—Fusión de municipios:

1) Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.

2) Los municipios, con independencia de su población, colindantes dentro de la misma provincia podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica.

3) El nuevo municipio resultante de la fusión no podrá segregarse hasta transcurridos diez años desde la adopción del convenio de fusión.

4) Al municipio resultante de esta fusión le será de aplicación lo siguiente:

a) El coeficiente de ponderación que resulte de aplicación de acuerdo con el artículo 124.1 del TRLHL, se incrementará en 0,10.

b) El esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria que le corresponda en ningún caso podrá ser inferior al más elevado de los valores previos que tuvieran cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.1 del TRLHL.

c) Su financiación mínima será la suma de las financiaciones mínimas que tuviera cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.2 del TRLHL.

d) De la aplicación de las reglas contenidas en las letras anteriores no podrá derivarse, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 del TRLHL.

e) Se sumarán los importes de las compensaciones que, por separado, corresponden a los municipios que se fusionen y que se derivan de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas de la disposición adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, actualizadas en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2004, así como la compensación adicional, regulada en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2006.

f) Queda dispensado de prestar nuevos servicios mínimos de los previstos en el artículo 26 de la LRRL que le corresponda por razón de su aumento poblacional.

g) Durante, al menos, los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión, tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia. Este plazo podrá prorrogarse por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

5) La fusión conllevará:

a) La integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los municipios, incluyendo los medios personales, materiales y económicos, del municipio fusionado. A estos efectos, el Pleno de cada Corporación aprobará las medidas de redimensionamiento para la adecuación de las estructuras organizativas, inmobiliarias, de personal y de recursos resultantes de su nueva situación. De la ejecución de las citadas medidas no podrá derivarse incremento alguno de la masa salarial en los municipios afectados.

b) El órgano del gobierno del nuevo municipio resultante estará constituido transitoriamente por la suma de los Concejales de los municipios fusionados en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

⁷⁷ Véase el artículo 7 de la LALA.

c) Si se acordara en el Convenio de fusión, cada uno de los municipios fusionados, o alguno de ellos podrá funcionar como forma de organización desconcentrada de conformidad con lo previsto en el artículo 24 bis de la LRBRL.

d) El nuevo municipio se subrogará en todos los derechos y obligaciones de los anteriores municipios, sin perjuicio de lo previsto en la letra e).

e) Si uno de los municipios fusionados estuviera en situación de déficit se podrán integrar, por acuerdo de los municipios fusionados, las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al nuevo municipio, que designará un liquidador al que le corresponderá la liquidación de este fondo. Esta liquidación deberá llevarse a cabo durante los cinco años siguientes desde la adopción del convenio de fusión, sin perjuicio de los posibles derechos que puedan corresponder a los acreedores. La aprobación de las normas a las que tendrá que ajustarse la contabilidad del fondo corresponderá al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado.

f) El nuevo municipio aprobará un nuevo presupuesto para el ejercicio presupuestario siguiente a la adopción del convenio de fusión.

6) Las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la Comunidad Autónoma, coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión.

7) El convenio de fusión deberá ser aprobado por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios fusionados. La adopción de los acuerdos previstos en el artículo 47.2 de la LRBRL siempre que traigan causa de una fusión, será por mayoría simple de los miembros de la corporación.

1.4. El término municipal en la legislación de la Comunidad Autónoma de Aragón

Viene regulado en los artículos 7 al 19 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (LALA), y en los artículos 1 al 49 del Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón (RTPA).

1.4.1. El término municipal y sus alteraciones ⁷⁸

Cualquier alteración de los términos municipales deberá tener como fundamento las siguientes finalidades:

«a) Disponer de una base territorial que mejore la capacidad económica y de gestión para la prestación y sostenimiento de los servicios públicos esenciales y obligatorios.

b) Favorecer el autogobierno y la participación, en relación con la población y sus condiciones de asentamiento sobre el territorio.

c) Adaptar los términos municipales a la realidad física, social y cultural de los núcleos de población, de forma que permitan la representación de una colectividad con conciencia de tal y con unos específicos valores históricos y tradicionales.

Ninguna alteración territorial podrá dar lugar a un término municipal discontinuo.

Cada municipio pertenecerá a una sola provincia».

1.4.2. Supuestos de alteración de términos municipales

Los términos municipales podrán ser alterados:⁷⁹

a) Por incorporación total de un municipio a otro u otros límites.

b) Por fusión de dos o más municipios límites para constituir un nuevo municipio.

c) Por segregación de parte de un municipio o de varios municipios para constituir uno nuevo.

d) Por segregación de parte de un municipio para su agregación a otro límite.

Las alteraciones de términos municipales podrán promoverse a instancia de los municipios o población afectada o de oficio por la Diputación General de Aragón.

En ningún caso podrá procederse a la alteración de los términos municipales si no se acredita que, después de la alteración, el municipio o municipios afectados dispondrán de recursos suficientes para prestar los servicios mínimos obligatorios establecidos por la legislación.

La rectificación de límites territoriales entre municipios para evitar disfuncionalidades, en los casos en que no resulte afectado un núcleo o asentamiento de población, podrá efectuarse a través de un trámite abreviado con arreglo a lo previsto en el artículo 18 de la LALA.⁸⁰

1.4.3. Supuestos de incorporación o fusión de municipios ⁸¹

La incorporación o fusión de municipios podrá realizarse:

a) Cuando, como consecuencia del desarrollo urbano, se unan los respectivos núcleos de población. Si alguno de los municipios tuviera varios núcleos, la unión deberá referirse al núcleo de mayor población o donde radique la capitalidad.

b) Cuando separadamente carezcan de los recursos necesarios para la prestación de los servicios mínimos obligatorios.

c) Cuando, por despoblamiento, sea inviable el mantenimiento de una Administración pública autónoma o carezca de justificación la reserva del disfrute de determinados aprovechamientos de titularidad pública por un grupo de población muy reducido.

d) Cuando no exista voluntad efectiva de autogobierno, puesta de manifiesto por la falta de presentación de candidaturas en las elecciones municipales o por la ausencia de funcionamiento del régimen de Concejo abierto.

e) Cuando existan otros motivos de interés general, debidamente fundados.

1.4.4. Creación de nuevos municipios ⁸²

La creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados que cuenten con recursos suficientes para el desempeño de las competencias municipales.

Será requisito obligado para la creación de un nuevo municipio que la población que se atribuya la condición de residente en el territorio correspondiente lo sea a todos los efectos, sin que pueda darse tal carácter a la de aquellos conjuntos urbanizados destinados primordialmente a segunda residencia o estancias temporales y que no tengan una base económica propia.

⁷⁸ Véanse el artículo 1 y 3 del RTPA.

⁷⁹ Véase el artículo 2 del RTPA.

⁸⁰ Véanse los artículos 5, 48 y 49 del RTPA.

⁸¹ Véanse los artículos 6 y 8 del RTPA.

⁸² Véanse los artículos 10 y 11 del RTPA.

El asentamiento de población en un enclave deshabitado en virtud de concesión o autorización de ocupación no podrá servir de base en ningún caso a la creación de un nuevo municipio.

En aquellos casos en que la importancia de un núcleo de población o de sus actividades, sin reunir las condiciones necesarias para la creación de un nuevo municipio, hiciera conveniente una administración dotada de cierta autonomía, podrá instarse la creación de un órgano desconcentrado o de una entidad local menor, con arreglo a la Ley de Administración Local de Aragón.

1.4.5. Requisitos para constituir un nuevo municipio por segregación

La segregación de parte de un municipio o de varios para constituir uno nuevo exigirá la concurrencia de los siguientes requisitos:

- a) Que se trate de uno o varios núcleos de población territorialmente diferenciados, haya dispuesto o no de administración descentralizada.
- b) Que el municipio de nueva creación cuente con una población mínima de 1.000 habitantes, sin que, como resultado de la segregación, el municipio o municipios de los que procedan las porciones segregadas pase a tener una población inferior a esa cifra.
- c) Que exista una franja de terreno clasificada como suelo no urbanizable entre los núcleos principales del territorio a segregar y el de la capitalidad del municipio matriz.
- d) Que el municipio de nueva creación cuente con recursos suficientes para la prestación de los servicios obligatorios de la competencia municipal y no se produzca disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados a la población afectada.
- e) Que la creación de un nuevo municipio en la zona sea coherente con las directrices y criterios de ordenación del territorio establecidos por la Comunidad Autónoma.

En el expediente que se instruya para constituir un nuevo municipio por segregación, se deberá acreditar fehacientemente todos los requisitos mencionados en el apartado anterior y se incluirá un anteproyecto de presupuesto de la nueva entidad acompañado de la justificación de cada uno de los ingresos que en el mismo se contemplen. Para su elaboración, el municipio del que se pretende efectuar la segregación facilitará cuantos datos le sean solicitados a tal efecto.

1.4.6. Segregación parcial⁸³

Podrá realizarse la segregación de parte de un término municipal para su agregación a otro limítrofe cuando concurran conjuntamente las siguientes causas:

- a) Cuando, como consecuencia del desarrollo urbano, rural o industrial, un núcleo de población integrante de un municipio consolide relaciones de convivencia y de dependencia funcional de otro limítrofe.
- b) Existan motivos de interés general debidamente fundados.

1.4.7. Iniciativa para la alteración de términos municipales⁸⁴

La iniciación de los expedientes de alteración de términos municipales podrá efectuarse:

- a) Por acuerdo de todos los Ayuntamientos y Asambleas vecinales interesadas, adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta legal de sus miembros. Los acuerdos deberán incluir las causas que los motiven. En el caso de creación de nuevos municipios, habrá de indicarse también el nombre y capitalidad de los mismos. En el caso de segregación, las previsiones relativas a los bienes y a los créditos pendientes que deban ser imputados a la porción de territorio y población que se segrega.
- b) Por resolución del Consejero de Presidencia del Gobierno de Aragón, de oficio o a instancia de un municipio, en los casos en que no hubiere acuerdo entre las Corporaciones afectadas. En este último supuesto la petición deberá basarse en acuerdo adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta legal de miembros del Ayuntamiento o de la Asamblea vecinal.

Los vecinos interesados podrán promover la alteración de términos municipales. En los casos de segregación, la iniciativa corresponderá a la mayoría de los vecinos censados con derecho a sufragio en la parte del territorio que pretenda segregarse. En todos los supuestos, el Ayuntamiento deberá adoptar acuerdo sobre la petición formulada en el plazo de tres meses desde su presentación.

En el caso de que transcurriese el plazo legal de tres meses sin resolución municipal, podrá procederse por la Diputación General de Aragón a la subrogación, ya sea de oficio o a instancia de parte, con objeto de continuar la tramitación administrativa prevista.

1.4.8. Procedimiento de alteración de términos municipales⁸⁵

Los expedientes de alteración de términos municipales se ajustarán a los siguientes trámites esenciales:

- a) La documentación que fundamente la alteración territorial propuesta y, en su caso, las bases y pactos establecidos entre los municipios interesados se someterá a información pública por plazo no inferior a un mes, mediante anuncio en los tablones de edictos de los municipios afectados, en el *Boletín Oficial de Aragón*, así como en el diario de mayor difusión de la provincia.
- b) La Diputación provincial interesada y, en su caso, la comarca, emitirá informe sobre la alteración territorial planteada en el plazo de dos meses. Transcurrido dicho plazo sin emitirse el informe, podrá entenderse cumplido dicho trámite.
- c) Los Ayuntamientos y Asambleas vecinales interesadas informarán las alegaciones presentadas, en plazo no superior a dos meses. Dicho plazo podrá ser ampliado en el caso de que las cuestiones planteadas en la información pública precisaran de la aportación de documentos o informes de cierta complejidad, sin que pueda exceder de cuatro meses. Seguidamente el expediente será remitido a la Diputación General de Aragón.
- d) El expediente se someterá a informe del Consejo Local de Aragón y dictamen de la Comisión Jurídica Asesora. Simultáneamente, se dará conocimiento del mismo a la Administración del Estado.
- e) La resolución definitiva del expediente se efectuará por decreto del Gobierno de Aragón en el plazo máximo de un año desde la iniciación del expediente y se publicará en el *Boletín Oficial de Aragón*.

