



Consultas de carácter general resueltas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la sesión de 11 de noviembre de 2009

1.- Posibilidad de expedir certificados de convivencia de todos los empadronados en una vivienda, incluyendo menores de edad, a petición de las oficinas de recaudación tributaria.

El artículo 93 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece en su apartado 1 que *las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, así como las entidades mencionadas en el apartado 4 del artículo 35 de esta Ley, estarán obligadas a proporcionar a la Administración tributaria toda clase de datos, informes, antecedentes y justificantes con trascendencia tributaria relacionados con el cumplimiento de sus propias obligaciones tributarias o deducidos de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas.*

A su vez el artículo 94.1, regula el deber específico de las autoridades de informar y colaborar, al establecer que *Las autoridades, cualquiera que sea su naturaleza, los titulares de los órganos del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales; los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales; las cámaras y corporaciones, colegios y asociaciones profesionales; las mutualidades de previsión social; las demás entidades públicas, incluidas las gestoras de la Seguridad Social y quienes, en general, ejerzan funciones públicas, estarán obligados a suministrar a la Administración tributaria cuantos datos, informes y antecedentes con trascendencia tributaria recabe ésta mediante disposiciones de carácter general o a través de requerimientos concretos, y a prestarle, a ella y a sus agentes, apoyo, concurso, auxilio y protección para el ejercicio de sus funciones.*

Por lo tanto, siempre que las oficinas de recaudación especifiquen, aunque sea de forma sucinta, la *trascendencia tributaria* de la información solicitada a los Ayuntamientos, existe la obligación legal de proporcionársela.

Con respecto al contenido de los certificados expedidos por el Ayuntamiento, la Consulta núm. 9 *Certificación de datos padronales para varios residentes*, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su Sesión de 26 de enero de 1998, establece que *no deben expedirse certificaciones de más de un empadronado que no comprendan a todos los habitantes del mismo domicilio*. Por lo tanto, y en contestación a una de las dudas que se le plantea al Ayuntamiento, si hay menores de edad en el domicilio deben estar comprendidos en los certificados de carácter colectivo que se expidan.

2.- Posibilidad de que un funcionario público del Ayuntamiento realice la notificación en el trámite de audiencia de un expediente de baja de oficio.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece en su artículo 59.1 que *Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que*

permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.

Al no especificar la ley el medio concreto por el que debe realizarse la notificación al interesado, no puede limitarse al correo con acuse de recibo. En este sentido, la consulta *Informe de las bajas de oficio por las Secciones Provinciales del Consejo de Empadronamiento, cuando el Ayuntamiento sustituye el intento de la práctica de la notificación por el informe de la Policía Local*, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su Sesión de 30 de septiembre de 2003, establece en su último párrafo: *No obstante se clarifica que el Ayuntamiento sí puede intentar la notificación al interesado mediante la Policía Local, pero no puede sustituir la práctica del intento de la notificación mediante un informe de la Policía Local.* Por analogía con este razonamiento, no debería ponerse objeción alguna a la posibilidad de que la notificación se realice por medio de un funcionario público del Ayuntamiento.

Con respecto a la documentación que, en estos casos, justificaría la correcta realización del intento de notificación cuando no se ha podido contactar con el interesado, a efectos de que la Sección Provincial del Consejo pueda emitir un informe favorable en un expediente de baja de oficio, el artículo 59.2 de la Ley 30/1992 establece que (...) *Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.*

Por tanto, si la Sección Provincial del Consejo comprueba que en el expediente de baja de oficio el funcionario público del Ayuntamiento ha hecho constar el intento de la notificación y la correspondiente repetición dentro de los tres días siguientes, ha de considerar que se ha efectuado correctamente este trámite, al igual que sucede cuando recibe un acuse de recibo del empleado de correos haciendo constar que ha resultado fallida la notificación.

