



# Inmigración y responsabilidad municipal

Ángeles Solanes Corella

Profesora Titular de Filosofía del Derecho. Instituto de Derechos Humanos. Universitat de València  
angeles.solanes@uv.es

## Sumario

1. Introducción.
2. Padrón municipal y legislación de extranjería.
3. La aplicación de la ley.
4. Consecuencias prácticas a nivel municipal de las nuevas previsiones legales.

## RESUMEN

*Para responder a las cuestiones acerca de si las personas inmigrantes pueden o no ser empadronados, si el Ayuntamiento tiene la capacidad de impedirlo, si los entes locales han de facilitar los datos del padrón o cuales quiere otras vinculadas a este tema, es imprescindible un análisis riguroso de la legalidad. Lo que este trabajo pretende ofrecer, de forma sintética, es un estudio crítico de la normativa aplicable al empadronamiento referido al caso de las personas inmigrantes en España. Con ello se pretende incidir tanto en el derecho y la obligación de éstas a empadronarse, cuanto en la responsabilidad municipal en la gestión del padrón. Todo ello sin renunciar a evidenciar los puntos débiles de la legislación de extranjería que han contribuido a reafirmar el padrón municipal como un instrumento de la política de inmigración.*

## Palabras clave:

*Inmigración, legislación de extranjería, Ayuntamientos, padrón municipal.*

(\*) Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto Consolider Ingenio CSD-2008-00007 *El tiempo de los derechos*, financiado por el Ministerio de Educación, y el proyecto I+D del Ministerio de Ciencia e Innovación *Inmigración, Integración y Políticas públicas: garantías de los derechos y su evolución*, DER 2009-10869.

**ABSTRACT**

*To respond to the questions of whether immigrants may or may not be registered in the municipal register (padrón), whether the municipal government has the capacity to prevent it, whether local bodies are required to provide all records from the municipal register or any issues in this connection, a thorough analysis of the legal implications is required. This work seeks to offer a critical overview of the law applicable to the municipal register in respect of immigrants in Spain. The idea is to examine both the right and obligation of these persons to register, and the responsibility of the local corporation in managing the register. The paper also seeks to reveal the weaknesses in immigration legislation which have contributed to strengthening the role of the municipal register as an instrument of immigration policy.*

**Key words:**

*Immigration, immigration legislation, municipal governments, municipal register.*



## 1 INTRODUCCIÓN

Tras la modificación de la ley de extranjería concretada en la LO 2/2009<sup>(1)</sup>, con un solapamiento de normas tal que da buena muestra del terreno resbaladizo en el que se asienta el estatuto jurídico de los inmigrantes en España, la postura mantenida por algunos Ayuntamientos españoles ha venido a sacar de nuevo al debate público la cuestión de la gestión del padrón y la responsabilidad municipal a él vinculada.

Como si de una especie de referéndum se tratara, distintos entes locales han expresado su voluntad de entrar a valorar el actuar en uno u otro sentido, más o menos permisivo, respecto al empadronamiento de inmigrantes en su municipio, con especial tensión en el caso de las personas en situación administrativa irregular. El conjunto de opiniones esgrimidas exige una reflexión que no por básica puede darse por sabida, a la vista de lo ocurrido. Me refiero al hecho de que, desde una perspectiva jurídica, la única respuesta posible a la gestión del padrón viene establecida en la ley. O dicho de otro modo, en el caso del empadronamiento el imperio de la ley es, como su nombre indica, prioritario, aunque alguna Administración parezca puntualmente obviarlo. Conviene, por ello, recordar una de las premisas fundamentales del Estado social y democrático de derecho español: los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, tal como señala el artículo 9.1 de la Constitución.

Por tanto, si se quieren despejar las dudas acerca de si las personas inmigrantes pueden/deben o no ser empadronadas, si el Ayuntamiento tiene la capacidad de impedirlo, si los entes locales han de facilitar los datos del padrón para activar las denuncias a los inmigrantes irregulares, o cuales quiere otras cuestiones contestadas en más de una ocasión con leguleyas opiniones, es imprescindible un análisis riguroso de la legalidad.

Lo que este trabajo pretende es ofrecer, de forma sintética, un estudio crítico de la normativa aplicable al empadronamiento referido al caso de las per-

(1) Así la norma básica la constituye la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre y por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre (en adelante LODYLE); y su reglamento de desarrollo aprobado por RD. 2393/2004 que en estos momentos se encuentra en trámite de modificación pero que ya fue reformado, antes de la LO 2/2009, por el RD 1162/2009, de 10 de julio y el RD 1163/2009, de 18 de septiembre.



sonas inmigrantes en España, pues aunque la norma sea la misma en este caso que para los nacionales (afortunadamente no se regula en la legislación de extranjería aunque ésta indirectamente la afecta) parece que en la práctica se olvida. Con ello se pretende incidir tanto en el derecho y la obligación de las personas inmigrantes a empadronarse (teniendo en cuenta además que el ejercicio de derechos como la educación y la sanidad, o la posibilidad de regularización por la vía del denominado arraigo social, están conectados a la inscripción padronal); cuanto en la responsabilidad municipal en la gestión del padrón que no puede sobrepasar los límites legales.

## 2 PADRÓN MUNICIPAL Y LEGISLACIÓN DE EXTRANJERÍA

Las conexiones que ha establecido la última reforma de la LODYLE con el padrón vienen a consagrarlo como un instrumento de control en el ámbito de la política de extranjería. Además, tal es la relevancia que dicho registro municipal ha alcanzado, especialmente en su conexión con la inmigración irregular<sup>(2)</sup>, que de facto algunos Ayuntamientos se han negado a cumplir los mandatos legales en relación a la inscripción de extranjeros en territorio español, exigiendo requisitos adicionales a los normativamente establecidos, siendo necesaria la intervención de la Abogacía General del Estado que mediante informe ha venido a ratificar y aclarar la legislación vigente.

El padrón, a nivel normativo, fue objeto de reforma con la LO 14/2003 que estableció, entre otras cuestiones, la habilitación genérica de acceso al padrón a favor de la Dirección General de Policía con la finalidad de mejorar el ejercicio de las competencias legalmente establecidas en relación al control y permanencia de los extranjeros en España. Dicha habilitación es compartida con el Instituto Nacional de Estadística en términos de reciprocidad, puesto que la mencionada Dirección debe comunicar a este Instituto los datos de los extranjeros que tenga constancia que pueden haber sufrido variaciones en relación a los que figuran en el registro municipal con la finalidad de mantener actualizados los datos del padrón<sup>(3)</sup>.