El Decreto determinará la delimitación de los términos municipales resultantes, la denominación y capitalidad, el reparto del patrimonio, la asignación del personal y la forma de liquidación de las deudas y créditos contraídos por los municipios.

⁸³ Véanse los artículos 13 y 14 del RTPA.

⁸⁴ Véanse los artículos 15, 16, 17 y 18 del RTPA.

⁸⁵ Véanse los artículos del 19 a 26 del RTPA.

1.4.9. Repercusión de las alteraciones de términos en el gobierno municipal⁸⁶

En los casos de fusión de dos o más municipios, cesarán todos los Alcaldes y Concejales y será designada una Comisión gestora por el Gobierno de Aragón integrada por un número de vocales igual al que le corresponda de Concejales según la población total resultante del nuevo municipio. La designación se hará siguiendo los mismos criterios de reparto utilizados para las elecciones municipales y según los resultados producidos en el conjunto de los municipios afectados en las últimas elecciones.

En los casos de incorporación de uno o más municipios a otro limítrofe cesarán los Alcaldes y Concejales de los Ayuntamientos de los municipios incorporados. Si como consecuencia de la incorporación correspondiese al municipio resultante un mayor número legal de Concejales, la diferencia se cubrirá por vocales gestores designados por el Gobierno de Aragón entre los Concejales cesantes. La designación se hará siguiendo los mismos criterios utilizados para las elecciones municipales, repartiendo el número de Concejales en que resulte incrementada la nueva Corporación entre las candidaturas según los resultados que hubiesen obtenido en el conjunto de los municipios que se incorporan.

En los casos de creación de un nuevo municipio por la segregación de parte de uno o varios municipios o de la segregación de parte de un municipio para agregarla a otro, el municipio del que se segregue la porción de territorio conservará el mismo número de Concejales. El nuevo municipio será regido por una Comisión gestora designada por el Gobierno de Aragón con arreglo a los resultados de las elecciones municipales en la sección o secciones correspondientes al territorio segregado.

Si como consecuencia de la agregación correspondiese al municipio un mayor número de Concejales, la diferencia se cubrirá por vocales gestores designados por el Gobierno de Aragón con arreglo a los resultados de las elecciones municipales en las secciones correspondientes al territorio segregado.

En la convocatoria de elecciones siguiente a producirse las alteraciones de términos municipales, el número de Concejales será el fijado en la legislación electoral.

1.4.10. Fomento de la reestructuración municipal⁸⁷

La Diputación General de Aragón fomentará, mediante ayudas técnicas y económicas, la reestructuración del mapa municipal en aquellos casos en que se acuerde voluntariamente por los Ayuntamientos su fusión o incorporación a otros municipios limítrofes, al objeto de constituir una única entidad municipal con población y territorio más idóneos para el ejercicio de sus potestades como Administración Pública, la prestación de servicios a sus habitantes y la gestión de los intereses de su territorio.

Con dicho objeto, en los presupuestos de la Comunidad Autónoma figurará anualmente consignación destinada al fomento de la reestructuración municipal, con cargo a la que se concederán ayudas a las fusiones o incorporaciones, en la cuantía que se determine para cada ejercicio, así como transferencias a favor de los nuevos municipios resultantes durante el plazo que se establezca.

1.4.11. Programas de reorganización del territorio⁸⁸

Cuando uno o varios municipios, debido a su despoblación, carezcan de base demográfica que posibilite su funcionamiento efectivo como organización jurídica de la respectiva colectividad, y la incorporación a otros o la fusión entre sí no pueda dar solución al desempeño de las competencias obligatorias y de los servicios mínimos por la propia situación objetiva de los municipios limítrofes, podrán plantear a la Diputación General de Aragón su integración en un plan de reorganización del territorio, que incluya las alteraciones del mapa municipal que se estimen precisas para la mejor gestión del territorio afectado. Esta iniciativa podrá partir también, de oficio, de la Diputación General de Aragón, previa audiencia a los municipios afectados.

Si sus características y emplazamiento justificaran la elaboración de proyectos de repoblación forestal, protección ambiental, reforma agraria, polígonos ganaderos o industriales, actividades turísticas, equipamientos de interés supramunicipal u otros fines de interés general, la Diputación General de Aragón podrá elaborar un programa, de actuación. En ejecución de dicho programa podrán formalizarse convenios con el municipio o municipios originarios en relación con la prestación de determinados servicios, creación de empleo u otras actuaciones dirigidas al reasentamiento o mantenimiento de la población de la zona, así como con el destino del patrimonio de los municipios afectados.

Los programas de reorganización del territorio serán remitidos, antes de su ejecución, para conocimiento de las Cortes de Aragón. Las alteraciones del mapa municipal serán objeto de tramitación y resolución conjunta, con arreglo al procedimiento general regulado en la Ley de Administración Local de Aragón.

La gestión de las actuaciones dimanantes del programa de reorganización del territorio podrá encomendarse, en su caso, a la comarca a la que el municipio pertenezca.

1.4.12. Rectificación de límites territoriales⁸⁹

La rectificación de límites territoriales para evitar disfuncionalidades se resolverá por acuerdo del Gobierno de Aragón, previa audiencia a los municipios afectados y a la Administración General del Estado y dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

1.4.13. Deslinde y amojonamiento⁹⁰

Los municipios podrán promover el deslinde y amojonamiento de sus términos municipales.

Los conflictos que se susciten entre municipios en relación con la delimitación y deslinde de sus términos serán resueltos por el Gobierno de Aragón, previos los informes técnicos especializados precisos y dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

1.4.14. Consecuencias de un funcionamiento defectuoso del Concejo Abierto

El artículo 14 de Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos (Aragón), dispone:

«La falta de funcionamiento del régimen de Concejo abierto, la no celebración de sesión de la Asamblea por plazo superior a seis meses y la carencia de candidatos a la Alcaldía dará lugar a la incoación de procedimiento para la fusión o incorporación del municipio a otro limítrofe o para la disolución de la entidad local menor».

⁸⁶ Véanse los artículos del 27 al 32 del RTPA.

⁸⁷ Véanse los artículos 33 y 34 del RTPA.

⁸⁸ Véanse los artículos del 35 al 40 RTPA.

⁸⁹ Véanse los artículos 48 y 49 del RTPA.

⁹⁰ Véanse los artículos del 41 al 47 RPTA (Procedencia del deslinde. Iniciación. Operaciones de deslinde. Deslinde de conformidad. Disconformidad en el deslinde. Comunicación a la Administración del Estado. Reposición de hitos o mojones).

1.4.15. El mapa local de Aragón

El mapa local de Aragón está constituido por los documentos públicos donde se determinan los términos municipales mediante bases cartográficas obtenidas por restitución de imágenes fotogramétricas o similares, a escala 1/10.000 o mayor. Igualmente, dicho mapa incluirá las demarcaciones comarcales.

2. LA POBLACIÓN

2.1. Normativa

- Constitución Española.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Artículos 15 a 18 (LRBRL).
- Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. Artículos 20 a 22 (LALA).
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).
- Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. Artículos 53 a 107(RP).
- Ley 12/1989, de 9 de mayo de la Función Estadística Pública.
- Ley 4/1996, de 10 de enero, por la que se modifica la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local en relación con el Padrón Municipal.
- Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.
- Ley Orgánica 57/2003, de 16 de noviembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local.
- Ley Orgánica 5/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD).
- Decreto 346/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón. Artículos 50 a 60 (RTPA).
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000.
- Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.
- Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que modifica los artículos 16 y 17 e incorpora una disposición adicional en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Real Decreto 3425/2000, de 15 de diciembre, sobre la inscripción de los españoles en los Registros de la Matricula de las Oficinas Consulares en el extranjero.
- Resolución de 17 de noviembre 2005, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General para la Administración 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.
- Resolución de 24 de febrero de 2006, de la Oficina del Censo Electoral, sobre la repercusión de las bajas de oficio por inscripción indebida en los padrones municipales y procedimiento de control de las altas en el Censo Electoral.
- Decreto 523/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la exigencia de aportar el certificado de empadronamiento, como documento probatorio del domicilio y residencia, en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes.
- Orden PRE/4008/2006, de 27 de diciembre, por la que se establece la configuración, características, requisitos y procedimientos de acceso al Sistema de Verificación de Datos de Residencia.
- Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.
- Real Decreto 557/2011 de 20 de abril por el que se aprueba el reglamento de la Ley orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras la reforma por la Ley 2/ 2009.
- 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 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
- Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

2.2. Población y vecino

2.2.1. Concepto de población

El concepto de población proviene del término latino *populatio*. En su uso más habitual, la palabra hace referencia al grupo formado por las personas que viven en un determinado lugar o incluso en el planeta en general. También permite referirse a los espacios y edificaciones de una localidad u otra división política, y a la acción y las consecuencias de poblar.

El conjunto de vecinos constituye la población del municipio. Son vecinos del municipio las personas que residiendo habitualmente en el mismo, se encuentran inscritos en el padrón municipal.

2.2.2. *Adquisición de la condición de vecino*

La adquisición de la condición de vecino se produce desde el mismo momento de su inscripción en el Padrón municipal de habitantes. Solo se puede ser vecino de un municipio.

La Ley 4/1996, de 10 de enero, por la que se modificó la Ley 7/1985, elimina la distinción entre vecino y domiciliado, que se establecía por ser diferentes los derechos y deberes de los mismos. Sin embargo, la diferencia entre ambos conceptos era más ficticia que real, pues los derechos y deberes que se les reconocían estaban condicionados a las leyes específicas que los desarrollaban.

También se eliminó la inclusión de los transeúntes en el Padrón ya que al no conferir ningún derecho a la población que se inscribía como tal, la utilización de esta figura padronal era prácticamente nula, complicando inútilmente la gestión del Padrón a los Ayuntamientos.

La clasificación existente entre vecinos, domiciliados y transeúntes ha desaparecido, únicamente se habla ya de vecinos, dentro de los cuales se encuentran tanto los españoles como los extranjeros que se empadronan en un municipio.

El vecino se define en la actualidad, como toda persona española o extranjera inscrita en el Padrón de habitantes correspondiente al municipio de su residencia.

La vecindad municipal depende de dos elementos: la residencia habitual y la inscripción en el Padrón.

El formar parte de la población de un determinado municipio significa gozar de un estatuto, es decir, de una serie de derechos y deberes del ciudadano en relación con el Ayuntamiento.

Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.

Los menores de edad no emancipados y los mayores incapacitados tendrán la misma vecindad que los padres que tengan su guarda o custodia o, en su defecto, de sus representantes legales, salvo autorización por escrito de estos para residir en otro municipio. En todo caso, respecto a los mayores incapacitados se estará a lo dispuesto en la legislación civil.