Finalmente, la Sección deberá comprobar si se han cumplido los requisitos establecidos en el artículo 59.5 de la citada Ley, que establece que *Cuando ... intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento en su último domicilio y en el Boletín Oficial del Estado, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según cual sea la Administración de la que se proceda el acto a notificar, y el ámbito territorial del órgano que lo dictó.*

3.- Cuestiones sobre el certificado de convivencia: qué es, cuál es la norma legal en la que aparece su contenido, procedimiento de elaboración, fuente de los datos y autoridad que puede expedirlo.

Uno. No existe ninguna norma que defina y determine el contenido de los certificados de convivencia si bien existen diversas normas que exigen a los ciudadanos la aportación de estos certificados en determinados procedimientos

de reconocimiento de prestaciones o derechos y para el acceso a determinados servicios públicos.

Tampoco la vigente legislación padronal recoge de manera expresa qué es un certificado de convivencia, refiriéndose exclusivamente al certificado de empadronamiento, certificado que tiene carácter de documento público y fehaciente probatorio de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo (art. 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

Atendiendo al significado que el Diccionario de la Real Academia otorga a estos términos podemos definir el certificado de convivencia como el documento que *afirma, asegura o da por cierto* el hecho de que varias personas conviven o habitan conjuntamente.

No obstante, algunas de las normas sectoriales que exigen este certificado contienen un concepto de convivencia que exige, además, la concurrencia de otras circunstancias, como por ejemplo la interdependencia económica o la relación de parentesco.

Dos. Las fuentes de datos para poder expedir ese certificado son diversas. Según la jurisprudencia cualesquiera que sirvan para probar el hecho de la convivencia, entre ellas la declaración de testigos o los informes de la policía o el Padrón municipal.

Por tanto, el certificado de empadronamiento (que es el único que puede emitirse con base en los datos del Padrón) es uno de los documentos que puede usarse para acreditar la convivencia, siendo además un medio probatorio privilegiado, lo que no excluye su acreditación por otras vías, al igual que podrá acreditarse por otras vías que la convivencia no se produce a pesar del empadronamiento (STSJ de Castilla y León 541/2009, de 22 de abril).

En cuanto a los certificados de convivencia provenientes del Padrón municipal, la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento ha resuelto, en varias reuniones, lo siguiente:

a) En su reunión de 19 de junio de 1997, resolvió una consulta en los siguientes términos:

*Lo único que puede certificarse con los datos de inscripción en el Padrón es la **relación de personas que viven en la misma vivienda**, por lo que no podrían certificarse relaciones de parentesco ni de dependencia económica.*

Además, la Resolución de la Presidenta Resolución de 4 de julio de 1997, 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 su apartado **6.- Certificación y volante de empadronamiento** párrafo 7º establece que:



El modelo de certificación que se incluye en el Anexo I de esta Resolución puede ser utilizado para acreditar el empadronamiento tanto de todas las personas que residen en el mismo domicilio, como de una o varias de ellas, y, en ambos casos, se cumplimentará la información adicional de cada empadronado estrictamente en la medida en que sea pertinente para el fin para el que se ha solicitado la certificación.....

b) La consulta resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su Sesión de 26 de enero de 1998, **Certificación de datos padronales para varios residentes**, establece que *no deben expedirse certificaciones de más de un empadronado que no comprendan a todos los habitantes del mismo domicilio*

A estos efectos, habría que tener en cuenta lo previsto en la citada Resolución de 4 de julio de 1997, en su apartado **3.- Comprobación de datos**. párrafo 7º al establecer que:

Cuando un ciudadano solicite su alta en un domicilio en el que ya consten empadronadas otras personas, en lugar de solicitarle que aporte el documento que justifique su ocupación de la vivienda, se le deberá exigir la autorización por escrito de una persona mayor de edad que figure empadronada en ese domicilio.