(2) El padrón municipal, ya antes de la última reforma legislativa, se había consagrado como un vía fundamental para el ejercicio de derechos especialmente en el caso de la personas en situación administrativa irregular, por ello este registro municipal constituye una de las claves de la integración o exclusión de este colectivo. Vid. MIR I BAGÓ, Josep, *Dictamen sobre les modificacions en la regulació del padró municipal d'habitants introduïdes per la reforma de la llei d'extranjería*, Consorci de Recursos per a la Integració de la Diversitat de la Diputació de Barcelona, desembre 2003; SOLANES, Ángeles, «La realidad local de la inmigración: el padrón municipal como forma de integración». *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, nº 10/2004, 26 pp.; y ROJO TORRECILLA, Eduardo y CAMÓS VICTORIA, Ignasi, *Informe sobre les competències municipals en matèria d'immigració i la incidència de la legislació d'extranjería sobre els municipis*, gener 2005.

(3) SOLANES, Ángeles y CARDONA, María Belén, *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 80-127.



La LO 2/2009 ha vuelto sobre el padrón para poner bajo sospecha la inscripción. Esta vez, la conexión con el mencionado registro municipal aparece en el ámbito más restricto de la normativa de extranjería, el relativo a las infracciones y sanciones.

En efecto, el artículo 53.1 c) considera infracción grave incurrir en: ocultación dolosa o falsedad grave en el cumplimiento de la obligación de poner en conocimiento de las autoridades competentes los cambios que afecten a nacionalidad, estado civil o domicilio; y falsedad en la declaración de los datos obligatorios para cumplimentar el alta en el padrón municipal a los efectos previstos en esta Ley, siempre que tales hechos no constituyan delito. Si cualquier autoridad tuviera conocimiento, de una posible infracción por esta causa, lo pondrá en conocimiento de las autoridades competentes con el fin de que pueda instruirse el oportuno expediente sancionador.

Asimismo, el artículo 53.2 d) innova una infracción grave más en relación al registro municipal: el consentir la inscripción de un extranjero en el padrón por parte del titular de una vivienda habilitado cuando dicha vivienda no constituya el domicilio real del extranjero. Se incurre en tantas infracciones cuanto personas indebidamente se inscriban en dicha vivienda.

Esta última previsión legal está pensada para evitar a los denominados «piso-patera», es decir viviendas en las que se multiplicaban las inscripciones padronales ficticias cuando de hecho el extranjero no residía en ellas, o las inscripciones en domicilios de terceros (familiares, amigos, etc.) en los que no se vivía cuando no se disponía de uno propio para realizar la inscripción, o cuando se superaba el número de personas que de acuerdo con la normativa local al respecto se consideraba que podía alojarse en dicho lugar. En todo caso estas «falsedades» no son achacables exclusivamente a los extranjeros, ya que también los nacionales, con otras finalidades (por ejemplo, la inscripción en centros docentes concertados) intentan realizarlas a pesar de la legalidad vigente.

Puede entenderse que la situación de sobreocupación supone un incumplimiento de la función social de la propiedad y que en este sentido dicho incumplimiento habilitaría a la Administración a adoptar medidas con la finalidad de corregir la situación. En este ámbito el padrón es un medio idóneo para activar los servicios de inspección y detectar situaciones de sobreocupación, en tal caso es cuando los municipios pueden ejercer sus competencias sobre el control de las condiciones de las viviendas, lo cual no significa que el Ayuntamiento en cuestión esté siempre dispuesto a actuar. Los entes municipales utilizan distintos tipos de medidas para evitar la sobreocupación, aunque la más relevante es la denegación de la inscripción padronal. También se puede acudir a la revisión de oficio, exigir la cédula de habitabilidad, la autorización de



la persona empadronada, limitar los empadronamientos en cadena, exigir documentación complementaria en viviendas ya ocupadas y comprobar la autenticidad de la documentación. En determinados supuestos puede llegar incluso a parecer que hay una mayor preocupación, por parte de los entes locales, para no existan pruebas documentales como las que el padrón municipal aporta que por solucionar el problema de la sobreocupación y las infraviviendas<sup>(4)</sup>.

Que los entes locales con medidas que dificultan el empadronamiento pretendan esgrimir una forma de evitar la sobreocupación, no significa que en realidad se consiga esa finalidad ni que deje de ser una medida difícilmente justificable desde el principio de igualdad en la aplicación de la ley, ya que, sólo se dirige a las personas extranjeras. Ciertamente el problema de raíz se encuentra en la difícil situación de la vivienda en España puesto que la ubicación en infraviviendas no sólo afecta a extranjeros, lo que ocurre es que como en otros casos (por ejemplo el acceso a ayudas sociales) la inmigración supone una especie de lupa para visualizarlo.

Si bien la voluntad de que el padrón responda de la forma más objetiva posible a la realidad no resulta criticable, sí lo es el hecho de cómo evidenciar que en efecto la vivienda que se alega no constituye el domicilio real del extranjero. Salvo casos palmarios en los que, por ejemplo, el extranjero lleve tiempo sin residir ni siquiera en el municipio aunque no haya modificado su inscripción padronal, la verificación de este supuesto puede resultar como mínimo controvertida, como veremos más adelante. Lo que parece obvio es que no sirve para hacer frente al enorme problema de acceso a la vivienda de la población inmigrante, que sobredimensiona la que sufre el conjunto de la población<sup>(5)</sup>. El hecho de que se deniegue el empadronamiento de una persona en un determinado domicilio por entender que estamos en una situación de sobreocupación no garantiza que no se intente otro empadronamiento, en otro lugar, que igualmente puede ser fraudulento<sup>(6)</sup>.

Conviene destacar que en las mencionadas infracciones no se hace ninguna distinción respecto a la situación administrativa en la que se encuentre el

(4) AGUADO CUDOLÀ, Vicenç. «Inscripció al padró municipal en casos de sobreocupació d'habitatges», VV. AA.: *Informe Pi i Sunyer sobre la gestió municipal de l'empadronament dels immigrants*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Barcelona, 2008, pp. 67-92.

(5) MORENO FUENTES, Francisco Javier; ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, Ana y MORENO FERNÁNDEZ, Luís. «Inmigración, Diversidad y Protección Social en España» *Revista española del tercer sector*, nº. 4, 2006, pp. 53-98; IRIONDO MÚGICA, Iñaki y RAHONA LÓPEZ, Marta. «Vivienda y condiciones de vida de los inmigrantes en España», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 80, 2009, pp. 269-291 y LA SPINA, Encarnación. «El criterio de adecuación aplicado al derecho a la vivienda de los inmigrantes: una geometría variable», *Migraciones*, nº 26, 2009, pp. 41-83.

