

En relación a la polémica suscitada por el Ayuntamiento de Vic por la negativa (según manifestaciones verbales del equipo de gobierno) a empadronar a los extranjeros que, a pesar de residir en la ciudad, no poseen permiso de residencia, emito el siguiente informe jurídico, basado en las dos normas que fundamentalmente regulan esta cuestión: la Ley 7/1985, reguladora de las bases del Régimen Local, y la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de septiembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, así como en un análisis de la jurisprudencia.

Según el artículo 15 de la **Ley de Bases de Régimen Local (LBRG)** *“toda persona que viva en España”* tiene la obligación de empadronarse y debe de hacerlo en el municipio dónde reside habitualmente. Es decir, el empadronamiento no constituye un acto de naturaleza personal voluntaria, sino que forma parte del conjunto de derechos y deberes que tiene cualquier persona que viva en España.

En sentido contrario, por tanto, el empadronamiento no puede considerarse un acto graciable de quién lo gestiona, es decir, de la administración local (art. 17 LBRL) sino que todo el mundo que cumpla los requisitos para inscribirse tiene que poder hacerlo.

No podemos perder de vista que el Padrón conforma la base de la mayor parte de información estadística de la que dispone la administración sobre la población que reside en España (entre otros el propio Censo Electoral), de tal modo que el artículo 16.1 LBRL define el Padrón municipal como un registro administrativo dónde constan los vecinos de un municipio. La suma, por tanto, del conjunto de inscripciones en el Padrón en el conjunto del Estado constituye la población “real” que reside en España.

En el mismo sentido la regulación de los artículos 39.1 y 40 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, que aprueba el Texto refundido de la **Ley Municipal y de Régimen Local de Catalunya (LLMRLC)**, que literalmente dicen:

Artículo 39.1: *“Toda persona que viva en Catalunya está obligada a inscribirse en el padrón municipal en el que reside habitualmente.”*

Artículo 40: *“El padrón municipal es el registro administrativo dónde constan los vecinos de un municipio.”*

Es importante remarcar las anteriores consideraciones porque de este modo podemos entender con precisión la función del Padrón, que es precisamente la de que las distintas administraciones conozcan cuál es la población que reside en las distintas estructuras territoriales administrativas y cuáles son sus características principales.

Y este conocimiento de la situación real de la población que conforma la vecindad de un municipio es indispensable para un ejercicio de la gobernanza juicioso y responsable que posibilite una proyección también realista de las necesidades de estos ciudadanos: sanidad, educación, formación, proyección urbanística, servicios sociales, etc.

Es imposible pensar en una gestión política adecuada de las necesidades de un municipio en el que, el 3%, el 5% o el 10%, por ejemplo, de su población real fuese desconocida por la administración local que es quién, por razones de proximidad, debe garantizar, en primer lugar, la convivencia y los servicios básicos en su municipio.

En coherencia con esta afirmación, los mencionados artículos 15 LBRL y 39.1 LLMRLC, como hemos visto, se refieren únicamente a la condición de persona y no a la de español/a, extranjero con permiso de residencia, etc.

Es a la vista del análisis que hemos hecho sobre cuál es la finalidad del Padrón que podremos interpretar correctamente cuáles son los criterios de inscripción.

Por lo que respecta a la posibilidad de que un municipio revise libremente estos criterios de empadronamiento, hay que decir que el Ayuntamiento de Vic gestiona el padrón municipal (literalmente dice el artículo 17 LBRL *“la formación, mantenimiento, revisión y custodia”*) pero que no es un registro de carácter estrictamente municipal, sino que el conjunto de la administración local y de la Administración General del Estado son sus titulares.

En este sentido, el artículo 17.4 LBRL crea el *“Consejo de Empadronamiento”*, adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda, como órgano colegiado de colaboración entre la Administración General del Estado y las Entidades Locales en materia padronal.

Este Consejo tiene, entre otras funciones, la de *“Elevar a la decisión del Presidente del Instituto Nacional de Estadística propuesta vinculante de resolución de las discrepancias que surjan en materia de empadronamiento entre Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos Insulares o entre estos entes y el Instituto Nacional de Estadística”*.

Así la actuación municipal debe seguir las instrucciones técnicas impartidas tanto por el Instituto Nacional de Estadística como por el Consejo de Empadronamiento.

El Ayuntamiento no puede, por tanto, interpretar libremente las condiciones de acceso al Padrón, como sí podría hacerlo si se tratara de un registro de tipo municipal, sino que, en caso de duda, debe someter la cuestión al Consejo de Empadronamiento para unificar los criterios que rigen la inscripción al Padrón.

En este sentido, el **Tribunal Supremo** (sentencia de 20 de mayo de 1989, de la Sala Tercera) dice que: *“dado que el Padrón Municipal de Habitantes es un documento cuya utilidad excede del ámbito estrictamente municipal para incidir en una esfera más amplia de intereses públicos que afectan a entes distintos del municipio, la competencia que la Ley de Régimen Local atribuye a la Administración del Estado no puede considerarse atentatoria a la autonomía municipal.”*

Finalmente, hay que decir que el artículo 18.2 LBRL determina que el Padrón no constituye prueba de la residencia legal en España, de lo que nuevamente se desprende inequívocamente que la ley contempla que se inscriban al Padrón extranjeros en situación administrativa irregular.