Si, con ocasión de este empadronamiento, la Administración municipal advirtiera que las personas que figuran empadronadas en ese domicilio lo han abandonado, aceptará el empadronamiento de los nuevos residentes en la vivienda conforme al procedimiento ordinario, y, simultáneamente, iniciará expediente de baja de oficio en su Padrón de las personas que ya no habitan en ese domicilio. Esta circunstancia podrá hacerse constar en el apartado "observaciones" de la certificación que pueda expedirse a instancia de los nuevos empadronados.

c) Por lo que se refiere a la posibilidad de expedir certificados de convivencia fuera del cauce padronal, sólo con un informe policial que acredite que las personas conviven en el domicilio, la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, en su reunión de 16 de julio de 2009, resolvió la siguiente consulta:

Posibilidad de expedir un certificado de convivencia en base a información policial que contradiga los datos del Padrón Municipal de Habitantes

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 15 establece que Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año. Por lo tanto, el Ayuntamiento debe instar a los ciudadanos que soliciten el certificado de convivencia a que previamente, y en cumplimiento de la citada disposición legal, soliciten su alta en el Padrón Municipal de Habitantes.

Por otra parte, el artículo 17.2 de la Ley 7/1985 establece que Los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para

mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad. De acuerdo con esto, si el habitante que solicita el certificado de convivencia no se inscribe en el Padrón, el Ayuntamiento, una vez realizadas las comprobaciones oportunas, deberá proceder a iniciar un expediente de alta de oficio, con el fin de adecuar su Padrón a la realidad.

*Finalmente, 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 su apartado 6. Certificación y volante de empadronamiento, párrafo cuarto, establece que La certificación acredita que en el Padrón del municipio que la expide figura empadronada en esa fecha como vecino la persona a la que se refiere. Por lo tanto, **el Ayuntamiento solo podrá expedir el certificado de convivencia después de que se haya procedido al alta del habitante en su Padrón.***

En este sentido conviene tener en cuenta la STSJ de las Islas Baleares 178/1994, de 13 de junio, que reconoce la prevalencia de certificado de empadronamiento emitido por el Secretario del Ayuntamiento, frente a certificación del Alcalde de la misma Corporación. O el Auto del TS de 28 febrero de 2007, que también reconoce dicha prevalencia frente a otro certificado municipal contrario emitido por el personal encargado de las funciones de inspección del Ayuntamiento.

Tres. Conforme al artículo 61 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, los certificados de empadronamiento los emite el Secretario del Ayuntamiento (o funcionario en quien delegue), con el visto bueno del Alcalde.

Sin embargo, para determinar cuál sea la autoridad competente para emitir los certificados de convivencia habrá que estar a lo que diga la norma que exige ese certificado y, si ésta solo contiene una remisión genérica al municipio o a la autoridad municipal competente (como suele ser habitual), habrá que estar a la legislación de régimen local, teniendo en cuenta que cuando no se atribuye la competencia a un órgano en concreto, ésta le corresponde al Alcalde en virtud de las cláusula de competencias residuales que contiene el artículo 21.1,s) de la citada Ley 7/1985.

Por último, conviene advertir que en el caso de certificados de empadronamiento colectivo hay que tener en cuenta la normativa sobre protección de datos personales ya que mediante la expedición del certificado se están cediendo datos personales de personas ajenas al solicitante, debiendo constar, en todo caso, el número total de personas inscritas en la vivienda.

4.- Forma de efectuar notificaciones a menores e incapacitados afectados por expedientes de baja de oficio.

