

***EL PADRÓN MUNICIPAL DE HABITANTES:
ORIGEN, EVOLUCIÓN Y SIGNIFICADO***

***THE MUNICIPAL REGISTER OF INHABITANTS:
ANTECEDENTS, EVOLUTION AND MEANING***

M^a Sandra GARCÍA PÉREZ

Archivo Municipal de Algeciras

msgp@ono.com



HISPANIA NOVA

<http://hispanianova.rediris.es/>

■ **M^a Sandra GARCÍA PÉREZ: El padrón municipal de habitantes: origen, evolución y significado**

RESUMEN

El padrón municipal de habitantes es un documento muy habitual y característico en los archivos municipales españoles. Constituye, sin lugar a dudas, una fuente de información muy reclamada tanto por los ciudadanos en general como por los investigadores especializados en las ciencias humanas y sociales. A pesar de ello, no siempre son conocidos sus orígenes y su desarrollo a lo largo de la historia. En este trabajo se pretende ofrecer una visión de conjunto sobre el padrón municipal, partiendo de sus antecedentes y mostrando su evolución hasta la actualidad.

Palabras clave: Padrón municipal de habitantes, Historia de los documentos, Fuentes de información, Investigación histórica, España.

Abstract:

The municipal register of inhabitants is a document very common and characteristic of the Spanish municipal archives. It without doubt constitutes an information source very requested by the citizens in general and by the researchers specialized in human and social sciences. In spite of this, not always its antecedents and its evolution along the history are known by their users. This article will try to offer a broad view on this municipal register, beginning on its antecedents and arrived its evolution until the time present

Key words: Municipal register of inhabitants, History of the documents, Information sources, Historical research, Spain.



HISPANIA NOVA

Revista de Historia Contemporánea

<http://hispanianova.rediris.es>

SEPARATA

Nº 7 - Año 2007

E-mail: hispanianova@geo.uned.es

© HISPANIANOVA

ISSN: 1138-7319 - Depósito legal: M-9472-1998

Se podrá disponer libremente de los artículos y otros materiales contenidos en la revista solamente en el caso de que se usen con propósito educativo o científico y siempre y cuando sean citados correctamente. Queda expresamente penado por la ley cualquier aprovechamiento comercial.

EL PADRÓN MUNICIPAL DE HABITANTES: ORIGEN, EVOLUCIÓN Y SIGNIFICADO

M^a Sandra GARCÍA PÉREZ

(Archivo Municipal de Algeciras)

msgp@ono.com

1. Antecedentes del padrón de habitantes en España.

Remontarnos a los antecedentes del padrón es hablar, fundamentalmente, de los censos, o de cualquiera de sus otras denominaciones (recuentos, catastros, vecindarios, etc.), ya que el padrón municipal de habitantes no nace al Derecho español hasta el siglo XIX, pero la necesidad de la Administración Pública de realizar listados de población para diversos fines (tributos, quintas, elecciones, etc.), ha sido una constante a lo largo del tiempo y los censos fueron los instrumentos que se usaron para cubrir dicha necesidad. La elaboración de censos en nuestro país ha sido irregular y ha estado muy influenciada por las circunstancias históricas imperantes y por el estado de las arcas en ese momento en concreto; por ello, nos encontramos con productos de calidad desigual.

En el siglo XVI, los censos más completos y que abarcan un mayor territorio fueron los elaborados por la Corona de Castilla. El primero del que se tiene constancia, se realizó entre los años 1528-1536 y se le conoce como el **Censo de los pecheros**. Fue un típico recuento fiscal en el que se excluía a la nobleza, al clero, a las Vascongadas y al Reino de Granada. En 1591, se lleva a cabo uno más meticuloso, conocido como el **Censo de Tomás González**. También tuvieron una finalidad tributaria los recuentos conocidos como las **Averiguaciones de alcabalas**. Son recuentos nominales de ciudades, villas y lugares sujetos al pago de alcabalas¹, que se elaboraron en 1552, 1561, 1585 y 1596-1597. Curioso fue el recuento de 1571, en el que se recoge información remitida por los corregidores y alcaldes mayores sobre el número de parroquias y vecinos, al objeto de distribuir por Castilla

¹ Las alcabalas son tributos de un tanto por ciento que se cobraba sobre el valor de las cosas, muebles, inmuebles y semimovientes, que se venden (en ese caso, corre a cuenta del vendedor) o se permutan (se paga entre los dos).

a los moriscos expulsados de Granada. Por supuesto, también se elaboraron censos o recuentos en otras coronas, como la de Aragón. Los que se conservan de esta corona, tienen una finalidad fiscal, pero nunca fueron tan completos como los elaborados por Castilla.

