



**Resolución del Ararteko de 2 de mayo de 2011, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Trucíos que rectifique la fecha de efectos del alta en el padrón de habitantes de una persona de nacionalidad palestina.**

Antecedentes

1. La asociación no gubernamental SOS Racismo-Bizkaiko SOS Arrazakeria planteó una queja, en nombre de (...), por la exigencia de documentación complementaria para empadronarse en el municipio de Trucíos.

De la información facilitada por la asociación resulta que, en un primer momento, el ayuntamiento le deniega oralmente el empadronamiento porque dice no reconocer un pasaporte palestino (consta expedido siguiendo el acuerdo de autogobierno palestino, en conformidad con el acuerdo de Oslo, firmado en Washington el 13/9/1993).

Posteriormente, el interesado intenta de nuevo el empadronamiento aportando su tarjeta de residencia de extranjero, en vigor (validez hasta 5-9-2015), donde consta su nacionalidad palestina, en su modalidad de régimen comunitario por familiar ciudadano de la unión.

Sin embargo, recibe un escrito del Ayuntamiento de Trucíos que indica lo siguiente:

*“Comunico a Vd. que la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el día 8 de noviembre del actual, adoptó por unanimidad el siguiente acuerdo:*

*“Trasladar a (...) que deberá completar la documentación presentada en este Ayuntamiento con el correspondiente certificado del Registro Central de Extranjeros”.*

*Lo que le traslado para su conocimiento y efectos.”*

Tras recibir la reclamación, el ararteko solicitó información sobre la queja al Ayuntamiento y le trasladamos una primera reflexión sobre el particular.

2. Sin haber recibido todavía la solicitud de información del ararteko, el alcalde nos comunicó telefónicamente que la solicitud de empadronamiento del interesado ya había sido atendida con el alta en el padrón de habitantes desde el día 20 de diciembre de 2010. En consecuencia, entendimos que el problema planteado había quedado resuelto.

Sin embargo, con posterioridad a dar por finalizada nuestra intervención, el interesado nos indicó su discrepancia con la circunstancia de que los efectos de la inscripción en el padrón de habitantes lo fueran desde el 20 de diciembre





de 2010 y no desde la fecha en la que solicitó la inscripción, acompañando la documentación correcta que correspondía.

Por lo tanto, solicitamos nueva información al ayuntamiento sobre este particular, al entender que efectivamente la fecha de efectos debiera ser desde que presentó la solicitud con los documentos acreditativos necesarios.

El alcalde respondió a este planteamiento solicitando el archivo del expediente de queja, según las manifestaciones que indicaba y que, resumidamente, son las siguientes:

- Entiende el ayuntamiento lamentable que se dé trámite a una queja por la exigencia municipal de documentación complementaria que, legalmente, era exigible para que este ciudadano se pudiera empadronar.
  - El citado ciudadano no reseñó en su solicitud ninguna fecha concreta de efectos para su empadronamiento y aunque lo hubiera hecho tampoco se hubiera podido acceder a ello, ya que no (sic) se trataba de la subsanación en la presentación de documentos.
  - El ayuntamiento tenía derecho para desestimarle expresamente la solicitud por no haber presentado la documentación precisa para ello y no haber acreditado las circunstancias requeridas legalmente para proceder a dicho empadronamiento.
  - No obstante, el Ayuntamiento de Trucíos, lejos de desestimarle su pretensión, le permitió presentar nueva documentación hasta que la Junta de Gobierno Local de 20 de diciembre de 2010 acordó a favor de dicho empadronamiento.
  - La actuación incorrecta a la que se refiere el ararteko en la petición de información es la que el interesado ha tenido que subsanar, por no haber presentado la documentación necesaria con su solicitud.
  - El ayuntamiento considera correcto y ajustado a derecho el empadronamiento en fecha 20 de diciembre de 2010, fecha en la que finalizó el procedimiento mediante el acuerdo de la Junta de Gobierno Local.
3. A la vista de estos antecedentes, a pesar de que el interesado se encuentra ya empadronado y pudiéramos considerar la irregularidad como resuelta, hemos considerado oportuno elaborar esta resolución, de conformidad con las siguientes:

### Consideraciones

1. El artículo 16.2 f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), establece como documentos de identificación para el empadronamiento (redacción según la Ley Orgánica 14/2003, de 30 de noviembre), los siguientes:





El número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros:

- Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas.
- 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 su parte, la resolución de 21 de julio de 1997, de la Subsecretaria, por la que se dispone la publicación de la resolución de 4 de julio de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del Director General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del padrón municipal (BOE 25 de julio de 1997), se refiere, en su artículo 5, al empadronamiento de extranjeros. Así, determina a estos efectos lo siguiente:

*“El artículo 18.2 de la Ley de Bases del Régimen Local, en su nueva redacción dada por la Ley 4/1996, refleja en forma clara y definitiva la separación entre las funciones que corresponden a los Ayuntamientos y las que corresponden al Ministerio del Interior en relación con la residencia en España de ciudadanos extranjeros.*

*El control de la permanencia en España de ciudadanos extranjeros corresponde al Ministerio del Interior, que se sirve para ello del Registro de permisos de residencia regulado por el artículo 13.2 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España.*

.../...

*Una vez más debe reiterarse que la misión del Padrón es constatar el hecho de la residencia, y no controlar los derechos de los residentes. Y justamente porque ésta es la finalidad del Padrón, el artículo 18.2 de la Ley de Régimen Local determina que la inscripción padronal no es un acto administrativo idóneo para que de él se extraigan consecuencias jurídicas ajenas a su función.*

.../...

*En el Padrón municipal deben estar dadas de alta todas las personas que*





*habitan en el municipio, sean nacionales o extranjeras, y, en este último caso, tengan o no regularizada su situación en el Registro del Ministerio del Interior.*

*Por lo que respecta al documento identificativo de los extranjeros, que el artículo 16.2.f) de la Ley de Régimen Local define como el documento que sustituya al DNI, puede ser bien el documento oficial expedido por las autoridades españolas (tarjeta de extranjero) o bien el expedido por las autoridades del país de origen (pasaporte o, en el caso de nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, tarjeta de identidad vigente, de acuerdo con el Real Decreto 766/1992, de 26 de junio). No obstante, los Ayuntamientos procurarán siempre hacer constar en su Padrón, en el caso de extranjeros, el número de la tarjeta de extranjero, y sólo a falta de éste reflejarán el número de su pasaporte, o de su tarjeta de identidad nacional si son ciudadanos de la Unión Europea.”*

En suma, la finalidad de exigir el documento identificativo de cualquier persona que pretenda inscribirse en el padrón de habitantes es exclusivamente conocer su identidad, sin que puedan exigirse ni documentos distintos a los indicados en la Ley, ni tampoco controlar aspectos ajenos a la propia realidad de la identificación.

2. Antes de entrar en las cuestiones materiales que se plantean en la solicitud de empadronamiento tramitada, examinaremos aspectos del contenido formal de la actuación administrativa municipal. Así, con respecto al procedimiento y los trámites seguidos, indicar que:

a) Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido (artículo 53.1 de la LRJPAC<sup>1</sup>).

b) Las notificaciones deben contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitiva en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos (artículo 58.2 de la LRJPAC<sup>2</sup>).

En este caso, en respuesta a la solicitud de empadronamiento, el interesado recibió una primera negativa oral por no reconocer el ayuntamiento el pasaporte palestino que presenta. Posteriormente, con la presentación de la tarjeta de residente extranjero como documento de identificación, el interesado recibe un escrito firmado por la secretaria municipal comunicándole el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de que deberá completar la documentación con el correspondiente “certificado del Registro Central de Extranjeros”.

---

<sup>1</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>2</sup> Ídem. (1)



A través de la información facilitada por el ayuntamiento a la solicitud de información que formulamos, pudiera entenderse, que el trámite que le concedieron al reclamante fue el de la subsanación y mejora de la solicitud (artículo 71 de la LRJPAC) para aportar aquellos documentos “legalmente exigibles”.

En todo caso, ni la primera negativa oral por la que no se reconocía el pasaporte palestino, ni el acuerdo municipal posterior, indicaban la norma por la que debía presentar ese documento, ni el carácter que tenía el trámite, ni el plazo concedido para ello, ni las consecuencias jurídicas para el caso de que no se atendiera a lo acordado. Todo ello es causa de indefensión, al desconocer el interesado los motivos y base jurídica de la administración para exigirle la presentación de tal certificación y retrasar entretanto el empadronamiento solicitado.