(6) AGUADO CUDOLÀ, Vicenç. «Inscripció al padró municipal en casos de sobreocupació d'habitatges», VV. AA.: *Informe Pi i Sunyer sobre la gestió municipal de l'empadronament dels immigrants*, o op. cit., p. 92.



extranjero que se inscribe en el padrón. Con las modificaciones de las sanciones ambas infracciones pasan a estar penalizadas con una multa de 501 hasta 10.000 euros.

### 3 LA APLICACIÓN DE LA LEY

Junto a las ya de por sí restrictivas medidas legales en el ámbito de la extranjería en relación al padrón, la contaminación de la política de inmigración centrada en el control en el ámbito local ha llevado a determinados Ayuntamientos a interpretar de modo restrictivo e incluso ilegal la normativa vigente. Sin duda el caso más mediático ha sido el del Ayuntamiento de Vic, que cuenta entre sus habitantes con una significativa presencia de inmigrantes<sup>(7)</sup>, pero también otros Ayuntamientos han dificultado la inscripción padronal especialmente de las personas extranjeras en situación irregular en el ámbito de Cataluña<sup>(8)</sup> como, por ejemplo, Salt y en otras Comunidades como es el caso de Torrejón de Ardoz, Ceuta o Melilla. En todos los supuestos las propuestas en torno a la aplicación de la norma para restringir el empadronamiento a la vez que generar un temor al mismo en las personas extranjeras por la manipulación posterior de los datos obrantes en el padrón, se ha hecho bordeando la legalidad. Tomamos como referencia el caso de Vic por ser el que planteó la consulta que ha dado lugar a la clara interpretación mantenida por la Abogacía del Estado y también por ser el que inicialmente suscitó la consulta a la Comisión Europea. Lo de menos es que el supuesto tomado como ejemplo sea el de Vic o cualquier otro, lo sustancial es lo que subyace, es decir, el imperativo de interpretar la legislación vigente acorde a Derecho sin tomarla como excusa y sin permitir confusiones (con pretensiones más o menos políticas) para limitar el estatuto jurídico de determinadas personas en España.

En el caso concreto del Ayuntamiento de Vic el problema suscitado se centraba en la validez y suficiencia para la inscripción padronal de un pasaporte que no contara con el preceptivo visado. Si acudimos a la LODYLE, su artículo 25, viene a indicar la necesidad de entrar en territorio español, siempre que no exista prohibición expresa al respecto, con el pasaporte (expedido válidamente y en vigor) o el documento de viaje que acredite la identidad siempre que éste sea válido para tal fin según los convenios internacionales suscritos por España. Además, salvo en los casos en que se establezca lo contrario en los

(7) GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Lucía. El impacto sociodemográfico de la inmigración extranjera en Vic (Osona, Cataluña, España), *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, nº 36, 2005, pp. 451-464.

(8) Así por ejemplo, como referencia, puede consultarse los datos sobre Cataluña en SÁNCHEZ, Carme, SAMPER, Sarai y MORENO, Raquel, «Dades per a la inscripció al padró municipal», VV. AA.: *Informe Pi i Sunyer sobre la gestió municipal de l'empadronament dels immigrants*, op. cit., pp. 18-55.



convenios internacionales suscritos por España o en la normativa europea, es exigible el visado. De una lectura sesgada de este precepto el Ayuntamiento de Vic conectaba esta exigencia para la entrada legal en territorio español con la inscripción padronal y concluía que con pasaporte sin visado no era posible realizar dicha inscripción, o lo que es lo mismo que los extranjeros en situación irregular no podían empadronarse.

Esta interpretación, un tanto general de los criterios legales exigidos en el momento de la entrada, fue consultada en informes privados solicitados por el Ayuntamiento en los que se recordaba que la actuación municipal no podía ser considerada incorrecta o contraria a Derecho en la medida en que no se había traducido en una Ordenanza o Disposición Administrativa del Ente local y que, en todo caso, el mencionado artículo 25 LODYLE plantea dudas. Por ello, se recomendaba al Ayuntamiento de Vic que formulara una consulta al Ministerio del Interior para que informara sobre los requisitos exigibles en el empadronamiento municipal de nacionales de terceros Estados no comunitarios, ya que el mencionado Ministerio es el que tiene la competencia para declarar la validez o suficiencia de los pasaportes de tales nacionales que no contengan el visado al que se refiere el artículo 25 LODYLE<sup>(9)</sup>.

Realizada la consulta por parte del Ayuntamiento de Vic, la Abogacía General del Estado emitió un informe en relación a la aplicación de la normativa reguladora del padrón municipal<sup>(10)</sup>, que debe tenerse en cuenta para desvincularlo definitivamente de la política de inmigración, como instrumento de identificación de extranjeros en situación irregular o como mecanismo para dificultar el ejercicio de determinados derechos sociales.

En efecto no puede obviarse que el estrecho vínculo entre el ejercicio de los derechos sociales y el empadronamiento hace que las exigencias en torno a éste supongan una limitación de tales derechos. En este sentido desde que la LO 4/2000 vinculó el ejercicio de determinados derechos a la inscripción padronal especialmente para los inmigrantes en situación irregular, y su primera reforma en la LO 8/2008 lo recortara en algunos derechos, la importancia del padrón municipal no ha dejado de crecer. Derechos básicos y fundamentales en la integración como el de asistencia sanitaria y el de educación han quedado vinculados al empadronamiento para disfrutarlos en condiciones de igualdad con los españoles. Además el padrón sirve, por poner sólo dos ejemplos, tanto para verificar la estancia continuada en un posible proceso extraordinario de normalización, cuanto para conseguir el informe de inserción social del

(9) *Dictamen Roca Junyet*, Barcelona, 18 de gener de 2010.

(10) *Informe de la Abogacía General del Estado relativo a la aplicación de la normativa reguladora del padrón municipal con objeto de resolver la consulta del Ayuntamiento de Vic*, Madrid, 20 de enero de 2010.



Ayuntamiento del lugar en el que el extranjero tiene su domicilio habitual necesario para regularizar su situación por la vía del arraigo social. Por todo ello el padrón ya no es un mero registro administrativo sino un instrumento de integración/exclusión<sup>(11)</sup>.