En el siglo XVII se elaboraron muy pocos censos y su calidad es bastante inferior que la de los realizados en el siglo precedente. Destacamos los recuentos para la recaudación de donativos (1625, 1635-1637); el recuento de 1646 para el reparto de los juros² y el de 1693-1694 para hacer leva de soldados.

El siglo XVIII es, por el contrario, una época prolífica en la realización de censos. Hay, además, un interés por parte de los órganos de poder por su elaboración e incluso, a finales de este siglo, se creará el primer organismo oficial dedicado a su elaboración: la Secretaría de la Balanza, cuya función consistía en encargarse de la recopilación, estudio y presentación de datos sobre todas las actividades del Reino. Por lo que se refiere a productos censales de la época, destacamos el **Padrón de Calle-Hita**, que fue el primero elaborado en este siglo (1708) y del que sólo se conservan datos parciales diseminados por archivos provinciales y municipales. Con una finalidad fiscal, se lleva a cabo entre el 1712 y el 1717 el **Vecindario de Campoflorido**, pero como no se recopilaban los datos de primera mano si no que se basó en otros registros anteriores, no se consideró fiable ni en su propia época. El **Catastro del Marqués de la Ensenada** (1749-1753) tuvo como origen el intento por parte de la administración de eliminar el sistema fiscal de su época, basado en imposiciones variadas y muy diversas, por una única contribución. Aunque este nuevo sistema no se llevó a la práctica, sí se llegó a elaborar este censo, basándose en una averiguaciones previas cuyas respuestas se dividían en dos grupos: generales y particulares. Además, basándose en este catastro, se elaboraron unos resúmenes muy manejables conocidos como el vecindario o censo de Ensenada. Entre 1768-1769 se elaboró el **Censo de Aranda**, que presenta la particularidad de que su confección corrió a cargo de los párrocos, ya que se pensaba que ellos poseían una información más exacta de la población de sus diócesis. De hecho, la Iglesia Católica, a partir del Concilio de Trento (1545-1563) anotaba sistemáticamente los bautizos, matrimonios y defunciones, por lo que manejaban unas fuentes de información sobre la población bastante completas. Además, se ordenó que la recogida de datos fuese secreta, ya que muchos vecinos, tendían a identificar "censo" con un sistema de control para pagar más impuestos, por lo que ocultaban toda la información que podían. Este registro está organizado por obispados y es el primero que cubre todo el territorio nacional y también es el primero que clasifica a la población por sexos y por grandes grupos de edad. El **Censo de Floridablanca** (1786-1787), tenía como objetivo llegar a conocer el incremento de población que se había producido desde la elaboración del Censo de Aranda. El último de los censos de este siglo, el de **Godoy-Larruaga**, que se elaboró en el 1797, era mucho más detallado que el de Floridablanca y el primero cuyos datos resumidos, dispuestos por provincias, fueron objeto de una publicación para su difusión general en el año 1801. De hecho, no se ha conservado el padrón original y sólo han llegado hasta nosotros los resúmenes provinciales antes mencionados.

² Juros: derecho que tenía una persona (individual o colectiva) a percibir periódicamente de la Hacienda Real una pensión determinada. Eran de tres tipos: vitalicios, perpétuos y al-quitar.

La primera mitad del siglo XIX, históricamente convulsa, no genera ningún censo, aunque sí que hubo algún que otro intento que no fructificó. Así, en las Cortes Españolas reunidas en Cádiz en el 1813, se dicta una disposición por la cual se obliga a las diputaciones provinciales a realizar un censo de población y a formar la estadística de la provincia; once meses más tarde, Fernando VII revoca esta disposición, aunque intentó que se realizase un censo en el año 1837, sin conseguirlo, ya que las arcas reales estaban vacías tras las Guerras Carlistas. En el año 1856, por decreto, se constituye la Comisión Estadística General del Reino, que llevó a cabo en el año 1857 la realización del primer censo de población que se realizó en este siglo. Posteriormente, se ejecutaron otros en los años 1860, 1877, 1887 y 1897.

