



Recomendación general del Ararteko 5/2011, de 17 de octubre.

Obligación de los ayuntamientos de llevar a cabo diversas actuaciones para la inscripción en el padrón municipal de las personas sin hogar y a los menores tutelados por las diputaciones forales que viven en centros residenciales en su municipio.

I. Introducción y antecedentes

I.1. El Ararteko ha recibido numerosas quejas individuales que afectan a la dificultad de inscribirse en el padrón y la limitación que ello implica en el ejercicio de derechos. También muchas entidades sociales que trabajan con colectivos en riesgo de exclusión nos han trasladado las dificultades que tienen algunas personas para inscribirse en el padrón del municipio en el que residen.

El Ararteko, además, ha llevado a cabo diversas actuaciones referidas al padrón municipal, tanto en el curso de las quejas individuales como en actuaciones de oficio y en el seguimiento de otras recomendaciones que afectan a la inscripción en el padrón¹; también ha apoyado un trabajo de investigación que se centraba en esta materia².

I.2. La inscripción en el padrón es un instrumento importante para la inclusión social de las personas sin hogar. En el año 2008, el Parlamento Europeo aprobó una declaración sobre el problema de las personas sin hogar³, en la que pide a los países de la UE un acuerdo europeo para poner fin al sinhogarismo de la calle en el año 2015 y pide a la Comisión Europea que ponga en marcha diversas actuaciones.

¹Entre otras, Resolución del Ararteko 30 de marzo de 2009, de 19 de diciembre de 2008, de 15 de septiembre de 2008, de 16 de septiembre de 2008, de 4 de julio de 2008, de 23 de marzo de 2006, recomendación del Ararteko 18/2005, de 21 de noviembre de 2005; recomendación general: *Consideraciones sobre el procedimiento de los ayuntamientos para acordar la inscripción y la caducidad de las inscripciones padronales y la cesión de datos a otras administraciones públicas de las personas extranjeras no comunitarias*; actuación de oficio dirigida a 36 ayuntamientos en los que se ubican recursos residenciales destinados a personas menores de edad o personas en situación de exclusión social grave o sin hogar (www.ararteko.net).

²"*Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*", Colección de Derechos Humanos "Padre Francisco de Vitoria".

³ <http://www.europarl.europa.eu/es/headlines/>



Posteriormente se han desarrollado diversas actuaciones por la Unión Europea que recogen compromisos e instrumentos para poner fin al denominado sinhogarismo en Europa. Así, en marzo de 2010, la Comisión Europea y el Consejo Europeo de Ministros aprobaron el Informe conjunto sobre la protección y la inclusión social, el 17 de junio de 2010, el Consejo Europeo aprobó la [nueva estrategia Europa 2020](#), y el 6 de octubre de 2010, el Comité de las Regiones⁴ aprobó un dictamen sobre la lucha contra el sinhogarismo. En resumen, la existencia de personas sin hogar en Europa es una realidad a la que los Estados Miembros deben hacer frente. Para ello deben poner en marcha diversas medidas con el objetivo de que desaparezca⁵.

La existencia de personas sin hogar es una realidad creciente. Según la Encuesta del Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre Personas Sin Hogar-Centros (EPSH-Centros 2010), en el año 2010 ha habido un aumento de personas sin hogar alojados en centros de un 15,7% respecto al año 2008. Los centros para personas sin hogar en España alojaron una media de 13.701 personas diariamente durante el año 2010. En el País Vasco se ofertaron 1.430 plazas. Entre los datos consignados en el estudio⁶ que consideramos de interés por su incidencia en el objeto de análisis destacamos que en el 76% de los centros se podía recibir correspondencia.

Las personas sin hogar pueden estar alojadas en un centro residencial durante todo un periodo o bien estar alojadas ocasionalmente. Son hombres y mujeres, nacionales y extranjeras, en algunos casos pertenecen a minorías culturales, de todas las edades, que se encuentran en diferentes situaciones personales y de salud.