La conclusión a la que llega el Informe de la Abogacía General del Estado es que el empadronamiento procede en el caso de los extranjeros aunque éstos no residan legalmente en territorio español, es decir, aunque no cumplan los requisitos de la LODYLE y su reglamento de desarrollo de acuerdo con la ponderación y consideración conjunta de distintos argumentos a partir de los artículos 15 a 18 de la Ley 7/1985, Reguladora de Bases del Régimen Local y el Título II del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales<sup>(12)</sup>.

Según los artículos 15 y 16, 1 de LRRL el padrón municipal es «un registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio», en el que toda persona que viva en España está obligada a inscribirse. Este registro permite determinar la población del municipio, otorgar la condición de vecino una vez que la inscripción se ha producido, y acreditar la residencia y el domicilio habitual. Además los datos del padrón servirán para la configuración del censo electoral de acuerdo con lo previsto en la Ley de Régimen Electoral General y para la elaboración de estadísticas oficiales según lo establecido en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística pública<sup>(13)</sup>, lo cual no supone que las personas inscritas en el padrón, por ese mero hecho, estén necesariamente en el censo o puedan votar.

Dichos preceptos, como apunta el mencionado informe, no distinguen en relación a la obligación de inscribirse en el padrón municipal entre nacionales y extranjeros. Por tanto, no existe un supuesto específico para los extranjeros que permita exigirles que su residencia sea legal de acuerdo con las previsio-

(11) Vid. SOLANES, Ángeles y CARDONA, María Belén, *Administración local y derechos de los inmigrantes: la relevancia de la inscripción padronal*, SIMÓ NOGUERA Carles y TORRES PÉREZ, Francisco, *La participación de los inmigrantes en el ámbito local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 133-174.

(12) La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE de 3 de abril), modificada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, sobre el Padrón municipal (LRRL). La ley 4/1996 supuso un cambio drástico en el sistema de empadronamiento vigente hasta el momento. El R.D. 1690/1986 aprobó el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (RPDT), en cuyos artículos 53 y siguientes se regula la población y el padrón municipal. Dicho reglamento fue adaptado a las previsiones de la ley 4/1996 por el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre. De la lectura de los mencionados preceptos se desprende que el empadronamiento es además de un derecho una obligación. Así el ayuntamiento está facultado (artículo 57 del reglamento) para empadronar de oficio a las personas que detecte que viven en su término municipal y no están empadronadas. Conviene asimismo tener presentes las potestades de actuación que el Ayuntamiento tiene en el cese y renovación de la inscripción padronal, vid. EZQUERRA HUERVA, Antonio, «Baixa i renovació de la inscripció d'estrangers en el padró municipal d'habitants», VV. AA., *Informe Pi i Sunyer sobre la gestió municipal de l'empadronament dels immigrants*, op. cit., pp. 94-127.

(13) Vid. PÉREZ VELASCO, María del Mar. El acceso a los datos de los extranjeros inscritos en el padrón (Comentario a la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre), *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 5, febrero 2004, pp. 109-122, en concreto p. 111.



nes de la LODYLE. Dicha exigencia, dada su trascendencia, hubiera requerido una precisión expresa por parte del legislador que no se ha dado ni puede deducirse de los preceptos legales. En idéntico sentido se pronuncian los artículos 53.1 y 54.1 del RPDT, que prácticamente reproducen los mencionados artículos 15 y 16 de la LRBRL, al señalar qué tipo de registro es el padrón y el deber de inscripción.

Así el Informe de la Abogacía General del Estado entiende, que los preceptos normativos mencionados vinculan la obligación de inscribirse con el hecho o dato fáctico de vivir en territorio español y residir de forma habitual en un determinado municipio no con el dato jurídico de residencia de la LODYLE.

El padrón municipal, además de ser un registro administrativo de vecinos, es un fichero informatizado o automatizado, y por tanto las datos personales que consten en él están sujetos al régimen jurídico de la Ley Orgánica de Protección de Datos, además de la LRBRL que lo crea y el RPDT que la desarrolla. En este sentido el padrón municipal, está sujeto al contenido constitucionalmente declarado del derecho fundamental a la protección de datos<sup>(14)</sup>, como veremos más adelante al analizar las consecuencias prácticas de la inscripción padronal.

No obstante, teniendo en cuenta la diversidad de datos que constan en el padrón, pueden existir otras finalidades municipales, que no siendo incompatibles con las principales antes señaladas, permitan utilizar los datos padronales. Así, por ejemplo, los artículos 25 y 26 de la LRBRL reconocen competencias en este sentido a los Ayuntamientos de forma que la utilización de los datos del padrón municipal necesarios para el cumplimiento eficaz de la competencia municipal se considera una finalidad compatible con la atribuida como principal a dicho registro. Del mismo modo, los concejales de las corporaciones locales pueden tener acceso a los datos del padrón de acuerdo con lo legalmente previsto<sup>(15)</sup>.

Si el padrón cumple una función estadística de vital importancia para tener un conocimiento fiable de las personas que viven en un municipio, es evidente que la información que contiene además de la relevancia que en sí misma presenta tiene una gran utilidad para la planificación de los servicios públicos. Desde este punto de vista, lo que interesa saber no es la situación administrativa a partir de la cual una persona habita en un municipio, sino el hecho de

(14) VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio. Protección de datos personales y padrón municipal, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 1, febrero de 2003, pp. 89-104.

(15) Vid. Artículos 11.1 y 21 de la LOPD y artículo 14 a 16 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, en los que se concreta el modo en que debe producirse la solicitud de datos y las particularidades para el ejercicio de la consulta.



que vive allí. Lo que se espera del padrón es, por tanto, que permita conocer la población real de un municipio, a partir de la cual es posible programar y organizar los transportes públicos, los servicios educativos, sanitarios, sociales, etc., ya que toda la población, nacionales y extranjeros (regulares o no) acudirán a dichos servicios.

Así pues, si entre las funciones que se atribuyen al padrón municipal está la de conocer cuál es la población de un municipio, lo que en realidad hace este registro es dar fe de que una persona vive (habita) en un municipio. En este sentido la Ley de Bases del Régimen Local mantiene que la inscripción en el padrón municipal de los extranjeros no constituirá prueba de su residencia legal en España ni les atribuirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España<sup>(16)</sup>. Por tanto, dicha inscripción debe considerarse prueba no de la residencia legal en España sino del domicilio donde viven las personas que están en nuestro país de cara a la consecución de un importante efecto jurídico: la posibilidad de disfrutar de determinados derechos aunque el extranjero no sea residente legal.

