Inmigración y padrón municipal de habitantes

Markus González Beilfuss
Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

1. **Introducción**
2. **La regulación del padrón**
3. **El acceso de los inmigrantes al padrón**
4. **Los requisitos para empadronarse**
5. **La acreditación de la identidad y del domicilio habitual**
6. **El procedimiento de empadronamiento**
7. **El control del padrón**
8. **La cesión de los datos del padrón**
9. **Conclusiones**

1. Introducción

La consolidación de España como país de inmigración está teniendo un impacto indudable en prácticamente todos los ámbitos de la gestión pública. La llegada de un número significativo de ciudadanos extranjeros en las dos últimas décadas ha obligado, en efecto, a adaptar las normas jurídicas, estructuras administrativas y políticas públicas a una nueva realidad que, aunque cambiante, ha pasado a ser definitivamente multicultural y, en definitiva, más diversa que la tradicional. Teniendo en cuenta, además, que el crecimiento de la inmigración ha sido en España mucho más acelerado que en otros países europeos, no debe extrañar que la adaptación de nuestras instituciones a esta nueva realidad se haya producido con retraso y en ocasiones incluso de forma acelerada. De hecho, los términos en que generalmente se desarrolla el debate público sobre la inmigración revelan que dicha adaptación está lejos de haber concluido, y que la sociedad española todavía no ha acabado de reconocerse a sí misma como una sociedad de acogida y, por lo tanto, plural.

En el ámbito jurídico, la necesidad de adaptar e incluso refundar el Derecho de Extranjería para hacer frente a las necesidades planteadas por la inmigración ha sido indudable. El hecho de haber tenido que esperar hasta el año 2000 para contar con una Ley de extranjería con vocación de completud, así como las cuatro

reformas parciales de la misma –dos de ellas muy importantes– aprobadas desde entonces ponen de manifiesto un grado de inestabilidad de las normas jurídicas propio de una primera fase de adaptación del ordenamiento jurídico al fenómeno migratorio. Pero más allá de este hecho –que también deriva de otros factores como el creciente protagonismo de las instituciones comunitarias en este ámbito–, el Derecho de Extranjería español ha tenido que formarse y partir de las instituciones jurídicas tradicionales, originadas al margen de la extranjería, que han adquirido un nuevo protagonismo al proyectarse al ámbito de la inmigración.

El padrón municipal de habitantes es una de estas instituciones. Concebido tradicionalmente como registro de las personas que residen habitualmente en un municipio, y como mecanismo de relación entre los vecinos y su Administración municipal, el padrón ha experimentado una transformación evidente en los últimos años, como consecuencia de la incorporación al mismo de un número elevado de extranjeros.[1] Como es sabido, el empadronamiento de estos ciudadanos no ha estado motivado tanto por el deber legal de registrarse como por las consecuencias prácticas y jurídicas de ello. En cuanto medio de prueba de la residencia en España y del domicilio habitual de los extranjeros con independencia de su estatuto legal, el empadronamiento ha devenido, en efecto, un presupuesto prácticamente imprescindible para ejercer no solo los derechos como vecino de un municipio, sino también los reconocidos por la legislación sectorial –estatal o autonómica– y, sobre todo, por la legislación de extranjería. Así, más allá de que se exija expresamente el empadronamiento para acceder a algunos derechos como el derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles, la prueba fehaciente de que se reside en un determinado lugar constituye un presupuesto necesario de prácticamente todos los derechos prestacionales y, con ello, de los instrumentos destinados a favorecer la integración de los inmigrantes y, por extensión, la cohesión social. A ello hay que añadir que en el ámbito de la extranjería el empadronamiento también constituye un criterio esencial para determinar la competencia de la Administración que instruye y resuelve la inmensa mayoría de procedimientos relacionados con autorizaciones de residencia. No es extraño, por tanto, que en los últimos años la inmigración haya provocado que el padrón municipal haya adquirido en nuestro país gran protagonismo, no solo desde un punto de vista jurídico, sino también político.

1. Entre los años 1998 y 2009 el número de extranjeros empadronados en España ha aumentado en algo más de 5 millones de personas, pasando de 637.085 a 5.648.671. De dichos 5 millones, poco más de 3 han correspondido a ciudadanos extracomunitarios. Tomando como referencia los 27 países que en la actualidad integran la Unión Europea, se ha pasado de 348.103 en 1998 a 3.375.445 en el año 2009.

Como se verá a lo largo de estas páginas, este protagonismo deriva en buena medida de la propia naturaleza jurídica del padrón, lo cual explica que se trate de un fenómeno que no se plantea en otros países de nuestro entorno. Pero también tiene su origen en una serie de problemas de regulación, gestión y colaboración interadministrativa que ya existían, pero que la inmigración ha contribuido a sacar a la luz y a redimensionar. El empadronamiento indebido, por poner un ejemplo, es una realidad que, aunque en menor medida, también se da entre los nacionales con la finalidad de poder votar en una determinada circunscripción electoral, tributar en una determinada localidad o matricular a los hijos en un determinado centro escolar. Aunque este problema es mayor en el caso de la población inmigrante, al ser también más importantes para este colectivo las posibles consecuencias del empadronamiento, los problemas de esta institución no se limitan, pues, a la inmigración, aunque en no pocas ocasiones presenten en este ámbito singularidades concretas.

Teniendo en cuenta este hecho, el presente trabajo pretende analizar algunas de las cuestiones que plantea el empadronamiento de los ciudadanos extranjeros a la luz de la normativa vigente, esto es, la Ley de bases de régimen local (en adelante, LBRL),[2] la Ley orgánica de extranjería (LOEX),[3] y el Reglamento de población y demarcación de las entidades locales (RPDEL),[4] así como de algunas de las instrucciones técnicas dirigidas a los ayuntamientos por el Instituto Nacional de Estadística y por la Dirección General de Cooperación Local.[5] Como es lógico, no se trata de abordar en este reducido espacio todas las cuestiones que suscita el binomio inmigración-padrón municipal de habitantes. Pero sí aquellos problemas que, por su carácter general o por su trascendencia, han provocado en los últimos tiempos que el tema del padrón municipal de habitantes haya experimentado un auge incuestionable, situándose en primera línea del debate público. En la medida en que tales problemas se han dado sobre todo en relación con los ciudadanos extracomunitarios, cuyo estatuto jurídico sí depende en buena medida del hecho

2. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (artículos 15-18).

3. Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social.

4. Real decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de población y demarcación de las entidades locales (artículos 53-92).

