

Informe de la FEMP sobre el empadronamiento de inmigrantes

Tal como establecen los artículos 15 y 16 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL) y 53 a 55 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial (RPyDT) 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 atribuye.

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.

Además, el artículo 15 de la LBRL supedita los efectos de la inscripción padronal 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 del 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.

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”

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 ★

