



INFORME DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA FEMP EN RELACIÓN AL EMPADRONAMIENTO

Madrid, 19 de enero de 2010

Tal como establecen los artículos 15 y 16 de la LBRL¹ y 53 a 55 del RPyDT² el Padrón Municipal de Habitantes es un registro administrativo donde constan las personas que residen habitualmente en el respectivo municipio. Registro en el que "toda persona que viva en España está obligada a inscribirse" (concretamente, en el del municipio en el que resida habitualmente).

Y a este registro administrativo la LBRL y el RPyDT le reconocen únicamente los siguientes efectos jurídicos:

- 1) Con la inscripción en el Padrón, la persona inscrita adquiere la condición de vecino del correspondiente municipio y, por tanto, los derechos y deberes que el artículo 18 de la LBRL les atribuye³.

No obstante, el mismo artículo 18 en su apartado 2 establece que *"La inscripción de los extranjeros en el padrón municipal no constituirá prueba de su residencia legal en España ni les atribuirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España"*. Así, por ejemplo el derecho a ser elector y elegible o a pedir la consulta popular sólo lo tendrán aquellos extranjeros a los que el artículo 6 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y la Ley electoral les reconozca el derecho de sufragio activo y/o pasivo.

- 2) Los datos del Padrón constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo y, por tanto, las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.

¹ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

² Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio (en redacción dada por el RD 2612/1996, de 20 de diciembre).

³ Según el artículo 18 de la LBRL, son derechos y deberes de los vecinos:

- 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.
- 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 .
- i) Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes.



Además, el artículo 15 de la LBRL supedita los efectos de la inscripción patronal a la subsistencia del hecho que la motiva, es decir, de la residencia habitual en el respectivo municipio. Por tanto, la inscripción padronal por sí sola no otorga al inscrito la condición de vecino de un municipio ni constituye prueba fehaciente de su residencia y domicilio. Para que ello ocurra es necesario que quien pretenda hacer valer esos efectos, además de estar inscrito, resida habitualmente en el municipio.

Así, si bien, como tiene establecido la jurisprudencia, el mero hecho de la inscripción en el Padrón no supone una presunción *iuris et de iure*, sino que es una presunción *iuris tantum* es decir que admite prueba en contrario, por lo que no es sino un medio privilegiado de prueba de la residencia y del domicilio (STSJ de Castilla y León 541/2009, de 22 de abril).

Fuera de los efectos antes referidos, la normativa padronal no otorga a la inscripción en este registro ningún otro efecto. Es más, como ya hemos dicho, los artículos 18.2 de la LBRL y 56.2 del RPyDT dejan claro que, respecto de los extranjeros, su inscripción no constituye prueba de su **residencia legal** en España ni les atribuye ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España.

Y es que el Padrón Municipal es un registro de situaciones de hecho y no de derecho. El Padrón de Habitantes debe ser un reflejo de la realidad, en él deben estar inscritas todas las personas que residan habitualmente en el respectivo municipio, con independencia de la calificación jurídica que merezca esa residencia, es decir, si la residencia es legal o ilegal y de el derecho que tenga o deje de tener para ocupar el domicilio en el que viva.

Y de este concepto de Padrón se deduce la obligación que el artículo 17.2 de la LBRL impone a los Ayuntamientos, cuando establece que *“Los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los **datos contenidos en éstos concuerden con la realidad**”*. Y que el incumplimiento de esta obligación pueda llevar aparejado el ejercicio por la Administración General del Estado (concretamente por el Instituto Nacional de Estadística) la acción sustitutoria prevista en el artículo 60 de la misma.⁴

Esto ha sido ratificado y reforzado por la reciente modificación de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, efectuada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 diciembre, que en la nueva redacción dada al artículo 6.3 establece: *“Los Ayuntamientos incorporarán al padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio y mantendrán actualizada la información relativa a los mismos”*

⁴ Artículo 17.2 LBRL:

2. Los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos 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 prevista en el artículo 60 de la presente Ley.

.. Artículo 60 LBRL:

Cuando una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local.



Con esta nueva redacción la inscripción de los extranjeros en el Padrón municipal se vincula al “domicilio habitual”, huyendo así del término “residencia” (término que incluía la anterior redacción⁵) lo que, salvo mejor criterio, deja estériles los debates anteriores sobre si la Ley se refería a la residencia de hecho o de derecho.

Como se dice en la Resolución de 4 de julio de 1997, conjunta de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director general de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre actualización del Padrón municipal:

“El Ayuntamiento ni interviene en la concesión de los permisos de residencia ni es competente para controlarlos. Su obligación es reflejar en un registro, el Padrón, el domicilio y las circunstancias de todas las personas que habitan en su término municipal. Y de la misma manera que no debe controlar a través del Padrón la legalidad o ilegalidad de la ocupación de la vivienda, tampoco debe realizar ningún control sobre la legalidad o ilegalidad de la residencia en territorio español de ninguno de sus vecinos.