I.3. La ausencia de domicilio es también una realidad para los menores en situación de desamparo. En nuestro caso, las diputaciones forales tienen la obligación de proteger y atender a estos menores al ostentar su tutela (art. 172 Código Civil). Esta obligación se hace efectiva mediante el acogimiento residencial y el familiar. En el País Vasco en el año 2010 se atendió por las diputaciones forales a 1033⁷ menores tanto autóctonos como extranjeros en acogimiento residencial, esto es, en centros específicos que atienden sus necesidades básicas y educativas.

I.4. Muchas de estas personas no están inscritas en el padrón municipal. Los motivos por los que no están inscritas son los siguientes:

⁴ <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>

⁵ Entre ellas mencionamos la red habitact, foro europeo que favorece el intercambio de estrategias locales de lucha contra el sinhogarismo, de la que Vitoria-Gasteiz forma parte.

⁶ www.ine.es

⁷ Informe 2010 de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko al Parlamento Vasco.



- No se pueden inscribir en el padrón porque no disponen de una dirección en la que el ayuntamiento autorice la inscripción.
- No disponen de documento de identificación que tenga validez para poder acceder a la inscripción. Este es el caso de algunas personas extranjeras tanto adultas como menores de edad que no disponen de pasaporte en vigor.
- El ayuntamiento únicamente autoriza la inscripción en el padrón a un número determinado de plazas: las que los centros tienen concertadas con las Administraciones Públicas con independencia del número de personas que se alojen, que suele ser mayor.
- No tienen información sobre su derecho a estar empadronadas y sobre el trámite que deben realizar.

En ocasiones, cuando estas personas han acudido a inscribirse en el padrón de manera oral se les ha dicho que no cumplen los requisitos y no se les ha tramitado la solicitud por escrito, por lo que no se ha dictado resolución denegatoria de su derecho a la inscripción en el padrón.

La cuestión a analizar es si esta falta de inscripción en el padrón y el procedimiento que se está siguiendo por parte de los ayuntamientos que deniegan la inscripción es conforme al ordenamiento jurídico, y cuáles deben ser las actuaciones que, en aplicación de la normativa en vigor y conforme a los principios de un buen gobierno, los ayuntamientos deben desarrollar.

II. Consideraciones

II.1. *Origen y funciones del padrón*

El origen del padrón se remonta al siglo XIX aunque se han elaborado desde el siglo XVI diversos censos⁸, por la necesidad de listados de población con diversas finalidades: fiscal, de reclutamiento militar, o de control e identificación. La inscripción en el padrón iba vinculada a la identificación de la persona y ha favorecido relacionarse con las administraciones, conseguir un trabajo, ejercitar acciones judiciales... El padrón, por tanto, es una fuente de información para los poderes públicos y de conocimiento sobre la población del país y del municipio. Actualmente, el conocer la población que reside en un municipio o en un territorio tiene enorme importancia para el desarrollo de las políticas públicas, como son las políticas sociales y es un instrumento fundamental para el Estado de Bienestar.

⁸ *"El Padrón Municipal de habitantes: Origen, evolución y significado"* María Sandra GARCÍA PÉREZ, Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea. Número 7 (2007)



La inscripción en el padrón tiene importantes consecuencias en los derechos de las personas, así se adquiere la condición de vecino⁹, y se exige para el ejercicio de derechos, tanto civiles, como es la participación política, como sociales: acceso a la tarjeta sanitaria, ayudas sociales, solicitud de vivienda de protección, etc. Es una certificación que se requiere en las relaciones con la Administración Pública, un requisito esencial en las solicitudes de servicios y prestaciones públicas. La normativa que regula las solicitudes para el ejercicio de derechos como es el derecho a la educación, a la sanidad, a la justicia gratuita, a las becas, a la protección social, entre otros, prevé entre los documentos a entregar la certificación de la inscripción en el padrón (o el volante de empadronamiento). En definitiva, la no inscripción en el padrón afecta a los derechos y deberes de la ciudadanía.

