



RECOMENDACIÓN 27/2002, DE 17 DE JUNIO, AL AYUNTAMIENTO DE BILBAO, PARA QUE FACILITE AL PROGENITOR QUE OSTENTE LA PATRIA POTESTAD SOBRE SUS HIJAS E HIJOS MENORES DE EDAD LA INFORMACIÓN DEL PADRÓN REFERIDA A ÉSTOS, CON INDEPENDENCIA DE QUE EJERZA O NO SU GUARDA Y CUSTODIA.

Antecedentes

1. El reclamante se dirigió a la Ararteko para formular una queja frente al Ayuntamiento de Bilbao por la denegación de un volante de empadronamiento referido a su hijo, menor de edad. Mostraba su disconformidad con las razones aducidas por la Jefa de la Subárea correspondiente, quien le comunicó que, en supuestos de separación o divorcio, la representación de los menores en asuntos padronales corresponde al progenitor que tenga atribuida la guarda y custodia por resolución judicial, lo que no sucedía en su caso.

Desde el punto de vista del reclamante, la decisión municipal limitaba injustificadamente las facultades inherentes a la patria potestad, que, según la misma sentencia que otorga a la madre la custodia del niño, comparten ambos progenitores.

2. Esta institución consideró oportuno solicitar información a ese Ayuntamiento sobre el asunto expuesto. En una rápida y fundamentada respuesta, se nos ha facilitado una copia del expediente tramitado a raíz de la reclamación que el propio interesado presentó ante el Servicio de Relaciones Ciudadanas.

La responsable del padrón basa la denegación de la información solicitada por el reclamante en la normativa que regula esa materia y, en concreto, menciona los arts. 54.2 y 68 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las entidades locales (RD 2612/1996, de 20 de diciembre, en adelante RPDT), así como diversos apartados de la Resolución de 4 de julio de 1997 de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del padrón municipal.

En efecto, en el apartado 2 de dicho texto, se establece que, en los supuestos de separación o divorcio, los menores serán representados, a efectos padronales, por la persona que tenga confiada su guarda y custodia, lo que se deberá acreditar mediante una copia de la correspondiente resolución judicial.

3. Además de los argumentos jurídicos que -de acuerdo con la interpretación realizada por ese servicio municipal de la normativa citada- justifican la



negativa a facilitar información al reclamante, la Jefa de la Subárea de Población expone otros problemas que podrían surgir si se atendiese la solicitud del reclamante. Así, se afirma que *"al facilitar a un padre separado y empadronado en un domicilio diferente el volante de empadronamiento de su hijo menor, cuya guarda y custodia está confiada a la ex-mujer, indirectamente se le está facilitando al ex-marido el domicilio en el que vive su ex-mujer"*.

También se razona, en relación con el caso concreto, que la que fuera esposa del reclamante es la única interesada legítima en acceder a sus propios datos padronales. Por ese motivo, se indicó al peticionario que, si no podía demostrar que ejercía la guarda y custodia de su hijo menor, debía presentar una autorización de la madre para obtener la información referida a éste.

En la misma línea, dado que el reclamante explicó que necesitaba el volante para la prematriculación del niño en un centro escolar, la Jefa de la Subárea expone que sólo tendría validez el certificado del progenitor que conviva con aquél, es decir, de la madre, por lo que ésta podría aportarlo en cualquier momento, *"si estuviera de acuerdo con la prematriculación solicitada por el padre en el ejercicio de su patria potestad compartida"*. Parece deducirse de este razonamiento que la responsable del servicio entiende que puede existir un conflicto entre ambos progenitores sobre el centro al que el menor debe acudir, dando a entender que la decisión corresponde a quien tiene atribuida la custodia.

Consideraciones

1. Es preciso poner de relieve, en primer lugar, que, a juicio de la Ararteko, la postura mantenida por la Subárea de Población de ese Ayuntamiento es razonable y se fundamenta en argumentos consistentes. Sin embargo, esta institución garantista considera que la interpretación que ese servicio realiza del apartado 2 de las instrucciones técnicas (Resolución 04-07-97) resulta excesivamente amplia. La disposición relativa a la representación de la persona menor de edad *"a efectos padronales"* supone una limitación de las facultades derivadas de la patria potestad respecto al progenitor que no ejerce la custodia. Por ello, su exégesis debe ser restrictiva y aplicarse exclusivamente a los supuestos incluidos en su tenor literal.