5. Concretamente, las instrucciones de la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del director general de Cooperación Territorial de 1 de abril de 1997, de 4 de julio de 1997 y de 28 de abril de 2005. En la primera Resolución se dictaron instrucciones sobre la gestión y revisión del padrón, en la segunda sobre su actualización, y en la tercera sobre el procedimiento para acordar la caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente que no sean renovadas cada dos años, tal y como prescribe el artículo 16.1 LBRL.

de estar empadronados o no, las reflexiones que siguen se centrarán en este colectivo y dejarán de lado la situación de los ciudadanos comunitarios.

2. La regulación del padrón

Antes de entrar en las cuestiones concretas que suscita el empadronamiento de ciudadanos extracomunitarios en nuestro país, conviene realizar algunas consideraciones generales sobre la normativa que rige el padrón municipal de habitantes. Aunque esta normativa está contenida principalmente en la Ley de bases de régimen local (LBRL) y en el Reglamento de población y demarcación de las entidades locales (RPDEL), normas ambas que datan de mediados de los años 80, el primer aspecto que debe ser destacado de esta regulación es la fuerte raigambre histórica de la institución del padrón.[6]

Si bien su puesta en práctica fue tradicionalmente muy deficiente, la existencia de un registro de los vecinos de cada municipio se ha contemplado en la legislación de la Administración local desde el año 1823 y se remonta, de hecho, a los registros parroquiales de la Edad Media. Lógicamente, las categorías de ciudadanos contempladas en el padrón y las consecuencias jurídicas del empadronamiento han ido variando con el paso del tiempo, pero en España el padrón municipal de habitantes ha estado tradicionalmente vinculado a la necesidad de determinar y probar cuál es la población que habita realmente en cada municipio. La normativa vigente sigue este mismo criterio al definir el padrón municipal como "registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio" (artículo 16 LBRL) y al mandatar que "toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón municipal del municipio en el que resida habitualmente" (artículo 15 LBRL). La obligación de los ayuntamientos de mantener actualizados los padrones de modo que los datos contenidos en los mismos concuerden con la realidad (artículo 17.2 LBRL), de realizar altas y bajas de oficio para adaptar las inscripciones a la residencia efectiva (artículos 72 y 73 RPDTEL), así como de inscribir incluso a personas que residan en el municipio careciendo de domicilio (artículo 54.3 RPDTEL), pone de relieve que, desde un punto de vista normativo, el padrón está claramente vinculado a una situación de hecho: la residencia efectiva y habitual en un determinado municipio.

A diferencia de lo que ocurre en otros países, el padrón de habitantes nunca ha servido en España, en cambio, como registro de un estado civil o de una ve-

6. En relación con el origen de este instituto, *vid.* Suero Salamanca, J. A., "Estudio sobre el padrón municipal de habitantes", *Actualidad Administrativa,* núm. 15, 1999.

Anuario del Gobierno Local 2010
ISSN: 2013-4924, p. 367-388

cindad civil. En tanto registro de una situación de hecho, el padrón municipal de habitantes no solo ha sido un instrumento de los vecinos para poder ejercer sus derechos como tales, sino sobre todo una institución básica para que los ayuntamientos, a partir de tales datos, puedan conocer los servicios que deben prestar con carácter obligatorio, así como planificar sus políticas públicas y obtener la financiación de las restantes Administraciones. El buen funcionamiento del padrón no interesa, pues, exclusivamente a los ciudadanos, sino también y sobre todo a los municipios y las Administraciones Públicas en general.

Una segunda característica de la normativa sobre el padrón que debe ser destacada es su incompletud. Aunque el Reglamento de población y demarcación de las entidades locales desarrolla los únicos tres preceptos de la Ley de bases de régimen local que abordan específicamente el padrón municipal, su regulación está lejos de ser clara y suficiente. Un ejemplo evidente de esto último lo constituye el procedimiento de empadronamiento, que prácticamente no se regula de forma expresa, resultando aplicables las previsiones contenidas en la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. De la normativa vigente tampoco resulta evidente si el empadronamiento es un derecho o un deber de los ciudadanos, si bien varios preceptos –artículos 15 LBRL y 54 RPDEL– aluden expresamente a la obligación de empadronarse. Tampoco se regulan de forma expresa las posibles causas de denegación del empadronamiento, con lo cual no queda claro si el empadronamiento es una facultad reglada o discrecional de los municipios. Aunque sobre todos estos extremos se volverá más adelante, otra prueba del carácter incompleto y en ocasiones impreciso de la normativa sobre el padrón es el contenido de algunas instrucciones técnicas que el Instituto Nacional de Estadística y la Dirección General de Cooperación Local dirigen a los ayuntamientos, instrucciones que en ocasiones exceden lo meramente técnico.

Una última consideración general sobre la normativa del padrón que debe realizarse afecta a su evolución. Desde su aprobación en el año 1985, los preceptos de la Ley de bases de régimen local que regulan este instituto han sido modificados en dos ocasiones: en el año 1996 y en el año 2003. La primera reforma, que tuvo lugar mediante la aprobación de la Ley 4/1996, de 10 de enero, tuvo un alcance importante, puesto que sin alterar los elementos principales del padrón introdujo una serie de cambios que conviene recordar brevemente.

Por un lado, incorporó la gestión informática del padrón, así como su actualización permanente, poniendo con ello fin a la anterior renovación quinquenal del mismo. Por otro lado, también acabó con las figuras del domiciliado y del tran-

seúnte, unificando bajo la condición de vecinos a todos los sujetos susceptibles de empadronamiento. Este cambio debe ser destacado desde la perspectiva que nos ocupa, puesto que puso fin a la distinción entre españoles y extranjeros, los cuales solo habían podido ser empadronados tradicionalmente como domiciliados. Aunque dicha distinción no fue siempre relevante en la práctica al ser los derechos de ambos colectivos prácticamente los mismos, la extensión de la categoría de vecino fue coherente con la función tradicional del padrón de registro y determinación de la población de un municipio. Por último, la reforma de 1996 también tuvo por objeto clarificar algunos aspectos concretos del padrón: por un lado, se lo definió como registro administrativo y se determinó que el documento público que acredita el empadronamiento es la certificación de empadronamiento; por otro lado, se añadió que el empadronamiento no solo es prueba de la residencia, sino también del domicilio habitual; también se concretaron algunos de los datos obligatorios de la inscripción padronal, se atribuyeron al Instituto Nacional de Estadística funciones de coordinación y verificación del padrón, y se constituyó el Consejo de Empadronamiento como órgano de colaboración entre la Administración General del Estado y los entes locales; y, finalmente, se especificó expresamente que el empadronamiento de extranjeros no es prueba de su residencia legal, ni les atribuye ningún derecho que no confiera la legislación vigente, cuestión esta que también era lógica desde la perspectiva de la finalidad del padrón, pero que es importante destacar, puesto que vino a aclarar una cuestión que podía resultar dudosa ante el cada vez más frecuente empadronamiento de ciudadanos extranjeros en situación irregular. La reforma de 1996 no se limitó, pues, a modernizar la normativa del padrón, sino que también introdujo una serie de mecanismos de verificación y control del padrón que pretendían garantizar la veracidad de los datos contenidos en el padrón, entre otras cuestiones, ante el creciente empadronamiento de extranjeros.

