



Consultas de carácter general resueltas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la sesión de 16 de julio de 2009

1.- Forma de publicar en el BOP los datos de menores incursos en expedientes de bajas de oficio

Los menores (salvo los emancipados) carecen de capacidad de obrar en general y, en particular, para realizar cualquier gestión relativa al Padrón Municipal de Habitantes, gestiones que corresponde realizar a sus representantes legales.

En consecuencia 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).

Respecto al contenido de las notificaciones se debe tener en cuenta:

a) Los datos de identificación del notificado (nombre, apellidos) no son los del menor sino los de su representante legal.

b) El acto administrativo que se le notifica (trámite de audiencia, resolución de la baja...) no tiene que reflejarse en la notificación con su texto íntegro ya que en él figuran los datos personales del menor, bastando una somera indicación del contenido del acto y del plazo y lugar donde el notificado pueden comparecer para conocimiento del contenido íntegro del mencionado (art. 61 LRJPAC) o solamente número del expediente administrativo.

c) Debe figurar el domicilio en que causa baja el menor.

En consecuencia, se propone:

Primero, no mezclar en el mismo anuncio los expedientes de baja de los menores con los de los mayores de edad.

Segundo, un modelo de anuncio similar al siguiente (en el que sólo se incluirán los expedientes relativos a los menores de edad):

MODELO ANUNCIO

Conforme al procedimiento del art. 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, en el Servicio de Estadística se están instruyendo los expedientes de bajas de oficio en el Padrón Municipal de Habitantes de las personas menores de edad relacionados en la lista que se adjunta.

Habiendo resultado fallido el intento de notificación personal a los representantes legales de los interesados, procede, de conformidad con lo previsto en el artículo 59.5 y 61 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la publicación del presente anuncio a fin de que en el plazo de quince días, contados desde el siguiente a su publicación, los representantes legales de los interesados en los procedimientos puedan comparecer en el Servicio de

Estadística, sito en , para conocimiento y constancia del contenido íntegro del expediente que se indica y, en su caso, formular las alegaciones y justificaciones que estime oportunas o interponer los recursos procedentes.

Iniciales Expte. nº del menor	Domicilio en que causa baja	Nombre y apellidos del representante legal	DNI del representante
----------------------------------	--------------------------------	---	--------------------------

2.- 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.

3.- Validez de un poder notarial por el que se otorga el cuidado de sus hijos menores a otras personas para realizar el empadronamiento con las mismas.

El artículo 54.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, en su nueva redacción dada por el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre establece que: *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.*

En el documento notarial, cuya copia se adjunta en la consulta, la madre autoriza a tres personas mayores de edad residentes en el municipio a que tengan en su

compañía, por tiempo indefinido, a sus hijos menores de edad,..., los cuide, alimente, eduque y atienda, por lo que implícitamente está autorizando a estos últimos a residir en ese municipio y en su mismo domicilio, y puede considerarse que existe documentación suficiente para mantener a los menores inscritos en el mismo junto con ellos.

4.- Posibilidad de implantar un sistema que garantice la privacidad de los datos padronales de las víctimas de violencia de género, así como de sus descendientes u otras personas bajo su guarda y custodia.

Siguiendo los mismos criterios de la consulta resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, en su reunión de 27 de junio de 2008, relativa a la *Forma de asegurar la reserva de datos de empadronamiento de menores que están en acogimiento familiar para impedir que sus padres biológicos puedan acceder a dichos datos*, se informa que:

El Padrón es un registro administrativo que contiene datos de carácter personal, por ello la cesión de sus datos está sujeta a la regulación legal prevista por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, la cual delimita el concepto de **interesado legítimo**, es decir, quiénes pueden acceder a conocer la información de un registro público. Para el Padrón municipal, 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, considera como interesados legítimos:

- *El propio vecino al que se refieren los datos padronales. El vecino puede acceder a su información personalmente o **por medio de su representante, legal o voluntario**.*
- *Las autoridades que estén al frente de alguna Administración Pública que necesite la información padronal en el ejercicio de sus competencias legales y para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. Entre estas autoridades se encuentran los responsables de organismos públicos encargados de la elaboración de estadísticas oficiales.*
- *Los Jueces y los Tribunales de Justicia: “Todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar, en la forma que la ley establezca, la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto, con las excepciones que establezcan la Constitución y las leyes...” (art. 17.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 6/1985, de 2 de julio).*

Por otra parte, la citada Resolución de 4 de julio de 1997 en su apartado 2. Representación establece lo siguiente:

La representación de los menores de edad e incapacitados (representación legal) se rige a efectos padronales por las normas generales del Derecho Civil (art. 54.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales).