Por otra parte, nos parecen, asimismo, dignos de consideración los problemas que, en determinados casos, pudieran provocarse por la información referida a la madre que, inevitablemente, se deriva del volante de empadronamiento del



hijo. Resulta evidente que en algunas situaciones de ruptura familiar puede surgir un conflicto de intereses: por un lado, el progenitor que no convive con los hijos menores pero ostenta la patria potestad tiene derecho a recibir información sobre éstos; por otro lado, el progenitor que ejerce la custodia tiene derecho a preservar su intimidad y a que se mantenga la reserva sobre sus datos personales. Como en cualquier situación de enfrentamiento entre intereses legítimos, deviene necesaria una ponderación destinada a lograr una solución de equilibrio en la que ninguna de las posiciones antitéticas resulte absolutamente sacrificada en aras de la otra.

De cualquier modo, la posibilidad de que aparezcan situaciones conflictivas no significa que ello sea la norma general ni, por tanto, la base sobre la que hay que elaborar los criterios de funcionamiento del padrón en todos los casos de separación conyugal. de finalizar las obras por resolución en 1993, aun cuando había sido solicitada a ese organismo en diciembre de 1988.

2. Como se ha adelantado, el epígrafe 2 de las instrucciones técnicas (Resolución 04-07-97), bajo el título "Representación", establece que, respecto a los menores, ésta se rige por las normas generales del Derecho Civil, aclarando a continuación que, *"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."*

Si se tiene en cuenta que -según los arts. 154.2º y 162 del Código Civil (CC)- entre las facultades que comprende la patria potestad se encuentra la de representar a los y las descendientes menores de edad, parece evidente que la disposición transcrita implica una restricción de aquella función. Ahora bien, lejos de constituir un recorte injustificado de la patria potestad, resulta muy razonable que sólo pueda modificar los datos padronales del niño quien tiene atribuida la custodia, puesto que el domicilio de esta persona va a condicionar la vecindad del menor (art. 54 RPDT).

En efecto, si se tiene en cuenta la diferencia -derivada del art. 92 CC- entre la titularidad y el ejercicio de la patria potestad, podría admitirse que la representación "a efectos padronales" tiene más relación con éste que con aquélla. En realidad, el art. 54 RPDT vincula la vecindad de los menores -y, por ende, su registro- a la guarda y custodia e, incluso, a la propia convivencia fáctica. De ahí que la representación en ese ámbito se regule del mismo modo. La cuestión problemática radica en determinar el significado de la expresión legal *"a efectos padronales"*.



Atendiendo a su contexto, parece claro que el apartado 2 de las instrucciones se refiere a la elaboración del padrón, esto es, a la inscripción, modificación o rectificación de los datos que en él constan. Resulta lógico que en tales cuestiones -"a esos efectos"- sólo pueda intervenir quien cuida y convive con el hijo menor. Pero no ocurre lo mismo respecto al mero acceso a la información sobre el contenido registral.

Este tema se aborda en el apartado 6 de las instrucciones, referido a la "Certificación y volante de empadronamiento". Tras aclarar las funciones de dicho volante -informar del empadronamiento y sus circunstancias, pero no acreditarlo-, la normativa plantea la necesidad de que el acceso a esa información quede restringido a los interesados legítimos. En este sentido, parece evidente que quien ostenta la patria potestad de una persona menor de edad tiene interés legítimo en conocer la información a ésta referida. Pero, desde el punto de vista de esta institución, ese enfoque de la cuestión no resulta acertado. En efecto, al solicitar un volante, el progenitor no actúa como un tercero a quien se le puede considerar interesado; en realidad, el padre interviene en nombre de su descendiente que carece de capacidad jurídica. Podría entenderse que es el niño -es decir, el *propio vecino*- quien pide la expedición del volante y, ante la imposibilidad de hacerlo por sí mismo, actúa mediante su representante legal.

Hay que llamar la atención sobre que, en este apartado de acceso a la información, las instrucciones hablan simplemente del representante, legal o voluntario, sin hacer ninguna mención específica a los supuestos de ruptura matrimonial. Y es que en este ámbito carecería de cualquier justificación el recorte genérico de las facultades inherentes a la patria potestad.

En síntesis, no cabe sino reconocer el derecho del progenitor que no convive con sus hijas o hijos menores a acceder a la información padronal a éstos referida, bien porque se le considere representante legal del vecino menor de edad, bien porque se entienda que la obligación de atender a la prole derivada de la patria potestad convierte al padre en interesado legítimo respecto a las circunstancias de empadronamiento de sus descendientes.

3. Las anteriores afirmaciones no obstan a la constatación de que, en determinados casos, esa norma de funcionamiento generaría problemas. Como se ha señalado antes, es posible que el derecho a la información del progenitor que no ostenta la custodia se enfrente con la privacidad de quien tiene al menor bajo su cuidado.



