

4. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ELABORACIÓN POR PARTE DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LAS CERTIFICACIONES DE EMPADRONAMIENTO EN EL PROCESO DE NORMALIZACIÓN DE LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS

I. Introducción

Con fecha 7 de febrero de 2005 se abrió el plazo para presentar solicitudes al proceso de normalización previsto en la disposición transitoria tercera del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y la Orden PRE 140/2005, de 2 de febrero, por la que se desarrolla el procedimiento aplicable al proceso de normalización.

El plazo para solicitar la autorización inicial de residencia y trabajo finaliza el 7 de mayo de 2005 (punto 1 disposición transitoria 3ª).

Este proceso tiene efectos muy importantes en la titularidad y ejercicio de derechos de las personas inmigrantes extranjeras que viven en nuestra Comunidad. La obtención de documentación les permitirá acceder a un trabajo, y facilitará la integración social en nuestros municipios.

Entre los requisitos que tienen que cumplir para presentar la solicitud está el de que la o el trabajador figure empadronado en un municipio español con anterioridad al 8 de agosto del 2004 (punto 1.a) disposición transitoria 3ª).

Este requisito está siendo difícil de cumplimentar por personas extranjeras que residían con anterioridad al 8 de agosto de 2004 en algún municipio del Estado, pero que no costaban empadronadas en esa fecha. Las organizaciones sociales que trabajan en defensa de los derechos de las personas inmigrantes, los colegios de abogados y la propia Mesa del Diálogo Social han solicitado repetidamente, desde que se tuvo conocimiento de la necesidad de cumplimentar este requisito, **que se flexibilizara** la manera de acreditar la residencia en España, para que, personas extranjeras que residieran en España con anterioridad al 8 de agosto de 2004, pudieran acogerse al procedimiento de normalización.

Desde que se abrió el plazo para presentar las solicitudes se ha constatado que personas extranjeras que cumplían los requisitos previstos en la mencionada normativa no han podido presentar la solicitud de documentación en el proceso de normalización, por no disponer del certificado de empadronamiento. En concreto, se han dado estas situaciones: que actualmente la persona esté empadronada en un municipio, pero que no lo estuviera antes del 8 de agosto o que, residiendo antes de esa fecha y actualmente en un municipio de España, aún no haya solicitado la inscripción padronal.

El Gobierno a partir del día 7 de abril ha informado de que se van a tener en cuenta estas situaciones y, aunque no se ha modificado la obligatoriedad de presentar con la solicitud el certificado de empadronamiento, se han realizado las siguientes actuaciones:

Por parte de la presidenta del Consejo de Empadronamiento, con fecha 12 de abril, se ha enviado una "Carta circular sobre la inscripción de los extranjeros en el Padrón para el proceso de normalización" a los ayuntamientos, con carácter urgente.

Por medio de esa circular, los ayuntamientos podrán expedir certificados de empadronamiento con carácter retroactivo en cuanto a la fecha de toma de efectos para el proceso de normalización establecido en la disposición transitoria tercera del RD 2393/2004, de 30 de diciembre.

Situaciones:

- a) La persona extranjera no figura inscrita en el Padrón. Se le podrá inscribir desde la fecha en que se acredite la residencia continuada en el municipio mediante una resolución expresa y motivada del alcalde.
- b) La persona extranjera está inscrita en el Padrón, pero con posterioridad al 7 de agosto de 2004. Se le podrá variar la fecha de inscripción en el Padrón mediante una resolución expresa y motivada del alcalde.

El INE, en la misma fecha que la carta circular citada, hizo pública una comunicación en la que se comunicaba que cada ayuntamiento tendrá la potestad de revisar la fecha de alta en el Padrón Municipal mediante el procedimiento de “alta por omisión” y que “dada la heterogeneidad de los distintos documentos públicos, cada ayuntamiento podrá decidir qué tipo de documentos se considerarán fehacientes”. Por otro lado, adelanta una reunión próxima del Consejo de Empadronamiento, en la que van a analizar más detalladamente los documentos públicos que se tienen que considerar en la certificación de inscripción padronal. Además, la Federación Española de Municipios pidió al INE que detallara los documentos que han de tener en cuenta los ayuntamientos, por la complejidad que entrañaba realizar la labor encomendada en el plazo establecido.