La segunda reforma legal del padrón tuvo lugar con ocasión de la aprobación de la Ley 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de la Ley de extranjería. La conexión entre padrón e inmigración fue, pues, muy clara en esta segunda reforma, que afectó a un menor número de cuestiones, pero que introdujo una serie de medidas sobre todo relacionadas con el control del empadronamiento de extranjeros. Así, se incluyó la previsión expresa del artículo 16.1 LBRL en el sentido de que la inscripción del padrón solo surte efecto "por el tiempo que subsista el hecho que la motivó", esto es, la residencia habitual en el municipio. En este mismo sentido, y únicamente respecto de los extranjeros extracomunitarios que carezcan de un permiso permanente de residencia, también se introdujo en este mismo precepto la necesidad de renovar cada dos años su empadronamiento, produciéndose, en caso contrario, la caducidad automática y sin necesidad de

audiencia de su inscripción. También se especificó la necesidad de inscribir obligatoriamente el número de identificación de extranjero y, en su defecto, el número de pasaporte (artículo 16.2 f LBRL), poniendo de este modo fin a la indeterminada alusión anterior al "documento que sustituya al documento nacional de identidad". Y en la misma línea de aumentar el control de las inscripciones padronales, se otorgaron al Instituto Nacional de Estadística facultades para requerir de los ayuntamientos la realización de las actuaciones necesarias para mantener actualizados los padrones y, llegado el caso, para acudir a la ejecución sustitutoria (artículo 17.2 LBRL).

Pero la medida que mayor repercusión tuvo fue, sin duda, la contenida en la nueva disposición adicional séptima de la Ley de bases de régimen local, que otorgó a la Dirección General de la Policía la facultad de acceder a los datos de inscripción padronal de los extranjeros. Dicho acceso fue sometido a una serie de limitaciones para hacerlo compatible con la legislación de protección de datos personales; concretamente, que dicho acceso debía tener como finalidad exclusiva el ejercicio de las competencias de control y permanencia de los extranjeros en España establecidas en la Ley de extranjería, así como que tal acceso debe producirse con las máximas medidas de seguridad, quedando constancia de cada acceso realizado. Más allá de analizar más adelante esta posibilidad, el acceso de la Policía a los datos del padrón y la comunicación entre el Registro Central de Extranjeros radicado en la Dirección General de la Policía y el Instituto Nacional de Estadística revelan que la segunda reforma del padrón no se limitó a incorporar medidas para agilizar y modernizar su gestión, sino también otras medidas destinadas a controlar la veracidad de los datos inscritos y, como en este último caso, a facilitar la lucha contra la inmigración irregular.

Esta tendencia se ha visto acentuada en la última reforma de la Ley de extranjería operada a través de la Ley orgánica 2/2009, de 21 de diciembre. A diferencia de la Ley 14/2003, la última reforma de la Ley de extranjería no ha afectado a la Ley de bases del régimen local. Pero sí ha introducido diversas infracciones administrativas en el ámbito de la extranjería, relacionadas expresamente con el padrón municipal. Así, "incurrir en falsedad en la declaración de los datos obligatorios para cumplimentar el alta en el padrón municipal a los efectos previstos en la Ley de extranjería", constituye desde su entrada en vigor una infracción grave, sancionable con multa de 500 a 10.000 euros (artículo 53.1 c LOEX). Aunque esta conducta podía entenderse subsumida en la tradicional infracción de "incurrir en falsedad grave en el cumplimiento de la obligación de poner en conocimiento de las autoridades competentes los cambios que afecten al domicilio", la concreción de la conducta típica revela la ya mencionada tendencia a incrementar el control

de la veracidad del empadronamiento de extranjeros. En esta misma dirección se inscribe la obligación de toda autoridad de poner en conocimiento de las autoridades competentes cualquier posible infracción de este tipo "con el fin de que pueda instarse el oportuno expediente sancionador". En la línea de luchar contra la inmigración irregular a través del padrón, también debe destacarse la introducción de una nueva infracción grave consistente en "consentir la inscripción de un extranjero en el padrón municipal por parte del titular de una vivienda habilitada para tal fin, cuando dicha vivienda no constituya el domicilio real del extranjero" (artículo 53.2 d LOEX). En la medida en que dicha infracción es muy grave si concurre ánimo de lucro –lo cual se sanciona con multa de 10.000 a 100.000 euros– y que cada inscripción indebida se considera una infracción autónoma, es evidente que con esta última reforma el legislador ha pretendido castigar duramente el empadronamiento irregular de extranjeros como mecanismo para luchar contra la inmigración irregular. De ahí que, como se ha visto, también se sancione a los titulares de las viviendas.

Este repaso de la evolución normativa del padrón municipal de habitantes revela que en los últimos años hemos asistido a una paulatina modernización y clarificación de su régimen jurídico, y a una creciente preocupación por garantizar la veracidad de las inscripciones padronales. Ambos aspectos han experimentado avances significativos, aunque todavía queda bastante camino que recorrer sobre todo en el ámbito de la verificación de los datos y de la colaboración interadministrativa. Sea como fuere, ambos propósitos son lógicos y coherentes con la naturaleza del padrón como registro administrativo. Pero como se ha visto, junto a ello también se ha puesto de manifiesto una tendencia creciente a utilizar el padrón municipal como instrumento contra la inmigración irregular. Ello es, por un lado, natural, habida cuenta que la lucha contra este tipo de inmigración constituye un principio de la política de inmigración con rango legal que debe inspirar la actuación de todas las Administraciones Públicas (artículo 2 bis g LOEX). Pero la irradiación de dicha lucha en el ámbito del padrón no deja de estar exenta de dudas, al entrar fácilmente en conflicto con la naturaleza tradicional y vigente del padrón en tanto registro administrativo de las personas que residen realmente en un municipio. Y es que más allá de controlar que el padrón refleje la realidad, las medidas tendentes a sancionar a los inmigrantes por su empadronamiento irregular o a permitir el acceso de la Policía al padrón corren el riesgo de tener un efecto disuasorio sobre el empadronamiento de este colectivo, más allá de no actuar directamente sobre una inmigración que ya se ha producido.