De conformidad con lo dispuesto en el art. 162 del Código Civil, en principio bastará con la presentación del Libro de Familia para reputar válida la representación de los hijos menores por cualquiera de sus padres. En los supuestos de separación o divorcio corresponde la representación de los menores, a efectos padronales, a la persona que tenga confiada su guarda y custodia, lo que se deberá acreditar mediante copia de la correspondiente resolución judicial. De la misma manera, en los supuestos de tutela, acogimiento, etc. se deberá aportar copia de la resolución judicial.

Por consiguiente, la legislación existente protege de manera adecuada los datos padronales de las víctimas de violencia de género, los de sus descendientes y los de cualquier otra persona que esté bajo su guarda y custodia, y dado que el artículo 17.1. de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece que *La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado, será el propio Ayuntamiento el que deberá controlar la legalidad del acceso a los datos de su Padrón municipal* de conformidad con las normas establecidas a este respecto por la citada Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal.

Para ello, se podrían incluir anotaciones de prevención en las inscripciones de los ciudadanos afectados por medidas de protección especial, con el fin de tomar precauciones adicionales en la difusión de datos (volantes, certificados).

5.- Procedencia de la inscripción padronal de una habitante extranjera que carece de tarjeta de residencia y pasaporte.

El artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, relaciona los datos obligatorios que deberá contener la inscripción en el Padrón municipal y concretamente su apartado f) según su nueva redacción dada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, establece:

f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros: 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, 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 del 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.

Por tanto, dada la obligatoriedad de la ley en cuanto a la cumplimentación de un número de identificación para proceder a la inscripción padronal de cualquier ciudadano en el correspondiente Padrón municipal, se hace necesaria la

presentación del documento correspondiente. En concreto, para los extranjeros no comunitarios, como es el caso que nos ocupa, se exigirá documento en vigor expedido por las autoridades españolas en el que conste el NIE (número de identificación de extranjero) y que permita su identificación (esto es en el que aparezca su fotografía, nombre, apellidos, fecha y lugar de nacimiento y nacionalidad) y, en su defecto, pasaporte en vigor.

Por otra parte, la **Nota relativa a la documentación válida para identificar a los extranjeros que solicitan su inscripción en el Padrón**, aprobada por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su Sesión de 7 de junio de 2000, consideró, como consecuencia de una consulta realizada al Ministerio del Interior, que otro documento de identificación válido para solicitar la inscripción padronal de habitantes extranjeros es la cédula de inscripción, que sustituye al pasaporte y se concede en España a aquellos extranjeros a los que, por alguna razón, su país no les documenta o a aquellos que carecen de nacionalidad (apátridas). En el caso que nos ocupa, según se deduce de la documentación aportada, la afectada no ha recibido contestación a su solicitud de Pasaporte por parte de su Embajada, por lo que, entendemos, tendría la opción de solicitar la citada cédula de inscripción y, una vez concedida, se podría proceder a su empadronamiento.

6.- Consecuencias de la expedición de certificados de empadronamiento en viviendas que carecen de licencia municipal.

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 3. *Comprobación de datos*, establece, entre otros puntos, lo siguiente:

El Padrón es el registro administrativo que pretende reflejar el domicilio donde residen las personas que viven en España. Su objetivo es, por tanto, dejar constancia de un hecho, por lo que, en principio, no debe resultar distorsionado ni por los derechos que puedan o no corresponder al vecino para residir en ese domicilio, ni por los derechos que podrían derivarse de la expedición de una certificación acreditativa de aquel hecho.

En consonancia con este objetivo, la norma fundamental que debe presidir la actuación municipal de gestión del Padrón es la contenida en el artículo 17.2 de la Ley de Bases de Régimen Local: “realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad”.

Por ello, las facultades atribuidas al Ayuntamiento en el artículo 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales para exigir la aportación de documentos a sus vecinos tienen como única finalidad “comprobar la veracidad de los datos consignados”, como textualmente señala el propio artículo.

En consecuencia, tan pronto como el gestor municipal adquiera la convicción de que los datos que constan en la inscripción padronal se ajustan a la realidad, deja

de estar facultado para pedir al vecino ulteriores justificantes que acrediten aquel hecho.

Siguiendo el mismo criterio, el apartado 4. Empadronamiento de marginados, de la citada Resolución establece:

Como se ha indicado en la norma anterior, el Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio. Siempre que se produzca esa realidad debe hacerse constar en el Padrón. Y de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio.

En consecuencia, siempre que un Ayuntamiento compruebe que una persona tiene su residencia efectiva en el municipio (mediante informe de la Policía local, inspección del propio servicio, etc.), tiene la obligación legal de reflejar esa realidad en el Padrón. Y esa realidad debe quedar plasmada en el Padrón tanto en los supuestos en que el propio habitante solicita la inscripción, como en los supuestos en que permanece empadronado en otro municipio, en cuyo caso el Ayuntamiento debería iniciar un expediente de alta de oficio.

Según expone el Ayuntamiento en su escrito, parece que su principal preocupación son las responsabilidades en que pudiera incurrir el funcionario correspondiente por, y se cita literalmente, “certificar la existencia de la vivienda” sin licencia.