Tiene, en consecuencia, importantes funciones como instrumento de las políticas públicas o fuente de información y control para las Administraciones públicas, y es un condicionante para el ejercicio de derechos y deberes de las personas, lo que hace ser al padrón una figura de enorme trascendencia, imprescindible en la vida cotidiana de las personas que viven en nuestra Comunidad Autónoma.

II.2. Régimen legal

La normativa¹⁰ de aplicación establece que el padrón es un registro administrativo

⁹ Lo que implica poder ser elector y elegible en los términos establecidos en la legislación electoral, participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes, utilizar los servicios municipales, como son los centros cívicos, bibliotecas, acceso a instalaciones deportivas, contribuir mediante las prestaciones económicas y personales a la realización de las competencias municipales, ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación con todos los expedientes y la documentación municipal de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución Española, pedir consulta popular en los términos previstos en la Ley, exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio, art.18 Ley de Bases de Régimen Local.

¹⁰ - Ley 4/1996, de 10 de enero que modifica la Ley de bases de régimen local en relación con el padrón municipal, BOE 11 de 12/01/1996

- Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, que modifica el Reglamento de población y demarcación territorial de las entidades locales aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de junio, BOE 14 de 16/01/1997

- Resoluciones sobre instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión y revisión del padrón municipal, entre otras:

- Resolución de 9 de abril de 1997, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 1 de abril, 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, BOE 11/04/1997, y

- Resolución de 21 de julio de 1997, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 4 de julio de la Presidenta del Instituto Nacional de



en el que deben estar inscritas las personas que viven en España. Los ayuntamientos deben incorporar al padrón a las personas, incluidas las personas extranjeras, que tengan su domicilio habitual en el municipio y mantener actualizada la información relativa a los mismos¹¹. Es, por tanto, un deber¹² de las personas y una obligación de los ayuntamientos mantener actualizados los padrones municipales.

Los ayuntamientos deben inscribir en el padrón a las personas que tienen la residencia efectiva el municipio, con independencia de la existencia o no de título legal de ocupación de la vivienda en que residen o de las condiciones de habitabilidad o de la normativa que rige el planeamiento urbanístico del municipio, ya que se trata de un registro de las personas que viven en el municipio, por lo que es suficiente con acreditar dicho hecho por cualquier medio de prueba válido en derecho.

Para proceder a la inscripción de las personas que solicitan empadronarse, el ayuntamiento debe recoger los datos previstos en el art. 57 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial (RPDT) y debe comprobar si estos datos son ciertos (art. 59.2 RPDT). Esta obligación y facultad de comprobación tiene como finalidad evitar la discordancia entre el padrón y la realidad.

En el art. 3 de la Resolución de 4 de julio de 1997 sobre la actualización del padrón municipal de habitantes se aclara el alcance de la potestad del ayuntamiento de comprobación. Según esta Resolución el gestor del padrón, cuando ejerce la facultad de comprobar la veracidad de los datos que inscribe en él, no convalida ninguna actuación que pudiera ser declarada posteriormente irregular o ilegal.

El ayuntamiento, por tanto, debe inscribir a las personas que residen efectivamente en su municipio con independencia del título de ocupación de la vivienda, de las condiciones de habitabilidad o de la situación urbanística. Las infraviviendas, como son las chabolas, caravanas, cuevas, etc., e incluso la ausencia total de techo son domicilios válidos para el padrón.

Se prevé la intervención de los Servicios Sociales (art. 54.3 RPDT) y que se pueda recurrir a una dirección ficticia en los supuestos en los que una persona carece de techo y reside habitualmente en el municipio (art.4, Resolución de 4 de julio de 1997).

Estadística y del Director general de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del Padrón municipal, BOE 25/07/1997.