Sea como fuere, una vez repasada la evolución normativa del padrón municipal de habitantes, estamos en condiciones de analizar los principales interrogantes que

ha suscitado el empadronamiento de extranjeros en la práctica. Con carácter previo, sin embargo, no puede dejarse de hacer mención al hecho de que el crecimiento de la población inmigrante no se ha visto acompañado del correspondiente refuerzo de las Administraciones locales, que son las competentes para gestionar el padrón. Al igual que en la Administración de extranjería propiamente dicha, el problema de la insuficiente dotación de personal de la Administración local no ha sido únicamente cuantitativo, sino también cualitativo. Y es que la prestación de un servicio público a una población que presenta características singulares que van desde el idioma a las pautas culturales, pasando por una relación previa peculiar con los poderes públicos de sus países de origen, requiere unos procesos de formación y cualificación que no han existido al nivel que hubiese sido deseable. Si a ello se añade la ya mencionada incompletud de la normativa del padrón y la inexistencia de mecanismos eficaces para garantizar actuaciones uniformes no solo entre los diversos municipios, sino en el seno de los propios ayuntamientos, no es extraño que la gestión del empadronamiento de extranjeros no haya estado exenta de dificultades en la práctica.

3. El acceso de los inmigrantes al padrón

La primera cuestión que conviene despejar es la de si los extranjeros tienen acceso al padrón en las mismas condiciones que los nacionales, con independencia de si residen regularmente en nuestro país. Como se ha señalado anteriormente, con la normativa vigente la respuesta no alberga dudas: en tanto habitantes de hecho en un determinado municipio, los extranjeros extracomunitarios son personas susceptibles de inscripción en los mismos términos que los vecinos españoles o comunitarios. Es más, las normas que regulan el padrón parten de que el empadronamiento constituye una obligación "de toda persona que viva en España" (artículo 15 LBRL), que también está obligada a comunicar todas las variaciones que experimenten sus circunstancias personales que impliquen un cambio en los datos que deben figurar en el padrón con carácter obligatorio (artículo 68 RPDEL).

En la medida, sin embargo, en que el empadronamiento también concede unos derechos como vecino desde el mismo momento de su inscripción (artículo 15 LBRL), conviene subrayar que no solo estamos ante un deber, sino también ante un derecho. En efecto, el carácter indisponible de los derechos a los que se accede en tanto que empadronado y la posible coexistencia de derechos-deber conlleva que esta dimensión de derecho no pueda ser desconocida. Aunque algunos autores han defendido que estaríamos más bien ante una carga, esto es, ante una

actuación debida que se conecta con la defensa de un interés propio y que, por tanto, no se puede satisfacer con carácter forzoso,[7] en el caso del empadronamiento debe recordarse que la Administración municipal puede empadronar de oficio a las personas que residan realmente en su término municipal. En el caso de los inmigrantes, la existencia de un verdadero derecho al empadronamiento se refuerza sobre todo teniendo en cuenta que en su caso no solo están en juego los derechos que como vecino se tienen frente a la Administración municipal, sino también el ejercicio de una serie de derechos como el acceso a la salud o el derecho a la educación que resultan de vital importancia y que, como se ha señalado anteriormente, se integran en su propio estatuto jurídico. Por todo ello, sin perder la naturaleza de obligación, sería deseable que la normativa que rige el padrón reconociese de forma expresa que el empadronamiento también constituye un derecho no solo de los extranjeros, sino de todas las personas que residen habitualmente en un municipio de nuestro país.

Clarificada la naturaleza jurídica del empadronamiento, no debería existir ningún obstáculo jurídico ni práctico para que los inmigrantes solicitasen su inscripción en el padrón municipal del municipio donde dicen residir con independencia de su situación administrativa. Aunque la normativa sobre el padrón no regula ningún procedimiento de empadronamiento, por aplicación de las reglas generales contenidas en la Ley 30/1992 cualquier extranjero puede solicitar dicha inscripción como interesado. Las negativas detectadas en algunos municipios a recibir dicha solicitud o a facilitar las hojas de empadronamiento, bajo el pretexto de que no se reside efectivamente en el municipio o de que el solicitante se halla en situación irregular, colisionan con el derecho a solicitar el inicio del procedimiento de inscripción en tanto persona interesada (artículo 68 L 30/1992), así como el derecho a obtener recibo de la solicitud realizada (artículo 70.3 L 30/1992). De no acreditarse la identidad del solicitante o su residencia habitual en el municipio, es evidente que no procede la inscripción, pero ni las dudas que puedan existir al respecto ni otras cuestiones pueden justificar la no recepción de las solicitudes de empadronamiento.

En la práctica también se han detectado dudas en relación con la representación de inmigrantes que desean empadronarse en un municipio. Así, el empadronamiento de menores o extranjeros que no están presentes en el momento de la solicitud plantea interrogantes que no siempre son fáciles de responder.

---

7. En relación con esta cuestión, *vid.* Ezquerra Huerva, A., "Baixa i renovació de la inscripció d'estrangers en el padró municipal d'habitants", en *Informe Pi i Sunyer sobre la gestió municipal de l'empadronament dels immigrants,* Barcelona, 2008, p. 97 y ss.

En defecto de normas expresas sobre representación en la normativa que regula el padrón municipal, la representación voluntaria se rige por lo dispuesto en la Ley 30/1992, que como es sabido contiene unas reglas que se limitan a exigir la constancia fidedigna de dicha representación como requisito subsanable (artículo 32). En el caso de menores no emancipados y mayores incapacitados, la representación se rige por las normas civiles, lo cual puede dificultar la actividad de los gestores del padrón en el caso de menores extranjeros. Las instrucciones técnicas conjuntas del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Territorial de 4 de julio de 1997 no se pronunciaron sobre esta cuestión en el caso de inmigrantes, sino con carácter general. En el caso de menores, pero sobre todo en el de mayores de edad, cabría reflexionar sobre la conveniencia de exigir la comparecencia personal de los mayores de edad no incapacitados, toda vez que lo que certifica el padrón es la residencia habitual en el municipio donde se formula el alta de empadronamiento. Sin afectar negativamente al ejercicio del derecho a empadronarse, una medida de este tipo contribuiría a evitar problemas de fraude o de documentación no siempre fidedigna que difícilmente pueden ser abordados por la Administración municipal.