A este respecto, el artículo 53.1 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, en su nueva redacción dada por el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, dispone que los datos del Padrón *constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos*, y el apartado 6. *Certificación y volante de empadronamiento* de la Resolución de 4 de julio de 1997, 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 ... Mediante certificación se acreditarán también otros hechos relativos al empadronamiento y de los que el Ayuntamiento tiene constancia oficial: fechas inicial y final del empadronamiento en el municipio, domicilios en los que ha estado empadronado, causa del alta o de la baja en el Padrón, etc.*

Es decir, la certificación sólo sirve para acreditar hechos relativos al empadronamiento, y no a la legalidad de la vivienda en la que el habitante se empadrona que, en todo caso, estará sujeta a la legislación sectorial correspondiente, en este caso por tratarse de un municipio de Andalucía la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en cuyo TÍTULO VI, LA DISCIPLINA URBANÍSTICA se regulan, entre otras, la concesión de licencias urbanísticas y las competencias y obligaciones que tienen tanto el municipio como la Comunidad Autónoma de Andalucía cuando se incumple la legalidad urbanística.

Finalmente, se considera conveniente destacar que este informe se ciñe única y exclusivamente a las cuestiones relativas a la materia de inscripción padronal conforme a lo establecido en la Ley de Bases de Régimen Local y su normativa de desarrollo, sin entrar a valorar cualquier otra cuestión o consecuencia jurídica que pudiera derivarse de las situaciones planteadas por el Ayuntamiento en cuestión en otras disciplinas como Urbanismo o Hacienda municipal, ya que ello queda fuera del ámbito competencial de este Consejo de Empadronamiento.

7.- Negativa de un habitante a firmar un alta de oficio en su Padrón.

El artículo 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local 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 tanto, la petición del ciudadano de no figurar empadronado en ninguna parte es contraria a la ley y no puede atenderse.

Por otra parte, el artículo 73 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, establece que *Los Ayuntamientos declararán de oficio la inscripción en su Padrón como vecinos a las personas que vivan habitualmente en su término municipal y no figuren inscritos en el mismo. Para decretar este tipo de alta será necesaria la instrucción de un expediente en el que se dé audiencia al interesado. Si el interesado acepta expresamente el alta de oficio, su declaración escrita implicará la baja automática en el Padrón en el que hubiera estado inscrito hasta entonces. En caso contrario, el alta de oficio solo podrá llevarse a cabo con el informe favorable del Consejo de Empadronamiento.*

Por tanto, si se cuenta con el informe favorable de la Sección Provincial del Consejo, no se necesita el consentimiento del habitante para declarar el alta de oficio, ni tampoco que el mismo firme la hoja de inscripción padronal o el acuse de recibo de la notificación del alta que le hace el Ayuntamiento.

Finalmente se recuerda que el artículo 107 del citado Reglamento de Población regula las medidas que el Ayuntamiento puede adoptar con respecto a este habitante al establecer que *la negativa de los españoles y extranjeros que vivan en territorio español a cumplimentar las hojas de inscripción padronal, la falta de firma en éstas, las omisiones o falsedades producidas en las expresadas hojas o en las solicitudes de inscripción, así como el incumplimiento de las demás obligaciones dimanantes de los preceptos anteriores en relación con el empadronamiento, serán sancionadas por el alcalde conforme al artículo 59 del Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad a que hubiera lugar.*

8.- Empadronamiento de menores extranjeros que carecen de la documentación exigida por la normativa en vigor en un centro de acogida.

La Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, en su Sesión de 21 de abril de 2005, emitió informe a la Consulta núm. 12. *Empadronamiento de menores extranjeros que carecen de la documentación exigida por la normativa en vigor y que están acogidos por una Comunidad Autónoma en un centro de*



menores, estableciendo que uno de los requisitos para que se pudiera llevar a cabo esta inscripción era la *aportación de la documentación acreditativa de los datos de identificación del menor necesarios para proceder a la inscripción*. El citado informe incluía entre los documentos de identificación válidos la “cédula de inscripción”, documento que sustituye al Pasaporte y se concede en España a aquellos extranjeros a los que, por alguna razón, su país no los documenta, como sucede en el caso que nos ocupa.

Por otra parte, en su Sesión de 3 de octubre de 2006 el Pleno del Consejo de Empadronamiento adoptó el Acuerdo núm. 6, en el que se manifestaba que *El Consejo tuvo conocimiento y estuvo de acuerdo con el Decreto del Ayuntamiento de Zaragoza resolviendo autorizar la inscripción de menores indocumentados cuya tutela sea ejercida por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales del Gobierno de Aragón y estableciendo el procedimiento de inscripción, en tanto el pasaporte sea concedido por el Consulado del país de origen, mediante la Resolución de desamparo del menor y asunción de su tutela ex lege del IASS del Gobierno de Aragón*.