2. El padrón municipal de habitantes.

2.1. Orígenes.

Se podría considerar como el origen primigenio del padrón de habitantes a aquellos libros en los que desde la Baja Edad Media, se asentaban anotaciones relativas a las “cartas de vecindad”, concedidas por el Concejo a aquellas personas que deseaban convertirse en vecinos de pleno derecho de una población, libros en los que también se asentaban las bajas, para las que D. Fernando Pino Rebolledo, emplea el término *desvecindades*³. De cualquier modo, no existe un consenso entre los investigadores de la fecha concreta en la que nace el padrón municipal en el Derecho Español y se establece como tipología documental. Así, por ejemplo, D. José Antonio Suero Salamanca⁴ considera que esa fecha es la del año 1823, mientras que D. Mariano García Ruipérez⁵ establece que su origen es posterior, en el año 1857. Si nos basamos en la legislación del siglo XIX, el art. 6 de la Instrucción de 03 de febrero de 1823⁶, ordenaba a los ayuntamientos la formación del padrón en el mes de enero de cada año. El Real Decreto de 14 de marzo de 1857, establecía en su exposición de motivos la inexactitud e inseguridad en el conocimiento de la cifra que conformaba la población española, por lo que se pretendía la realización de un censo general de la población (art. 1) que “...se formará por empadronamiento nominal y simultáneo de todos los habitantes nacionales y extranjeros (sic)...” (art. 2), y cuyo “empadronamiento empezará y concluirá en un mismo día en todos los pueblos.”(art. 3). La Ley de 20 de Agosto de 1870, establecía en su art. 17 que este empadronamiento sería quinquenal.

El Estatuto Municipal y Reglamento de Población de 1924, recoge en su art. 32 que “El padrón municipal, instrumento público y fehaciente para toda clase de efectos

³ Fernando PINO REBOLLEDO. *Tipología de los documentos municipales (siglos XII-XVII)*. Valladolid: Universidad; Asociación para la Defensa y Conservación de los Archivos, 1991.

⁴ José Antonio SUERO SALAMANCA. “Estudio sobre el padrón municipal de habitantes”, *Actualidad Administrativa*, vol. 15 (abril 1999), pp. 3-19.

⁵ Mariano GARCÍA RUIPÉREZ. *Tipología documental municipal*. Toledo: Junta de Castilla-La Mancha, Consejería de Educación y Cultura, 2002.

⁶ Instrucción para el gobierno Económico-Político de las Provincias, Islas y Posesiones Adyacentes de 03 de febrero de 1823.

administrativos, es la relación de los habitantes de un término, con expresión de sus cualidades". Se confeccionaba cada cinco años, y se rectificaba anualmente (art. 33) y todo español tenía que estar empadronado en un municipio (art. 34) sin que nadie pudiese ser vecino de más de uno de ellos (art. 35).

A pesar de lo dispuesto en la legislación española de estos años relativa al empadronamiento municipal, fue bastante difícil acostumbrar a la población a que se inscribiera, a pesar de que el no hacerlo llevase aparejadas una serie de sanciones. Desde nuestro punto de vista, el incremento lento pero continuo de personas empadronadas está muy relacionado con la evolución de los instrumentos de control e identificación de la población. Los pasaportes y pases⁷ requerían previa a su expedición el que se acreditase la vecindad del solicitante mediante la denominada como *papeleta de empadronamiento*. Estos documentos son sustituidos en virtud de la Real Orden de 15 de febrero de 1854 por la denominada como "cédula de vecindad"⁸ que también exigía el empadronamiento como requisito previo y que además, establecía que la falta de esta cédula conllevaba la detención del indocumentado. A partir del año 1874⁹ y hasta la aparición del DNI¹⁰, la cédula de vecindad fue sustituida por la "cédula personal", documento intransferible que se emitía desde las Diputaciones Provinciales. Estos documentos eran esenciales para la vida en pueblos y ciudades, a la par que obligatorios y le permitían a una persona, entre otras cosas, identificarse, desplazarse de un lugar a otro, conseguir un trabajo, desempeñar empleos públicos, ejercitar acciones judiciales y, además, eran el instrumento básico para relacionarse con la administración pública y tramitar solicitudes y gestionar procedimientos administrativos y tributos. Y todos tenían como requisito indispensable el que esa persona estuviese empadronada en una población, por lo que no es descabellado suponer que fuesen un estímulo para la normalización del proceso de empadronamiento.

2.2. El padrón, hoy.

Según el art. 16 de la Ley 7/1985 de 02 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, modificada por la Ley 4/1996 de 10 de Enero¹¹, "*El padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio...*". Toda persona que resida en España, está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente (art. 15) y, en el caso en el que se niegue a hacerlo o si proporciona información falsa, o la omite o no firma su inscripción, será objeto de sanciones.