Según el artículo 54.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales *Los menores de edad no emancipados y los mayores incapacitados tendrán la misma vecindad que los padres que tengan su guarda o custodia o, en su defecto, de sus representantes legales, salvo autorización por escrito de éstos para residir en otro municipio. En todo caso, respecto a los mayores incapacitados se estará a lo dispuesto en la legislación civil.*

Por otra parte, en su sesión de 16 de julio de 2009, la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento resolvió la consulta sobre la ***Forma de publicar en el BOP los datos de menores incursos en expedientes de bajas de oficio***, en cuyo segundo párrafo se establecía que , ... *el destinatario de las notificaciones de los expedientes de baja de un menor de edad en el Padrón Municipal de Habitantes, no ha de ser el menor (salvo que esté emancipado) sino su representante legal (en principio sus padres).*

Con el objetivo de simplificar el trabajo que en ocasiones supone averiguar quién es el representante legal de los menores e incapacitados, el Ayuntamiento propone incluir en su base de Padrón un campo especial de observaciones en el que consten los representantes legales, fundamentando legalmente esta propuesta en el artículo 57.2 del Reglamento de Población, que regula los datos voluntarios que se pueden solicitar en la inscripción padronal e incluye *la designación de las personas que pueden representar a cada vecino ante la Administración municipal a efectos padronales.*

A este respecto habría que señalar que este artículo se refiere a la representación voluntaria de los mayores de edad, y no a la representación legal de menores e incapacitados, que no tienen capacidad de designación porque siempre han de estar representados por sus padres o representantes legales, por lo que no sería correcta la interpretación que hace el Ayuntamiento del mismo.

Sin embargo, del artículo 59.1¹ del Reglamento de población se desprende que en la hoja padronal debe constar la firma del representante legal de los menores, por lo que la mecanización de la hoja padronal implícitamente permitiría registrar al representante legal del menor.

Entre tanto, para que el Ayuntamiento pueda determinar quién ostenta la representación legal del menor deberá consultar la hoja de inscripción padronal y la documentación que se presentó junto con ella (copia del Libro de familia, de la resolución judicial por la que se establece la tutela del menor o incapacitado, o su guarda y custodia en el caso de menores con padres separados o divorciados; de la declaración por la que el representante legal autoriza al menor o incapacitado a residir en otro domicilio, etc.) o, incluso, realizar las

¹ *La hoja padronal o formulario será firmada por todos los vecinos cuyos datos figuren en la misma o, en su caso, por su representante legal.*

averiguaciones oportunas en caso de que no pudiera determinarlo por los medios anteriores.

Con respecto a la forma de efectuar las notificaciones individualizadas a los menores, la consulta resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su sesión de 16 de julio de 2009, citada anteriormente, se refiere exclusivamente a cómo debe hacerse la publicación del anuncio de una baja de oficio de un menor en el BOP para proteger los datos personales de los menores, pero no debe considerarse de aplicación a las notificaciones individualizadas efectuadas a menores e incapaces en los domicilios en los que figuran empadronados, que pueden dirigirse a nombre de los propios menores e incapacitados, ya que la recepción de la notificación solo podrá firmarla la persona que ostente su representación legal al carecer los mismos de capacidad de obrar, lo que incluye, por tanto, la recepción de notificaciones.





Nota sobre el cambio de criterio de la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento respecto al empadronamiento de reclusos en los Centros Penitenciarios

Con fecha 21 de enero de 2009, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIIPP) solicitó informe al Consejo de Empadronamiento respecto a si los Centros Penitenciarios tienen que facilitar a los Ayuntamientos, donde se incardinan, los datos de los internos para proceder a su empadronamiento de oficio, haciendo constar que diversos informes de la Abogacía del Estado del Ministerio del Interior estaban en desacuerdo con dicha posibilidad.

Esta cuestión surge por la postura expresada hasta el momento por la Comisión Permanente, en su consulta resuelta **Municipio de empadronamiento de los reclusos**, en la sesión de 21 de octubre de 1998:

*No existe una normativa particular respecto al empadronamiento de reclusos, por lo que debe regirse por lo dispuesto en la Ley de Bases y en el Reglamento de Población que, en sus artículos 15 y 54 respectivamente establecen que, "Toda persona que viva en España **está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente**. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año".*

Según lo establecido en el artículo 73 del citado Reglamento, los Ayuntamientos deben declarar de oficio la inscripción en su Padrón como vecinos a las personas que viven habitualmente en su término municipal y no figuran inscritos en el mismo. En caso que el interesado no manifieste expresamente su conformidad con el alta, ésta sólo podrá llevarse a cabo con el informe favorable del Consejo de Empadronamiento.