Concretamente, el Ayuntamiento de Zaragoza fundamentó su decisión en que los menores extranjeros que residen o se hallan transitoriamente en territorio español tienen garantizados un conjunto de derechos individuales y colectivos basados en los principios de igualdad y prevalencia, reconocidos en la Constitución española, en la Convención de Derechos del niño de Naciones Unidas, en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor y en la Ley 12/2001 de Infancia y Adolescencia de Aragón, independientemente de su condición de extranjeros o de su entrada o situación legal en España.

Por tanto, el Ayuntamiento concluyó que puesto que el estatuto jurídico del menor prevalece sobre el de extranjero, debía admitirse la inscripción de menores extranjeros sin documentación en el Padrón de Habitantes, máximo en el supuesto de menores tutelados por entidades públicas, y que como documentación sustitutiva del Pasaporte del menor, se admitiría la Resolución administrativa del Instituto Aragonés de Servicios Sociales por la que se asume la tutela ex lege del menor extranjero, cuyo número de expediente sustituiría al número del documento acreditativo de la identidad del menor, si bien tan pronto como se documentara al menor en su Consulado correspondiente, el responsable del alta debería comunicar los datos de identificación del mismo al Padrón municipal.

Una vez examinados los dos criterios que se pueden seguir a la hora de proceder al empadronamiento de un menor extranjero indocumentado acogido por una Comunidad Autónoma en un centro de menores, la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento entiende que ambos son válidos y no necesariamente se contradicen, pues en definitiva permitirían la identificación y el empadronamiento del menor, si bien parece obvio que para conseguir una mayor agilidad en el proceso, y en defensa del interés jurídico del menor, los Ayuntamientos pueden optar por tramitar el empadronamiento conforme al criterio acordado por el Ayuntamiento de Zaragoza y, tan pronto se documente al menor, actualizar los datos de inscripción del Padrón municipal.

9.- Petición por dos particulares de fotocopia compulsada de la hoja de empadronamiento de la renovación a 1 de enero de 1996.

El artículo 53.1 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, establece que *El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.*

Por otra parte, 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, establece en su apartado **6. Certificación y volante de empadronamiento**, entre otros, los siguientes puntos: *Debe recordarse que la certificación es el único documento que acredita fehacientemente el hecho del empadronamiento ... Siempre que un vecino necesite acreditar su empadronamiento ante Tribunales de Justicia, Organismos extranjeros, etc. es necesario que se aporte la correspondiente certificación con las firmas manuscritas del Secretario y del Alcalde o de sus delegados o sustitutos. 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 ... Mediante certificación se acreditarán también otros hechos relativos al empadronamiento y de los que el Ayuntamiento tiene constancia oficial: fechas inicial y final del empadronamiento en el municipio, domicilios en los que ha estado empadronado, causa del alta o de la baja en el Padrón, etc. Por lo tanto, si el objetivo de los solicitantes, tal y como manifiestan en sus instancias, es acreditar su empadronamiento con fecha 1 de mayo de 1996 ante la A.E.A.T., bastaría con que el Ayuntamiento les expidiese un certificado histórico de empadronamiento.*

Por otra parte, la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 35 regula los derechos de los ciudadanos en su relación con las Administraciones Públicas, y el apartado h) contiene el derecho *al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes*. El artículo 37 de la citada ley, que regula este derecho, establece en su apartado 8. que *el derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas*. Además, el artículo 46.2 declara que *las copias de cualesquiera documentos públicos gozarán de la misma validez y eficacia que éstos siempre que exista constancia de que sean auténticas*.

En conclusión, si bien, como se dijo anteriormente, un certificado histórico de empadronamiento es el documento legal que acredita el empadronamiento de los solicitantes con fecha 1 de mayo de 1996 en el citado municipio, no existe inconveniente legal alguno en conceder a los mismos su petición de una fotocopia compulsada de la hoja de empadronamiento con la citada fecha. No

obstante, si en la citada hoja padronal existieran datos de otras personas, para su cesión, se deberá tener en cuenta lo previsto en la Ley 15/1999, de 13 de septiembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

10.- Tiempo de archivo en las Secciones Provinciales del Consejo de Empadronamiento de los expedientes de baja por inclusión indebida remitidos por los distintos Ayuntamientos

La Comisión acordó remitirse a la respuesta dada por el Grupo de Trabajo del Consejo en su reunión de 9 de junio de 2005, a una cuestión similar, que figura entre los acuerdos del Pleno del Consejo de Empadronamiento de 27 de septiembre de 2005:

..., debiendo atenerse a lo dispuesto en la legislación vigente en cuanto a la tramitación de procedimientos administrativos (Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común) y, en su caso, legislación general de archivos.

Debiendo mantenerse toda la documentación en el archivo vivo mientras sea susceptible de la interposición de recursos y en tanto el acto administrativo que los resuelva no sea firme en vía jurisdiccional.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el recurso con más plazo para su interposición es el recurso extraordinario de revisión (4 años), la Comisión consideró que un plazo de 5 años era suficiente.