Los datos que se inscriben en el padrón son: nombre y apellidos; sexo; domicilio habitual; nacionalidad; lugar y fecha de nacimiento; DNI (o documento que lo sustituya); nivel de estudios y todos aquellos datos que se consideren necesarios para elaborar el censo electoral. Así pues, la información que se recoge en el padrón nos permite:

⁷ Los pasaportes se comienzan a expedir desde el siglo XVI y permitían el desplazamiento a distancias superiores a ocho leguas; los pases, que autorizaban los desplazamientos para menos de ocho leguas, nacen a raíz de la Real Orden de 13 de diciembre de 1835.

⁸ Entre los años 1870-1873, se le denominó como "*cédula de empadronamiento*".

⁹ Ley de Presupuestos de 24 de junio de 1874.

¹⁰ Ley de 19 de enero de 1943.

¹¹ En adelante, LBRL.

- determinar de un modo exacto el número de vecinos que conforman un municipio;
- el poder acreditar nuestra residencia en ese municipio, a través de certificaciones que se emiten en base a los datos del padrón, y que tienen carácter de documentos públicos a efectos administrativos.

El conocer el número de personas que forman parte de un municipio, tiene una mayor importancia que el simple hecho estadístico. Con respecto a la hacienda local, la participación en los tributos del Estado de un ayuntamiento, viene fijada por su número de vecinos, con lo que a mayor número de personas inscritas en un padrón, se obtiene una mayor participación. Además, es un hecho que el aumento de la presión fiscal local sobre los ciudadanos de un municipio va en relación con su número. Tampoco tenemos que olvidarnos que a efectos de calcular el número de concejales que pertenecen a una ciudad con vistas a las elecciones locales, este viene determinado también por el mismo criterio poblacional. Asimismo, y según la LBRL la cantidad de población de un municipio determina los servicios mínimos obligatorios que debe prestar un ayuntamiento (art. 26), y también si una población puede pasar a ser un “municipio de gran población”¹² (art. 121), lo que le proporciona una organización administrativa algo más compleja.

Del mismo modo, el que una persona esté empadronada en uno u otro municipio, también le afecta a la hora de ejercer sus derechos y deberes como ciudadanos. Así por ejemplo, uno de los deberes de los vecinos de un municipio, en virtud del art.18.d) de la LBRL, es la obligación de contribuir mediante “...las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales...” y en virtud de la autonomía local, las prestaciones tributarias, patrimoniales, etc. son variables de una ciudad a otra.

Según el art. 17.1 de la LBRL «*La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal, corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado*» y, además, «*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*» (art. 17.2 de la misma Ley). Desde su origen, su periodicidad ha sido quinquenal; a partir del año 1981 hasta el 1996, el padrón se realizaba cada cinco años, en los años terminados en 1 y en 6. Para llevarlo a cabo, se ponía en marcha un proceso bastante complejo, que se iniciaba con el reparto a domicilio de las “hojas de inscripción”, que debían ser rellenas por el cabeza de familia. Luego, se recogían y se organizaban los datos por distritos, secciones, etc. y, tras su aprobación por la Comisión Permanente o por el Pleno (según el caso), se exponía al público para que se presentasen las reclamaciones oportunas. Una vez resueltas, se remitían estas hojas junto con los resúmenes, a las Delegaciones Provinciales de Estadística, que se encargaban de publicar en el Boletín Oficial de la Provincia las cifras resultantes. Al objeto de mantener los datos actualizados, el padrón se rectificaba cada año, incluyéndose en estas rectificaciones las nuevas altas, las bajas y modificaciones que se hubiesen producido. En la exposición de motivos de la Ley 4/1996 de 10 de Enero, que modifica a la Ley 7/ 1985 de 02 de abril,

¹² Este nuevo concepto se sumó a la LBRL tras su modificación por la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

reguladora de las Bases del Régimen Local, se argumentaba que este sistema, económicamente costoso y que no proporcionaba ninguna garantía de que no se produjesen errores, omisiones o duplicidades, no satisfacía las necesidades de la Administración, por lo que se iba a intentar desarrollar otro sistema menos molesto para los ciudadanos, de trámite más sencillo y de mejores resultados. Pare ello, y según se establece en el art. 17.1 de dicha Ley, «*La gestión del Padrón municipal, se llevará a cabo por los Ayuntamientos con medios informáticos*»

Estos datos, que se actualizan constantemente, se remiten mensualmente al Instituto Nacional de Estadística, órgano que se encarga de realizar las comprobaciones oportunas al objeto de evitar y subsanar errores y duplicidades. El art. 17.3 de la LBRL dispone que «*El Instituto Nacional de Estadística (...) realizará las comprobaciones oportunas (...) 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*». Las inscripciones en el padrón suponen el alta¹³ de una persona en un municipio y pueden ser de tres tipos:

- por nacimiento: la información de este hecho la transmite al ayuntamiento el INE o el Registro Civil;
- por cambio de residencia: toda persona que se traslade a otro municipio en el que vaya a residir habitualmente está obligada a solicitar por escrito al ayuntamiento su alta en el padrón;
- por omisión: si se reside en un municipio y no se está inscrito por esta causa, la persona omitida del padrón es la que debe solicitar su alta.