La inscripción en el padrón municipal de personas que residiendo en el municipio carezcan de domicilio en el mismo solo se podrá llevar a cabo después de haber puesto el hecho en conocimiento de los servicios sociales competentes en el ámbito geográfico donde esa persona resida.

2.2.3. *Registro de población estacional*

Los municipios podrán organizar un registro donde se inscriba voluntariamente la población estacional regular o población vinculada al municipio por estancias periódicas y titularidad de una vivienda, al objeto de hacerles llegar información y ofrecerles el trámite de audiencia en relación con los asuntos que puedan afectarles.

2.2.4 *Principios de igualdad y no discriminación*

El artículo 51 del RTPA, dispone:

- «1. Las autoridades municipales fomentarán, por todos los medios a su alcance, el respeto de la dignidad y la calidad de vida de sus habitantes.
2. Los derechos reconocidos a la población del municipio se ejercerán sin discriminación alguna debida a la raza, la edad, el sexo o la opción sexual, la lengua, la religión, la ideología, el origen nacional o social, el nivel de ingresos o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
3. Las autoridades municipales adoptarán todas las medidas de que dispongan para facilitar la integración de todos los ciudadanos, evitando situaciones de discriminación.
4. Los colectivos y ciudadanos más vulnerables tienen derecho a gozar de medidas específicas de protección».

2.2.5. *La despoblación*

La población aragonesa está desigualmente repartida en nuestro extenso territorio, como revela el dato de que la mitad de la población total de Aragón reside en el municipio de Zaragoza; la otra mitad está dispersa en pueblos y ciudades que se hallan, frecuentemente, muy distantes entre sí y son de escasa población.

El gran problema del descenso de la población en Aragón lo encontramos en el mundo rural.

La despoblación es un fenómeno demográfico y territorial, que consiste en la disminución del número de habitantes de un territorio o núcleo con relación a un período previo.

El artículo 54 del RTPA, contiene medidas de política demográfica:

- «1. Los municipios podrán acordar y aplicar medidas dirigidas a mantener o recuperar su población, cuando su disminución progresiva ponga en peligro la continuidad de servicios públicos básicos o haga temer por su pervivencia futura como comunidad.
2. Con dicho fin podrán establecerse condiciones especiales para la cesión y adjudicación de la utilización de bienes municipales, en las que se entenderá concurren criterios de rentabilidad e interés social que las justifican. En todo caso, será requisito obligado la residencia efectiva y continuada en el municipio de quienes se acojan a esas condiciones especiales.
3. Podrán establecerse en las Ordenanzas fiscales municipales tarifas específicas y reducciones y bonificaciones que tengan en cuenta criterios de apoyo a la natalidad y a la familia y a la conciliación de la vida familiar y laboral, en los supuestos expresamente previstos por las Leyes».

En la actualidad se están realizando diversas actuaciones para frenar la despoblación por parte de las Administraciones Públicas. A título de ejemplo citamos la iniciativa de la Diputación de Zaragoza, que el 26 de junio de 2017 firmó un Convenio con la Universidad de Zaragoza por el que se constituyó la «Cátedra sobre Despoblación y Creatividad», la primera de estas características que se crea en España. Esta iniciativa surge por la necesidad de responder a una situación de emergencia demográfica en la provincia de Zaragoza donde, fuera del área de influencia de la capital, la densidad no supera los 10 habitantes por kilómetro cuadrado. Muchos municipios se están viendo muy condicionados en su bienestar, desarrollo e igualdad de oportunidades, por la escasez de personas, por el envejecimiento, y por la baja actividad económica. De hecho, 7 de cada 10 municipios están en riesgo de extinción.

El Gobierno de Aragón por Decreto 71/ 2018, de 24 de abril, crea y regula el Observatorio Aragonés de Dinamización Demográfica y Poblacional, cuyos objetivos son los siguientes:

- a) Elaborar y facilitar información actualizada y análisis de la realidad demográfica y poblacional de Aragón y de su evolución.
- b) Promover la sensibilización sobre estas materias.
- c) Fomentar el diálogo y la coordinación permanente entre las Administraciones Públicas y organizaciones sociales representativas en este ámbito.

2.3. El Estatuto del Vecino ⁹¹

La condición de vecino de un municipio otorga una serie de derechos e implica unas obligaciones que están dispersas en diversas normas. Pero, con el fin de resaltar la participación activa del ciudadano en las estructuras básicas, se tiende a declarar formalmente el estatuto del vecino.

2.3.1. Derechos y deberes

La regulación de estos derechos y deberes se reogen en el artículo 18 de la LRBRL, artículo 56 del RP, artículo 22 de la LALA y artículo 52 y 53 del RPTA.

- a) Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.
- b) Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal.
- c) Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables.
- d) Contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.
- e) Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución Española.
- f) Pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley.
- g) Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.
- h) Ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70 bis de la LRBRL.
- h) Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes.

En nuestra Comunidad Autónoma, el Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón, amplía estos derechos referidos:

—Derecho a participar en la gestión municipal. Con este fin, los vecinos y sus asociaciones podrán acceder a los debates públicos, concurrir a órganos de participación, plantear alternativas y expresar sus opiniones sobre los asuntos de interés para la colectividad local, así como ejercer la acción popular en los casos previstos en las leyes (artículo 52. 1 b).

—Derecho a ser informados sobre todo lo relativo a la vida social, económica, cultural y administrativa del municipio. Los vecinos deben poder conocer sus derechos y obligaciones a través de la adecuada publicidad y difusión de las normas y acuerdos municipales, que garantizarán la transparencia de la actividad administrativa. En relación con los expedientes y la documentación municipal los vecinos tendrán acceso a su consulta previa petición razonada, de acuerdo con lo establecido en la legislación sobre procedimiento administrativo común (artículo 52.1d).

Los extranjeros con permiso de residencia y empadronados en el municipio tienen los mismos derechos y los deberes propios de los vecinos, excepto los de carácter político. En cuanto al derecho al sufragio activo y pasivo se estará a lo dispuesto en la legislación reguladora de las elecciones locales. Sin embargo es en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, donde se reconocen de forma explícita los derechos de los extranjeros.

2.3.2. Derechos y obligaciones en relación con la Comarca

Constituida la correspondiente Comarca, a los vecinos de los municipios que la integren les corresponderá también en relación con la Comarca respectiva:

- a) Participar en la gestión comarcal, de acuerdo con lo dispuesto en las disposiciones propias de la comarca.
- b) Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos comarcales.
- c) Ser informados por la Administración comarcal de su actividad, documentación y procedimientos, en los mismos términos aplicables al municipio.
- d) Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del servicio público comarcal correspondiente, si se trata de una competencia comarcal propia, o asumida por cualquier título, de carácter obligatorio.
- e) Contribuir, mediante las prestaciones legalmente establecidas, al ejercicio de las competencias comarcales.

2.3.3. Relevancia de los habitantes para el municipio

El número de habitantes inscritos en el padrón municipal es relevante, entre otros aspectos: para las elecciones locales, la participación en los tributos del Estado y el Fondo de Cooperación Municipal.

2.3.3.1. Elecciones Locales.

El artículo 179 de la LOREG, dispone: «Cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige el número de Concejales que resulte de la aplicación de la siguiente escala:

Hasta 100 residentes (3 Concejales); de 101 a 250 residentes (5 Concejales); de 251 a 1.000 (7 Concejales); de 1.001 a 2.000 (9 Concejales); de 2.001 a 5.000 (11 Concejales); de 5.001 a 10.000 (13 Concejales); de 10.001 a 20.000 (17 Concejales); de 20.001 a 50.000 (21 Concejales); de 50.001 a 100.000 (25 Concejales).

De 100.001 en adelante, un Concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.

La escala prevista en el párrafo anterior no se aplica a los municipios que, de acuerdo con la legislación sobre régimen local, funcionan en régimen de concejo abierto. En estos municipios los electores eligen directamente al Alcalde por sistema mayoritario».

2.3.3.2. Participación en los Tributos del Estado.

Viene anualmente configurada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, mediante una serie de variables y porcentajes cuya aplicación se realiza en función del número de habitantes del municipio.

⁹¹ En el ROF en el Título VII, bajo la denominación «Estatuto del Vecino», en el capítulo I, artículo 226, con referencia a los derechos y deberes de los vecinos, dispone que son «los reconocidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y los establecidos en las Leyes». Y en el capítulo II del artículo 227 al artículo 232, se refiere a la información y participación ciudadana.

2.3.3.3. Fondo de Cooperación Municipal.

El artículo 262.5 de la LALA, dispone:

«La distribución del Fondo de Cooperación Municipal se efectuará de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Una cantidad fija resultante de distribuir por partes iguales el 40% del Fondo entre todos los municipios.

b) El 60% restante se distribuirá con arreglo a los siguientes criterios y porcentajes:

—El 75%, en proporción al número de habitantes de derecho en cada municipio.

—El 25% restante, en función de la existencia de núcleos de población diferenciados en cada municipio, de tal forma que un 40% se distribuya en igual cuantía entre todos los núcleos y el 60% restante en función del número de habitantes de los mismos».

2.4. El padrón municipal de habitantes

2.4.1. Concepto y eficacia

El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente a todos los efectos administrativos.

La inscripción en el Padrón Municipal solo surtirá efecto por el tiempo que subsista el hecho que la motivó y, en todo caso, deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años cuando se trate de la inscripción de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente.

El transcurso del plazo señalado en el párrafo anterior será causa para acordar la caducidad de las inscripciones que deban ser objeto de renovación periódica, siempre que el interesado no hubiese procedido a tal renovación. En este caso, la caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa del interesado.

Además el padrón es un censo de población peculiar y específico sujeto a lo dispuesto en la LRBRL, LALA, RPTA y en el RPT, confeccionado y gestionado exclusivamente por los Ayuntamientos, sin perjuicio de que sus datos sean la *fuerza para la confección de los censos de población del Instituto Nacional de Estadística y para la elaboración del censo electoral*. Pero se trata de un censo de población distinto de aquellos⁹².

La finalidad y el significado jurídico del Padrón se concretan en la vinculación de una persona a un municipio como parte integrante de su población, influyendo en la esfera de sus derechos privados, por cuanto este estatus permite que los vecinos del municipio sean titulares de un conjunto de derechos que se recogen en el artículo 18 LRBRL.

2.4.2. Obligatoriedad de inscripción en el Padrón municipal

Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.

Los Ayuntamientos declararán de oficio la inscripción en el Padrón como vecinos de las personas que vivan habitualmente en su término municipal y no figuren inscritos en el mismo. Para ello será necesaria la instrucción de procedimiento con audiencia del interesado y demás trámites previstos legalmente.

Cuando una persona cambie su residencia deberá solicitar por escrito su alta en el Padrón del municipio de destino. La inscripción se efectuará en virtud de la declaración de voluntad del interesado de residir en el municipio, remitiéndose el alta al municipio de procedencia para que se proceda a dar de baja en su Padrón al vecino trasladado.

El Ayuntamiento dará de baja de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados incumpliendo el requisito de la residencia habitual, una vez comprobada esta circunstancia mediante el correspondiente procedimiento, en el que se dará audiencia al interesado.

La inscripción en el Padrón municipal de personas que, residiendo en el municipio, habiten en una infravivienda o incluso en un paraje o punto geográfico localizado sin techo, solo podrá realizarse previa realización de las comprobaciones oportunas y la emisión del informe correspondiente por parte de los servicios sociales municipales o supramunicipales de la zona en que resida, dirigidos a determinar la efectiva residencia habitual en el municipio.