¹¹ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 2/2009. Art. 18 2 Ley de Bases de Régimen Local. Informe de la Federación Española de Municipios y Provincias sobre el empadronamiento de inmigrantes www.femp.es

¹² El anteproyecto de La Ley Básica de Gobierno y Administración Local habla también de derecho.



La inscripción en este registro es prueba¹³ de la residencia en el municipio y del domicilio. No convalida, como hemos visto, ningún título de ocupación que no sea válido sino que da cuenta de una realidad, ni tampoco afecta a la situación administrativa de las personas extranjeras¹⁴.

Tras la modificación del año 1996, hay una gestión continuada e informatizada de los padrones municipales que facilita la actualización permanente del padrón, con posibilidad de obtener unas cifras de población ajustadas a la realidad en un corto plazo. El padrón municipal es la única fuente a partir de la que se obtienen cifras oficiales de población¹⁵.

En el Reglamento de Población y Demarcación Territorial se recogen las facultades y actuaciones que debe llevar a cabo el ayuntamiento como responsable de mantener actualizados sus padrones para que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad¹⁶.

¹³ La doctrina jurisprudencial (consolidada) ha precisado que no genera una presunción de residencia "iuris et de iure" sino que es un principio de prueba de la residencia habitual y del domicilio, que puede desvirtuarse con prueba contraria, entre otras, STS, Sala 1ª, de 15 de noviembre de 1991. Asimismo ver, Resoluciones del Ararteko, de 23 de julio de 2009 y de 10 de agosto de 2009.

¹⁴ Informe sobre el empadronamiento de inmigrantes de la Federación Española de Municipios y Provincias: *"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 Interior"*. Y más adelante: *"La finalidad básica del Padrón no es otra que la de contener la relación de todas las personas que viven, efectivamente, en el término municipal. Y esta finalidad no solamente se deduce de la actual normativa que lo regula sino también de la utilidad que el Padrón ha de tener para los ayuntamientos en tanto que instrumento de diseño y planificación de las políticas y servicios municipales"*.

¹⁵ Las instrucciones que se han derivado de esa modificación legal tienen por objeto regular la tramitación de las variaciones de padrón y coordinar las actuaciones de los ayuntamientos y el intercambio de información, entre otras: Resolución de 1 de abril de 1997, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre gestión y revisión del padrón municipal, Resolución de 6 de octubre de 1999, por la que se modifica el plazo para el envío al Instituto Nacional de Estadística por parte de los ayuntamientos de los resúmenes numéricos resultantes de las revisiones anuales del padrón, Resolución de 29 de diciembre de 2003, sobre revisión de padrón municipal y procedimiento de obtención de la propuesta de cifras oficiales de población.

¹⁶ Así, prevé la ejecución sustitutoria por parte del INE, art. 62.2, RPDT, sino llevan a cabo esta función, o el alta o la baja de oficio, art. 71 y siguientes RPDT, o la realización de operaciones de muestreo y control para comprobar la verdadera situación del empadronamiento en algunas zonas, art. 77 RPDT.



En definitiva, el ayuntamiento debe mantener actualizado el registro del padrón con los datos de las personas que efectivamente están residiendo en el municipio ya que debe reflejar la población real que habita en el municipio.

II.3. *La inscripción en el padrón de la población en situación de exclusión social grave*

La inscripción en el padrón es un trámite habitual, que no produce ninguna dificultad para la mayoría de la población que, de una manera automática, se inscribe o modifica los datos en el padrón municipal. Aunque existen otros colectivos o supuestos problemáticos en la gestión padronal, esta recomendación general se centra en las dificultades que conciernen a un determinado grupo de personas, que son: las personas que no tienen un hogar, que viven en infraviviendas o que no están documentadas con un pasaporte en vigor. Esto es, afecta a los grupos más vulnerables de nuestra sociedad: las personas autóctonas y extranjeras que no tienen techo, las personas extranjeras que no disponen de pasaporte en vigor, todos ellos grupos muy vulnerables que pueden entrar en procesos de marginación y alcanzar situaciones de exclusión social muy graves.