Por lo que respecta a las bajas, se establecen también una triple tipología:

- por defunción: la cual es remitida al ayuntamiento por el Registro Civil o el INE;
- por cambio de residencia: la persona que se traslade a otro municipio, debe solicitar no sólo el alta en su nueva residencia, si no también la baja en la ciudad que abandona;
- por inscripción indebida: se puede producir en varios casos, como por ejemplo, que una persona esté, por error, inscrita en dos municipios. En este caso, se le da de baja de oficio de uno de ellos.

Los datos del padrón son confidenciales y su acceso está protegido por el ordenamiento jurídico, con disposiciones tales como la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal. Según el art. 16.3 de la LBRL, «*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. También pueden servir para elaborar*

¹³ El antecedente documental de las altas en el padrón se conocen como “*cartas de vecindad*” o de “*avecindamiento*” cuyo orígenes pueden remontarse hasta la Baja Edad Media.

estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico en los términos previstos en la Ley 12/1989 de 09 de mayo de la Función Estadística Pública (...)»

3. Relaciones con el censo de población y con el censo electoral.

Es bastante habitual, a la par que incorrecto, igualar el concepto de “censo de población” con el del “padrón de habitantes”, y pensar que constituyen una misma tipología documental. Este error tan común puede deberse al hecho de que el padrón, tal y como ya se ha expuesto, no nace hasta el siglo XIX y el censo cumplía unas funciones que en apariencia podrían ser similares a las del padrón. Pero, hoy en día, sus diferencias están claramente marcadas, tal y como podemos ver en la Figura I.

El censo de población es una estadística, resultado de una operación de recuento, cuya finalidad es la de proporcionar información sobre el estado de la población, esto es, sobre su tamaño y sus características, recogiendo datos tanto demográficos como económicos, sociales, etc. El censo debe de contar con todos los individuos de un territorio (país, comunidad autónoma, etc.), en un momento determinado; debe de realizarse, además, con un periodicidad definida y previamente establecida y los resultados que se obtengan, deben de ser de dominio público.

En nuestro país, lo elabora el Instituto Nacional de Estadística cada diez años, desde el año 1981, en todos los años terminados en 1. Su función es la de suministrar a la administración información sobre las estructuras económicas, sociales, demográficas y culturales de la población. Para obtener los datos que necesita para ello, se utiliza la información obtenida mediante la autocumplimentación de los “registros censales”, que se entregan y recogen por los agentes censales del INE en cada una de las viviendas existentes. A partir del año 2001, los datos de padrón se transfieren a los del censo, de modo que los cuestionarios que se usan para confeccionarlos, llegan a los ciudadanos parcialmente cumplimentados con sus datos personales. A su vez, el censo de población contribuye a la realización del padrón de habitantes, puesto que se les remite a los ayuntamientos información sobre las personas que no están dadas de alta en el padrón, que residen en otro lugar diferente al que están inscritos, etc. De este modo, ambos instrumentos, que tienen objetivos diferentes, se complementa e interrelacionan. Los datos censales están amparados por la legislación sobre secreto estadístico.

PADRÓN MUNICIPAL	CENSO DE POBLACIÓN
Registro administrativo	Estadística
Se actualiza permanentemente	Se elabora cada diez años desde 1981
Lo elaboran los ayuntamientos	Lo elabora el Instituto Nacional de Estadística
Inscripción obligatoria	Cumplimentación voluntaria
Legislación sobre Protección de Datos de Carácter Personal	Legislación sobre la Función Estadística

Fig. I. Diferencias entre el padrón de habitantes y el censo de población

El censo electoral se sustenta completamente en los padrones municipales. Está formado por las inscripciones de aquellas personas que reúnen los requisitos legalmente establecidos para ejercer el derecho al voto. Para actualizarlo, los ayuntamientos envían mensualmente a las Delegaciones Provinciales de las Oficinas del Censo Electoral, una relación con las altas de los residentes mayores de edad, las bajas, los cambios de domicilio y cualquier otra modificación de datos que sea relevante para la formación de este censo.