Otras Cuestiones planteadas en relación con la gestión del Padrón

11.- MENORES EN ADOPCIÓN

11.1. Bajas por adopción:

- ¿es necesario tener que seguir un procedimiento de baja por inscripción indebida con la duración y los requisitos legales exigido por la ley?

- Si se sigue dicho procedimiento ¿puede obviarse el trámite de notificaciones al domicilio -no ya las publicaciones en el Tablón de Edictos o en el Boletín- cuando se puede acreditar documentalmente la no residencia por existir un fallo que acredita que dicho menor ya no reside en dicha dirección?

- En caso contrario, ¿qué procedimiento debe seguir el Ayuntamiento?

La Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores sobre los únicos procedimientos previstos en la legislación padronal para proceder a la baja en el Padrón municipal. Así, entre las consultas resueltas en su Sesión de 27 de junio de 2008, figura la siguiente:

Posibilidad de dar una baja directa en el Padrón de un ciudadano por una sentencia de desalojo en dicho domicilio

El Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, en su redacción dada

por el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, establece cuáles son los procedimientos para proceder a la baja en el Padrón Municipal:

Baja por cambio de residencia a otro municipio o país (Artículos 70 y 99)

Baja por duplicado (Artículo 71)

Baja de oficio (Artículo 72)

(Posteriormente la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, modificó la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local estableciendo la caducidad de las inscripciones de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente (ENCARP) por el transcurso de dos años sin que se produzca la renovación de la misma)

Así, el caso que se plantea se encuadra perfectamente en el supuesto de las bajas de oficio, sin que exista la posibilidad de proceder a una baja directa en el Padrón del municipio sin conceder el trámite de audiencia al interesado, según lo previsto en el citado artículo 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial.

Esta actuación sería análoga a la que ha de seguirse cuando un ciudadano solicita el alta padronal en un domicilio en el que constan otras personas empadronadas que ya no residen en la vivienda. En este caso, según se contempla en el apartado 3.- Comprobación de datos de la Resolución 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 se iniciará un expediente de baja de oficio en el Padrón municipal de las personas que ya no habitan en ese domicilio.

Por lo que se refiere a la segunda cuestión, la notificación de las resoluciones y actos administrativos que afecten a los derechos e intereses de los ciudadanos se regula en los artículos 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que son de obligado cumplimiento por todas las Administraciones Públicas.

El Consejo de Empadronamiento no tiene competencia para dar instrucciones que permitan omitir trámites establecidos por la legislación vigente. De hecho, en la Resolución de 1 de abril de 1997, *por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión y revisión del padrón municipal*, que dictaron conjuntamente la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y el Director General de Cooperación Territorial, a propuesta del Consejo de Empadronamiento, cuando se regula la notificación al interesado del expediente de baja de oficio por inscripción indebida (apartado II.1.c.2) se respeta escrupulosamente lo establecido en el artículo 59 de la Ley 30/92 sobre la práctica de las notificaciones.

Es por ello que las bajas por inscripción indebida de menores dados en adopción, aún cuando exista un fallo judicial que acredite este hecho, deben tramitarse con



la duración y los requisitos exigidos por la Ley, sin que pueda obviarse ningún trámite.

No obstante, 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 3. *Comprobación de datos*, establece, entre otros puntos, que si la Administración municipal advirtiera que algunas de las personas que figuran empadronadas en un domicilio lo han abandonado *iniciará expediente de baja de oficio en su Padrón de las personas que ya no habitan en ese domicilio* y que *esta circunstancia podrá hacerse constar en el apartado "observaciones" de la certificación que pueda expedirse a instancia de los nuevos empadronados*.

Por tanto, una vez que se haya iniciado el expediente de baja de oficio del menor adoptado, el Ayuntamiento podrá expedir el correspondiente certificado de empadronamiento para los padres biológicos del mismo haciendo constar que para dicho menor se está tramitando la baja de oficio porque ya no reside allí.

Únicamente se podría obviar este procedimiento, y confirmar automáticamente la baja por inscripción indebida, si en el fallo judicial se ordenase **expresamente** la baja del menor afectado en el Padrón del municipio en cuestión, en armonía con el artículo 103 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, donde se establece que:

2. Las partes están obligadas a cumplir las sentencias en la forma y términos que en éstas se consignen.

3. Todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo para la debida y completa ejecución de lo resuelto.

11.2. Alta por adopción:

- ¿Puede tramitarse la inscripción padronal sin certificado registral con la nueva filiación?

El nombre y apellidos son datos obligatorios que debe contener la inscripción padronal, según el artículo 16.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y el Ayuntamiento, como gestor del Padrón, no puede deducir esos datos sino que necesita un documento acreditativo de la identidad del menor que los contenga.