En consecuencia, el Consejo de Empadronamiento ha dictado la “Resolución de 14 de abril de 2005 de la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del director general de Cooperación Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos para la expedición de certificaciones padronales acreditativas de la residencia anterior al 8 de agosto de 2004, de los extranjeros afectados por el procedimiento de normalización inscritos con posterioridad”. Según la mencionada resolución, se van a poder aportar al procedimiento de normalización previsto en la disposición transitoria tercera del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, **certificados de empadronamiento solicitados por personas extranjeras no comunitarias mayores de 16 años, que se cursen durante el proceso de normalización, acompañados de documentos acreditativos de su estancia en España con anterioridad al 8 de agosto de 2004 y en los que conste su identificación.**

Las solicitudes a las que se refieren son las siguientes:

- a) Solicitudes de certificación que se cursen conjuntamente con solicitudes de alta por omisión (caso de personas que viven habitualmente en el municipio y no figuran inscritas en el padrón).
- b) Solicitudes de certificación relativas a inscripciones padronales de ciudadanos y ciudadanas extranjeras efectuadas con posterioridad al 8 de agosto de 2004

(caso de personas que figuran inscritas con posterioridad a esa fecha pero que vivían habitualmente en un municipio).

Además, en dicha resolución se detallan los documentos públicos que acreditan la estancia en España con anterioridad al 8 de agosto de 2004 y se acompaña un modelo de solicitud de certificación de inscripción padronal a estos efectos y un modelo de documento de certificación de inscripción padronal.

Estas solicitudes se deben cursar **antes del 7 de mayo de 2005**, fecha en la que finaliza el procedimiento de normalización de la situación jurídica de personas extranjeras.

Antes de analizar las actuaciones que están desarrollando los ayuntamientos en el procedimiento, esta institución considera oportuno realizar algunas consideraciones previas.

Dada la complejidad del procedimiento, parece necesario valorar la posibilidad de una **ampliación del plazo** para presentar las solicitudes en el proceso de normalización citado, a la vista de las fechas en que se ha abierto esta nueva posibilidad de acreditar la permanencia en España.

Las fechas en las que se ha anunciado públicamente la flexibilización de los requisitos (7 de abril) y se han dictado la “Carta Circular de la presidenta del Consejo de Empadronamiento” (12 de abril) y la “Resolución de la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del director general de Cooperación Local” (14 de abril) prácticamente han sido cuando está a punto de vencer el plazo, previsto para el próximo 7 de mayo. Este escaso margen de tiempo hace difícil que las personas extranjeras puedan cumplir las previsiones establecidas en las actuaciones mencionadas. Además, para la obtención de las certificaciones de empadronamiento se requiere la participación de los ayuntamientos, colaboración que ha sido solicitada de una manera apresurada y que está requiriendo múltiples aclaraciones, por lo que también es difícil que puedan expedir las certificaciones necesarias antes del 7 de mayo.

Por otro lado, en la exposición de motivos del RD 2393/2004, de 30 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de la LO 4/2000, de 11 de enero, se señalaba “que existe una elevada cifra de extranjeros que se hallan en territorio español y carecen de autorización, por lo que los cauces estables de admisión debían exceptuarse temporalmente para contemplar una medida de normalización de la situación de dichos extranjeros...”.

Las cifras aproximadas de solicitudes que inicialmente preveían cuando se informó de la conveniencia de un proceso de normalización o regularización de personas extranjeras han sido, según reiteradas declaraciones del Gobierno, de alrededor de 800.000. Según datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de fecha 15 de abril, únicamente se han presentado 386.173 solicitudes, de las que 7.757 pertenecen a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este número es muy inferior al inicialmente previsto. Por ello, se considera necesario que se **amplíe el plazo**, para garantizar que el procedimiento de normalización tenga los resultados esperados, para que puedan los actos administrativos resultantes ajustarse al procedimiento administrativo establecido y para que su contenido sea conforme al ordenamiento jurídico, tal y como exige la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

II. Consideraciones a las actuaciones que están llevando a cabo los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco ante las solicitudes de certificación de inscripción padronal por parte de personas extranjeras para la presentación de su solicitud de documentación en el proceso de normalización establecido de conformidad con el RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de la LO 4/2000 de 11 de enero.

