



## PREGUNTA:

¿Es posible la expedición de Certificados de empadronamiento durante el estado de alarma, especialmente para solicitud de moratorias previstas en relación con hipotecas y arrendamientos, mediante solicitud y entrega no presencial?

Y todo ello máxime cuando el RD-ley 11/2020, de 30 de marzo, prevé para la solicitud de las moratorias la posibilidad de presentar declaración responsable para los documentos que no hayan podido aportarse, y del plazo de un mes, desde que finalice el estado de alarma y sus prórrogas, para aportar los documentos que no se hubiesen facilitado (art. 6.2 y 17.2).

## CONTESTACIÓN

El Padrón municipal es, en virtud del artículo 16.1 de la Ley 7/1985, DE 2 DE ABRIL, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en la redacción dada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio.

El art. 53 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, establece:

*1. El padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.*

*2. Los datos del padrón municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública.*

*Fuera de estos supuestos, los datos del padrón son confidenciales y el acceso a los mismos se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (entiéndanse estas normas referidas a las actuales en vigor: Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos*



*digitales; Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).*

*3. En todo caso, el padrón municipal está sujeto al ejercicio por parte de los vecinos de los derechos de acceso y de rectificación y cancelación regulados en los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre.*

Asimismo, al albor del art. 61 de dicho cuerpo legal: *Las certificaciones a que se refiere el artículo 53.1 del presente Reglamento serán expedidas por el Secretario del Ayuntamiento o funcionario en quien delegue, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 204 y 205 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.*

Reseñable a estos efectos resulta también, entre otras, la Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal, que viene a señalar que:

*El Padrón municipal es un registro administrativo que contiene datos de carácter personal y, como tal, está sujeto a lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que define el concepto de interesado y regula su derecho de acceso, así como la comunicación de los datos a terceros.*

*Por lo que se refiere al concepto de interesado, se define en el artículo 3 como la persona física titular de los datos objeto de tratamiento por lo que, en el caso del Padrón municipal, el interesado es el propio vecino al que se refieren los datos padronales.*

*Su derecho de acceso queda regulado en el artículo 15 de la citada Ley Orgánica, pudiendo habilitar los Ayuntamientos distintos mecanismos para ello.*

*El vecino puede acceder a su información personalmente o por medio de su representante, legal o voluntario, según lo previsto en el artículo 32 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común relativo a la representación de los interesados.*

*La certificación es el documento que acredita fehacientemente el hecho del empadronamiento. Conforme establecen el art. 61 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales y 204 y 205 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, la certificación debe estar suscrita por el Secretario del Ayuntamiento y conformada*



*por el Alcalde, o por quienes les sustituyan o cuenten con su delegación, ya sea mediante firmas manuscritas o electrónicas conforme a la legislación vigente.*

*Asimismo, para la expedición de certificaciones y volantes comprensivos de la totalidad de las personas inscritas en un mismo domicilio deberán adoptarse las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal en lo relativo a disponer del consentimiento de los interesados para la cesión de los datos padronales. En caso de no disponer de dicho consentimiento, únicamente podrá hacerse constar en el certificado o recogerse en el volante el número de personas inscritas.*

***Los volantes y certificados de empadronamiento podrán ser solicitados y, o expedidos por medios electrónicos. El Ayuntamiento que implante estos sistemas deberá vigilar que el acceso a la información padronal quede restringido a los interesados. Se considera, a estos efectos, imprescindible el uso de firma electrónica o el acceso por contraseña personal.***

Finalmente debe indicarse, haciendo referencia a la normativa de protección de datos actualmente en vigor, que, el art. 6 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, dispone:

***1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.11 del Reglamento (UE) 2016/679, se entiende por consentimiento del afectado toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que este acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen.***

***2. Cuando se pretenda fundar el tratamiento de los datos en el consentimiento del afectado para una pluralidad de finalidades será preciso que conste de manera específica e inequívoca que dicho consentimiento se otorga para todas ellas (...)***