Por tanto, si el fallo judicial por el que se constituye la adopción no contiene la nueva filiación del adoptado, ni tampoco existe un certificado de nacimiento, libro de familia, DNI etc. en el que figure la misma, porque el Registro Civil exige a los adoptantes la inscripción en el Padrón con carácter previo a la inscripción registral de la adopción, la única posibilidad es dar de alta al adoptado con la

filiación que figure en el documento de identificación de que se disponga en ese momento.

- En caso afirmativo, ¿puede tramitarse como un alta?

No puede tramitarse la inscripción padronal con la nueva filiación si no se dispone de un documento de identificación válido en el que figure la misma. Por tanto, una vez realizada la inscripción padronal con la filiación anterior, ya se podrá acudir al Registro Civil para que se proceda a la inscripción registral de la adopción.

La consulta *Posibilidad de dar una baja y un alta posterior, en vez de una modificación de apellidos, en el supuesto de menores adoptados que ya constaban inscritos en el Padrón municipal de habitantes, en aras a proteger su identidad*, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su Sesión de 21 de abril de 2005, en contestación a una pregunta planteada por el propio Ayuntamiento con fecha 14 de diciembre de 2004, aclara la actuación del Registro Civil y del Ayuntamiento y se transcribe a continuación:

Se considera que en estos casos se podría actuar de manera análoga a como lo hace el Registro Civil, es decir:

En principio, la inscripción marginal de la adopción y consiguiente cambio de apellidos se extiende en la inscripción de nacimiento primitiva del niño.

Una vez hecho lo anterior, está permitido que los padres soliciten la extensión de una nueva inscripción de nacimiento, en la que ya sólo aparecen los datos resultantes después de la adopción, es decir, los nuevos apellidos y los nuevos nombres de los padres, sin que aparezca referencia a la adopción.

Esta actuación está recogida en la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 15 de febrero de 1999 (BOE 2-3-1999).

Por tanto, el Ayuntamiento podrá actuar de las dos formas:

O bien comunicar los cambios de apellidos como una modificación de datos personales de la anterior inscripción padronal, debiendo quedar garantizada la protección de la identidad del menor por la aplicación de las normas de protección de datos personales.

O bien, a solicitud de los padres adoptivos, dar de baja por inscripción indebida la anterior inscripción padronal y posteriormente un alta por omisión del menor adoptado con los nuevos datos.

No obstante, y dado que en el Registro Civil se extiende una nueva inscripción por nacimiento, el Ayuntamiento también tendría la opción de dar de baja por inscripción indebida la primera inscripción y a continuación dar un alta por



nacimiento si fuese posible, es decir, si los padres adoptivos hubieran residido en el domicilio actual durante la fecha en la que se produjo el nacimiento del menor adoptado.

- Si esto es posible y conocemos la identidad anterior (supuestos de acogimiento previo), ¿qué procedimiento debe seguirse para dar de baja al menor con su identidad originaria? ¿Se trataría de un procedimiento de baja por inscripción indebida?

Como se ha contestado en la pregunta anterior el Ayuntamiento tiene que dar de baja por inscripción indebida al menor con su identidad originaria y luego un alta por omisión, o un alta por nacimiento, con la nueva identidad. Pero no sería necesario seguir un procedimiento de baja de oficio ya que en realidad se trata de una inscripción duplicada. Es decir, serían bajas análogas a las previstas en el apartado *c) Bajas por inscripción indebida* de la Resolución de 1 de abril 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 la gestión y revisión del padrón municipal.

- ¿Qué garantías jurídicas pueden establecerse para salvaguardar la filiación biológica del menor?

Las garantías jurídicas están reguladas por la normativa de los Registros Civiles. En este sentido, la Instrucción de 15 de febrero de 1999, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre constancia registral de la adopción, en su apartado segundo establece que *en la nueva inscripción se hará referencia en la casilla destinada a observaciones, exclusivamente, a los datos registrales de la inscripción anterior (libro número, folio número, página número), la cual será cancelada formalmente*. Y, posteriormente, el apartado cuarto dice que la publicidad del asiento anterior cancelado quedará limitada a los adoptantes, al adoptado mayor de edad y a los terceros que obtengan la autorización especial a que se refiere el último párrafo del artículo 21 del Reglamento del Registro Civil.

Sin embargo, por lo que se refiere a la inscripción padronal de los menores adoptados, el carácter de adoptado no es algo que vaya a quedar anotado como tal en el Padrón, pues se registrará como un alta por omisión o un alta por nacimiento.

12.- SEPARACIONES/ DIVORCIOS/ VIOLENCIA DE GÉNERO

- ¿Sería posible omitir el trámite de comprobación de residencia y práctica de notificaciones conforme a la existencia de un fallo judicial que garantiza que el interesado ya no reside allí?

-¿Se trataría de un procedimiento de baja por inscripción indebida?