Las personas extranjeras pueden inscribirse en el padrón municipal si disponen de pasaporte en vigor. El pasaporte es un documento oficial con validez universal utilizado para identificar a las personas y su ciudadanía. Los consulados, embajadas o el órgano competente en los Estados de origen expiden el pasaporte a sus ciudadanos y ciudadanas con normalidad, salvo excepciones. Hay situaciones extraordinarias que dificultan e incluso impiden a una persona disponer de un pasaporte en vigor. Se trata de casos de países en conflicto, de solicitantes de protección internacional, de madres que son nacionales de Estados que no les reconocen capacidad jurídica para solicitar el pasaporte de sus hijos, de menores extranjeros en situación de desamparo, entre otros. El elemento común es que, por motivos y decisiones ajenas a su voluntad y a sus posibilidades de actuación, estas personas no disponen de un pasaporte en vigor, esto es, del requisito de identificación que se exige para la inscripción en el padrón. Sin pasaporte y sin la inscripción en el padrón es muy difícil sobrevivir en nuestra sociedad ya que se exige estar identificado en todos los ámbitos públicos y laborales.

En el caso de los menores extranjeros en situación de desamparo las diputaciones forales tienen la obligación de documentar al menor¹⁷. Esta obligación se suele demorar en el tiempo por la necesidad de cumplir los requisitos que los consulados o embajadas exigen a sus nacionales. Las Administraciones Públicas tienen que actuar en interés superior del menor¹⁸ por lo que una adecuada colaboración entre

¹⁷ art. 11 Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia.

¹⁸ Convención Internacional sobre los derechos del niño de 1989, Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil, y de la Ley de



la diputación foral y el ayuntamiento en cuestión permitiría que el menor se inscribiera en el padrón y, en consecuencia, pueda participar de los recursos comunitarios, por la importancia que tiene, como hemos visto, para el ejercicio de derechos y para sus relaciones con las Administraciones Públicas. Es importante recordar que el criterio que deben aplicar es el del interés superior del menor por ser una exigencia legal y no su condición de persona extranjera.

La falta de inscripción en el padrón dificulta la inclusión social de estas personas y agrava su situación de exclusión. Cuando hablamos de exclusión es importante recordar su significado que se vincula a descartar, quitar, negar la posibilidad de algo¹⁹. Aplicado esto al ámbito social, la exclusión implica la privación, a las personas afectadas, de su posibilidad de participación plena en la sociedad en la que viven, impidiéndoles el acceso a aspectos que se consideran fundamentales en el desarrollo de la persona (vida social, laboral, política, etc.).

La exclusión social en un proceso que en su fase más grave abarca no sólo la falta de oportunidades de empleo, sino la falta de vivienda, de posibilidad de formación, de salud, de acceso a servicios, así como la ausencia de participación social y política. Entre los investigadores que analizan los procesos de exclusión hay quienes ponen mayor énfasis en la responsabilidad individual, que por otro lado es una opinión que el debate mediático ha enfatizado, aunque son mayoría los investigadores que relacionan los procesos de exclusión con condicionamientos estructurales (políticos, sociales y económicos), sobre todo en la fase más grave. Estos condicionamientos impiden (o posibilitan con la puesta en marcha de políticas sociales acertadas) los itinerarios de inclusión.

La inscripción en el padrón, al estar vinculada al ejercicio de derechos, como es el acceso a la salud o a la protección social, favorece que las personas en situación de vulnerabilidad puedan evitar procesos más graves de exclusión. De igual manera, la inscripción en el padrón va a facilitar a las personas, que viven en un municipio y no tienen hogar, ni un lugar en el que establecer o restablecer los vínculos sociales y laborales, su incorporación a los programas de protección social que les apoyen en su itinerario de inclusión social.