Siendo el legislador consciente del hecho que la residencia legal no constituía un requisito para la inscripción padronal, no se hacía referencia a ella en el artículo 16.2 de la LRBRL al señalar los datos que se considera obligatorios en la inscripción en el padrón municipal<sup>(17)</sup>. La reforma de este artículo realizada por la LO 14/2003 concretó su apartado f) señalando los documentos a exigir si se trata de extranjeros:

1. El número de la tarjeta de residencia en vigor en el caso de ciudadanos nacionales de Estados miembros de la Unión Europea, de los Estados parte en el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que se extienda el régimen jurídico de éstos en virtud de convenio internacional.

2. El número de identificación de extranjero que conste en documento en vigor expedido por las autoridades españolas, o en su defecto, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, en el caso de los extranjeros no incluidos en el apartado anterior.

(16) Artículo 18. 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE de 3 de abril), modificada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, sobre el padrón municipal y por la ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

(17) Artículo 16.2 LRBRL: «La inscripción en el Padrón municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos: a) nombre y apellidos; b) sexo; c) domicilio habitual, d) nacionalidad; e) lugar y fecha de nacimiento; f) número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros, del documento que lo sustituya (este apartado fue modificado por la LO 14/2003 incorporando las exigencias que se señalan en el texto); g) certificado o título escolar o académico que posea; h) cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del censo electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución».



Al pronunciarse sobre esta cuestión el Informe de la Abogacía General del Estado señala que la referencia a la inscripción en el padrón constando tan sólo el número de pasaporte en vigor permite entender que para que ésta se dé no es condición exigible que el extranjero se encuentre en situación administrativa regular en territorio español, si no que pueden obtenerla quienes se encuentren en el mismo por tiempo superior a la situación de estancia a la que se refiere la LODYLE, sin tener la pertinente autorización administrativa. En ningún caso, los preceptos de la LRBRL y del RPDT requieren a los servicios de la Corporación Local para que procedan a comprobar la residencia legal del extranjero como requisito para su inscripción padronal, puesto que se entiende que dicha función no es competencia de las Corporaciones Locales<sup>(18)</sup>.

Otro de los datos que necesariamente debe figurar en el padrón y que puede resultar especialmente polémico en el caso de los extranjeros en situación irregular, es el del domicilio habitual. Sobre esta cuestión son fundamentales las aclaraciones de la resolución de 21 de julio de 1997<sup>(19)</sup>. Sobre la importancia de esta Resolución, apunta el Informe de la Abogacía General del Estado que la misma es dictada por la Administración General del Estado en desarrollo y ejercicio de sus competencias en el ámbito de la conformación del padrón, puesto que a las Corporaciones Locales no les compete dictar instrucciones técnicas diferentes de las emanadas de los órganos de la Administración Central<sup>(20)</sup>.

Según dicha resolución el Ayuntamiento debe llevar a cabo la inscripción sin «realizar ningún control sobre la legalidad o ilegalidad de la residencia en territorio español de ninguno de sus vecinos». Es más, remarca que no es misión del Padrón «controlar los derechos de los residentes» y que «la inscripción padronal no es un acto administrativo idóneo para que de él se extraigan consecuencias jurídicas ajenas a su función»<sup>(21)</sup>.

Estas afirmaciones tienen una especial relevancia en el caso del extranjero irregular que decida inscribirse en el Padrón del municipio en el que reside como forma de acceder al derecho a la sanidad o a la educación y, eventualmente, a otros derechos que pudieran concretarse por vía reglamentaria: la inscripción en el Padrón no puede ser utilizada como prueba policial para demostrar la situación de irregularidad de un extranjero en España ni como re-

(18) *Informe de la Abogacía General del Estado relativo a la aplicación de la normativa reguladora del padrón municipal*, op. cit., p. 6.

(19) Resolución de 21 de julio de 1997 (BOE de 25 de julio) en la que se dispone la publicación de la Resolución de 4 de julio 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.

(20) *Informe de la Abogacía General del Estado relativo a la aplicación de la normativa reguladora del padrón municipal*, op. cit., p. 7.

(21) Vid. Artículo 5 *Empadronamiento de extranjeros* de la Resolución de 21 de julio de 1997.



gistro de sujetos susceptibles de expulsión. La resolución es tajante en este sentido al afirmar que el control de la permanencia de ciudadanos extranjeros en España corresponde al Ministro del Interior que para ello se servirá de la ley encargada de regular los derechos y libertades de los extranjeros. El Padrón únicamente puede servir como «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...»<sup>(22)</sup>, es decir, dejar constancia de este hecho sin entrar a cuestionar los derechos.

Como expresamente se reconoce en la resolución de 21 de julio de 1997, en su artículo tercero, las altas en el Padrón no pueden ser utilizadas con otros fines que no sean los del ámbito municipal. Así el alta de las personas extranjeras debe producirse con independencia de que éstas tengan o no regularizada su situación en el Registro del Ministerio del Interior, es decir, con independencia de que cumplan los requisitos para ser considerados como extranjeros *regulares* por la legislación de extranjería vigente<sup>(23)</sup>. Para el cumplimiento de esta previsión, que admite la inclusión de extranjeros indocumentados en el padrón, basta que el documento acreditativo que en general se exige para realizar dicha inscripción se sustituya, en el caso de indocumentados, por documento oficial expedido por las autoridades de los países de origen, o por el número del pasaporte.

Por lo que se refiere al título que legitime la ocupación de la vivienda, que exige el artículo 59.2 RPDT, es suficiente con que el extranjero presente un contrato de arrendamiento (que difícilmente tendrá a su nombre si se encuentra en situación irregular), un contrato de suministro o un recibo de cualquier servicio de la vivienda. Incluso en los casos en los que no se dispusiera de ninguno de los mencionados documentos y se alegara, por ejemplo, que se convive con un amigo o familiar y que no existen documentos relativos a la vivienda que estén a nombre propio, el extranjero irregular podría igualmente inscribirse en el padrón, ya que, es al gestor municipal a quien corresponde comprobar la veracidad de que quien desea inscribirse en el padrón habita en el domicilio que alega<sup>(24)</sup>.

Puede así concluirse, que si bien los preceptos de la LODYLE concretan los requisitos para la residencia legal en territorio español, lo que exige la norma-

(22) Vid. Primer párrafo del Artículo 3 *Comprobación de datos* de la Resolución de 21 de julio de 1997.