Siguiendo los mismos criterios expuestos en el apartado 1.1. Baja por adopción, el Consejo de Empadronamiento no puede proponer instrucciones que omitan o

contradigan los trámites establecidos para proceder a la baja en el Padrón y efectuar las notificaciones según lo previsto en la Ley 30/1992.

Es por ello que las bajas en el Padrón iniciadas de oficio por el Ayuntamiento de los cónyuges que abandonan el domicilio en los supuestos de separación y divorcio, o en los de órdenes de alejamiento por casos de violencia de género, aún cuando exista un fallo judicial al respecto, deben efectuarse los correspondientes expedientes de baja de oficio sin omitir ningún trámite legalmente establecido.

La única situación en la que se podría obviar este procedimiento, y confirmar automáticamente la baja por inscripción indebida, sería que en el fallo judicial se ordenase **expresamente** la baja del afectado en el Padrón del municipio en cuestión.

13.- VOLANTES Y CERTIFICADOS COLECTIVOS

- **¿Es legal la expedición de volantes o certificados de empadronamiento colectivos en los que se contienen datos personales (identidad, sexo, nacionalidad, etc...) protegidos por la normativa de protección de datos?**

- **¿Deberían expedirse únicamente volantes y certificaciones individuales?**

La certificación es el único documento que acredita fehacientemente el hecho del empadronamiento, según el artículo 53.1 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

La Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, delimita el concepto de interesado legítimo, es decir, quiénes pueden acceder a conocer la información de un registro público, y para el Padrón municipal 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, distingue tres tipos de interesados legítimos:

- El propio vecino al que se refieren los datos padronales. El vecino puede acceder a su información personalmente o por medio de su representante, legal o voluntario.
- Las autoridades que estén al frente de alguna Administración Pública que necesite la información padronal en el ejercicio de sus competencias legales y para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes, y
- Los Jueces y los Tribunales de Justicia.

Como menciona el propio Ayuntamiento en su consulta, la expedición del certificado de empadronamiento (o, en su caso, la del volante) es un requisito exigido por distintas Administraciones en múltiples situaciones (procedimientos de reagrupación familiar, de arraigo social, prestaciones sociales etc.). En algunas de ellas es imprescindible que en el certificado conste una relación de todas las

personas empadronadas en la vivienda como, por ejemplo, en los procedimientos de reagrupación familiar, donde los servicios sociales lo exigen para comprobar que la citada vivienda reúne las condiciones de habitabilidad adecuadas para acoger a los menores de edad que se pretenden reagrupar, evitándose así situaciones de hacinamiento. Se considera, por tanto, que los afectados por estos procedimientos tienen un *interés legítimo* en conocer quiénes son las otras personas que figuran empadronadas en su misma vivienda, lo que les permitirá ejercitar sus derechos y, en su caso, instar al Ayuntamiento a que adecue el Padrón a la realidad social, por ejemplo, iniciando expedientes de baja de oficio para las personas que ya no residen en ese domicilio etc.

La citada Resolución de 4 de julio de 1997, también en su apartado 6 referente a la certificación y volante de empadronamiento, explica cómo se puede compaginar la expedición de certificados de empadronamiento con la normativa de protección de datos al señalar que el modelo de certificación que se incluye en el anexo de la 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. Es decir, el Ayuntamiento, como gestor del Padrón municipal, deberá valorar el fin para el que se solicita la certificación y limitar en consecuencia los datos personales de los empadronados que incluirá en el certificado.

Posteriormente, la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, en su Sesión de 26 de enero de 1998, en la consulta núm. 9. *Certificación de datos padronales para varios residentes*, estableció que no deben expedirse certificaciones de más de un empadronado que no comprendan a todos los habitantes del mismo domicilio. Como única excepción a este criterio, la consulta núm. 5. *Expedición de certificados de residencia en domicilios colectivos*, resuelta por la Comisión Permanente en su Sesión de 27 de octubre de 1997, establece que En el caso de los establecimientos colectivos, la expedición de los certificados de empadronamiento deberá tener un carácter individual, certificándose exclusivamente los datos de la persona o personas para las que se solicite el certificado, especificando, en el apartado observaciones, que la vivienda es de tipo colectivo.

Los mismos criterios son aplicables a la expedición de los volantes de empadronamiento, *documentos de carácter puramente informativo en los que no serán necesarias las formalidades previstas para las certificaciones* (artículo 61 párrafo 2 del Reglamento de Población).

14.- IDENTIFICACIÓN DE EXTRANJEROS

- ¿Sería posible que en el ámbito padronal o, en su caso, en coordinación con el Ministerio del Interior, se adoptasen criterios para normalizar la identificación conforme al Ordenamiento jurídico español?

El artículo 9.1 del Código Civil establece que *La ley personal correspondiente a las personas físicas es la determinada por su nacionalidad*, por tanto, normalizar

la identificación de ciudadanos extranjeros conforme al Ordenamiento jurídico español sería contrario a la Ley. Hay que recordar que la Instrucción de la Dirección General de Registros y del Notariado, de 23 mayo 2007, *sobre apellidos de los extranjeros nacionalizados españoles y su consignación en el Registro Civil español*, que cita el Ayuntamiento en su escrito, se refiere como su propio nombre indica a nacionalizados españoles, y no a ciudadanos extranjeros.