II.4. Actuaciones de los ayuntamientos de la CAPV en materia de inscripción en el padrón

Hay que diferenciar entre la normativa que regula la inscripción en el padrón y la práctica de los ayuntamientos. Dado que la normativa a aplicar es la misma, las diferencias que existen entre los distintos ayuntamientos no deberían existir, o bien deberían ser mínimas. No obstante, la realidad con la que nos encontramos es otra

Enjuiciamiento Civil, 1/1996, de 15 de enero, Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia.

¹⁹ Real Academia de la Lengua: Excluir: Quitar a alguien o algo del lugar que ocupaba, descartar, rechazar o negar la posibilidad de algo



muy diferente. En algunos ayuntamientos los requisitos que se exigen facilitan la inscripción de las personas mientras que en otros se dificulta enormemente. Así, en algunos ayuntamientos no se recoge la solicitud cuando no se presenta determinada documentación por lo que no se instruye ningún expediente, o sólo se autoriza la inscripción cuando la vivienda que se señala como domicilio cumple las normas de planeamiento urbanístico y cumple las condiciones de habitabilidad, o bien las personas extranjeras deben presentar el pasaporte en vigor en todos los casos, incluidos los menores tutelados por la diputación foral.

El Ararteko mantiene el criterio de que los ayuntamientos deben ajustarse a la normativa que rige la inscripción en el padrón sin que haya diferencias significativas entre los distintos municipios, facilitando la inscripción en el padrón de las personas que solicitan la misma.

Entre las distintas prácticas destacamos, por ser las más garantistas en cumplimiento del ordenamiento jurídico, las siguientes:

- I) Las previsiones y prácticas que permiten la inscripción en el padrón municipal de las personas sin hogar, lo que se denomina padrón ficticio o social y prevén la intervención social, bien con los servicios sociales municipales o con las entidades sociales. Estos ayuntamientos, en aplicación de la normativa en vigor, han establecido protocolos de actuación que permiten que las personas que no tienen un domicilio fijo, porque viven en la calle y/o pernoctan ocasionalmente en un centro residencial, puedan inscribirse en el padrón. Estas personas se incorporan a programas de intervención social con distintos requisitos y seguimientos dependiendo de los servicios sociales en cuestión. Los protocolos también prevén la tramitación de la baja en la inscripción en el padrón, en general, cuando no cumplen el programa de intervención propuesto por los servicios sociales.
- II) La inscripción en el padrón de las personas que residen efectivamente en el municipio sin que dependa de las plazas que los centros residenciales han concertado con la Administración que financia.
- III) La previsión de que, además de la inscripción automática (que es como mayormente se llevan a cabo los empadronamientos), en los casos en los que no se disponga de la documentación que acredite un domicilio o su ocupación legal, como son las situaciones de infravivienda, se les ofrezca presentar una solicitud por escrito, de tal forma que quede plasmado el momento inicial de la solicitud de inscripción y su manifestación de que carece de título suficiente y se complete el trámite a través del informe de los servicios municipales correspondientes para verificar que la persona efectivamente reside en el municipio. En estos supuestos, el alta en el padrón se hace con





efectos desde la solicitud, tras la verificación de lo manifestado sobre la residencia efectiva²⁰.

- IV) La inscripción en el padrón de los menores tutelados por las diputaciones forales sin que se exija con carácter inicial la presentación del pasaporte sino que se les inscribe con los datos que pone en conocimiento del ayuntamiento la diputación foral correspondiente, creando un indicador ficticio. La diputación foral confecciona una ficha en la que constan los datos básicos del menor como son: nombre, apellidos, fecha y lugar de nacimiento, y nacionalidad en caso de extranjeros y la diputación foral cuando el menor dispone del pasaporte facilita el número al Ayuntamiento. Se suelen adjuntar la resolución por la que se asume la tutela, y en ocasiones la resolución por la que se acuerda el acogimiento residencial en un centro determinado o la autorización del responsable del centro. Así mismo, hacemos mención a la situación de los menores extranjeros que se encuentran con sus progenitores y no disponen de pasaporte en vigor. En estos casos el documento que se debe pedir es el libro de familia²¹ ya que, como hemos señalado, la condición de menor prevalece.
- V) La garantía de la audiencia previa en los casos de aplicación de la caducidad en el padrón a las personas extranjeras²².
- VI) La información sobre los requisitos que se deben cumplir para la inscripción en el padrón, sobre su derecho a presentar la solicitud por escrito y sobre el plazo para resolver la solicitud, así como sobre los efectos del silencio que hace que la solicitud se entienda estimada por el transcurso del plazo previsto para resolver²³.