(23) Cfr. SÁNCHEZ, Carme, SAMPER, Sarai y MORENO, Raquel, «Dades per a la inscripció al padró municipal», VV. AA.: *Informe Pi i Sunyer sobre la gestió municipal de l'empadronament dels immigrants*, op. cit., pp. 23-30

(24) Artículo 3 *Comprobación de datos* de la Resolución de 21 de julio de 1997: «... el gestor municipal debería comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón, con completa independencia de que el legítimo propietario ejercite sus derechos ante las autoridades o tribunales competentes, que nunca serán los gestores del Padrón».



tiva relativa al padrón municipal no es la residencia legal sino la residencia habitual en el término municipal, lo cual no se ha visto alterado por las modificaciones introducidas por la LO 2/2009. Por tanto, en relación a la concreta consulta planteada por el Ayuntamiento de Vic no resulta procedente denegar la inscripción alegando que el ciudadano extranjero no reside legalmente en España. Por ello a los efectos de tramitar las solicitudes de los extranjeros de inscripción en el padrón municipal, es válido y suficiente el pasaporte aunque no tenga el preceptivo visado al que se refiere la LODYLE<sup>(25)</sup>.

A pesar de la perspicuidad del informe presentado por la Abogacía General del Estado en enero de 2010, que desde el conocimiento de la legalidad sólo puede compartirse, probablemente debido al impacto mediático de estas propuestas municipales la cuestión llegó hasta la Comisión Europea. En efecto, en marzo de 2010 se presentó ante la misma una pregunta escrita en torno a la inscripción en el padrón municipal de ciudadanos extracomunitarios y su compatibilidad con la Directiva 2008/115/CE (de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular)<sup>(26)</sup>.

Así a raíz del caso de Vic se planteaba la dicotomía entre la decisión del Gobierno español de entender, sobre la base de la LODYLE, que el ayuntamiento no tiene competencia para ejercer el control de legalidad en cuanto a la residencia legal o no de un extranjero en el territorio español, teniendo la obligación de incorporar al extranjero a su padrón; y la normativa europea en virtud de la cual nadie puede residir en un Estado europeo sin el correspondiente visado en el territorio aludiendo a la mencionada directiva y también recordando que el padrón, como veíamos anteriormente, está conectado al disfrute de derechos. Así, en esta cuestión directamente se planteaba si «¿es posible, de conformidad con la normativa europea, que en materia de inmigración una administración local no compruebe, a la hora de incluir los nacionales extracomunitarios, su legalidad o ilegalidad de residencia en la Unión Europea? ¿Puede un Estado miembro de la Unión Europea determinar que las administraciones locales de su ámbito territorial no tengan en cuenta el principio de legalidad?»<sup>(27)</sup>.

En su respuesta la Comisión insiste en el mandato del artículo 6.1 de la citada Directiva en función del cual los Estados deben expedir una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situa-

(25) Informe de la Abogacía General del Estado relativo a la aplicación de la normativa reguladora del padrón municipal, op. cit., p. 10.

(26) Diario Oficial de la Unión Europea de 24 de diciembre de 2008.

(27) Pregunta escrita de Ramón Tremosa i Balcells (ALDE) a la Comisión sobre la inscripción en el padrón municipal de los ciudadanos extracomunitarios y Directiva 2008/115/CEE. P-168/10. 9 de marzo de 2010.



ción irregular en su territorio. Lo cual no obsta, como el propio artículo 6.4 de la Directiva señala que el Estado en cuestión puede decidir conceder a un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio un permiso de residencia autónomo o una autorización que otorgue un derecho de estancia por razones humanitarias o de cualquier otro tipo, en cuyo caso no habría que expedir la decisión de retorno. Ante esta doble opción que los Estados tienen (bien expedición de decisión de retorno o autorización), éstos siguen manteniendo la potestad para determinar con arreglo a la legislación nacional en qué nivel administrativo se toman las decisiones relacionadas con el retorno o con la concesión del derecho de permanencia. Finalmente la Comisión recuerda la necesidad de trasponer la directiva con fecha máxima de 24 de diciembre de 2010 instando a los Estados a adoptar las medidas formales para su cumplimiento con anterioridad a esa fecha<sup>(28)</sup>.

Una lectura estricta, ligada al cumplimiento de la normativa europea y de la española de la respuesta dada por la Comisión puede servir para avalar la actuación del Gobierno español en las líneas argumentales esgrimidas en el Informe de la Abogacía General del Estado. Así como la Comisión propone, España ha procedido a la trasposición de la Directiva 2008/115/CE con la LO 2/2009, por tanto dentro del plazo establecido. Asimismo, teniendo en cuenta la posibilidad del Estado de determinar en qué nivel administrativo se concede o no la autorización de estancia a personas que se encuentren en situación irregular, el ordenamiento jurídico español ha optado, en la LODYLE, porque dicha cuestión se dirima a nivel estatal, que no local. Ello no impide que la administración central se valga de un instrumento tan vital como el padrón municipal (recordémoslo una vez más: único registro que visibiliza a las personas en situación irregular) para que a través de la figura del arraigo proceder a la concreción de autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales.

## 4 CONSECUENCIAS PREVIAS A NIVEL MUNICIPAL DE LAS NUEVAS PREVISIONES LEGALES

Si volvemos sobre las modificaciones introducidas por la LO 2/2009 en el padrón municipal podemos valorar el alcance práctico de las nuevas previsiones legales y el desincentivo que suponen para que se lleve a cabo la inscripción padronal, especialmente en el caso de sujetos en situación administrativa irregular.

(28) Respuesta de la Sra. Cecilia Malmström (en nombre de la Comisión) a la pregunta escrita del europarlamentario Sr. Ramón Tremosa i Balcells (ALDE). P-1687/10ES. 7 de abril de 2010.



Respecto a la infracción recogida en el artículo 53.1 c) LODYLE puesto que alude a la falsedad en la declaración de los datos obligatorios para cumplimentar el alta en el padrón municipal hay que acudir a lo establecido en el artículo 17 LRBRL que se refiere a los datos que los ciudadanos deben facilitar a los Ayuntamientos para la inscripción. Entre ellos, como señalábamos, el nombre y apellidos, el sexo, el domicilio habitual, la nacionalidad, el lugar y fecha de nacimiento, el número de identificación personal, el certificado o título escolar o académico que se posea y cualesquiera otros datos que puedan ser necesarios para la elaboración del censo electoral. La posibilidad de sancionar la falsedad en estos datos no es una novedad, el artículo 107 del RPDT ya la establecía reconduciéndola al artículo 59 del Real Decreto 781/1986, sin perjuicio de que pudiera incurrirse en otro tipo de responsabilidad. Lo significativo ahora es su conexión en la Ley de derechos y libertades de los extranjeros que no tendría, en mi opinión que abordar esta materia de modo específico puesto que ya existe un régimen general que regula el padrón.