Conviene poner de relieve que esta situación de conflicto no resulta inherente a la separación y, ni siquiera habitual, sino que, por el contrario, sólo surgirá en supuestos excepcionales, aunque -por desgracia- más frecuentes de lo que sería deseable. En la inmensa mayoría de las separaciones, el cónyuge que no convive con las hijas e hijos conoce el domicilio de éstos, entre otras razones, porque a menudo siguen residiendo en lo que fuera la vivienda familiar. Es lo que, al parecer, ocurre en el caso que ha generado este expediente de queja, puesto que la Sentencia de 05-10-2001 atribuye a la mujer y el hijo menor el uso del domicilio familiar (apartado 4 del Fallo). Pero, incluso en los supuestos en los que la madre haya cambiado de residencia, lo normal es que el padre la conozca si tiene derecho de visitas a sus descendientes menores y lo ejerce.

En conclusión, la eventual confrontación de intereses se restringe a los supuestos en los que el progenitor que no convive con los menores carezca de derecho a visitarlos, o sólo pueda ejercerlo bajo supervisión y en lugares "neutrales", y a aquellos -a menudo coincidentes con los anteriores- en los que haya riesgo de violencia o maltrato hacia la mujer y/o la prole. La gravedad de estos casos resulta evidente y, asimismo, la prioridad que en ellos habría de concederse al derecho de la mujer a mantener ocultos sus datos personales. Sin embargo, el criterio general de actuación no puede fundamentarse en los casos excepcionales. No parece aceptable que el derecho de todos los progenitores separados pueda restringirse porque haya algunos que generen situaciones conflictivas e, incluso, peligrosas para sus antiguas parejas.

Ahora bien, aun asumiendo que los supuestos problemáticos constituyan la excepción, resulta palmaria la necesidad de prevenir los efectos perjudiciales que, en tales casos, surgirían para la mujer que se ve obligada a ocultar su domicilio a su ex cónyuge. Corresponde a ese Ayuntamiento analizar y decidir las medidas preventivas más adecuadas y eficaces, pero esta institución desea aportar algunas reflexiones para tratar de colaborar en la consecución de ese objetivo:

Entendemos que el problema no existe en aquellos supuestos en los que la persona que ejerce la guarda y custodia continúa residiendo en lo que fuera el hogar familiar. Esa información está al alcance del Ayuntamiento, bien porque aparezca recogida en la propia sentencia, bien porque se compruebe en el archivo que es el otro progenitor el que ha abandonado el domicilio familiar.

En el resto de los casos, es decir, cuando la mujer y sus vástagos hayan cambiado de domicilio tras la separación, podría comunicarse a ésta la solicitud de información realizada por el padre, concediéndole un plazo razonable de



tiempo para que manifieste si éste conoce su lugar de residencia y, en caso negativo, si existen motivos que aconsejen denegar la información por él solicitada. Para que la denegación resultase procedente las razones alegadas deberían ser objetivas (por ejemplo: inexistencia o limitación del derecho de visitas a los menores, denuncias o antecedentes de amenazas o maltrato, etc.).

4. Por último, como también se ha señalado en los antecedentes, de los argumentos expuestos por la responsable del padrón respecto al caso concreto del reclamante parece deducirse que, ante un eventual desacuerdo entre los progenitores sobre el centro escolar para el hijo menor, correspondería a la madre decidir, aportando el volante de empadronamiento al centro que considere oportuno.

Entendemos que, si ese fuese el razonamiento implícito en el apartado 5º del informe de 25-04-2002, dirigido a la Concejala Delegada, la Subárea de Población estaría incurriendo en cierta extralimitación de funciones. Conviene recordar que, respecto a ciertas cuestiones de relevancia, cuando los progenitores no consiguen ponerse de acuerdo, el Código civil (art. 156) establece un procedimiento para que el juez determine a cuál de los cónyuges corresponde adoptar la decisión. En consecuencia, aunque realmente existiese un conflicto entre el reclamante y la madre del menor -lo que esta institución ignora-, ello no podría ser tenido en cuenta como un argumento para denegar la información solicitada por aquél.

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

RECOMENDACIÓN 27/2002, de 17 de junio, al Ayuntamiento de Bilbao

Que el Servicio de Relaciones Ciudadanas de ese Ayuntamiento facilite al reclamante y, en general, a los progenitores que lo soliciten, el volante de empadronamiento referido a sus hijas e hijos menores de edad, siempre que ostenten la patria potestad sobre éstos y con independencia de que ejerzan o no su guarda y custodia. Se considerarán una excepción a la regla general expuesta aquellos casos en los que el progenitor no conviviente desconozca el domicilio en que los menores residen con el otro progenitor y existan razones objetivas por las que éste desee mantener dicho dato oculto.