²⁰ Todo ello en línea con la citada Resolución de 4 de julio de 1997 sobre la actualización del padrón municipal de habitantes que establece que la necesidad de completar o subsanar los defectos de la hoja padronal no impide la correspondiente inscripción (en concreto, art. 2 y 3, Resolución de 4 de julio de 1997).

²¹ Instrucción 2, Resolución de 21 de julio de 1997, de la Subsecretaría, por 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, BOE 177 de 25/07/1997. Así mismo, se puede consultar la instrucción 1/2006 de la Fiscalía General del Estado sobre la guarda y custodia compartida y el empadronamiento de los hijos menores.

²² Esta cuestión se analizó en la Recomendación General del Ararteko *"Consideraciones sobre el procedimiento de los ayuntamientos para acordar la inscripción y la caducidad de las inscripciones padronales y la cesión de datos a otras administraciones públicas de las personas extranjeras no comunitarias"*.

²³ El art. 35 de la Ley 30/1992 de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, establece el derecho del ciudadano a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes exigen a las solicitudes que se propongan realizar. El Derecho a obtener información es un derecho que permite a los ciudadanos y ciudadanas conocer sus derechos y obligaciones y utilizar los bienes y servicios públicos. El dar respuesta expresa a las solicitudes de las



VII) La previsión de diferentes situaciones de vulnerabilidad, como es el caso de la solicitud de protección internacional (derecho de asilo y protección subsidiaria) o de personas que proceden de países en conflicto o porque el ordenamiento jurídico en el Estado de origen tiene normas que atentan a nuestro orden público —como son las que no reconocen la igualdad entre hombres y mujeres, por lo que no se reconoce por el Estado de origen capacidad jurídica a las mujeres para presentar solicitudes de pasaporte o para ser representantes legales de sus hijos—, entre otros. En estos casos las personas extranjeras no pueden documentarse con un pasaporte en vigor (incluido el supuesto en el que se esté tramitando su renovación por haber caducado) por lo que teniendo en cuenta que lo que se trata de acreditar es la identificación de la persona solicitante, resultaría procedente su inscripción en la medida que resulte clara la identificación efectiva del solicitante, sin perjuicio de que la persona deba aportar en el menor tiempo posible el documento.

Conclusión

La presente recomendación tiene por objeto recordar la obligación legal que tienen los ayuntamientos de empadronar a las personas que viven habitualmente en su municipio, bien en centros residenciales o en la calle porque no tienen un hogar. La inscripción en el padrón permite el ejercicio de derechos a las personas y es una fuente de información para las Administraciones Públicas. Las actuaciones de los ayuntamientos en materia de padrón tienen que tener en cuenta los derechos reconocidos a las personas menores de edad y otras situaciones humanitarias que el ordenamiento jurídico protege y deben ser conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo y del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

El análisis de las prácticas de los distintos ayuntamientos y del ordenamiento jurídico pone de manifiesto que hay una diversidad de procedimientos y de criterios para proceder a la inscripción en el padrón municipal. Esta diversidad no es positiva, por la inseguridad jurídica que genera y porque, como ha reiterado el Ararteko en numerosas ocasiones, vulnera el principio de igualdad y, en ocasiones, el de legalidad.

