



León, 9 de octubre de 2013

Ayuntamiento de Belorado
Ilmo. Sr. Alcalde
Plaza Mayor, 1
09250 BELORADO
(BURGOS)

Asunto: Dificultades de empadronamiento de ciudadanos de Estados miembros de la Unión Europea

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20132019**, referencia a la que rogamos haga mención en posteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El objeto de este expediente se centra en el problema padecido por diferentes ciudadanos rumanos y búlgaros residentes en el municipio de Belorado, a los que se les ha denegado la inscripción en el Padrón municipal por carecer del Certificado de Residente Comunitario.

Para analizar esta cuestión debemos comenzar señalando que el Padrón Municipal de Habitantes, como establecen los artículos 15 y 16 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)*, así como los artículos 53 y 55 del *Reglamento de Población y Demarcación territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio (RPDEL)*, es un registro administrativo en el que figuran las personas que residen habitualmente en el respectivo municipio y en el que toda persona que viva en España está obligada a inscribirse.

Alcanzando también esta obligación a los extranjeros, el artículo 16.2 f) de la LRBRL determina los datos que necesariamente han de constar en el Padrón. Así, dicho precepto, según redacción dada al mismo por el artículo 3.2 de la *Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, establece lo siguiente:



"Número de tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas o, en su defecto, número de documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional, se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.

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 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 de este párrafo".

Relacionando este precepto con la citada Ley Orgánica 4/2000 y con su Reglamento, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, debe entenderse que en el Padrón municipal se inscriben todos los extranjeros que tengan residencia habitual en el municipio respectivo, independientemente de que se encuentren o no legalmente en territorio español, al preverse la posibilidad de inscripción con el número del pasaporte en vigor.

Sin embargo, según la información facilitada por ese Ayuntamiento, para la inscripción de extranjeros comunitarios en el Padrón Municipal de Habitantes del municipio de Belorado se exige la presentación del certificado de inscripción en el Registro Central de Extranjeros por considerar obligatoria la anotación de este dato para la identificación del interesado, no admitiéndose, pues, como válido el pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia.

Pues bien, esta cuestión sobre la obligación de exigir este certificado de inscripción en el Registro Central de Extranjeros para empadronar a dichos ciudadanos, fue planteada por diversos Ayuntamientos del territorio nacional ante el Consejo de Empadronamiento¹ a raíz de la entrada en vigor del Real Decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados Miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

¹ Órgano colegiado de colaboración entre la Administración General del Estado y los Entes Locales en materia padronal, que tiene entre otras funciones la de proponer la aprobación de las instrucciones técnicas precisas para la gestión de los padrones municipales.



Estas consultas dieron lugar a una ***Nota informativa emitida por la Comisión Permanente del citado Consejo de Empadronamiento, en su reunión celebrada el 30 de octubre de 2007***, indicando que el número que preferentemente debe figurar como dato obligatorio en la inscripción padronal de estos ciudadanos es el NIE (número de identidad de extranjero) y, suprimidas las tarjetas de residencia (que hasta la entrada en vigor del Real Decreto 240/20078 era el documento en el que figuraba dicho número), se consideraba que el certificado del Registro Central de Extranjeros a que se refiere el artículo 7.1 de dicha norma era el documento válido para justificar ese dato.

Pero ante las dudas suscitadas a tenor de esta interpretación sobre la exigencia o no del mencionado certificado para empadronar a los ciudadanos de los Estados Miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, el propio Consejo de Empadronamiento consideró necesario aclarar, a través de la ***Nota emitida en fecha 27 de junio de 2008***, que en ningún momento se había alterado el sentido del artículo 16.2 f) de la LRBRL, el cual, al referirse a los documentos necesarios para la inscripción en el Padrón exigibles a esos ciudadanos, indica: *Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas o, en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia.*

De esta forma, el objetivo de dicha nota aclaratoria fue explicar que, desde la entrada en vigor del Real Decreto 240/2007, se había suprimido la exigencia de las tarjetas de residencia, estableciendo a cambio la obligación de solicitar la inscripción en el Registro Central de Extranjeros, y que, en consecuencia, la referencia a la tarjeta de residencia del citado precepto debía entenderse realizada al Número de Identificación de Extranjero (NIE) que consta en el Certificado de Residencia Comunitario expedido al inscribirse en el Registro Central de Extranjeros.

Pero se matiza por dicho Consejo de Empadronamiento que **si bien debe solicitarse en primer lugar ese Certificado de Residente Comunitario, dada la prelación de los documentos que establece el mencionado precepto, en su defecto se prevé la posibilidad de inscribirse en el Padrón con el número del documento acreditativo de la identidad o del Pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia.**

Con esta aclaración, debe entenderse que el criterio emitido por el Consejo de Empadronamiento no es otro que afirmar que los Ayuntamientos deberán realizar los empadronamientos de extranjeros comunitarios, en defecto del Certificado de Residencia



Comunitario, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 16.2 f) de la LRBRL, para lo que bastará con la presentación del número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia.