Esta naturaleza del Padrón y la posición constante de la administración local y del Estado por lo que se refiere a los criterios de empadronamiento se ve reflejada, por ejemplo, en el eslogan de la campaña de empadronamiento del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *“De inmigrante a ciudadano: empadrónate”*.

El artículo 15.2 de la LBRL determina los datos que deben constar necesariamente en el Padrón:

- Nombre y apellidos
- Sexo
- Nacionalidad
- Lugar y fecha de nacimiento+
- Número de identificación de extranjero que conste en el documento en vigor expedido por las autoridades españolas o *“en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número de pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de comprendidos en el inciso anterior a este párrafo”* (básicamente nacionales de la UE).
- Certificado o título académico que se posea
- Cualquier otro dato relevante para el censo electoral

Del redactado se desprende, por tanto, que el propio legislador ya prevé la posibilidad de que el extranjero no tenga el permiso de residencia, que puede sustituir por un pasaporte en el que acrediten los datos solicitados por el Padrón. Si el legislador hubiese querido añadir que en la pasaporte constara, además, el correspondiente visado, así lo hubiera expresado claramente en la norma.

**La Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/200, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social** (BOE 299, de 12 de

diciembre de 2009) distingue en el curso de todo su articulado dos figuras claramente diferenciadas, la del “*extranjero que se halle en España*”, llamado también “*extranjero*” sin ningún tipo de adjetivo y la del “*extranjero residente*”.

En este sentido, en el Preámbulo de la ley (VII) literalmente se manifiesta que “*Resulta conveniente hacer una precisión de carácter general que afecta a distintos artículos sobre los términos de residencia o residente, que en todo caso deben entenderse referidos a una situación de estancia o residencia legal, esto es, conforme a los requisitos que se establecen y que, por tanto, habilitan a la permanencia del extranjero en nuestro país en cualquiera de las situaciones reguladas. Cuando se omite la alusión a la situación de estancia o residencia, como sucede para el ejercicio de los derechos fundamentales, es precisamente porque dicha situación no debe exigirse.*”

Así, en algunos de sus artículos se reconocen derechos sólo al “*extranjero residente*”: por ejemplo en el artículo 6.1 (derecho de sufragio), 6.2 (derechos reconocidos en la legislación de bases de régimen local), 9.2 (educación para mayores de 18 años), 10.1 (actividad remunerada), 13.1 (vivienda), 14.1 (seguridad social), etc.

En cambio, en otros apartados, la Ley determina derechos y obligaciones para todas las personas extranjeras, sea cuál sea su situación jurídica en España. Por ejemplo, en el artículo 6.9 (derecho de reunión), 8 (libertad de sindicación), 9.1 (derecho y deber a la educación), 11.1 (sindicación), 11.2 (huelga)<sup>1</sup>, etc.ç

Por lo que respecta al Padrón, el artículo 6.3 de la Ley Orgánica 2/2009 determina que “*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.*”

Nótese que el articulado no añade ningún adjetivo al nombre común “*extranjeros*”, cuando, como hace el legislador, en el conjunto del texto distingue perfectamente entre extranjero y extranjero residente. Dada la claridad del texto, hay que considerar que si el legislador hubiera querido decir otra cosa lo hubiera hecho. La interpretación de una norma no puede modificar una literalidad tan clara y diáfana.

La única condición, por tanto, que determina la Ley es la del domicilio habitual.

La actual interpretación del Padrón por lo que se refiere a la definición de domicilio habitual (Resolución de 4 de julio de 1977 del Instituto Nacional de

---

<sup>1</sup> El Tribunal Constitucional, en sentencias de 236/07, de 7 de noviembre, y 259/2007, de 19 de diciembre, determinó que la exigencia de la Ley 4/2000, reformada por la ley 8/2000, de que los extranjeros para el ejercicio de derechos fundamentales de reunión, asociación, sindicación y huelga tuvieran residencia legal en España, constituía una restricción injustificada y, por tanto, contraria a la Constitución, puesto que dichos derechos son consubstanciales a todas las personas por el mero hecho de serlo.

Estadística), en coherencia con el principio de que el Padrón debe reflejar el domicilio en el que realmente vive cada vecino del municipio, autoriza a la inscripción de las personas que viven en infraviviendas, o, incluso, sin techo.

Dicho claramente, la función del Padrón es constatar el hecho de la residencia y no controlar la legalidad de los residentes (Revista de Jurisprudencia El Derecho, nº 3, pág. 1. *“El Padrón municipal y los extranjeros”*).

**La conclusión es clara: cualquier extranjero, sea cuál sea su situación administrativa, tiene el derecho y el deber de inscribirse en el Padrón del municipio en el que reside habitualmente.**

Barcelona, 19 de enero de 2010.

Àngel Miret i Serra

Profesor de Ciencias Políticas de la Universitat Pompeu Fabra, Profesor del Máster en Gestión de la Inmigración de la UPF, ExSecretario de Inmigración de la Generalitat de Catalunya.