Este estudio recoge las prácticas que, en opinión del Ararteko, respetan el ordenamiento jurídico y/o actúan atendiendo al principio de interpretar el ordenamiento en sentido más favorable a los intereses de la ciudadanía, proponiendo la adopción de aquellas prácticas municipales que incorporan las

personas en un plazo razonable es un principio de buen gobierno; en todo caso el ordenamiento jurídico prevé que cuando la Administración no resuelve la solicitud en el plazo establecido debe entenderse estimada, art. 42 y 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, previsión que es de aplicación a las solicitudes de inscripción en el padrón municipal.



mayores garantías para la adecuación de la gestión a los principios del buen gobierno. Así mismo, tiene en cuenta otras actuaciones del Ararteko que afectan a la inscripción en el padrón municipal y aplica el marco legal.

Teniendo en cuenta estos antecedentes y consideraciones, la actuación de los ayuntamientos en materia de padrón de habitantes se debería ajustar a las siguientes previsiones:

Recomendación

1. Incorporar aquellas prácticas que interpreten la normativa de aplicación en el sentido más favorable a los intereses de las personas.
2. Ofrecer información al ciudadano/a por escrito y en el mayor número de idiomas en los que se hable en el municipio, sobre las cuestiones que afectan a los requisitos y a la tramitación del procedimiento; en concreto, sobre su derecho a presentar la solicitud por escrito, el plazo de tramitación, los efectos del silencio, que es positivo, y en el caso de personas extranjeras que no disponen de una autorización de residencia permanente, de la obligación de renovar la inscripción en el padrón y los efectos que implica su no renovación.
3. Prever la solicitud por escrito con un modelo que contenga los datos que la hoja padronal (el nombre, apellidos, sexo, lugar de nacimiento, nivel de estudios y número de DNI, NIE o pasaporte, así como los voluntarios, como es el teléfono). Además, esta solicitud normalizada debe posibilitar la fecha de inscripción (que es la de solicitud) en el padrón y la manifestación de las circunstancias específicas que concurran en la persona solicitante, tales como: manifestación de su residencia efectiva para los casos en los que no tenga título para ocupar la vivienda, o que no cumpla las condiciones de una vivienda o cualquier otra circunstancia que sea necesario señalar que afecte a la inscripción en el padrón.
4. Prever la elaboración de un informe por parte de los servicios municipales para acreditar la residencia efectiva de una persona en un municipio para que las personas que viven en situación de infravivienda en el municipio y soliciten la inscripción puedan empadronarse en la fecha en la que presentaron la solicitud.
5. Establecer el trámite de audiencia en cualquiera de los supuestos previstos en el ordenamiento jurídico (alta, modificación, baja), con especial referencia a la baja en el padrón de habitantes por aplicación de la caducidad en los supuestos que afectan a las personas extranjeras.
6. Elaborar un protocolo de actuación en los casos de personas sin hogar en el que se establezca la intervención de los servicios sociales municipales o en su caso de los servicios sociales de atención secundaria de las diputaciones forales y/o de las entidades sociales que trabajan con personas sin hogar. Este





protocolo debe contener el derecho a la inscripción en el padrón municipal de las personas que residen efectivamente en el municipio, incluidas las que vivan en un centro residencial, con independencia de las plazas que se hayan concertado con la Administración que las financia. En el caso de que prevea la baja de oficio en el padrón se deben cumplir las previsiones del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, art. 72 y siguientes.

7. Elaborar un protocolo de actuación en los casos de menores tutelados por la diputación foral en acogimiento residencial que tenga en cuenta las obligaciones que tienen las Administraciones Públicas en materia de infancia, que no pueden obviarse porque el menor no esté documentado, ni porque haya más menores que plazas concertadas en un momento dado. Este protocolo debe atender al interés superior del menor y prever la inscripción en el padrón con los datos que disponga la diputación foral que le tutela. En todo caso, la baja en el padrón debería iniciarse previa comunicación a la diputación foral que le tutela.
8. Tener en cuenta otras situaciones excepcionales de carácter humanitario en las que los Estados de origen se retrasan o no expiden a sus nacionales el pasaporte.

