

En relació amb la polèmica suscitada per l'Ajuntament de Vic per la negativa (segons manifestacions verbals de l'equip de govern) a empadronar els estrangers que, malgrat residir a la ciutat, no gaudeixen del permís de residència, emeto el següent informe jurídic, basat en les dues normes que fonamentalment regulen aquesta qüestió: la Llei 7/1985, reguladora de les bases del Règim Local, i la Llei Orgànica 2/2009, d'11 de setembre, de reforma de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, així com en una anàlisi de la jurisprudència.

Segons l'article 15 de la **Llei de Bases de Règim Local (LLBRG)** "*toda persona que viva en España* " té l'obligació d'empadronar-se i ha de fer-ho en el municipi on resideixi habitualment. És a dir, l'empadronament no constitueix un acte de naturalesa personal voluntària, sinó que forma part del conjunt de drets i deures que té qualsevol persona que visqui a Espanya.

En sentit contrari, doncs, l'empadronament no pot considerar-se un acte graciabla de qui el gestiona, és a dir, de l'administració local (art.17 LLBRL) sinó que tothom que compleixi els requisits per inscriure's ha de poder fer-ho.

No podem perdre de vista que el Padró conforma la base de la major part d'informació estadística de la que disposa l'administració sobre la població que resideix a Espanya (entre d'altres el propi Cens Electoral), de tal manera que l'article 16.1 LLBRL defineix el Padró municipal com un registre administratiu on consten els veïns d'un municipi. La suma, doncs, del conjunt d'inscripcions al Padró en el conjunt de l'Estat constitueix la població "real" que resideix a Espanya.

En el mateix sentit la regulació dels articles 39.1 i 40 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que aprova el Text refós de la **Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya (LLMRLC)**, que literalment diuen:

Article 39.1: "*Tota persona que visqui a Catalunya resta obligada a inscriure's al padró municipal en el qual resideix habitualment.*"

Article 40: "*El padró municipal és el registre administratiu on consten els veïns d'un municipi.*"

És important remarcar les anteriors consideracions perquè d'aquesta manera podem entendre amb precisió la funció del Padró, que és precisament la de que les diferents administracions coneguin quina és la població que resideix en les diferents estructures territorials administratives i quines són les seves característiques principals.

I aquest coneixement de la situació real de la població que conforma el veïnatge d'un municipi és indispensable per a un exercici de la governança assenyat i responsable que faci possible una projecció també realista de les

necessitats d'aquests ciutadans: sanitat, educació, formació, projecció urbanística, serveis socials, etc.

Es fa impossible pensar en una gestió política adequada de les necessitats d'un municipi en el que, el 3%, el 5% o el 10%, per exemple, de la seva població real fos desconeguda per l'administració local que és qui, per raons de proximitat, ha de garantir, en primer lloc, la convivència i els serveis bàsics en el seu municipi.

En coherència amb aquesta afirmació, els esmentats articles 15 LLBRL i 39.1 LLMRLC, com hem vist, fan referència únicament a la condició de persona i no a la d'espanyol/a, estranger amb permís de residència, etc.

És a la vista de l'anàlisi que hem fet sobre quina és la finalitat del Padró que podem interpretar correctament quins són els criteris d'inscripció.

Pel que fa a la possibilitat que un municipi revisi lliurement aquests criteris d'empadronament, cal dir que l'Ajuntament de Vic gestiona el padró municipal (literalment diu l'article 17 LLBRL "*la formación, mantenimiento, revisión y custodia*") però que no és un registre de caràcter estrictament municipal, sinó que el conjunt de l'administració local i de l'Administració General de l'Estat en són els titulars.

En aquest sentit, l'article 17.4 LLBRL crea el "*Consejo de Empadronamiento*", adscrit al Ministeri d'Economia i Hisenda, com a òrgan col·legiat de col·laboració entre l'Administració General de l'Estat i les Entitats Locals en matèria padronal.

Aquest *Consejo* té, entre d'altres funcions, la d' "*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*".

Així l'actuació municipal ha de seguir les instruccions tècniques impartides tant per l'Institut Nacional d'Estadística com pel *Consejo de Empadronamiento*.

L'Ajuntament no pot, doncs, interpretar lliurement les condicions d'accés al Padró, com sí podria fer-ho si es tractés d'un registre de caire municipal, sinó que, en cas de dubte, ha sotmetre la qüestió al *Consejo de Empadronamiento* per tal d'unificar els criteris que regeixen la inscripció al Padró.