Por otra parte, no puede asegurarse que el lugar de residencia habitual de cualquier recluso vaya a ser el centro penitenciario, al variar significativamente tanto los plazos de cumplimiento de las penas como los permisos a disfrutar de unos reclusos a otros.

Por todo lo anterior el empadronamiento en el municipio donde esté enclavado el centro penitenciario puede realizarse, bien de oficio estudiando el Ayuntamiento en cada caso particular si se puede considerar que el recluso vive en ese municipio, bien a petición del interesado.

A la vista de este pronunciamiento, distintos Ayuntamientos se dirigieron a la SGIIPP ante la negativa de los Centros Penitenciarios a facilitar determinados datos de los reclusos para su inscripción en el Padrón municipal, con el fin de llevar a cabo el alta de oficio cuando no se dispone del consentimiento del interesado.

Por todo ello, la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, en su sesión celebrada el pasado 16 de julio de 2009, acordó solicitar informe a la Asesoría Jurídica del Ministerio de Economía, *en el sentido de si la situación de privación de libertad por el cumplimiento de una pena condiciona o modula el derecho a la libertad de residencia establecido en la Constitución y si en tal caso los Ayuntamientos*

podrían empadronar de oficio en su término municipal a los internos sin la autorización expresa de éstos.

Con fecha 21 de septiembre de 2009, la Abogacía del Estado en la Secretaría de Estado de Economía ha emitido informe cuyas conclusiones se transcriben a continuación:

Primera. El cumplimiento de la pena de prisión modula la libertad de residencia establecida en la Constitución, al suponer la fijación forzosa de un lugar en el que se debe permanecer por un tiempo determinado, y en el que no se puede desarrollar la vida privada en situación de libertad al estar sometido a un régimen de vida impuesto. Esta doble limitación, de lugar y de régimen de vida, confirma que la prisión afecta a la libertad de residencia.

Segunda. Las consecuencias que la Ley atribuye al empadronamiento no son predicables de los presos, ya que de admitirse el empadronamiento se consideraría que un preso es vecino del municipio donde se ubica el establecimiento penitenciario, y en segundo lugar se presumiría que su lugar de residencia y domicilio habitual se ubican en este municipio. Una y otra consecuencia son contrarias a la realidad del preso que no disfruta de los derechos (según resulta de la anterior conclusión) ni se le pueden imponer las obligaciones de los demás vecinos del municipio, sin que pueda considerarse que tiene su domicilio habitual en el establecimiento o celda asignada.

De admitirse el empadronamiento forzoso se podría vulnerar la intimidad personal de aquellos presos que no quieran dar publicidad a su internamiento en un establecimiento penitenciario, lo que supondría la vulneración del artículo 18 de la Constitución. El empadronamiento forzoso del preso podría considerarse pena accesoria a la de prisión -imposición de la condición de vecino y fijación del domicilio en el municipio del establecimiento penitenciario- que no estando expresamente prevista resulta contraria al artículo 25 de la Constitución.

Además de esta razones materiales, el empadronamiento de oficio no puede obtener sin consentimiento de los presos los datos personales de estos para el desarrollo de la función de empadronamiento, por tratarse de datos especialmente protegidos por la legislación.

Por todas las razones expuestas en los párrafos anteriores, la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, en su reunión de fecha 11 de noviembre, ha acordado **modificar** el criterio hasta ahora mantenido sobre la posibilidad de empadronar de oficio a los reclusos en el municipio en el que se encuentra el centro penitenciario, **considerándose que dicho empadronamiento sólo podrá realizarse a petición del interesado.**

Madrid, 11 de noviembre de 2009