Pero por si hubiera dudas respecto a la validez de tales documentos para proceder al empadronamiento de extranjeros (incluso no comunitarios), el ***Informe emitido por la Abogacía General del Estado en fecha 20 de enero de 2010*** en relación con una consulta del Alcalde de Vic al Ministerio del Interior sobre los criterios para el empadronamiento de extranjeros y, en concreto, sobre la validez de un pasaporte que no cuente con el preceptivo visado, concluyó que **la inscripción de los extranjeros en el Padrón del municipio de residencia habitual procede aunque se trate de extranjeros que no residan legalmente en territorio español, esto es, aunque se trate de ciudadanos extranjeros que no cumplan los requisitos exigidos por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y por su Reglamento, aprobado por Real-Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.** En concreto, sus conclusiones fueron las siguientes:

1ª 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 de que el ciudadano extranjero no reside legalmente en España.

2ª A los efectos de tramitar las solicitudes de inscripción de extranjeros en el Padrón municipal, debe entenderse como válido y suficiente un pasaporte aunque no cuente con el preceptivo visado.

Avalan tal conclusión tanto los artículos 15 y 16 de la LRBRL, así como 53.1 y 54.1 del RPDEL, que refieren o vinculan la obligación de inscribirse al hecho o dato, puramente fáctico, de vivir en territorio español y residir habitualmente en un determinado municipio y no a un dato jurídico, cual sería el de residir legalmente.

Tales preceptos, como apunta el mencionado Informe, no distinguen (a efectos de la obligación de inscribirse en el Padrón municipal) entre españoles y extranjeros ni, por tanto, contemplan el supuesto de los extranjeros como un supuesto específico para exigirles que su residencia en territorio español sea una residencia legal por cumplir las previsiones de la normativa sobre extranjería. Dicha exigencia, por su importancia y carácter restrictivo, hubiera requerido una previsión o determinación expresa por parte del legislador, que no existe ni se deduce de los citados preceptos.



En el mismo sentido se pronuncia la legislación de extranjería. En concreto, el artículo 6.3 de la Ley Orgánica 4/2000, en la redacción dada al mismo por el artículo único de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, 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, señala 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"*. Con ello, se observa cómo se utiliza un dato fáctico (domicilio habitual) y no un dato jurídico (residencia legal) como fundamento de la inscripción padronal.

Se fundamenta, además, el mismo Informe de la Abogacía General del Estado en los datos que necesariamente han de constar en el Padrón² (como lo hacía el Consejo de Empadronamiento) establecidos en el artículo 16.2. f) de la citada LRBRL, según la redacción dada por el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, para mantener que no es condición para la inscripción en el Padrón municipal que el extranjero se encuentre legalmente en territorio español, pues siendo suficiente el pasaporte en vigor, puede obtener la inscripción quien se encuentre residiendo en el mismo por tiempo superior a la situación de estancia³ sin tener la pertinente autorización administrativa.

Con todo ello enlaza, además, 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**. En concreto, en relación con el empadronamiento de extranjeros se afirma lo siguiente: *"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 territorio 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.*

² "Número de tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas o, en su defecto, número de documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional, se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.

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 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 de este párrafo".

³ Permanencia en territorio español por un periodo de tiempo no superior a 90 días.



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.”

En esta misma línea se pronunció la **Federación Española de Municipios y Provincias** (FEMP) en el **Informe emitido en fecha 19 de enero de 2010**, en el que se señala que el Padrón Municipal de Habitantes es un registro administrativo donde constan las personas que residen habitualmente en el respectivo municipio, y en el que toda persona que viva en España está obligada a inscribirse (concretamente, en el que resida habitualmente).

Aclara, además, que la inscripción de los extranjeros 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 es un registro de situaciones de hecho y no de derecho, por lo que 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, de si es legal o ilegal.

Pues bien, la **CONCLUSIÓN** que debe extraerse de todo ello es que la inscripción de los extranjeros en el Padrón municipal procede con independencia de que los mismos tengan o no residencial legal en territorio español, por lo que no resulta admisible denegar dicha inscripción con la excusa de que el ciudadano no reside legalmente en España, debiendo considerarse válido y suficiente el pasaporte en vigor (aunque no cuente con el preceptivo visado) para la tramitación de las solicitudes correspondientes.

Por ello, restringir el acceso al Padrón por los motivos aducidos por el Ayuntamiento de Belorado, no sólo supone contradecir el criterio acorde mantenido al respecto en los informes jurídicos señalados, sino que además desvirtúa la propia naturaleza de dicho registro.

Nos preocupa, en consecuencia, la interpretación restrictiva que esa Administración ha efectuado de esta cuestión unánimemente resuelta, por la situación de discriminación y exclusión a la que se somete a los ciudadanos extranjeros afectados.



Circunstancia que nos obliga, al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, a formular la siguiente **Resolución**:

Que aplicando el criterio jurídico mantenido en esta resolución, y a los efectos de la tramitación de las solicitudes de inscripción de extranjeros en el Padrón de ese municipio, se considere como válido y suficiente el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia en defecto del Certificado de inscripción en el Registro Central de Extranjeros, manteniendo en adelante que la inscripción padronal procede con independencia de que los ciudadanos extranjeros tengan o no la residencia legal en territorio español.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Fdo.: Javier Amoedo Conde