Con carácter general, siempre que un ciudadano solicite el alta o la modificación de cualquiera de sus datos en el Padrón de un municipio aportando los documentos necesarios para probar su identidad, representación en su caso, y residencia real en el mismo, se procederá a realizar su inscripción en el Padrón sin más trámite, siendo efectiva desde ese momento y sin que sea posible otorgarle efectos retroactivos.

Cuando existan indicios que hagan dudar de que se vaya a establecer la residencia en el municipio, o de alguno de los datos declarados por el ciudadano, antes de proceder al alta, o a la modificación de datos en el Padrón, el Ayuntamiento, presentada la correspondiente solicitud por parte del interesado, ordenará los actos de trámite necesarios para comprobar la veracidad de los datos consignados en la solicitud, dictando la correspondiente resolución.

El plazo para la realización de los mismos y la notificación de la resolución correspondiente al interesado es el general de tres meses establecido en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La resolución que dicte el Alcalde-Presidente (o persona en quien delegue) resolviendo la solicitud de inscripción puede fijar como fecha de alta la de la propia solicitud, siempre y cuando se den las circunstancias contempladas en el artículo 39.3 de la Ley 39/2015 (es decir, que a la fecha de la solicitud el interesado residiera en el municipio y que no se lesionen derechos o intereses legítimos de otras personas).

Si el Ayuntamiento no notifica dentro de los tres meses la resolución estimando o desestimando la solicitud, operará el silencio positivo y el ciudadano quedará a todos los efectos empadronado en ese municipio (artículo 24 de la Ley 39/2015), desde la fecha de su solicitud.

En el supuesto de denegación de la inscripción será necesaria una resolución motivada por parte del Alcalde-Presidente (o persona en quien delegue), según el artículo 35.1 de la Ley 39/2015, haciéndose constar que la citada resolución denegando el alta en el Padrón municipal será susceptible de impugnación conforme al régimen general establecido en los artículos 52 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; el capítulo II del título V de la Ley 39/2015, y la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

⁹² El Censo de Población tiene carácter estadístico y su objetivo es proporcionar información sobre el número y la distribución de las principales características demográficas y sociales respetando siempre el secreto estadístico.

El censo electoral contiene la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho de sufragio. El censo electoral está compuesto por el censo de los electores residentes en España y por el censo de los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero. Ningún elector podrá figurar inscrito simultáneamente en ambos censos. El Censo Electoral es único para toda clase de elecciones, sin perjuicio de su posible ampliación para las elecciones Municipales y del Parlamento Europeo a tenor de lo dispuesto en los artículos 176 a 210 de la LOREG (artículo 31 LOREG).

2.4.3. Datos de inscripción en el Padrón Municipal y documentación acreditativa

La inscripción en el Padrón municipal contendrá como obligatorios solo los siguientes datos:

- a) Nombre y apellidos.
- b) Sexo.
- c) Domicilio habitual.
- d) Nacionalidad.
- e) Lugar y fecha de nacimiento.
- f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros:

—Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas, o en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados Miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.

—Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de estos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo, salvo que, por virtud de Tratado o Acuerdo Internacional, disfruten de un régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo con el municipio en el que se pretenda el empadronamiento, en cuyo caso, se exigirá el correspondiente visado.

g) Certificado o título escolar o académico que se posea.

h) Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Por su parte, el artículo 57 del RP, en su apartado 2, establece los datos que se podrán recoger además con carácter voluntario:

—Designación de las personas que puedan representar a cada vecino ante la Administración municipal a efectos padronales.

—Número del teléfono.

Por otro lado, para las comunicaciones y notificaciones electrónicas, podrá solicitarse también el correo electrónico siempre que se haya recabado expresamente el consentimiento del interesado.

En 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, se detalla los diferentes documentos acreditativos de identidad requeridos para el empadronamiento, así como la documentación necesaria para ejercer la representación, destacando una especial mención en relación a la representación de los menores de edad o incapacitados.

2.4.4. Medios instrumentales: hojas padronales o formularios

El Ayuntamiento facilitará a todos los que vivan en su término hojas padronales o formularios para que se le notifiquen los datos obligatorios que deben figurar en la inscripción padronal, identificando los que son de carácter voluntario.

En la hoja padronal o formulario de solicitud de alta figurará que la inscripción en el Padrón de ese municipio implicará la baja automática de cualquier inscripción en otro municipio o Registro de Matrícula Consular, en el caso de que exista, anterior a la fecha de solicitud.

La hoja padronal o formulario será firmada por todos los vecinos cuyos datos figuren en la misma o, en su caso, por su representante legal.

El Ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto la presentación del documento nacional de identidad o tarjeta de residencia, el libro de familia, el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos.

Este mismo modelo puede ser utilizado por los vecinos para la comunicación a su Ayuntamiento de las rectificaciones que deban introducirse en sus datos, cuando contengan algún error, y de las variaciones que deban reflejarse en su inscripción padronal, cuando hayan cambiado sus circunstancias personales.

Este modelo requiere la pertinente adaptación, en los municipios en que coexisten como oficiales otros idiomas españoles, para atender las necesidades de todos sus vecinos en cuanto a su lengua de expresión en su relación con la Administración.

Tanto en este caso como en el de Ayuntamientos que pretendan utilizar formularios distintos de los aprobados por la citada Resolución de 30 de enero de 2015, los correspondientes modelos deberán ser homologados por su respectiva Sección Provincial del Consejo de Empadronamiento.

2.4.5. Contenido y conservación del Padrón Municipal

2.4.5.1. Contenido del Padrón.

La documentación del Padrón municipal relativa a los vecinos del municipio deberá estar constituida por:

a) Relación de las hojas padronales. Los Ayuntamientos deberán conservar las hojas de inscripción padronal y las declaraciones y comunicaciones suscritas por los vecinos, o reproducciones de las mismas en forma que garantice su autenticidad. Las hojas de inscripción deberán estar ordenadas convenientemente de forma que sea posible su fácil localización.

b) Fichero informatizado de inscritos. Este fichero recogerá para cada inscrito los datos solicitados en las hojas de inscripción padronal más los campos necesarios para su gestión, de tal manera que posibilite el intercambio de información con el Instituto Nacional de Estadística, según los diseños de registro e instrucciones detallados en el documento Diseños de registro de los ficheros de intercambio de información INE-Ayuntamientos publicado en el aplicativo de Internet IDA- Padrón <https://idapadron.ine.es>.

2.4.5.2. Conservación de hojas padronales.

Las hojas padronales, y la restante documentación suscrita por los vecinos que el Ayuntamiento reciba oficialmente, deben ser conservadas por este con arreglo a la normativa general reguladora de la actividad administrativa.

Esa documentación aportada por los vecinos que el Ayuntamiento debe conservar podrá ser mantenida bien en su forma original o bien mediante «reproducciones de las mismas en forma que se garantice su autenticidad».

Está, por tanto, prevista reglamentariamente la posibilidad de conservar la documentación padronal en forma de ficheros ópticos o electrónicos, «siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación».

En cuanto a la determinación del plazo durante el cual es preceptiva la conservación de esta documentación, hay que partir del respeto al derecho que asiste a cada ciudadano de solicitar de las Administraciones municipales la expedición de certificaciones comprensivas de todo su historial de

empadronamiento, lo cual determina que, como norma general, la documentación padronal más básica (las hojas padronales) deba ser conservada por un período no inferior a 100 años, y dada la actual esperanza de vida.

El destino posterior de esta documentación viene marcado por la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, cuyo artículo 49.2 declara: «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 cuyo artículo. 57.1.a) hace referencia al procedimiento normal de conservación, en la forma siguiente: «Con carácter general, tales documentos, concluida su tramitación y depositados y registrados en los Archivos centrales de las correspondientes entidades de Derecho Público...».

2.4.6. La gestión del Padrón Municipal⁹³

2.4.6.1. Consideraciones generales.

La modificación de la Ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local por la Ley 4/1996, de 10 de enero, que dio una nueva redacción a los artículos relativos al Padrón municipal, estableció un nuevo sistema de gestión padronal disponiendo la informatización de todos los Padrones municipales y su coordinación por parte del Instituto Nacional de Estadística, haciendo desaparecer las renovaciones quinquenales que se venían realizando hasta ese momento.

La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.

Con este fin, los distintos organismos de la Administración General del Estado, competentes por razón de la materia, remitirán periódicamente a cada Ayuntamiento información sobre las variaciones de los datos de sus vecinos que con carácter obligatorio deben figurar en el Padrón municipal, en la forma que se establezca reglamentariamente.

La gestión del Padrón municipal se llevará por los Ayuntamientos con medios informáticos. Las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares asumirán la gestión informatizada de los Padrones de los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan mantener los datos de forma automatizada.

Los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en estos concuerden con la realidad.

Si un Ayuntamiento no llevara a cabo dichas actuaciones, el Instituto Nacional de Estadística, previo informe del Consejo de Empadronamiento, podrá requerirle previamente concretando la inactividad, y si fuere rechazado, sin perjuicio de los recursos jurisdiccionales que procedan, podrá acudir a la ejecución sustitutoria.

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.

Corresponderá al Presidente del Instituto Nacional de Estadística la resolución de las discrepancias que, en materia de empadronamiento, surjan entre los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares o entre estos entes y el Instituto Nacional de Estadística, así como elevar al Gobierno de la Nación la propuesta de cifras oficiales de población de los municipios españoles, comunicándolo en los términos que reglamentariamente se determinan al Ayuntamiento interesado.

El Instituto Nacional de Estadística remitirá trimestralmente a los Institutos estadísticos de las comunidades autónomas u órganos competentes en la materia, y en su caso, a otras Administraciones públicas los datos relativos a los padrones en los municipios de su ámbito territorial en los que se produzcan altas o bajas de extranjeros.

2.4.6.2. Expedientes de altas, bajas y modificaciones.

Los Ayuntamientos deberán llevar a cabo la actualización del Padrón municipal, reflejando las altas, bajas y modificaciones que se produzcan en el mismo, para lo que se tendrá en cuenta las normas de gestión que se detallan a continuación:⁹⁴

a) Expedientes de Alta

Se distinguen tres tipos de inscripción de alta en el Padrón: altas por cambio de residencia, altas por nacimiento y altas por omisión.

—Altas por cambio de residencia:

Se refieren a las inscripciones en el Padrón que son consecuencia de un cambio del municipio o país de residencia. Así, cuando una persona cambie de residencia deberá solicitar por escrito su alta en el Padrón del municipio de destino comunicando en la solicitud el municipio o país de procedencia.

También pueden provenir de un alta de oficio si se conoce el municipio de inscripción anterior.

El Ayuntamiento remitirá al Instituto Nacional de Estadística (INE), en los ficheros de variaciones mensuales, las altas por cambio de residencia producidas en el mes, quien tras realizar su función de coordinación, las comunicará a los municipios de procedencia resultantes del contraste con su base padronal.

Cuando el alta corresponda a un español procedente del extranjero el Ayuntamiento lo comunicará igualmente al Instituto Nacional de Estadística mediante los ficheros de variaciones mensuales, donde será dado de baja en el fichero del Padrón de españoles residentes en el extranjero, trasladando la misma, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, a la correspondiente Oficina o Sección Consular donde, sin más trámite, será dado de baja en el Registro de Matrícula.

—Altas por nacimiento:

Serán altas por nacimiento a efectos padronales las de todas las personas nacidas en España, o circunstancialmente en el extranjero cuyos padres estén empadronados en un municipio español, que se empadronan por primera vez y cuyo nacimiento consta inscrito en el Registro Civil.