Así, el Reglamento 2016/679 pone de manifiesto que el consentimiento debe darse mediante un acto afirmativo claro que refleje una manifestación de voluntad libre, específica, informada, e inequívoca del interesado de aceptar el tratamiento de datos de carácter personal que le conciernen, como una declaración por escrito, inclusive por medios electrónicos, o una declaración verbal. Esto podría incluir marcar una casilla de un sitio web en internet, escoger parámetros técnicos para la utilización de servicios de la sociedad de la información, o cualquier otra declaración o conducta que indique claramente en este contexto que el interesado acepta la propuesta de tratamiento de sus datos personales. Por tanto, el silencio, las casillas ya marcadas o la inacción no deben constituir consentimiento. El consentimiento debe darse para todas las actividades de tratamiento realizadas con el mismo o los mismos fines. Cuando el tratamiento tenga



varios fines, debe darse el consentimiento para todos ellos. Si el consentimiento del interesado se ha de dar a raíz de una solicitud por medios electrónicos, la solicitud ha de ser clara, concisa y no perturbar innecesariamente el uso del servicio para el que se presta.

Cuando el tratamiento se lleva a cabo con el consentimiento del interesado, el responsable del tratamiento debe ser capaz de demostrar que aquel ha dado su consentimiento a la operación de tratamiento.

No obstante todo lo anterior, con fecha 3 de abril de 2020, se ha emitido **Nota de la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento**, sobre la tramitación de certificados de empadronamiento exigidos en virtud del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 y del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, que sustituye a la Nota de 31 de marzo de 2020, que comienza diciendo que **tiene carácter meramente orientativo, y que deberá ser cada Ayuntamiento, dependiendo de su situación y recursos, quien decida el modo de actuar para dar respuesta a sus vecinos.**

Indica dicha Nota que *"(...) con carácter general el Ayuntamiento tiene que asegurarse de que quien solicita el certificado es el propio interesado o su representante. Pero atendiendo a las excepcionales circunstancias creadas por la declaración del estado de alarma, considerando que en esta situación debe primar la atención a los derechos de los ciudadanos para que puedan acceder a las prestaciones indicadas y sobre todo, cuando no esté contemplada la aportación del certificado de forma posterior a la finalización del estado de alarma, una posible solución sería pedir al ciudadano que envíe por correo electrónico a una dirección del Ayuntamiento la siguiente documentación:*

*- Copia de un documento acreditativo de su identidad (DNI, Pasaporte...), en cualquier formato legible (PDF, formatos de imagen...).*

*- Si el certificado que se solicita es colectivo se deberán enviar copias de los documentos acreditativos de la identidad de todos los empadronados en el domicilio.*

*Para los menores de edad se deberá aportar copia del certificado de nacimiento o del libro de familia*

*- Escrito firmado por el solicitante indicando una serie de datos como, por ejemplo, el nombre y apellidos, dirección de empadronamiento en el municipio, el nombre y apellidos de los demás empadronados en el domicilio para certificados colectivos, dirección del correo electrónico, motivo de la solicitud, teléfono de contacto...; con el objetivo de aumentar las garantías en la comprobación de su identidad y de no facilitarle en el certificado información que él no haya dado previamente.*



*- En el caso de certificados colectivos, un escrito firmado por todas las personas mayores de edad empadronadas en el domicilio autorizando al solicitante del certificado.*

*El Ayuntamiento acusaría recibo de la solicitud por el mismo medio y comprobaría que el solicitante y los que le autorizan están empadronados en la vivienda, pudiendo después remitir el certificado con los datos de los empadronados a la dirección de correo electrónico establecida por el solicitante”.*

Una vez expuesto esto, deja bastante claro el Consejo de Empadronamiento en su Nota que, **la custodia del Padrón corresponde al Ayuntamiento** (art. 17.1 de la LRBRL), **por lo que cada gestor deberá decidir qué documentación será exigible para garantizar que la solicitud se realiza por el interesado y que dispone de la representación o consentimiento de los restantes inscritos, en su caso; y, cuál va a ser el sistema de envío del certificado**, pudiendo acudir a la Agencia de Protección de Datos si tienen dudas en el procedimiento.

A la vista de todo lo anterior, concluye este SAEL, que:

1) El certificado de empadronamiento solamente podrá ser solicitado por el interesado o su representante, en los términos de la normativa arriba expuesta, a través de medios en los que quede indubitadamente acreditada su identidad y su consentimiento para el tratamiento de los datos (de él, y del resto de personas que residan en su vivienda, en su caso).

Nada obsta, como arriba se indica, para que dicho certificado se emita por medios electrónicos, si bien, el Ayuntamiento para ello deberá vigilar que el acceso a esa información padronal queda restringida a los interesados, exigiendo la Instrucción técnica de 2015, del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, que a tales efectos será imprescindible el uso de firma electrónica o el acceso por contraseña personal.