La ambigüedad con la que está redactado el precepto de la LODYLE suscita como mínimo dudas respecto a si la falsedad en cualquiera de los mencionados datos debe entenderse como infracción a los efectos señalados por el artículo 53.1 c). Ciertamente su ubicación en el contexto de la legislación de extranjería podría llevar a un interpretación restrictiva entendiendo que no cualquier falsedad en los datos que han de figurar en el padrón puede ser sancionada por esta vía, sino tan sólo aquellas falsedades contrarias a los fines previstos en la LODYLE, por ejemplo en relación a procedimientos de arraigo o de reagrupación familiar<sup>(29)</sup>. En tal caso, dicha falsedad para el ejercicio de derechos como la sanidad o la educación en el caso de menores, por ejemplo, no sería sancionable. Esta lectura no es, obviamente, la única que puede deducirse del escueto precepto legal.

En el mismo sentido, son posibles diversas variantes en relación a la actuación pasiva por parte del sujeto obligado a inscribirse, en este caso el extranjero, y a la obligación de denunciar la infracción para que se instruya el correspondiente expediente sancionador. En el primer caso, no ha existido falsedad en los términos legalmente establecidos, por tanto, en el supuesto de ocultación no procedería propiamente sanción. En cuanto a la segunda cuestión, si se formulara a la luz de su ubicación material, como señalábamos anteriormente, podría ser aplicable sólo cuando los datos del padrón estuvieran directamente vinculados a un procedimiento de extranjería<sup>(30)</sup>.

(29) Cfr. MOYA, David. «Arrelament i reagrupació familiar», VV. AA.: *Informe Pi i Sunyer sobre la gestió municipal de l'empadronament dels immigrants*, op. cit., pp. 154-189.

(30) Vid. ZARAUZ, José. El padrón municipal en la Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros e España, *Revista de derecho migratorio y extranjería*, nº. 22, 2009, pp. 63-81.



El mismo tipo de argumentos pueden predicarse del nuevo artículo 53.2 d) en relación a la infracción en el consentimiento del empadronamiento, por parte del titular de la vivienda, cuando el extranjero de hecho no viva en la misma, es decir, cuando ésta no constituya su domicilio real. En la concreción de este término estriba la primera dificultad a la hora de concretar dicha infracción. En este sentido cabría preguntarse si hay que acudir estrictamente a la ya mencionada Resolución del INE de 4 de julio de 1997, o si en cambio al insistir en el carácter «real» del domicilio se alude a otras características no especificadas. Puesto que la mencionada Resolución, como vimos, autoriza para el empadronamiento, por ejemplo, al propietario o al arrendatario, podría plantearse, como en el supuesto anterior, si la infracción sólo afecta a la persona que firma la autorización para que pueda realizarse el empadronamiento, es decir, cuando no estemos ante una relación jurídica que ampare éste sin necesidad de que exista autorización.

La posibilidad de facilitar el empadronamiento estaba ya recogida en el RPDT incluso para los supuestos en lo que se carezca de domicilio. En este sentido el artículo 54.3 RPDT señala que en tal caso es necesario ponerlo en conocimiento de los servicios sociales del ámbito geográfico en el que la persona resida, entendiendo por tal aquel en el que se encuentre viviendo, tal como veíamos anteriormente. En el mismo sentido la mencionada resolución de 4 de julio de 1997 se refiere también a la necesidad de fijar el domicilio donde realmente vive cada vecino<sup>(31)</sup>. Con dicha pretensión favorece no sólo el empadronamiento en infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, incluso en lugares que carezcan totalmente de techo) si no también el denominado empadronamiento ficticio o social. Así toma como referencia para determinar el domicilio el hecho de que sea posible dirigir al empadronado una comunicación. Apelando a un criterio de razonabilidad, es decir que sea razonable esperar que esa comunicación llegue a conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección. La duda que se plantea es si el domicilio real al que ahora se refiere la LO 2/2009 debe determinarse también por este criterio de razonabilidad o si en cambio se valorarán otros aspectos.

Incluso, en aras de ese principio de razonabilidad, es viable aplicar el denominado empadronamiento ficticio en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y los Servicios sociales correspondientes tienen conocimiento de ello. En tal caso se exigen una serie de condiciones: que los Servicios Sociales estén integrados en la estructura orgánica de alguna Administración Pública; que los responsables de estos Servicios informen sobre la habitualidad de la residencia en el municipio del vecino que se

(31) Apartado 4 de la Resolución de 4 de julio de 1997.



pretende empadronar; que los Servicios Sociales indiquen la dirección que debe figurar en la inscripción padronal, y se comprometan a intentar la práctica de la notificación cuando se reciba en esa dirección una comunicación procedente de alguna Administración Pública. En estas condiciones, la dirección del empadronamiento será la que señalen los Servicios Sociales, pudiendo acudir, por ejemplo, a la dirección del propio Servicio, la del Albergue municipal, la del punto geográfico concreto donde ese vecino suele pernoctar, etc.

La ambigüedad de la infracción del artículo 53.2 d) LODYLE alcanza también a la posibilidad de sancionar conductas por omisión, es decir, al hecho de sí resultaría constitutivo de la mencionada infracción que el titular de la vivienda, que debía dar la autorización para el empadronamiento, no ponga en conocimiento de la administración un posible cambio posterior que hace que, de hecho, ese ya no sea el domicilio real del extranjero. Tal como se planteaba en el caso anterior, sería recomendable interpretar que no cabe infracción por omisión, ya que la regulación legal tan sólo alude de forma expresa a la acción de autorizar el empadronamiento. La obligación de comunicar el cambio en el domicilio a efectos del empadronamiento correspondería, en todo caso, al sujeto empadronado sin que fuera extensible a los ciudadanos la obligación de denuncia, de acuerdo con la regulación de la LRBRL y el RPDT<sup>(32)</sup>.

El modo agravado de esta segunda infracción viene concretado en el artículo 54.1 e) LODYLE que sanciona la conducta del artículo 53.2 d) LODYLE pero cuando ese consentimiento para el alta padronal se produzca con ánimo de lucro. La carga de la prueba en este caso hace el supuesto, al menos, poco viable. El demostrar que la autorización se realizó de forma lucrativa supone una prueba diabólica que además colocaría al sujeto afectado en el punto de mira de la infracción 53.2 d) LODYLE ya que no existe ningún mecanismo previsto en la norma que permita a dichas personas denunciar este tipo de actuaciones y ni verse afectadas por el régimen de infracciones y sanciones.