Una vez más debe reiterarse que la misión del Padrón es constatar el hecho de la residencia, y no controlar los derechos de los residentes. Y justamente porque ésta es la finalidad del Padrón, el artículo 18.2 de la Ley de Régimen Local determina que la inscripción padronal no es un acto administrativo idóneo para que de él se extraigan consecuencias jurídicas ajenas a su función.

En el Padrón municipal deben estar dadas de alta todas las personas que habitan en el municipio, sean nacionales o extranjeras, y, en este último caso, tengan o no regularizada su situación en el Registro del Ministerio del Interior.”

Pero además, el Padrón Municipal de Habitantes es una institución de naturaleza estadística y, como tal, una herramienta imprescindible para el diseño de las políticas municipales y la planificación y el dimensionamiento de los servicios que los Ayuntamientos deben prestar. Y la utilidad para el Ayuntamiento de esta herramienta será mayor cuanto más fidedigna sea la información que contenga sobre la población que vive realmente en un municipio. De aquí la importancia que tiene para el Ayuntamiento facilitar y promover la inscripción en el padrón de todas las personas que viven en el respectivo término municipal, sea cual sea su situación legal en España cosa que, desde este punto de vista, no debe tener ninguna trascendencia.

La finalidad básica del Padrón no es otra que la de contener la relación de todas las personas que viven, efectivamente, en el término municipal. Y esta finalidad no solamente se deduce de la actual normativa que lo regula sino también de la utilidad que el Padrón ha de tener para los Ayuntamientos en tanto que instrumento de diseño y planificación de las políticas y servicios municipales.

⁵ Antes de la modificación este apartado 3 del artículo 6 establecía: “Los Ayuntamientos incorporarán al padrón y mantendrán actualizada la información relativa a los extranjeros que residan en el municipio.”



Novedades respecto del Padrón de habitantes incorporadas en la modificación de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, efectuada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 diciembre,

Ley Orgánica 4/2000, vigente de 20-12-2007 a 12-12-2009	Modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 2/2009, vigente desde 13-12-2009
<p>ARTÍCULO 6. Participación pública</p> <p>1. Los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio en las elecciones municipales, atendiendo a criterios de reciprocidad, en los términos que por Ley o Tratado sean establecidos para los españoles residentes en los países de origen de aquéllos.</p> <p>2. Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que dispongan los reglamentos de aplicación.</p> <p>3. Los Ayuntamientos incorporarán al padrón y mantendrán actualizada la información relativa a los extranjeros que residan en el municipio.</p> <p>4. Los poderes públicos facilitarán el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en los procesos electorales democráticos del país de origen.</p>	<p>ARTÍCULO 6. Participación pública</p> <p>1. Los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio, en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley.</p> <p>2. Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación.</p> <p>3. Los Ayuntamientos incorporarán al padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio y mantendrán actualizada la información relativa a los mismos.</p> <p>4. Los poderes públicos facilitarán el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en los procesos electorales democráticos del país de origen.</p>
<p>ARTÍCULO 12. Derecho a la asistencia sanitaria</p> <p>1. Los extranjeros que se encuentren en España inscritos en el padrón del municipio en el que residan habitualmente, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.</p> <p>.../...</p>	<p>ARTÍCULO 12. Derecho a la asistencia sanitaria</p> <p>1</p> <p>. Los extranjeros que se encuentren en España, inscritos en el padrón del municipio en el que tengan su domicilio habitual, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.</p> <p>.../...</p>



Ley Orgánica 4/2000, vigente de 20-12-2007 a 12-12-2009	Modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 2/2009, vigente desde 13-12-2009
<p>ARTÍCULO 53. Infracciones graves</p> <p>Son infracciones graves:</p> <p>.../...</p> <p>c) Incurrir en ocultación dolosa o falsedad grave en el cumplimiento de la obligación de poner en conocimiento del Ministerio del Interior los cambios que afecten a nacionalidad, estado civil o domicilio.</p> <p>.../...</p>	<p>ARTÍCULO 53. Infracciones graves</p> <p>1. Son infracciones graves:</p> <p>.../...</p> <p>c) Incurrir en ocultación dolosa o falsedad grave en el cumplimiento de la obligación de poner en conocimiento de las autoridades competentes los cambios que afecten a nacionalidad, estado civil o domicilio, así como incurrir en falsedad en la declaración de los datos obligatorios para cumplimentar el alta en el padrón municipal a los efectos previstos en esta Ley, siempre que tales hechos no constituyan delito. Cuando cualquier autoridad tuviera conocimiento de una posible infracción por esta causa, lo pondrá en conocimiento de las autoridades competentes con el fin de que pueda instruirse el oportuno expediente sancionador.</p> <p>.../...</p> <p>2. También son infracciones graves:</p> <p>.../...</p> <p>d) Consentir la inscripción de un extranjero en el Padrón Municipal por parte del titular de una vivienda habilitado para tal fin, cuando dicha vivienda no constituya el domicilio real del extranjero. Se incurrirá en una infracción por cada persona indebidamente inscrita.</p>