⁹³ Se regula en los artículos 17 de la LRRL, 60 a 74 del RP, 21.2 de la LALA, 58 a 60 del RPTA y en 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.

⁹⁴ Véase 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.

Dicha inscripción tendrá como fecha de alta la del nacimiento, por lo que se aplicarán efectos retroactivos a su tramitación.

Pueden ser inscripciones de oficio, a partir de las comunicaciones de los Registros Civiles, o a instancia de los padres o, en su defecto, representantes legales.

- **Altas por nacimiento de oficio:** El Registro Civil o, en su caso, el Instituto Nacional de Estadística, remitirá mensualmente a cada Ayuntamiento, según el municipio de residencia de la madre declarado en la inscripción de nacimiento del Registro Civil, la información sobre las personas que deben ser dadas de alta en el Padrón por nacimiento. El Instituto Nacional de Estadística remitirá esta información en fichero informático según el diseño de registro publicado en el aplicativo de Internet IDA- Padrón.

- **Altas por nacimiento a instancia de los padres o, en su defecto, representantes legales:** También se podrán dar de alta en el Padrón a los nacidos a solicitud de los padres que tengan su guarda o custodia o, en su defecto, de sus representantes legales, previa presentación del Libro de Familia o del certificado de nacimiento.

En este caso, el plazo para la comunicación del nacimiento será de un año desde el nacimiento del menor. A partir de dicha fecha, el alta deberá formalizarse por la causa que proceda (alta por cambio de residencia u omisión).

En los supuestos de adopciones, y dado que en el Registro Civil se extiende una nueva inscripción por nacimiento, el Ayuntamiento a instancia de los padres podrá optar entre formalizar un alta por omisión o un alta por nacimiento, en este último caso siempre que los padres adoptivos residieran en el municipio en la fecha en la que se produjo el nacimiento del menor adoptado.

— Altas por omisión:

Se refieren a inscripciones en el Padrón de personas que viviendo habitualmente en el municipio no figuran inscritas en el mismo (por motivos diversos: no se inscribieron cuando llegaron al municipio, han sido dados de baja en procedimientos de baja por caducidad, baja de oficio, etc.). Pueden ser a solicitud del habitante o declaradas de oficio por el Ayuntamiento.

- **Solicitadas por el habitante:** Aquellas personas que viviendo habitualmente en el municipio no figuren inscritas en su Padrón municipal, y desconozcan estar inscritas en el Padrón de otro municipio o en un Registro de Matrícula Consular en el extranjero como residente, deberán solicitar su inscripción en el mismo, por omisión.

- **Altas de oficio:** Los Ayuntamientos declararán de oficio la inscripción en su Padrón como vecinos a las personas que vivan habitualmente en su término municipal y no figuren inscritas en el mismo. Para este tipo de expediente es necesario la instrucción de un expediente, dando audiencia al interesado.

b) Expedientes de Baja.

Las bajas en el Padrón pueden estar ocasionadas por los siguientes motivos: cambio de residencia, defunción, duplicado, inscripción indebida y caducidad.

— Bajas por cambio de residencia:

Serán bajas por cambio de residencia las de aquellas personas empadronadas en un municipio que trasladan su residencia a otro municipio o al extranjero.

Se consideran también las bajas por expulsión de extranjeros ejecutadas y de retornados voluntarios a su país de origen.

Toda persona que cambie de municipio de residencia deberá solicitar por escrito su alta en el Padrón del municipio de destino.

De acuerdo con lo establecido en el apartado relativo a las altas por cambio de residencia, la comunicación del alta será remitida por el Instituto Nacional de Estadística al municipio de procedencia, mediante el envío de las incidencias correspondientes en los ficheros de devolución mensual, tras cuya recepción, los Ayuntamientos estarán obligados a dar la baja en sus Padrones sin más trámite.

Cuando como consecuencia de estas comunicaciones causen baja los mayores de edad empadronados en un domicilio, quedando inscritos solos menores de 16 años, el Ayuntamiento donde se produce dicha baja comunicará esta circunstancia al de alta, con el fin de comprobar que no se trata de ningún error administrativo. Una vez confirmado este extremo, realizará las comprobaciones oportunas y, si hubiera indicios de que no residen en el domicilio de inscripción, iniciará el correspondiente expediente de baja de oficio por inscripción indebida.

En el caso de que sea un ciudadano español el que traslada su residencia al extranjero deberá solicitar el alta en el Registro de Matrícula de la Oficina o Sección Consular de destino, que la remitirá, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, al Instituto Nacional de Estadística, el cual le dará de alta en el Padrón de españoles residentes en el extranjero y trasladará la baja al municipio de procedencia, donde sin más trámite, una vez localizada en el Padrón, se dará de baja al interesado.

La fecha de la baja por cambio de residencia será la misma que la fecha del alta en el Padrón o Registro de Matrícula de la Oficina o Sección Consular del municipio o país de destino, respectivamente. Esta fecha se incluirá en las comunicaciones del Instituto Nacional de Estadística.

No se realizarán inscripciones de baja por cambio de residencia a petición de los interesados, salvo que se trate de extranjeros que abandonen España, o de sus hijos, aunque sean españoles, menores de edad, sino que deberán ser siempre a resultas de una comunicación de la inscripción en el Padrón de otro municipio o en el Registro de Matrícula de la Oficina o Sección Consular del país de destino.

También se repercutirán como bajas por cambio de residencia las expulsiones de extranjeros ejecutadas comunicadas por la Dirección General de la Policía, canalizadas a través del Instituto Nacional de Estadística, en virtud de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; al haber prescrito el hecho que motivó la inscripción, y del artículo 69 del RP que prevé la actualización de los datos del Padrón municipal con las informaciones recibidas de las demás Administraciones Públicas.

Así como los Retornos Voluntarios de los extranjeros a su país de origen al amparo del Real Decreto-ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen, comunicados por el Servicio Público de Empleo Estatal y canalizados a través del Instituto Nacional de Estadística.

— Bajas por defunción:

- **Bajas por defunción de oficio:** El Registro Civil o, en su caso el Instituto Nacional de Estadística, facilitará mensualmente a cada Ayuntamiento la información sobre las personas que deben ser dadas de baja en el Padrón por defunción, según el municipio de residencia declarado en la inscripción de defunción del Registro Civil. El Instituto Nacional de Estadística remitirá esta información en fichero informático según el diseño de registro publicado en el aplicativo de Internet IDA- Padrón.

Cada Ayuntamiento, una vez contrastada esta información con su Padrón, procederá a dar de baja a dichas personas si están empadronadas.

- **Bajas por defunción a instancia de parte:** Asimismo, se podrá dar de baja en el Padrón a los fallecidos, previa presentación del Libro de Familia o del Certificado de Defunción.

— Bajas por duplicado:

Se darán bajas por duplicado como consecuencia de la detección de inscripciones duplicadas por el Ayuntamiento o por el Instituto Nacional de Estadística:

- Duplicados detectados por el Ayuntamiento en su Padrón: El Ayuntamiento dará de baja sin más trámite las inscripciones de su Padrón que estén duplicadas en todos sus datos, conservando una sola de ellas.

En caso de duda sobre la existencia del duplicado o de incoherencia de la información padronal, deberá dar audiencia al interesado, dando de baja las inscripciones repetidas que el vecino señale como erróneas o, en su defecto, las más antiguas.

Cuando las duplicidades también existan en la base padronal del INE, el Ayuntamiento comunicará al INE las rectificaciones mediante las variaciones que proceda para mantener la coherencia y coordinación de las bases.

- Duplicados detectados por el Instituto Nacional de Estadística:
- Duplicados intramunicipales: El Instituto Nacional de Estadística comunicará a cada Ayuntamiento las repeticiones que detecte en su Padrón para que proceda según lo indicado en el apartado anterior.
- Duplicados intermunicipales: El Instituto Nacional de Estadística comunicará a los Ayuntamientos afectados las duplicidades de inscripción que detecte en la confrontación de los Padrones de los distintos municipios, con indicación del municipio con el que se encuentra duplicado, así como la designación del Ayuntamiento encargado de realizar las gestiones necesarias para resolver la duplicidad.

- Duplicados con el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero: El Instituto Nacional de Estadística comunicará también a los Ayuntamientos afectados las duplicidades de inscripción que detecte en la confrontación de su Padrón con el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero, con indicación del consulado con el que se encuentra duplicado.

En este caso el Ayuntamiento remitirá requerimiento al interesado a la dirección de su municipio informándole de la existencia de una inscripción duplicada en el Consulado especificado. En el citado requerimiento se hará saber que, de no recibir contestación en el plazo que se señale, no inferior a diez ni superior a quince días, se dará de baja la inscripción en el Padrón. Si el interesado contesta mediante declaración firmada que reside en el municipio, la respuesta será remitida al Instituto Nacional de Estadística para su traslado al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, a los efectos de que se proceda a la baja en el correspondiente Registro de Matrícula consular.

—Bajas por inscripción indebida:

Las bajas por inscripción indebida podrán ser consecuencia de un expediente de baja de oficio, de inscripciones duplicadas detectadas por el propio Ayuntamiento en su Padrón, o por corrección material de errores para la supresión de la inscripción.

- Bajas de oficio: El Ayuntamiento dará de baja de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados incumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 54 RP (toda persona que viva en España esta obligada a inscribirse en padrón del municipio en el que resida habitualmente) una vez comprobada esta circunstancia en el correspondiente expediente en el que se dará audiencia al interesado.

—Bajas por caducidad:

Los Ayuntamientos acordarán la caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente (ENCARP) que no sean renovadas cada dos años en virtud de lo previsto en el artículo 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y de acuerdo con el procedimiento establecido en 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.

c) Expedientes de modificación.

Se consideran los siguientes tipos de modificaciones: por cambio de domicilio, en los datos personales, por renovación y por confirmación de la residencia. Las dos últimas no implican necesariamente una modificación en los datos de la inscripción padronal sino que son una convención para la gestión padronal.

También se definen las Modificaciones de datos territoriales sin intervención del habitante.

—Modificaciones padronales por cambio de domicilio:

Las solicitudes que se produzcan como consecuencia de un cambio de domicilio dentro del municipio darán lugar a una modificación por este concepto de los datos de inscripción en el Padrón municipal y no a una baja seguida de un alta en el mismo.

También podrán llevarse a cabo modificaciones por cambio de domicilio de oficio si en el transcurso de un expediente de baja de oficio se detectara que el ciudadano reside en el mismo municipio en otro domicilio y el interesado se opone a solicitar el cambio de domicilio.

—Modificaciones por cambios en los datos personales:

El Ayuntamiento actualizará el Padrón municipal con las variaciones comunicadas por los propios vecinos, así como con las informaciones que mensualmente reciba del Registro Civil relativas a cambios de nombre y apellidos, de sexo y de la nacionalidad, y del Ministerio de Interior en cuanto a expediciones de Documentos Nacionales de Identidad y de Tarjetas de Extranjeros. De igual manera actuará con la información que reciba del Ministerio de Educación y Cultura en cuanto a titulaciones escolares y académicas que expida o reconozca.

La información que deben remitir los distintos Organismos de la Administración General del Estado podrá ser canalizada por el Instituto Nacional de Estadística, remitiéndola a los distintos Ayuntamientos según los diseños de registro de los ficheros de intercambio que figuran en el apartado Legislación del aplicativo IDA- Padrón.