4. Los requisitos para empadronarse

El derecho-obligación a solicitar el alta del padrón está sometido al cumplimiento de una serie de requisitos que se desprenden claramente de la normativa vigente: la residencia habitual en el municipio responsable del padrón y la acreditación de la identidad de la persona respecto de la que se interesa el alta. La normativa es también en este punto susceptible de mejora, pero su literalidad y la naturaleza y finalidad del padrón municipal de habitantes no dejan dudas respecto a lo que debe cumplirse y acreditarse.

En efecto, una vez más cabe reiterar que el padrón constituye un registro administrativo de las personas que residen habitualmente en un municipio. En coherencia con este dato fáctico, la normativa prevé que si se reside en varios municipios el empadronamiento se produzca únicamente en el que se habite durante más tiempo al año (artículo 15 LBRL). Y también, como se ha mencionado, que la eficacia del empadronamiento se prolongue durante el tiempo que subsista el hecho que lo provocó (artículo 16 LBRL), así como que las discrepancias entre el padrón y la realidad deban corregirse mediante bajas y altas de oficio (artículos 72 y 73 RPDEL). La previsión normativa que ilustra de forma seguramente más clara que el padrón se limita a reflejar una situación de hecho es

la contenida en el artículo 54.3 RPDEL, precepto que contempla la posibilidad de empadronar a personas que residiendo en el municipio carezcan de domicilio en el mismo. Este es sobre todo el caso de los indigentes –marginados, siguiendo la expresión empleada en las instrucciones técnicas del Instituto Nacional de Estadística y la Dirección General de Cooperación Territorial de 4 de julio de 1997–, cuyo empadronamiento solo puede llevarse a cabo después de haberse puesto en conocimiento de los servicios sociales del municipio en que residan. En coherencia con esta previsión, la instrucción que acaba de mencionarse establece de modo expreso que "la inscripción padronal es completamente independiente de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio. (...) En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc., e incluso la ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el padrón, ya que la realidad es en ocasiones así". Este "empadronamiento ficticio" suscita, como es lógico, algunos problemas en relación con la determinación del domicilio habitual que debe constar en el padrón. El criterio contenido en la anterior instrucción parte de que el empadronamiento ficticio cuenta con el conocimiento de los servicios sociales del municipio y que la dirección que debe constar es la que señalen estos, siempre que sea razonable que las comunicaciones dirigidas a dicha dirección lleguen a conocimiento del empadronado. En todo caso, a los efectos de este trabajo, lo relevante del empadronamiento ficticio es que prescinde absolutamente de las condiciones en que se resida, siendo lo único relevante que la residencia sea efectiva. Como es lógico, esta posibilidad puede suscitar algún reparo, por cuanto supone el reconocimiento por parte de la Administración municipal de una situación que puede no ser acorde con la normativa urbanística. Pero hasta el momento la normativa y la práctica del padrón han dado prevalencia a la situación fáctica, entre otras cosas, para poder planificar las políticas públicas necesarias para paliar las situaciones de infravivienda.

En coherencia con este criterio, las mismas instrucciones de 4 de julio de 1997 se manifestaron de forma clara en relación con el empadronamiento de los extranjeros, reiterando que "la misión del padrón es constatar el hecho de la residencia y no controlar los derechos de los residentes". Recordando que la reforma de la Ley de bases de régimen jurídico de 1996 había reconocido expresamente en su artículo 18.2 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", en dichas instrucciones se recordó que "el Ayuntamiento ni interviene en la concesión de los permisos de residencia, ni es competente para controlarlos".

Como se ha visto en su momento, este criterio no ha sido alterado por ninguna de las reformas legales aprobadas posteriormente. Ni la renovación de empadronamiento cada dos años en el caso de extranjeros extracomunitarios que no son residentes permanentes, ni las infracciones en relación con el empadronamiento fraudulento han alterado la naturaleza del padrón, ni, por tanto, los requisitos del empadronamiento.

Por este motivo, los recientes comportamientos de algunos municipios impidiendo el empadronamiento de inmigrantes por estar en una situación administrativa irregular carecen de base legal. Tampoco la referencia del artículo 16.2 f LBRL a la tarjeta de residencia o al pasaporte "en vigor" puede dar cobertura a dichos comportamientos. De entrada, porque dicha referencia se realiza concretamente al número de identidad que conste en tales documentos, y no a los mismos en su totalidad. Pero sobre todo porque el control de tales documentos es una competencia que corresponde en exclusiva a la Policía Nacional (artículo 3.1 de la Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana; y artículo 12.1 de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado). Como ha concluido, en efecto, la Abogacía del Estado en su informe de 20 de enero de 2010, en respuesta a la consulta remitida por el alcalde de Vic al Ministerio del Interior, "la inscripción de los extranjeros en el padrón municipal procede con independencia de que los mismos tengan o no residencia legal en territorio español, por lo que, en consecuencia, no resulta procedente denegar la inscripción so pretexto que el ciudadano extranjero no reside legalmente en España."

Por el mismo motivo, tampoco pueden considerarse amparados por la legislación vigente los comportamientos de otros municipios rechazando el empadronamiento de extranjeros por pretender realizarse en pisos que no alcanzan una superficie mínima o que presentan situaciones de hacinamiento. Sin perjuicio, como se verá a continuación, de que tales circunstancias puedan ser tenidas en cuenta a la hora de acreditar que se reside efectivamente en dicho domicilio, tales argumentos no pueden ser empleados para rechazar directamente una solicitud de empadronamiento. Ello tampoco es posible argumentando que tales requisitos también se exigen a los nacionales, puesto que, como se ha visto en el caso del empadronamiento ficticio, la normativa vigente se basa exclusivamente en una situación de hecho.

Lógicamente, tampoco pueden encontrar cobertura legal otros comportamientos aislados de algunos municipios exigiendo que los inmigrantes que deseen empadronarse aporten un contrato de trabajo. En la medida en que tal exigencia

no guarda ninguna relación con los datos que deben constar obligatoriamente en el padrón, se trata de comportamientos que en algunos casos pueden considerarse cercanos a la desviación de poder o a la arbitrariedad.