Por lo anterior, no existiría ningún problema en atender esas solicitudes, y expedir los certificados de empadronamiento a través de la Sede Electrónica, al acceder el interesado o su representante a través de medios de identificación admitidos en derecho, y ser recepcionado el certificado en un entorno seguro; si bien, tenemos serias dudas de que los extremos exigidos en la referida Instrucción, y en el art. 9 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, puedan cumplirse a través de otros medios no presenciales, y distintos de los puramente electrónicos.

Ahora bien, también tenemos que asumir que, dado que las personas físicas no están obligadas a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, no todos los



interesados van a estar preparados, ni podrán, utilizar la Sede Electrónica para este trámite.

Por no mencionar, los Ayuntamientos que a día hoy pueden no disponer de dicha Sede, a pesar de estar obligados.

2) A nuestro juicio, la solución expuesta por el Consejo de Empadronamiento representa un intento de dar solución a un problema en una situación excepcional, si bien, consideramos que la misma únicamente debería llevarse a cabo si se consiguen respetar todas las garantías jurídicas exigidas sobre la identificación y el consentimiento; además del estableciendo de un cauce seguro de recepción del Certificado únicamente por aquél que tiene derecho al acceso del mismo.

En este sentido, y puesto que es responsabilidad de cada Ayuntamiento la custodia del padrón, consideramos que cada Administración deberá asesorarse con sus técnicos (entendemos informáticos) para valorar ésta u otra propuesta de atender la demanda del ciudadano por una vía diferente a la Sede Electrónica (siendo imposible la atención presencial), que al mismo tiempo resulte compatible con el respeto de las exigencias que en la materia impone la legislación específica, la normativa sobre protección de datos, y la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

No recomendamos, sin embargo, poner en marcha tramitaciones que no cumplan con lo anterior, dadas las consecuencias jurídicas y responsabilidades que podrían derivarse.

3) En cuanto a las moratorias previstas en el RD-ley 11/2020, de 30 de marzo, tanto el art. 6.2, como el art. 17.2 prevén que si el *solicitante de la moratoria no pudiese aportar alguno de los documentos requeridos en algunas de las letras de los correspondientes apartados, podrá sustituirlo mediante una declaración responsable que incluya la justificación expresa de los motivos, relacionados con las consecuencias de la crisis del COVID-19, que le impiden tal aportación; pudiendo, tras la finalización del estado de alarma y sus prórrogas, aportar dicha documentación en el plazo de un mes.*

De esta manera, y para el caso que nos ocupa, la norma evita que la imposibilidad de la obtención del Certificado del empadronamiento pueda producir un perjuicio al interesado, máxime en la situación de restricciones de movilidad en la que nos encontramos.

La situación es distinta respecto al art. 28 del RD-ley 11/2020, de 30 de marzo, que también exige la aportación del Certificado de Empadronamiento para acreditar la condición de consumidor vulnerable, para la obtención del bono social por parte de los trabajadores autónomos que hayan cesado su actividad o hayan visto reducida su facturación como consecuencia del COVID19.

Para completar la regulación de este supuesto, habría que traer a colación lo dispuesto en el art. 1 de la Orden TED/320/2020, de 3 de abril, por la que se desarrollan determinados aspectos del derecho a percepción del bono social por parte de trabajadores autónomos



que hayan cesado su actividad o hayan visto reducida su facturación como consecuencia del COVID-19 y se modifica el modelo de solicitud del bono social para trabajadores autónomos que hayan visto afectada su actividad como consecuencia del COVID-19, establecido en el Anexo IV del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19; que establece la normativa aplicable, y plazos de subsanación y comunicación para la aplicación de dicho bono social, estableciendo un plazo de subsanación de cinco días.

Visto lo anterior, es cierto que este supuesto no tiene una solución tan fácil como la anterior, ya que la subsanación no se prevé, expresamente, tras el cese del estado de alarma y sus prórrogas, debiendo prestarse especial atención al cumplimiento en estos casos.

Ahora bien, también es verdad que muchos autónomos podrán solicitar y recepcionar el Certificado por medios electrónicos, al disponer de los medios necesarios, dado que están obligados a relacionarse por estos medios con la Seguridad Social desde el año 2018.

Murcia, a 7 de abril de 2020

El Servicio de Asesoramiento a Entidades Locales.