Siempre que se produzcan actualizaciones, el Ayuntamiento deberá poner en conocimiento de cada vecino afectado los datos que figuran en su inscripción padronal, para su información y para que pueda comunicar al Ayuntamiento las rectificaciones o variaciones que procedan. Para ello podrá utilizar cualquier medio que se considere válido en derecho, facilitando a los ciudadanos diferentes canales de acceso a sus datos padronales.

—Modificaciones por renovación:

Se producirán cuando los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente (ENCARP) soliciten la renovación de su inscripción padronal, de acuerdo con el procedimiento establecido en 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.

—Modificaciones por confirmación:

Se producirán cuando los Ayuntamientos, tras haber realizado las gestiones oportunas, hayan comprobado la continuidad de la residencia en el municipio de los ciudadanos extranjeros que no están obligados a renovar su inscripción padronal (NO_ENCARP), según el procedimiento descrito en la resolución citada anteriormente.

—Modificación de datos territoriales sin intervención del habitante:

Cuando se efectúe la modificación del seccionado, de los nombres cortos de las unidades poblacionales, de las vías o de su numeración, se generará una modificación por esta causa, para todos los habitantes afectados.

2.4.6.3. Remisión de la información al Instituto Nacional de Estadística.

Cada Ayuntamiento remitirá mensualmente al Instituto Nacional de Estadística, en los plazos que se determinen anualmente, la relación de todas las altas, bajas y modificaciones producidas durante el mes. Esta remisión se hará por medios telemáticos a través del aplicativo de Internet IDA-Padrón, con certificados electrónicos de firma digital, reconocidos por @firma, ajustándose a los formatos de registro de los ficheros de intercambio publicados en IDA-Padrón. El calendario anual de envío se publicará asimismo en IDA-Padrón.

Junto con la información anterior deberán comunicarse las confirmaciones, a través de comunicaciones de rechazo, a aquellas inscripciones comunicadas por el Instituto Nacional de Estadística como posibles duplicados que, tras llevarse a cabo las actuaciones señaladas en el apartado de gestión de bajas, se mantengan sin cambios.

Cuando no haya habido movimientos se remitirá un fichero con parte negativo.

2.4.6.4. Comunicaciones del Instituto Nacional de Estadística a los Ayuntamientos.

El Instituto Nacional de Estadística remitirá mensualmente a cada Ayuntamiento, en los mismos formatos de registro con una cola de errores añadida, descrita en el aplicativo de Internet IDA-Padrón, la siguiente información:

- Los errores detectados en la información remitida por los Ayuntamientos en los ficheros de intercambio.
- Las discrepancias encontradas como resultado de la confrontación con los distintos Padrones, para que procedan a introducir las rectificaciones que sean pertinentes.
- Las altas efectuadas en los Padrones municipales y en el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero para que los respectivos Ayuntamientos repercutan las bajas correspondientes en sus Padrones.
- Las modificaciones en los datos de inscripción procedentes de los órganos de la Administración General del Estado competentes en la materia en el caso de que el Instituto Nacional de Estadística canalice dicha información.
- Los preavisos de caducidad de los ENCSARP.
- Las comunicaciones para la comprobación de residencia de los NOENCSARP.
- Asimismo y mediante los diseños de registros específicos al efecto publicados en IDA-Padrón, el Instituto Nacional de Estadística remitirá a los Ayuntamientos las bajas por defunción y altas por nacimiento procedentes del Registro Civil.
- Las altas por nacimiento se comunicarán también en los ficheros de intercambio de devolución mensual cuando, una vez contrastadas con la base padronal del INE, se detecte que el municipio de residencia declarado en la inscripción del Registro Civil es diferente al de la inscripción padronal de la madre del nacido. Las defunciones se comunicarán en todos los casos, en tanto no hayan sido remitidas por los Ayuntamientos.
- Cualesquiera otras comunicaciones que se informen favorablemente por el Consejo de Empadronamiento, y cuya difusión se realice a través de IDA-Padrón.

2.4.7. 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

El artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece la renovación periódica, cada dos años, de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente -actualmente denominada de larga duración (en adelante ENCSARP) y su caducidad en caso de no llevarse a cabo tal renovación.

En este apartado se describe la forma en que el INE informará a los Ayuntamientos de las inscripciones de su Padrón que son susceptibles de ser renovadas y se desarrollan los procedimientos de renovación, por parte de los interesados, y declaración de la caducidad, por parte de los Ayuntamientos:

1. La Dirección General de Policía comunicará mensualmente al INE la relación de ciudadanos extranjeros a los que se haya otorgado autorización de residencia permanente (larga duración) y los que la hayan perdido.

Se incluyen bajo esta consideración los titulares de tarjeta de residencia de Régimen Comunitario (familiares de ciudadanos comunitarios y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo que posean nacionalidad de un tercer estado).

2. El INE localizará en su base estos extranjeros y deducirá, por exclusión, cuáles son los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia de larga duración (ENCSARP).

A los efectos de consideración de ciudadanos comunitarios también se incluyen los ciudadanos de Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Noruega, Islandia y Liechtenstein) así como de Suiza.

3. El INE comunicará a los Ayuntamientos los ENCSARP para los que en tres meses se cumpla la fecha de caducidad de su inscripción, en los ficheros de intercambio de devolución mensuales.

4. Con esta información, y antes de que se cumpla la fecha de caducidad de la inscripción, los Ayuntamientos podrán efectuar un preaviso de la caducidad a estos extranjeros.

5. La renovación no constituye un acto de mero trámite y exige un acto expreso mediante el cual el ciudadano, o su representante, manifieste su voluntad expresa de renovar la inscripción.

Las renovaciones por parte de los ENCSARP se realizarán mediante la ratificación de los datos que ya constan en el Padrón, incluyendo una declaración de continuar viviendo en el municipio y en el domicilio en que figuren empadronados y su voluntad de renovar la inscripción.

La renovación de mayores de edad mediante representación se realizará según lo previsto en el artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Es decir, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna (documento notarial expedido por un notario del Estado español, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado ante funcionario público competente). La renovación de los menores de edad se realizará por los padres que tengan su guarda o custodia o, en su defecto, por sus representantes legales.

Cuando la renovación se solicite por internos en centros penitenciarios, se acompañará del informe del propio centro acreditando el internamiento.

Por otro lado, cada vez que un ENCSARP solicite un cambio de domicilio o de datos personales se le podrá instar a renovar la inscripción en el Padrón.

6. Los Ayuntamientos comunicarán al INE en los ficheros de variaciones mensuales las renovaciones de las inscripciones que realicen los ENCSARP.

En el caso de que la renovación se realice al tiempo de un cambio de domicilio o datos personales se generará una única modificación, por renovación, conteniendo todas las modificaciones.

7. Los Ayuntamientos acordarán la baja por caducidad en su Padrón de las inscripciones de los ENCSARP que no hayan renovado su inscripción, transcurridos dos años desde su fecha de alta en el Padrón o desde la fecha de la última renovación expresa. Esta caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa al interesado.

8. El procedimiento para acordar las bajas por caducidad de las inscripciones de los ENCSARP que no hayan renovado su inscripción en el plazo de dos años será mediante Resolución motivada del Alcalde (o persona en quien delegue) para declarar la caducidad de la inscripción y acordar la baja. Dicha Resolución deberá ser notificada por los procedimientos previstos en la Ley 39/2015, siendo la fecha de la baja la correspondiente a la notificación.

2.4.8 Procedimiento de comprobación periódica de la residencia de los extranjeros que no tienen la obligación de renovar su inscripción padronal (NO_ENCSARP)

En el marco de las operaciones de control y actualización de los Padrones municipales previstas en el artículo 78 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales se realizarán comprobaciones periódicas de la residencia en el municipio de los extranjeros que no tienen la obligación de renovar su inscripción padronal cada dos años: los NO_ENCSARP (ciudadanos de la Unión Europea y de los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, así como de los que, sin pertenecer a estos países, tienen tarjeta de residencia de régimen comunitario (por ser familiares de comunitarios) y aquellos que tienen autorización de residencia de larga duración).

Estas comprobaciones se realizarán para los extranjeros NO_ENCSARP cuya última inscripción padronal (se exceptúan las modificaciones territoriales sin intervención del habitante) tenga más de dos años de antigüedad, en el caso de no estar inscritos en el Registro Central de Extranjeros (RCE), o más de cinco, si lo están, y que además tengan una autorización de residencia caducada o el certificado de inscripción en el RCE de ciudadano de la Unión haya sido expedido hace más de cinco años, los cuales serán comunicados por el Instituto Nacional de Estadística a los Ayuntamientos en los ficheros mensuales de devolución con las incidencias correspondientes.

Para ello los Ayuntamientos podrán solicitar a los ciudadanos que realicen una confirmación por escrito de la continuidad de su residencia, o utilizar otros medios para la verificación, como pueden ser la comprobación por la policía local, inspección de funcionarios locales, etc.

Si como consecuencia de las comprobaciones de residencia se derivase algún cambio de domicilio o de datos personales se efectuarán las modificaciones respectivas y cuando no se produzcan variaciones en los datos se realizará una modificación por confirmación.

En el caso de que dicha residencia no haya podido ser comprobada, se iniciará un expediente de baja de oficio según lo previsto en el artículo 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

2.4.9. Certificación y volante de empadronamiento

La certificación es el documento que acredita fehacientemente el hecho del empadronamiento. Conforme establecen el artículo 61 Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales y los 204 y 205 del ROF, la certificación debe estar suscrita por el Secretario del Ayuntamiento y conformada por el Alcalde, o por quienes les sustituyan o cuenten con su delegación, ya sea mediante firmas manuscritas o electrónicas conforme a la legislación vigente.

Los Ayuntamientos podrán expedir volantes de empadronamiento, como documentos de carácter puramente informativo en los que no serán necesarias las formalidades previstas para las certificaciones; el volante de empadronamiento no requiere la firma de ningún funcionario o autoridad municipal.

Los Ayuntamientos podrán establecer un procedimiento de comprobación de volantes y certificados expedidos que permita verificar la autenticidad de los mismos, por un período mínimo de tres meses desde su expedición, ya sea conservando copia de los expedidos o por procedimientos electrónicos.

Esta comprobación permite que el volante pueda ser suficiente en numerosas gestiones en que los ciudadanos precisen aportar información sobre sus datos de empadronamiento, pero no en aquellos supuestos en los que se exija específicamente el certificado de empadronamiento por ser este el único documento público que acredita fehacientemente a efectos administrativos la residencia y el domicilio habitual de un ciudadano.

Los certificados acreditan, y los volantes informan, únicamente de la residencia en el municipio y el domicilio del habitante, así como otros hechos relativos al empadronamiento y de los que el Ayuntamiento tiene constancia oficial: fechas iniciales y final del empadronamiento en el municipio, domicilios en los que ha estado empadronado, causa del alta o de la baja en el Padrón, etc. En todo caso se cumplimentará la información adicional de cada empadronado estrictamente en la medida en que sea pertinente para el fin para el que se ha solicitado la certificación.

Podrán referirse solo a una o a la totalidad de las personas inscritas en un determinado domicilio. No deben expedirse estos documentos para varias personas cuando no comprendan a todos los habitantes inscritos en el mismo domicilio.

Asimismo, para la expedición de certificaciones y volantes comprensivos de la totalidad de las personas inscritas en un mismo domicilio deberán adoptarse las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal⁹⁵ en lo relativo a disponer del consentimiento de los interesados para la cesión de los datos padronales. En caso de no disponer de dicho consentimiento, únicamente podrá hacerse constar en el certificado o recogerse en el volante el número de personas inscritas.