5. La acreditación de la identidad y del domicilio habitual

En la medida en que el único requisito que debe cumplirse para proceder –de oficio o a solicitud de parte– al empadronamiento de una persona es que la misma resida efectivamente en el municipio responsable del padrón, el procedimiento de empadronamiento tiene como único objeto verificar dos hechos: la identidad de la persona que se pretende dar de alta y su domicilio habitual. Ambas cuestiones están relacionadas con los datos personales que la normativa del padrón obliga a hacer constar en la inscripción padronal y que según el artículo 16.2 LBRL son los siguientes: nombre y apellidos, sexo, nacionalidad, lugar y fecha de nacimiento, número de identificación, certificado o título escolar o académico que se posea, y domicilio habitual. Algunos de los problemas que se han planteado en la práctica derivan en buena medida de la no siempre clara distinción entre el contenido de tales requisitos y el modo de acreditarlos. Por ello resulta conveniente referirse por separado a ambas cuestiones.

Respecto del contenido de estos datos –cuyo carácter personal es por otro lado incuestionable–, únicamente se han suscitado dudas en el caso del número de identificación de los extranjeros. Como se ha señalado al repasar la evolución de la normativa sobre el padrón, las sucesivas reformas del artículo 16.2 LBRL desde el año 1996 han concretado este extremo. Así, de la genérica alusión al "documento que sustituya al documento nacional de identidad" se ha pasado a una regulación que diferencia entre extranjeros comunitarios y extracomunitarios, y que en relación con estos últimos exige que se inscriba "el 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."

Clarificados cuáles son los datos personales que deben constar en el padrón, los problemas que se suscitan en la práctica afectan sobre todo a su acreditación. En este sentido, la ausencia de una regulación que especifique concretamente cuáles son los documentos que acreditan cada uno de estos datos ha propiciado comportamientos dispares en algunos municipios, e incluso en el seno de los mismos. En este sentido, sería deseable que en el futuro se concretaran tales do-

cumentos para, de este modo, poder alcanzar mayores cuotas de seguridad jurídica.

Por lo que respecta a los datos relacionados con la identidad del extranjero, la presentación de la tarjeta de identidad de extranjero (TIE) constituye el medio más fácil de acreditarlos. En su defecto, lo procedente es presentar el pasaporte, no estando prevista, en cambio, la posibilidad de presentar otro documento acreditativo de la identidad expedido por las autoridades del país de origen. Ello obedece a las dudas que en muchos casos plantea el reconocimiento de tales documentos. Pero más allá de la posibilidad futura de admitir algunos de ellos en determinados países, los problemas que suelen plantearse en la práctica surgen sobre todo en relación con los extranjeros indocumentados a los que sus respectivos países no renuevan o expiden un duplicado de su pasaporte. Se trata, en efecto, de un problema que no es infrecuente, pero que excede de las competencias de los poderes públicos españoles. Al margen de que en estos casos esté abierta la posibilidad de expedir una cédula de inscripción en virtud de lo dispuesto en el artículo 34.2 LOEX, el problema subsiste si tampoco se cumplen los requisitos para esto último, es decir, cuando se esté incurso en un supuesto de prohibición de entrada o cuando el extranjero tenga una orden de expulsión pendiente.

Tampoco son aislados los problemas derivados de errores de transcripción o traducción de determinados datos personales, así como de alteraciones vinculadas a pautas culturales o religiosas que dificultan la acreditación de la identidad o la coincidencia exacta de los diversos documentos. Pero la solución de estos problemas pasa más bien por la autenticación de los documentos originales y por la formación del personal de las diversas Administraciones.

Más numerosas son las dificultades para acreditar el domicilio habitual en el que se reside. La inexistencia de una relación de documentos que sirva para ello también conlleva en este ámbito unas dosis de incertidumbre que convendría reducir. Cabe recordar, sin embargo, que el modo de acreditar este requisito debe estar en total consonancia con la finalidad del padrón y, por lo tanto y mientras ello no cambie, con el dato fáctico de residir en el municipio. Así, más allá de recordar el supuesto del empadronamiento ficticio de las personas sin techo –que también pueden ser extranjeras– es oportuno traer a colación, una vez más, las instrucciones técnicas del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Territorial de 4 de julio de 1997, en las que se excluyó de forma expresa que los ayuntamientos deban juzgar cuestiones de propiedad, de arrendamientos urbanos o, en general, de naturaleza jurídico-privada, debiéndose

limitar a comprobar que el vecino habita realmente en el domicilio que ha indicado. En este sentido, la potestad del Ayuntamiento de exigir el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos (artículo 59.2 RPDEL) se ha interpretado como facultad de requerir cualquier otro documento, como el contrato de suministro de un servicio de la vivienda, del que se deduzca que se habita realmente en la misma.

Una vez más, las dudas que pueden plantearse en la práctica en relación con esta cuestión son múltiples. Desde la negativa del titular de la vivienda a reconocer el contrato de arrendamiento, la ocupación de la misma, o a autorizar el empadronamiento, hasta la negativa de los ayuntamientos a reconocer como vivienda habitual una vivienda en la que ya conste un número elevado de personas empadronadas, o que incumpla la normativa de habitabilidad. Con la normativa vigente, este tipo de comportamientos no deja de estar exento de problemas, por cuanto no son acordes a la finalidad del padrón ni a las instrucciones dirigidas a los ayuntamientos. La negativa a empadronar debe fundamentarse, en efecto, en la comprobación de que la residencia declarada no es real, y no en las dudas de que lo sea. La sobreocupación teórica de una vivienda o su destino a usos que no son residenciales podría, a lo sumo, constituir un indicio de que la solicitud de empadronamiento es fraudulenta. Pero la denegación del empadronamiento solo puede fundamentarse en la constatación de que el solicitante no habita realmente en el domicilio declarado. Cualquier otra causa de denegación puede entrar en conflicto con la naturaleza del padrón y con las finalidades del mismo, así como con otras previsiones como el empadronamiento ficticio.

6. El procedimiento de empadronamiento

Aunque en los supuestos en que la residencia habitual del solicitante en el municipio es indubitada el empadronamiento suele ser inmediato, conviene recordar que toda decisión positiva o negativa por parte del Ayuntamiento en relación con la inscripción padronal es el resultado de un procedimiento administrativo. Como se ha señalado en varias ocasiones, la normativa sobre el padrón no regula ningún procedimiento especial en relación con el mismo, de modo que resultan aplicables las normas generales contenidas en la Ley 30/1992. Teniendo en cuenta las singularidades del padrón, sería deseable, sin embargo, la introducción de previsiones procedimentales al respecto.