Con este tipo de previsiones normativas, el legislador ha tomado definitivamente conciencia de la capacidad del padrón municipal como instrumento de control en el ámbito de la extranjería, obviando la capacidad de actuar como elemento de integración en la dimensión social que el mismo debería tener<sup>(33)</sup>.

La Disposición Adicional Quinta de la LODYLE insiste en que el Instituto Nacional de Estadística, en lo relativo al Padrón Municipal de Habitantes, facilitará a los órganos de la Administración competentes el acceso directo a los fiche-

(32) ZARAUZ, José, *El padrón municipal en la Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros e España*, op. cit., pp. 77-78.

(33) SOLANES, Ángeles y CARDONA, María Belén, *Administración local y derechos de los inmigrantes: la relevancia de la inscripción padronal*, op. cit., pp. 133-174.



ros, sin que sea preciso el consentimiento de los interesados, de acuerdo con la legislación sobre protección de datos. Asimismo éstos facilitarán a las Comunidades Autónomas la información necesaria para ejercer sus competencias sobre autorizaciones iniciales de trabajo sin que tampoco sea preciso el consentimiento de los interesados. Además de esta corriente interadministrativa de datos el Ministerio del Interior mantendrá un Registro central de extranjeros, que deberá desarrollarse por la vía reglamentaria, en el que se establecerá la interconexión necesaria para que en la aplicación informática común conste la información que pueda repercutir en la situación administrativa de los extranjeros.

Por supuesto, sigue prevaleciendo el régimen de protección de los datos que figuran en el padrón<sup>(34)</sup>. Esta disposición viene a flexibilizar el tratamiento de dicho datos por parte de las distintas administraciones públicas y a restringir más la imprescindible normalización del fenómeno migratorio en el ámbito municipal, pero ello no supone que los entes municipales puedan exceder esos parámetros legales.

Respecto a esta cuestión es destacable el dictamen emitido por la Agencia Catalana de Protección de Datos al ser consultada para que valorara si la cesión de datos de oficio por parte de los ayuntamientos en relación a los datos de carácter personal que aparecen en el padrón municipal relativos a personas extranjeras en situación irregular, a la administración pública competente en materia de extranjería, podría suponer una vulneración de la legislación sobre protección de datos<sup>(35)</sup>.

La Agencia comienza señalando que en el momento de la elaboración del dictamen no se dispone de toda la información necesaria para evaluar de forma exhaustiva la proporcionalidad de la medida legal establecida, pero aún así señala que no se puede descartar la existencia de medidas alternativas que permitan compatibilizar el derecho a la protección de datos y las necesidades propias de la ejecución efectiva de las medidas previstas en la legislación de extranjería.

Así la mencionada Agencia concluye que el acceso por parte de la Dirección General de Policía a los datos de carácter personal que figuran en el padrón municipal de habitantes en relación a personas extranjeras en situación irregular, en el ejercicio de sus competencias en materia de control y permanencia de los extranjeros en España, puede avalarse en la Disposición Adicional Séptima de la LRBRL, en la redacción dada por la L.O. 14/2003. Ahora

(34) Cfr. AGUADO, Vicenç i VILLAVARDE, Ignacio. «Accés i cessió de les dades del padró», VV. AA.: *Informe Pi i Sunyer sobre la gestió municipal de l'empadronament dels immigrants*, op. cit., pp. 129-153.

(35) Agència Catalana de Protecció de Dades, «Dictamen en relació amb la consulta formulada sobre la possibilitat que els ajuntaments pugui facilitar d'ofici dades de caràcter personal del Padró municipal d'habitants relatives a persones estrangeres que es troben en situació irregular, a l'administració pública competent en matèria d'extranjería», CNS 10/2010.



bien, en el cumplimiento de dicha disposición no resulta necesario ni justificado desde el punto de vista de la normativa de la protección de datos que los ayuntamientos comuniquen de oficio a la Dirección General de Policía los datos de las personas que se inscriban en el padrón.

En el resto de supuestos, según lo establecido en la Disposición Adicional Quinta de la L.O. 4/2000, para la obtención de datos del padrón por parte de las administraciones competentes que resulten necesarios para la tramitación de los procedimientos previstos en la L.O. 4/2000 existe la vía específica de la que dispone el Instituto Nacional de Estadística. Teniendo en cuenta que éste es el régimen legal vigente, la Agencia recomienda intentar buscar una solución que permita compatibilizar la implementación de políticas efectivas de control de la permanencia de las personas extranjeras en España con el contenido esencial del derecho fundamental a la protección de datos.

En realidad este informe, como el de la Abogacía General del Estado, no se aparta de la estricta legalidad en la interpretación de la norma vigente y viene a reiterar lo ya manifestado por la Agencia (nacional) de Protección de Datos al ser consultada sobre las previsiones de la ley 14/2003. En tal ocasión dicha Agencia ya aclaró que respecto al padrón la cesión de datos a los que la normativa se refería quedaría limitada al nombre y domicilio contenidos en el padrón municipal y exclusivamente para las finalidades semejantes a las previstas en dicho registro administrativo, es decir, la determinación de la condición de vecino y de la residencia en el municipio. Así insistió en que aunque la comunicación de los datos a la que se refería la ley 14/2003 podría tener encaje en el artículo 16.3 de la LRBRL, la alusión a las competencias legalmente establecidas ha de entenderse que hace referencia sólo a las administrativas que expresamente se recogen en la ley de extranjería que en tal momento no se refería en ningún caso a los ayuntamientos<sup>(36)</sup>.

El padrón, por tanto, está sometido tanto a un régimen general cuanto particular en el ámbito de la extranjería que no puede ser obviado por las Administraciones, en el supuesto que nos ocupa por los Ayuntamientos, puesto que en tal caso estaríamos en el ámbito de la ilegalidad, atendiendo siempre al principio de imperio de la ley conjugado con la jerarquía normativa. Afortunadamente en un Estado de Derecho como mantenía Aristóteles «es preciso preferir la soberanía de la ley a la de uno de los ciudadanos; y por este mismo principio, si el poder debe ponerse en manos de muchos, sólo se les debe hacer guardianes y servidores de la ley»<sup>(37)</sup>.

(36) *Informe de la Agencia de Protección de Datos*, 22 de mayo de 2003, emitido a propósito del anteproyecto de ley que dio finalmente como resultado la aprobación de la ley 14/2003.

(37) ARISTÓTELES, *La Política*, Libro Tercero, Capítulo XI.