Los certificados y volantes de empadronamiento expedidos a personas inscritas en establecimientos colectivos deberán tener siempre carácter individual.

Los volantes y certificados de empadronamiento podrán ser solicitados y, o expedidos por medios electrónicos. El Ayuntamiento que implante estos sistemas deberá vigilar que el acceso a la información padronal quede restringido a los interesados. Se considera, a estos efectos, imprescindible el uso de firma electrónica o el acceso por contraseña personal.

2.4.10. Información a los vecinos sobre su inscripción padronal

El artículo 61 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, último párrafo, faculta a los vecinos para solicitar un volante de empadronamiento siempre que insten alguna modificación de sus datos padronales, que se les entregará tan pronto como se haya realizado el cambio en su inscripción padronal.

Por otra parte, el artículo 69 del mismo Reglamento, en sus apartados 2 y 3 respectivamente, establece la obligación de informar a los vecinos sobre su situación padronal siempre que se produzcan actualizaciones y al menos una vez cada cinco años:

«2. Siempre que se produzcan actualizaciones, el Ayuntamiento deberá poner en conocimiento de cada vecino afectado los datos que figuran en su inscripción padronal, para su información y para que pueda comunicar a dicho Ayuntamiento las rectificaciones o variaciones que procedan».

⁹⁵ A partir del 25 de mayo de 2018, se aplica el Reglamento General de Protección de Datos.

«3. La notificación a los vecinos del contenido de sus datos padronales se efectuará por el Ayuntamiento de manera que todo vecino tenga la oportunidad de conocer la información que le concierna al menos una vez cada cinco años».

La comunicación a los vecinos a que hace referencia el citado artículo 69 del RP, se puede hacer por cualquier medio que permita a los vecinos conocer los datos que obran en su inscripción padronal, sin que sea obligatorio que el medio usado permita al Ayuntamiento tener constancia de la recepción por el interesado o su representante de dicha comunicación. En concreto no es obligatorio que la comunicación se haga por correo certificado con acuse de recibo.

Sin embargo dado que las inscripciones padronales contienen datos de carácter personal, no será posible la comunicación mediante exposición pública.

En consecuencia el cumplimiento de este conjunto de obligaciones municipales se llevará a cabo habitualmente por medio de volantes de empadronamiento.

No obstante, cuando el Ayuntamiento, a requerimiento del vecino, expida certificaciones o volantes de empadronamiento, es evidente que, simultáneamente, está informándole sobre su situación padronal y cumpliendo estas prescripciones reglamentarias y como el plazo quinquenal previsto en el artículo 69.3 del Reglamento citado se debe computar individualizadamente para cada empadronado, el Ayuntamiento puede optar por dos alternativas:

—Comunicar los datos a todos los vecinos mediante una operación específica y generalizada cada 5 años.

—Comunicar los datos solo a aquellos vecinos que no hubiesen tenido conocimiento de sus datos en 5 años (bien porque su inscripción no ha sufrido variación bien por no haber solicitado ningún volante o certificado de empadronamiento en ese período). Esta opción implica una acción continuada de comunicación de los datos según las inscripciones vayan agotando el período establecido.

Por otro lado, el apartado 3 del artículo 69 debe ponerse en relación con el apartado 1 del mismo, según el cual con las informaciones recibidas de las demás Administraciones Públicas, con las variaciones comunicadas por los vecinos, y con los resultados de los trabajos realizados por los propios Ayuntamientos, estos actualizarán los datos del Padrón municipal, de donde deducimos que esta operación de comunicación también tiene como finalidad actualizar los datos del Padrón municipal.

En consecuencia si bien las comunicaciones devueltas al amparo del artículo 69.3 RP no implican ni justifican una baja automática del Padrón, sí constituyen un indicio para que el Ayuntamiento realice las comprobaciones oportunas e, incluso, para iniciar un expediente de baja de oficio.

En todos los supuestos en que el Ayuntamiento proporcione información padronal por procedimientos distintos de la relación directa entre el funcionario y el vecino (expedición de volantes por medios mecánicos, tramitación por teléfono, por correo, por «Internet», etc.) deberán establecerse las cautelas oportunas para evitar que la información pueda llegar a quien no sea interesado legítimo para obtenerla.

En particular siempre que el Ayuntamiento acepte remitir los volantes o certificaciones por correo o por mensajero, el envío se dirigirá, en todo caso, a la dirección postal que figura en la propia inscripción padronal, rechazando la posibilidad de entregarlos en cualquier otro domicilio.

Y de la misma manera, la información que se proporcione telefónicamente deberá condicionarse de forma que solo el solicitante que demuestre conocer datos muy particulares del vecino (su domicilio, su número de D.N.I., su fecha de nacimiento, etc.) podrá recibir información que nunca debería exceder la mera constatación de que ese vecino figura o no inscrito en el Padrón. En cualquier caso debería restringirse en todo lo posible el suministro de información por medios no escritos: el volante de empadronamiento constituye un procedimiento suficientemente ágil para todos los supuestos imaginables.

2.4.11. El Acceso a los datos padronales y la cesión de datos padronales

El Padrón municipal de habitantes es un conjunto organizado de datos de carácter personal (artículo 3 b) de la LOPD, que en cuanto tal, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2.1 de la LOPD, esta sujeto a las normas sobre protección de datos personales establecidas en ella y demás legislación concordante.⁹⁶

2.4.11.1. El acceso al Padrón de habitantes se realizará:

—Por el propio interesado personalmente o por medio de su representante, legal o voluntario.

En supuestos de especial protección (víctimas de violencia de género y menores bajo su guardia o custodia, menores en acogimiento familiar, etc.), la legislación existente protege de manera adecuada los datos padronales de las personas en estas situaciones, puesto que el acceso a los mismos está limitado a los propios interesados, que podrán consultarlos personalmente o por medio de su representante, legal o voluntario, pero no así los cónyuges o parejas respecto a sus víctimas o los padres biológicos que ya no ostentan la patria potestad.

—Acceso al padrón por los distintos servicios y órganos del Ayuntamiento:

Los Ayuntamientos solo podrán hacer uso del Padrón con arreglo a lo dispuesto en la LOPD, para comunicarse con sus vecinos respecto a las relaciones jurídico-administrativas derivadas de las competencias respectivas de las Administraciones Públicas.

El acceso de los datos del Padrón por los Concejales, lo será como miembros de la Corporación.

La Policía Local solo podrá acceder a los datos que les sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.

El uso de los datos del Padrón por los distintos servicios y órganos del Ayuntamiento no es una cesión de datos, ya que el acceso al Padrón se realiza con el fin de servir de instrumento para el ejercicio de sus competencias.

—Acceso a los datos del Padrón por terceros particulares:

El acceso por particulares a datos específicos del Padrón referidos a persona distinta, solo podrá autorizarse si media el previo consentimiento de esta o si una norma con rango de Ley autoriza ese acceso sin consentimiento del afectado.

2.4.11.2. La cesión de los datos padronales.

El artículo 11.1 de la LOPD, dispone:

«1. Los datos de carácter personal objeto del tratamiento solo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.

2. El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso:

a) Cuando la cesión está autorizada en una ley.

b) Cuando se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público.

c) Cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros. En este caso la comunicación solo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que la justifique.

⁹⁶ A partir del 25 de mayo de 2018, se aplica directamente el Reglamento General de Protección de Datos.

d) Cuando la comunicación que deba efectuarse tenga por destinatario al Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los Jueces o Tribunales o el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas. Tampoco será preciso el consentimiento cuando la comunicación tenga como destinatario a instituciones autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas.

e) Cuando la cesión se produzca entre Administraciones Públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.

f) Cuando la cesión de datos de carácter personal relativos a la salud sea necesaria para solucionar una urgencia que requiera acceder a un fichero o para realizar los estudios epidemiológicos en los términos establecidos en la legislación sobre sanidad estatal o autonómica».

Podemos decir que se podrán ceder datos del Padrón municipal de habitantes, sin el consentimiento del interesado, en los siguientes supuestos:

a) Cesiones de datos a otras Administraciones Públicas (artículo 16.3 de la LRBRL).

«Los datos del Padrón municipal se cederán a otras Administraciones Públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes».

b) Cesiones para fines estadísticos (artículo 16.3 de la LRBRL).

«También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública y en las leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia».

c) Cesiones de datos a las fuerzas y cuerpos de seguridad.

El artículo 22.2 de la LOPD, dispone: «La recogida y tratamiento para fines policiales de datos de carácter personal por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sin consentimiento de las personas afectadas están limitados a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales, debiendo ser almacenados en ficheros específicos establecidos al efecto, que deberán clasificarse por categorías en función de su grado de fiabilidad».

A su vez la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su Disposición adicional séptima. Acceso a los datos del padrón⁹⁷, dispone:

«Para la exclusiva finalidad del ejercicio de las competencias establecidas en la Ley Orgánica de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, sobre control y permanencia de extranjeros en España, la Dirección General de la Policía accederá a los datos de inscripción padronal de los extranjeros existentes en los Padrones Municipales, preferentemente por vía telemática.

A fin de asegurar el estricto cumplimiento de la legislación de protección de datos de carácter personal, los accesos se realizarán con las máximas medidas de seguridad. A estos efectos, quedará constancia en la Dirección General de la Policía de cada acceso, la identificación de usuario, fecha y hora en que se realizó, así como de los datos consultados».

d) Cesiones en materia tributaria o de recaudación (artículo 94 de la Ley General Tributaria).

«1. Las autoridades, cualquiera que sea su naturaleza, los titulares de los órganos del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales; los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales; las cámaras y corporaciones, colegios y asociaciones profesionales; las mutualidades de previsión social; las demás entidades públicas, incluidas las gestoras de la Seguridad Social y quienes, en general, ejerzan funciones públicas, estarán obligados a suministrar a la Administración tributaria cuantos datos, informes y antecedentes con trascendencia tributaria recabe esta mediante disposiciones de carácter general o a través de requerimientos concretos, y a prestarle, a ella y a sus agentes, apoyo, concurso, auxilio y protección para el ejercicio de sus funciones.

5. La cesión de datos de carácter personal que se deba efectuar a la Administración tributaria conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, en los apartados anteriores de este artículo o en otra norma de rango legal, no requerirá el consentimiento del afectado. En este ámbito no será de aplicación lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal».

e) Cesiones de datos a Instituciones y Órganos Jurisdiccionales (artículo 11.2 d de la LOPD).

f) Cesiones de datos disociados.

Con referencia a la cesión de datos del Padrón municipal por el Instituto Nacional de Estadística, la Disposición Adicional Segunda. «Ficheros y Registro de Población de las Administraciones Públicas», de la LOPD, señala:

«1. La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas podrán solicitar al Instituto Nacional de Estadística, sin consentimiento del interesado, una copia actualizada del fichero formado con los datos del nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento que constan en los padrones municipales de habitantes y en el censo electoral correspondientes a los territorios donde ejerzan sus competencias, para la creación de ficheros o registros de población.

2. Los ficheros o registros de población tendrán como finalidad la comunicación de los distintos órganos de cada Administración Pública con los interesados residentes en los respectivos territorios, respecto a las relaciones jurídico administrativas derivadas de las competencias respectivas de las Administraciones públicas».

Los datos del Padrón municipal de habitantes solo podrán ser cedidos a otras Administraciones Públicas para fines compatibles que fueran recaudados inicialmente para:

- Determinar el domicilio o residencia.
- Atribución de la condición de vecino.
- Determinación de la población del municipio.
- La acreditación de la residencia y el domicilio.