Así, más allá de limitar la representación y de concretar los requisitos a cumplir y los documentos acreditativos de los mismos, podría ser oportuno reconocer que

la potestad de empadronar es de carácter reglado y no discrecional. Al margen de que ello es coherente con el hecho de que la decisión de empadronar depende exclusivamente del dato fáctico de la residencia efectiva en el municipio, dicho reconocimiento podría contribuir a evitar algunos comportamientos municipales que han aducido la propia normativa del padrón para intentar justificar decisiones ilegales.

También sería conveniente introducir un plazo concreto para la tramitación de la solicitud de empadronamiento. El plazo actual de tres meses derivado de la Ley 30/1992 parece excesivo para tomar una decisión de este tipo, que en el caso de los extranjeros puede tener tanta trascendencia y que, como se ha visto, también tiene naturaleza de derecho. En la medida en que el objeto del procedimiento es verificar que la residencia alegada es real, dicho plazo podría ser breve con carácter general, pudiéndose ampliar en caso de existir indicios de fraude que deban ser despejados.

En esta misma línea, también podría ser oportuno prever causas concretas de denegación del empadronamiento, causas que, tal y como se ha venido defendiendo hasta ahora, deberían limitarse a la constatación de que el solicitante no reside habitualmente en el municipio declarado, bien por no haberse podido identificar, bien por haber quedado demostrado que la residencia no es real. Cualquier otra causa de denegación debería estar directamente relacionada con los requisitos para empadronarse, puesto que en otros casos existiría el peligro de desnaturalizar el padrón o de utilizarlo para fines que, aunque sean loables, podrían entrar en conflicto con su actual función de registro de situaciones de hecho.

Finalmente, podría ser conveniente que la regulación del procedimiento de empadronamiento previese que transcurrido el plazo para resolver la solicitud de empadronamiento debería considerarse estimada. El régimen de silencio positivo es el que ya se deriva actualmente de lo dispuesto en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992. Pero el reconocimiento expreso de este hecho y la reducción del actual plazo de tres meses contribuirían a regular un procedimiento más acorde con lo que, como se ha visto, también es un derecho.

7. El control del padrón

En coherencia con la naturaleza de registro administrativo de situaciones de hecho, la normativa del padrón ha previsto tradicionalmente la necesidad de garantizar en la medida de lo posible que su contenido refleje la realidad. Como se ha señalado al repasar la evolución de esta normativa, las sucesivas reformas han hecho de la mejora del control del padrón uno de sus principales objetivos. La informatización del padrón, su actualización permanente, la atribución a los ayuntamientos del deber de revisarlo y custodiarlo y de realizar las actuaciones necesarias para mantenerlo actualizado, así como las crecientes funciones de coordinación y control encomendadas al Instituto Nacional de Estadística, han sido los principales mecanismos introducidos con tal fin. Pero las carencias de medios personales y económicos, y la ausencia de una verdadera cultura de la colaboración, han provocado que la fotografía que ofrece el padrón no sea tan precisa como sería deseable. El objetivo de ofrecer una fotografía perfectamente enfocada es difícilmente alcanzable, dada la movilidad de la población y los límites prácticos y jurídicos de las actuaciones de oficio, que con carácter general deben contemplar la audiencia al interesado. Pero con mayores medios y una más ágil gestión podría avanzarse en este terreno.

En el caso de la población inmigrante, la reforma del año 2003 introdujo, como ya se ha señalado, la necesidad de que los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente –ahora de larga duración– renueven cada dos años su inscripción, declarándose sin audiencia del interesado la caducidad de la misma en caso de no cumplirse. Se trata de una medida que entra en tensión con el carácter permanente del registro padronal, y que introduce una diferencia respecto de los ciudadanos comunitarios y los residentes de larga duración, que puede parecer contradictoria respecto de la unificación de la condición de vecino. Pero responde a la necesidad de mantener actualizado el padrón, ante la presunta mayor movilidad de los extranjeros que no tienen un estatuto de larga duración. Pero la necesidad de proceder a una nueva inscripción –con los problemas de acreditación de la identidad y del domicilio habitual que ya se han visto y que pueden volver a plantearse en la práctica–, así como la caducidad automática de la inscripción en caso de no producirse la renovación en plazo, no están exentas de dificultades.

8. La cesión de los datos del padrón

El último aspecto del régimen jurídico del padrón que debe ser analizado es el de la cesión de los datos contenidos en el mismo a otras Administraciones Públicas. El carácter personal de tales datos está fuera de toda duda, resultando aplicables, con carácter general, las previsiones contenidas en la Ley 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal. También es evidente que el padrón municipal de habitantes constituye un fichero de titularidad pública cuya responsabilidad recae en el respectivo Ayuntamiento, y que tiene como finalidad servir de registro administrativo y de prueba de residencia y domicilio. Por ello, resultan aplicables al padrón municipal de habitantes y a la cesión y tratamiento de los datos contenidos en el mismo las previsiones y los derechos reconocidos concretamente en la legislación de protección de datos.

En aplicación de tales previsiones, la cesión a terceros de los datos del padrón requiere como regla general el consentimiento de las personas empadronadas, salvo que, entre otros casos, exista una previsión legal en sentido contrario, que la cesión se dirija a jueces o tribunales, al Ministerio Fiscal, al Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo u órganos autonómicos equivalentes para el ejercicio de sus funciones. Pero la legislación aplicable al padrón contiene dos previsiones específicas que conviene destacar.

Por un lado, el artículo 16.3 LBRL prevé la posibilidad de ceder a otras Administraciones Públicas los datos del padrón. Tal cesión, que debe realizarse a solicitud de la Administración cesionaria, puede realizarse sin consentimiento de las personas empadronadas solamente cuando los datos cedidos sean necesarios para el ejercicio de las competencias de la Administración cesionaria, y exclusivamente para los asuntos en los que la residencia o el domicilio sea relevante. Las solicitudes de cesión de datos deben, pues, justificarse expresamente en la necesidad de los datos para el ejercicio de competencias propias y la proporcionalidad de dicha cesión, aspectos ambos que deben analizarse a partir del estudio de la solicitud y las competencias del órgano solicitante. En todo caso, y como ha tenido la oportunidad de reiterar la Agencia Española de Protección de Datos,[8] los datos cedidos únicamente pueden ser utilizados para la finalidad que ha justificado su cesión, debiendo su tratamiento ajustarse en todo momento a las prescripciones de la Ley orgánica 15/1999.