Con carácter general, el principio que se sigue a la hora de cumplimentar los datos en una inscripción padronal de un ciudadano extranjero es la transcripción literal de los datos que figuren en el documento de identificación que se utilice para llevar a cabo tal empadronamiento.

Sin embargo, se ha observado que en ocasiones no coinciden los datos de identificación del habitante que figuran en la tarjeta de residencia con los del Pasaporte (por ejemplo, el caso de una ciudadana extranjera en cuya tarjeta de residencia se incluye el nombre EPOUSE (esposa) y a continuación el nombre de su cónyuge, cuando en el Pasaporte no figuraban dichos datos), o que los Ayuntamientos encuentran dificultades para distinguir ente el nombre y apellidos de los extranjeros en las actuales tarjetas de residencia. Es por ello, que en la reunión de la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento celebrada el 27 de septiembre de 2005, se decidió realizar una consulta al Ministerio del Interior sobre cuál era el criterio seguido para cumplimentar el nombre y los apellidos en la tarjeta de extranjero. En esta consulta, que se realizó con fecha 17 de noviembre de 2005, incluso se sugirió un posible cambio para el formato de las tarjetas de residencia, de forma que muestren casillas diferentes para nombre y apellido(s) en el documento, al igual que sucede con el Pasaporte o el DNI. Pero hasta el momento, no se ha recibido respuesta al respecto por parte del Ministerio del Interior.

15.- DETERMINACIÓN DE LA NACIONALIDAD

- **¿Debe inscribirse a los menores extranjeros aún cuando se carezca del dato obligatorio de la nacionalidad?**

- **En caso contrario, ¿debe dejarse pendiente la inscripción de menores extranjeros, cuyo nacimiento ha sido comunicado por el Registro civil?**

Ambas cuestiones reciben respuesta en la consulta número 3. *Procedimiento para dar de alta en el Padrón municipal nacimientos comunicados por el INE cuando no consta la nacionalidad del nacido*, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su sesión de 27 de junio de 2008, en la que se establece lo siguiente:

De conformidad con lo establecido en el artículo 64 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, en su redacción dada por el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, el INE se limita a canalizar la información mencionada en el artículo 63, esto es:

Artículo 63. Los distintos órganos y Organismos de la Administración General del Estado competentes por razón de la materia remitirán periódicamente a cada Ayuntamiento información sobre las variaciones de los datos de sus vecinos que con carácter obligatorio deben figurar en el Padrón municipal, a fin de que puedan mantener debidamente comprobados y actualizados dichos datos.

En particular, esta remisión de datos deberá ser efectuada por las Oficinas del Registro Civil en cuanto a nacimientos, defunciones, y cambios de nombre, de apellidos, de sexo y de nacionalidad

Artículo 64. Las comunicaciones de datos mencionadas en el artículo anterior podrán ser canalizadas a través del Instituto Nacional de Estadística.

En el caso de los nacimientos, esta canalización se realiza a través de los ficheros denominados NACppmmm, cuyo diseño de registro figura en el Anexo III de la Resolución de 1 de abril 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 la gestión y revisión del padrón municipal, sin que conste la nacionalidad del nacido en los mismos por cuanto no constituye un dato de la inscripción de nacimiento en el Registro Civil. En consecuencia, el INE no puede trasladar algo que no recibe.

No obstante, en virtud de lo establecido por el artículo 69.2 del citado Reglamento de Población, los Ayuntamientos deben poner en conocimiento de los padres la inscripción del alta por nacimiento a los efectos de que puedan comunicar las posibles rectificaciones o variaciones que procedan en la misma, así como recabar la nacionalidad del recién nacido, cuando ésta no sea obvia (los hijos de españoles son españoles), por ser un dato de inscripción obligatorio del Padrón municipal.

La información que pudieran suministrar los padres sobre la nacionalidad de su hijo debe quedar siempre perfectamente acreditada mediante los documentos emitidos por el órgano competente para ello.

Sin embargo, y con carácter provisional, en tanto se comunique la nacionalidad del nacido, la Comisión Permanente informó favorablemente la propuesta de admitir el código de nacionalidad desconocida: 999, exclusivamente para las Altas por Nacimiento, en los ficheros de intercambio de variaciones mensuales que se remiten al INE, no generándose error invalidante. Con este código los nacimientos serán considerados ENCSARP(Extranjero No Comunitario Sin Autorización de Residencia Permanente), con lo cual tendrán que renovar su inscripción padronal en dos años, pero se dispondrá así de un mayor margen de tiempo para que los padres o tutores puedan aportar la documentación precisa para determinar la nacionalidad.