En aquest sentit, el **Tribunal Suprem** (sentència de 20 de maig de 1988, de la Sala Tercera) diu 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.”*

Finalment, cal dir que l'article 18.2 LLBRL determina que el Padró no constitueix prova de la seva residència legal a Espanya, del que novament se'n desprèn inequívocament que la llei contempla que s'inscriguin al Padró estrangers en situació administrativa irregular.

Aquesta naturalesa del Padró i la posició constant de l'administració local i de l'Estat pel que fa als criteris d'empadronament es veu reflectida, per exemple, en l'eslògan de la campanya d'empadronament del Ministeri de Treball i Afers Socials: *“De inmigrante a ciudadano: empadrónate ”*

L'article 15.2 de la LLBRL determina les dades que han de constar necessàriament en el Padró:

- Nom i cognoms
- Sexe
- Nacionalitat
- Lloc i data de naixement
- Número d'identificació d'estranger que consti en document en vigor expedit per les autoritats espanyoles 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 Estados no comprendidos en el inciso anterior a este párrafo”* ( bàsicament nacionals de la UE).
- Certificat o títol acadèmic que es posseeixi
- Qualsevol altra dada rellevant per al cens electoral

Del redactat se'n desprèn, doncs, que el propi legislador ja preveu la possibilitat que l'estranger no tingui el permís de residència, que pot substituir per un passaport en el que s'acreditin les dades sol·licitades pel Padró. Si el legislador hagués volgut afegir que en el passaport constés, a més a més, el corresponent visat, així ho hagués expressat clarament la norma.

**La Llei Orgànica 2/2009, d'11 de desembre, de reforma de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i**

**la seva integració social** (BOE 299, de 12 de desembre de 2009) distingeix en el decurs de tot el seu articulat dues figures clarament diferenciades, la del “*extranjero que se halle en España*” dit també “*extranjero*” sense cap mena d’adjectiu i la del “*extranjero residente*”.

En aquest sentit, en el Preàmbul de la Llei (VII) literalment es manifesta 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.*”

Així, en alguns del seus articles es reconeixen drets només al “*extranjero residente*”: per exemple en l’article 6.1 (dret de sufragi), 6.2 (drets reconeguts a la legislació de bases de règim local), 9.2 (educació pels majors de 18 anys), 10.1 (activitat remunerada), 13.1 (habitatge), 14.1 (seguretat social), etc.

En canvi, en altres apartats, la Llei determina drets i obligacions per a totes les persones estrangeres, sigui quina sigui la seva situació jurídica a Espanya. Per exemple, en l’article 6.9 (dret de reunió), 8 (llibertat de sindicació), 9.1 (dret i deure a l’educació), 11.1 (sindicació), 11.2 (vaga)<sup>1</sup>, etc.

Pel que fa al Padró, l’article 6.3 de la Llei Orgànica 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*”.

Noti’s que l’articulat no afegeix cap adjectiu al nom comú “*extranjeros*”, quan, com fa el legislador, en el conjunt del text, distingeix perfectament entre estranger i estranger resident. Atesa la claredat del text, cal considerar que si el legislador hagués volgut dir una altra cosa ho hagués dit. La interpretació de una norma no pot modificar una literalitat tan clara i diàfana.

L’única condició, per tant, que determina la Llei és la del domicili habitual.

L’actual interpretació del Padró pel que fa a la definició de domicili habitual (Resolució de 4 de juliol de 1977 de l’Institut Nacional d’Estadística), en coherència amb el principi que el Padró ha de reflectir el domicili en el que

<sup>1</sup> El Tribunal Constitucional, en sentències de 236/07, de 7 de novembre, i 259/2007, de 19 de desembre, va determinar que l’exigència de la Llei 4/2000, reformada per la Llei 8/2000, que els estrangers per a l’exercici dels drets fonamentals de reunió, associació, sindicació i vaga tinguessin residència legal a Espanya, constituïa una restricció injustificada i, per tant, contrària a la Constitució, atès que els esmentats drets són consubstancials a totes les persones pel sol fet de ser-ho.

realment viu cada veí del municipi, autoritza la inscripció de les persones que viuen en infrahabitatges o, fins i tot, sense sostre.

Dit clarament, la funció del Padró és constatar el fet de la residència i no controlar la legalitat dels residents (Revista de Jurisprudència El Derecho, núm. 3, pàg. 1."El Padrón municipal y los extranjeros")

**La conclusió és clara: qualsevol estranger, sigui quina sigui la seva situació administrativa, té el dret i el deure d'inscriure's al Padró del municipi en el que resideixi habitualment.**

Barcelona, 19 de gener de 2010

Àngel Miret i Serra

Professor de Ciències Polítiques de la Universitat Pompeu Fabra, Professor del Màster en Gestió de la Immigració de la UPF, Ex-Secretari d'Immigració de la Generalitat de Catalunya