El Ayuntamiento es el encargado de aplicar la normativa prevista en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local y en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

Según dicha normativa el Ayuntamiento es el encargado de la formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón Municipal y es a él a quien corresponde decidir sobre la procedencia de las inscripciones de alta en su Padrón (artículo 17.1 Ley de Bases de Régimen Local).

Por otro lado, los datos del Padrón constituyen prueba de residencia en el municipio y del domicilio habitual en él. Las certificaciones que de dichos datos se expidan, tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos (artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y artículo 53 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial).

Las nuevas certificaciones que se están solicitando para la presentación de la solicitud de normalización prevista en la disposición transitoria tercera del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 4/2000 de 11 de enero, tienen que dictarse por resolución motivada, basándose en la siguiente normativa:

- a) Certificaciones en relación con solicitudes que se cursen conjuntamente con solicitudes de alta por omisión. La normativa de aplicación es la Resolución de 9 de abril de 1997, por la que se dispone la publicación de la 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.
- b) Certificaciones en relación con solicitudes de certificación relativas a inscripciones padronales de ciudadanos y ciudadanas extranjeras efectuadas con posterioridad al 8 de agosto de 2004 que vivían con anterioridad a esa fecha en el municipio. La normativa de aplicación es el artículo 57.3 y el artículo 105 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, además de la mencionada Resolución de 9 de abril de 1997.

El modelo de solicitud de certificación de inscripción padronal y el modelo de certificación de inscripción padronal que se acompaña a la Resolución de 14 de abril recoge una lista de documentos públicos que debe aportar la persona extranjera. En el modelo de solicitud se limita la posibilidad de presentar otros documentos cuando la casuística y heterogeneidad de los documentos públicos que pueden acreditar la permanencia en un municipio es muy grande y, cuando con anterioridad se había señalado,

incluso mediante la circular mencionada de 12 de abril, que “la acreditación se realizará aportando documentos públicos fehacientes”.

Estos modelos están siendo utilizados por los ayuntamientos y pueden por lo tanto, llevar a error, porque no recogen explícitamente la posibilidad de aportar otros documentos públicos que los que se señalan en la propia solicitud. La utilización de dicho modelo de solicitud de certificación de inscripción registral, que incorpora una lista de documentos que se pueden aportar a la solicitud para acreditar la permanencia en el país con anterioridad al 8 de agosto de 2004, puede dar lugar a una vulneración del ordenamiento jurídico y, en concreto, del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que regula los derechos de las y los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas, y pueden producirse situaciones de indefensión.

III. Recomendaciones

Por todo ello, esta institución considera preciso recomendar a los ayuntamientos responsables de la certificación de la inscripción padronal a los efectos del proceso de normalización:

1. Que se facilite a las personas extranjeras información ajustada en relación con los cambios que ha habido para acreditar la permanencia en el municipio con anterioridad al 8 de agosto de 2004 y a la posibilidad de solicitar certificación de inscripción padronal con la presentación de los documentos expresamente señalados en la propia Resolución de 14 de abril de la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del director general de Cooperación Local, **así como de cualesquiera otros que sirvieran para acreditar la permanencia en el municipio con anterioridad al 8 de agosto de 2004.**
2. Que se facilite a las personas extranjeras modelos de solicitud de certificación de inscripción padronal **que incorporen la posibilidad de presentar otros documentos, además de los expresamente señalados en la Resolución de 14 de abril.**
3. Que se facilite a las personas extranjeras una copia de su solicitud de certificación debidamente sellada y registrada, con el fin de que puedan presentar su solicitud de autorización inicial de residencia y trabajo en el plazo establecido en la Administración y oficina pública competente en el conocimiento del proceso de normalización a personas extranjeras, **evitando las denegaciones orales que pueden provocar indefensión.**

Todas estas recomendaciones se plantean para que el procedimiento por el que los ayuntamientos van a resolver la certificación de inscripción padronal a efectos del proceso de normalización establecido por la disposición transitoria tercera del RD 2392/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 4/2000 de 11 de enero, sea garantizador de los derechos de las personas extranjeras.