Por otro lado, la segunda previsión específica en este ámbito es la introducida en el año 2003 en la nueva Disposición adicional séptima de la LBRL. Como se ha

8. *Vid.,* a título de ejemplo, el Informe 169/2009.

señalado anteriormente, esta disposición contempla la posibilidad del acceso de la Dirección General de la Policía a los datos del padrón a los efectos de ejercer sus competencias de control en el ámbito de la extranjería. No se regula, pues, la cesión de datos del padrón a las fuerzas y cuerpos de seguridad para que estas puedan ejercer sus cometidos de garantía de la seguridad ciudadana y de protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales. A este tipo de cesiones les es aplicable lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley de protección de datos de carácter personal, de modo que los datos requeridos deben ser necesarios para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales, lo que excluye cesiones masivas y genéricas de datos.

Lo que prevé la citada disposición es, como se ha visto, que la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil pueda acceder a los datos del padrón, a los efectos de ejercer las competencias que tiene encomendadas en relación con el control y la permanencia de los extranjeros en nuestro país. Los límites que se imponen a dicho acceso derivan del derecho constitucional a la protección de datos de carácter personal, y se concretan en la necesidad de dejar constancia en la mencionada Dirección General de dicho acceso, de la persona que lo realizó, de la fecha y hora, así como de los datos consultados. Todas estas cautelas han sido consideradas insuficientes por algunos sectores desde el punto de vista de su proporcionalidad, al existir otros mecanismos menos lesivos para ejercer dichas competencias.[9] Pero la defensa de este argumento en relación con la propia previsión legal plantea no pocos problemas.

Así, la legitimidad de la finalidad perseguida –el control de la inmigración irregular– y la idoneidad de la medida controvertida parecen estar fuera de toda duda. Hacer posible, en efecto, que el órgano competente para perseguir la inmigración irregular acceda al padrón municipal de habitantes para identificar y localizar a posibles infractores de la normativa de extranjería, constituye una medida adecuada para alcanzar dicha finalidad.

Mayores dudas puede suscitar la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto de dicha medida, por cuanto dicho acceso puede parecer excesivo. Pero en relación con el requisito de la necesidad no cabe ocultar que un pronunciamiento en abstracto sobre su incumplimiento resulta difícil, toda vez que implica aportar otras medidas alternativas que, siendo igualmente idóneas, sean menos

9. Aguado Cudolà, V., Villaverde Menéndez, I., "Accés i cessió de les dades del padró", en *Informe Pi i Sunyer sobre la gestió municipal de l'empadronament dels immigrants,* Barcelona, 2008, p. 129 y ss.

lesivas para el derecho a la protección de datos personales. Así, las referencias a otras medidas como el control de fronteras o las facultades de identificación de extranjeros parecen resultar demasiado genéricas, máxime teniendo en cuenta que no son incompatibles con el acceso al padrón y que pueden resultar menos eficaces que este último.

Algo similar ocurre en relación con la segunda exigencia, esto es, la proporcionalidad en sentido estricto de la medida. Tampoco aquí resulta incontrovertido afirmar que la previsión y no su concreta aplicación es desproporcionada, puesto que las cautelas y límites previstos en la misma parecen resultar suficientes para contrarrestar no solo la concreta incidencia en el derecho de las personas empadronadas, sino también el posible efecto disuasorio que dicho acceso puede tener respecto de la población extranjera que desee empadronarse. En todo caso, la utilización del padrón municipal de habitantes para perseguir objetivos legítimos, pero ajenos a su función tradicional, conlleva problemas que no pueden desconocerse a la hora de introducir otras medidas en esta dirección.

9. Conclusiones

Como se ha visto a lo largo de las páginas anteriores, el binomio inmigración-padrón municipal de habitantes no engloba cuestiones que afectan únicamente a dicho colectivo, sino que responden más bien a la naturaleza jurídica del padrón como registro administrativo de las personas que residen habitualmente en un municipio. En la medida, sin embargo, en que los inmigrantes extracomunitarios tienen más problemas para acreditar este hecho y que las consecuencias jurídicas del empadronamiento son más importantes para su estatuto jurídico, el debate sobre el padrón ha ido en paralelo al crecimiento de la inmigración.

Desde un punto de vista jurídico, la normativa es clara respecto a la necesidad de empadronar a todos los extranjeros que residen efectivamente en un municipio, con independencia de su situación administrativa. Dicha normativa es susceptible de mejora y concreción, pero la finalidad y la naturaleza del padrón no dan cobertura a las prácticas que han seguido algunos municipios de impedir el empadronamiento de inmigrantes extracomunitarios aduciendo su situación de irregularidad, o no residir en una vivienda que cuente con unas determinadas condiciones. La previsión de altas y bajas de oficio o el empadronamiento ficticio en el caso de personas sin techo deja fuera de toda duda, en efecto, que la normativa vigente responde al criterio de la residencia de hecho y no de derecho o de acuerdo con unas determinadas condiciones de habitabilidad. Mientras esta

normativa no cambie –y ello solo puede hacerse a través de una reforma de la Ley de bases del régimen local–, los comportamientos descritos carecen de cobertura legal.

Las posibles reformas del marco legal del padrón deberían ser coherentes con la naturaleza y finalidad del padrón. Si este ha de seguir siendo un registro administrativo de situaciones de hecho y un mecanismo de prueba de las mismas, no resulta sencillo utilizar el padrón como instrumento de lucha contra la inmigración irregular. Ambas finalidades son legítimas en sí mismas, pero están en tensión y pueden entrar en contradicción, por lo que tal posibilidad debe ser analizada con detalle y cautela en cada caso.

Mayor margen de recorrido ofrecen las medidas tendentes a mejorar la normativa y gestión del padrón en su concepción tradicional. Completar el régimen jurídico del padrón, configurar el empadronamiento también como un derecho y no solo como una obligación, introducir un procedimiento específico para tramitar las solicitudes de empadronamiento, concretar los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos de identidad y residencia que están en la base del empadronamiento, definir la decisión de empadronar como reglada y establecer unos plazos y un régimen de silencio administrativo acorde con el ejercicio de un derecho, constituyen, en efecto, aspectos que cabría plantearse en una futura reforma del padrón. Pero cualquier reforma en este sentido –y también en el de mejorar los mecanismos de control y colaboración interadministrativa– debería ir acompañada de un proceso de formación y apoyo de los gestores municipales del padrón, que –como en otros sectores de la Administración– han tenido que afrontar en pocos años una compleja y novedosa realidad.

Anuario del Gobierno Local 2010
ISSN: 2013-4924, p. 367-388