3. Con respecto al contenido material de la actuación municipal sobre el empadronamiento de esta persona de origen palestino, debemos analizar los documentos aportados por el interesado para solicitar el alta en el padrón, de conformidad con la normativa e instrucciones a las que nos hemos referido en el apartado primero.

Tal como antes hemos indicado el pasaporte expedido por las autoridades del país de origen del solicitante es uno de los documentos legalmente previstos para acreditar la identificación personal de los extranjeros (artículo 16 2. f) de la LBRL). En este caso, el interesado presentó el pasaporte correspondiente, desconociendo las razones por las que el ayuntamiento no reconocía tal documento de identificación, con la consiguiente indefensión para el interesado que no pudo empadronarse en ese momento ni oponerse a la negativa municipal.

A pesar de esta falta de justificación, el interesado presentó un nuevo documento de identificación: la tarjeta de extranjero, documento que tampoco es admitido, a pesar de ser uno de los documentos que preferentemente debe servir para que los extranjeros no comunitarios puedan acreditar la identidad a los efectos de la inscripción en el padrón de habitantes, tal como señalamos en el apartado primero.

En este sentido, la exigencia de la Junta de Gobierno Local para que el interesado completara la documentación aportando un certificado del Registro Central de Extranjeros, no tiene justificación alguna, al no estar incluido entre los documentos de identificación exigibles para el empadronamiento, ni siquiera con carácter complementario a la identificación oficial presentada.

En concreto el Registro Central de Extranjeros al que se refiere el acuerdo municipal, viene regulado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su





integración social, para la anotación de las actuaciones que se señalan; la información que contiene sirve para el ejercicio de las competencias en materia de inmigración. Así, el artículo 111.2 determina que:

*“La información contenida en el registro será puesta a disposición de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y de los órganos de las Administraciones públicas para el ejercicio de sus competencias en materia de inmigración, así como de los interesados, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en sus normas de desarrollo.”*

Tal como indica la Instrucción del INE, no corresponde a los ayuntamientos control alguno con respecto a la situación jurídica de los extranjeros en territorio español, control que corresponde ejercitar en exclusiva al Ministerio de Interior.

En suma, el interesado presentó hasta dos documentos de identificación, ambos en vigor, de entre los que legalmente sirven para acreditar la identidad de las personas que solicitan el empadronamiento, sin que el certificado del Registro Central de Extranjeros que le requirieron resultara necesario ni exigible para completar la identificación. La competencia municipal, a los efectos del alta en el padrón municipal de habitantes, es exclusivamente la de constatar el hecho de la residencia efectiva en el municipio y la de identificar a través de la presentación de los documentos oficialmente previstos la personalidad de quien solicita el empadronamiento.

4. De hecho, en la Junta de Gobierno, de 20 de diciembre de 2010, por el que se acuerda el alta en el padrón de habitantes, el interesado no tuvo necesidad de presentar el certificado del Registro Central de Extranjeros inicialmente exigido. De lo que se desprende que los documentos inicialmente presentados por el interesado, finalmente, fueron estimados como suficientes para acceder al empadronamiento solicitado. Por lo tanto, se constata que el interesado no tuvo necesidad de completar la documentación presentada, sino que fue el ayuntamiento el que finalmente admitió el empadronamiento, sin necesidad de presentar el certificado del Registro Central de Extranjeros requerido.

En consecuencia, el ayuntamiento hubiera debido dar de alta al interesado en el padrón de habitantes con efectos a la fecha inicial de presentación de la documentación necesaria para su empadronamiento y para el caso de que no hubiera constancia formal de la solicitud (dada la práctica habitual de no admitir formalmente la solicitud que no se estima completa), desde el acuerdo de 8 de noviembre de 2010, por el que se le requirió la documentación complementaria, ya que tal trámite no resultaba legalmente exigible en este caso.





Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente:

**RECOMENDACIÓN 10/2011, de 2 de mayo, al Ayuntamiento de Trucíos para**

1. Que rectifique el alta en el padrón de habitantes del interesado, estableciendo la fecha de efectos del empadronamiento desde la presentación de la documentación de identificación inicial y si no existe constancia formal de tal fecha, en todo caso, desde el acuerdo de 8 de noviembre de 2010.
2. Que a los efectos del empadronamiento de las personas extranjeras exija exclusivamente los documentos de identificación legalmente perceptivos.