Y exclusivamente para el ejercicio de aquellas competencias idénticas o sobre materias similares a las ejercidas por el Ayuntamiento y de las que es instrumento el Padrón, y para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean relevantes.

2.4.11.3. Reglamento General de Protección de Datos.

A partir del 25 de mayo de 2018, se aplica el Reglamento General de Protección de Datos, que desplaza a la vigente LOPD.

Los Ayuntamientos tendrán que adaptarse a esta normativa, que implica nuevas obligaciones, entre otras:

- Legitimación del tratamiento del Padrón de Habitantes.
- Verificar las medidas de seguridad una vez realizado un análisis de riesgo.
- Adecuar los formularios para adaptar el derecho de información a los requisitos del RGPD.
- Adaptar los procedimientos para atender los derechos de los ciudadanos, habilitando medios electrónicos.
- Establecer y revisar los procedimientos para acreditar el consentimiento, etc.

⁹⁷ Se añade por el art. 2.5. LO 14/2003, de 20 de noviembre.

2.4.12. Padrón de españoles residentes en el extranjero

La Administración General del Estado, en colaboración con los Ayuntamientos y Administraciones de las Comunidades Autónomas confeccionará un Padrón de españoles residentes en el extranjero, al que serán de aplicación las normas de la LRBRL que regulan el Padrón municipal.

Las personas inscritas en este Padrón se considerarán vecinos del municipio español que figura en los datos de su inscripción únicamente a efectos del ejercicio del derecho de sufragio, no constituyendo, en ningún caso, población del municipio.

La determinación del municipio de inscripción en España a efectos electorales se realizará de acuerdo con los criterios contenidos en la normativa vigente para la actualización mensual del censo electoral.

La inscripción en el padrón contendrá como obligatorios solo los siguientes datos:

- a) Nombre y apellidos.
- b) Sexo.
- c) Lugar y fecha de nacimiento.
- d) Número del documento nacional de identidad, o pasaporte.
- e) Certificado o título escolar o académico que posea.
- f) Domicilio en el país de residencia.
- g) Municipio de inscripción en España a efectos electorales.

h) Cuantos otros datos sean necesarios para la elaboración del censo electoral, siempre que se garanticen los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Con carácter voluntario, se podrán hacer constar los siguientes datos:

- a) Designación de las personas que pueden representar a cada inscrito ante la Oficina Consular a efectos padronales.
- b) Número de teléfono del domicilio en el país de residencia.
- c) Domicilio y número de teléfono del municipio de referencia en España.

El padrón de españoles residentes en el extranjero se constituirá con los datos existentes en el Registro de Matrícula de cada Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de las Misiones Diplomáticas.

2.4.13. El Consejo de Empadronamiento

Adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda se crea el Consejo de Empadronamiento como órgano colegiado de colaboración entre la Administración General del Estado y los Entes Locales en materia padronal, de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca.

El Consejo será presidido por el Presidente del Instituto Nacional de Estadística y estará formado por representantes de la Administración General del Estado y de los entes locales.

El Consejo funcionará en Pleno y en Comisión, existiendo en cada provincia una Sección Provincial bajo la presidencia del Delegado del Instituto Nacional de Estadística y con representación de los entes locales.

El Consejo de Empadronamiento desempeñará las siguientes funciones:

A) Elevar a la decisión del Presidente del Instituto Nacional de Estadística propuesta vinculante de resolución de las discrepancias que surjan en materia de empadronamiento entre Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entre estos entes y el Instituto Nacional de Estadística.

B) Informar, con carácter vinculante, las propuestas que eleve al Gobierno el Presidente del Instituto Nacional de Estadística sobre cifras oficiales de población de los municipios españoles.

C) Proponer la aprobación de las instrucciones técnicas precisas para la gestión de los padrones municipales.

D) Cualquier otra función que se le atribuya por disposición legal o reglamentaria.

3. PREGUNTAS HABITUALES SOBRE TERRITORIO Y POBLACIÓN

1. ¿Qué es el término municipal?

El término municipal es el territorio en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias.

2. ¿Supuestos de alteraciones de términos municipales?

Los términos municipales podrán ser alterados:

- a) Por incorporación total de un municipio a otro u otros límites.
- b) Por fusión de dos o más municipios límites para constituir un nuevo municipio.
- c) Por segregación de parte de un municipio o de varios municipios para constituir uno nuevo.
- d) Por segregación de parte de un municipio para su agregación a otro límite.

3. ¿Quién constituye la población de un municipio?

La población la constituye el conjunto de vecinos.

4. ¿Cuál es el concepto de vecino?

El vecino es toda persona española o extranjera inscrita en el Padrón de habitantes correspondiente al municipio de su residencia habitual.

5. ¿Cómo se adquiere la condición de vecino?

La adquisición de la condición de vecino se produce desde el mismo momento de su inscripción en el Padrón municipal de habitantes. Sólo se puede ser vecino de un municipio.

6. ¿En todos los municipios los vecinos tienen los mismos derechos y deberes?

La elección del municipio de residencia, y su inscripción padronal en el mismo, les confiere a los ciudadanos la condición de vecinos de un municipio, y una serie de derechos y deberes.

Pero según el municipio podrán disfrutar de un mayor o nivel de los servicios públicos, de determinados derechos de bienes comunales, diferente cuantía de las obligaciones tributarias de índole local que se van a ver obligados a soportar. Otros derechos son igual en un municipio que en otro.

7. *¿Cuál es el concepto del Padrón Municipal de habitantes?*

El Padrón municipal es un registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente a todos los efectos administrativos.

8. *¿Es obligatorio estar inscrito en el padrón de un municipio?*

El ciudadano es libre para fijar su residencia, pero es obligatorio que se empadrene en el municipio en que habitualmente reside.

9. *¿Cuándo una persona se empadrona en un domicilio en el que ya constan empadronados otras personas que se le debe solicitar?*

Cuando un ciudadano solicite su alta en un domicilio en el que ya consten empadronadas otras personas, en lugar de solicitarle que aporte el documento que justifique su ocupación de la vivienda, se le deberá exigir la autorización por escrito de una persona mayor de edad que figure empadronada en ese domicilio. La persona que autorice deberá disponer de algún título acreditativo de la posesión efectiva de la vivienda (propiedad, alquiler...) a nombre de la misma.

Si, con ocasión de este empadronamiento, la Administración municipal advirtiera que las personas que figuran empadronadas en ese domicilio lo han abandonado, aceptará el empadronamiento de los nuevos residentes en la vivienda conforme al procedimiento ordinario, y, simultáneamente, iniciará expediente de baja de oficio en su Padrón de las personas que ya no habitan en ese domicilio.

10. *¿Si una persona esta empadronada en un municipio y no reside en este, podrá el Ayuntamiento darle de baja?*

El Ayuntamiento dará de baja de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados incumpliendo el requisito de la residencia habitual, una vez comprobada esta circunstancia mediante el correspondiente procedimiento, en el que se dará audiencia al interesado.

11. *¿Qué es necesario para el empadronamiento en establecimientos colectivos?*

Cuando el alta se produzca en un establecimiento colectivo (residencias, conventos, etc.) la autorización deberá ser suscrita por la persona que ostente la dirección del mismo. En estos casos se hará constar en el apartado «tipo de vivienda» de la hoja padronal la mención «colectiva». En los demás casos, el tipo de vivienda es «familiar».

12. *¿Dónde se empadronan las personas sin domicilio?*

El Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio y de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio. En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc. e incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón.

Las situaciones más extremas pueden plantear la duda sobre la procedencia o no de su constancia en el Padrón municipal. El criterio que debe presidir esta decisión viene determinado por la posibilidad o imposibilidad de dirigir al empadronado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción. En el caso de que sea razonable esperar que esa comunicación llegue a conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección.

La correcta aplicación de este criterio determina, por un lado, que se deba aceptar como domicilio cualquier dirección donde efectivamente vivan los vecinos, y, por otro, que pueda y deba recurrirse a un «domicilio ficticio» en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida de los Servicios Sociales correspondientes.

Las condiciones que deberían cumplirse para este tipo de empadronamiento son 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.

En estas condiciones, la dirección del empadronamiento será la que señalen los Servicios Sociales: la dirección del propio Servicio, la del Albergue municipal, la del punto geográfico concreto donde ese vecino suela pernoctar, etc.

Evidentemente, para practicar este tipo de inscripción no es necesario garantizar que la notificación llegará a su destinatario, sino simplemente que es razonable esperar que en un plazo prudencial se le podrá hacer llegar.

13. *¿Donde se empadronan los reclusos?*

El empadronamiento de reclusos en el municipio en el que se encuentra el centro penitenciario solo podrá realizarse a petición de los mismos. Admitir el empadronamiento forzoso de los reclusos supondría imponer una pena accesoria a la de prisión, que al no estar expresamente prevista resultaría contraria al artículo 25 de la Constitución Española.

A sensu contrario, los reclusos tienen el derecho de elegir como domicilio habitual el que asignen a efectos de empadronamiento, no siendo pues la residencia efectiva el criterio a aplicar en este caso. La única limitación que cabe establecer al respecto es que no exista, o haya dejado de existir, vinculación con el domicilio elegido para el empadronamiento (por ejemplo, porque la vivienda esté ocupada por otro grupo familiar con el que no se tenga relación o porque las personas que figuren inscritas con el mismo soliciten de forma justificada su baja, etc.).

14. *¿En el caso de menores no emancipados de padres separados o divorciados el progenitor no custodio puede acceder a la información padronal de los mismos?*

En el caso de menores no emancipados de padres separados o divorciados, en virtud de lo establecido en el artículo 156 del Código Civil, el progenitor no custodio que acredite mediante la oportuna resolución judicial que ejerce la patria potestad compartida de sus hijos podrá acceder a la información padronal de los mismos, previa audiencia al progenitor que ostente la guarda y custodia para que pueda realizar las alegaciones que estime oportunas, con el fin de preservar el secreto de la residencia en situaciones sensibles. No procederá el acceso a la información cuando de la propia resolución se derive que debe preservarse el citado secreto por carecer el progenitor no custodio del derecho de visita a sus hijos menores o solo poder hacerlo bajo supervisión de terceros y en determinados lugares.

15. ¿Qué medios han de emplearse para la gestión del padrón municipal?

La gestión del Padrón municipal se llevará por los Ayuntamientos con medios informáticos. Las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares asumirán la gestión informatizada de los Padrones de los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan mantener los datos de forma automatizada.

16. ¿Se puede acceder por particulares a datos del Padrón referidos a persona distinta?

El acceso por particulares a datos específicos del Padrón referidos a persona distinta, solo podrá autorizarse si media el previo consentimiento de esta o si una norma con rango de Ley autoriza ese acceso sin consentimiento del afectado.

17. ¿Pueden cederse los datos del Padrón Municipal a la Policía Local en el ejercicio de sus funciones?

Los datos contenidos en el Padrón municipal de habitantes pueden comunicarse a la Policía Local siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

Se asegure que se utilizan únicamente aquellos datos que son adecuados, pertinentes y no excesivos, que con carácter general, serán nombre, apellidos y domicilio.

La comunicación se realice en el marco de expedientes concretos y con necesidades debidamente justificadas, relacionadas con las funciones de interés público de la Policía Local definidas en el artículo 53 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Se garanticen la confidencialidad y seguridad de los datos personales.

Por otra parte, y atendiendo al principio de minimización de datos del RGPD, no se podría realizar una comunicación masiva de los datos del Padrón a la Policía.