



**Resolución del Ararteko de 15 de septiembre de 2008, por la que se sugiere al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que mejore la información sobre los requisitos y el derecho de acceso al padrón, facilite la presentación por escrito de la solicitud y elabore un protocolo de actuación que tenga en cuenta las dificultades de inscripción o de mantener la inscripción en el padrón de personas en riesgo de exclusión.**

### Antecedentes

1. Una persona se dirigió a la institución con relación a la actuación del Ayuntamiento respecto a la inscripción en el padrón municipal y sus efectos en el reconocimiento de las ayudas sociales.

En abril del año 2007 (...) cuando llevaba un tiempo sin trabajar se dirigió al Ayuntamiento a solicitar ayudas sociales. El Sr. (...) residía en el Camping (...) desde que en el año 2003 tuvo que abandonar la habitación de la pensión en donde vivía porque no pudo abonar al dueño la cantidad que le reclamaba, tras la disminución de las ayudas sociales de emergencia acordadas aquel año. El Ayuntamiento le informó que no estaba inscrito en el padrón por lo que no le correspondían ayudas sociales. Cuando supo que le habían dado de baja de oficio en el padrón, pidió información sobre los requisitos necesarios para inscribirse de nuevo. El Servicio de Padrón le informó que requería presentar autorización del propietario del Camping. El Sr. (...) no pudo presentar la autorización porque tenía una deuda por impago del alquiler mensual aunque presentó declaración de otros residentes del Camping en la que certifican que vivía en el Camping desde el año 2004. El Servicio de Padrón no le inscribió hasta septiembre del año 2007 cuando pudo presentar la autorización porque abonó la cantidad que debía al dueño del Camping.

2. Esta institución con el objeto de dar a la queja el trámite oportuno solicitó información al Ayuntamiento sobre el expediente de baja en el padrón municipal, así como sobre el expediente de seguimiento de los servicios sociales sobre este usuario en aquella fecha y sobre los motivos por los que el Ayuntamiento no le había inscrito con carácter retroactivo en el padrón municipal, desde la fecha que tiene conocimiento que vive en Vitoria-Gasteiz.

El Ayuntamiento ha respondido lo siguiente:





*“El Sr. (...) ha figurado inscrito en Vitoria-Gasteiz desde su nacimiento y desde el 12.09.2002, en un establecimiento colectivo. El responsable de dicho establecimiento comunicó a Ayuntamiento el 05.05.2004, que esta persona ya no residía allí, por lo que desde el Servicio de Padrón y al amparo del citado art. 72 (del Reglamento de Población y Demarcación Territorial), con fecha 12.11.2004 se comunicó al interesado la incoación del expediente de baja por inscripción indebida, nº 2004/335-68-9, concediendo un plazo de diez días para presentar alegaciones.*

*Esta comunicación fue devuelta por el Servicio de Correos, por lo que la misma se realizó a través de su publicación en el BOTHA, de fecha 07.02.2005, concediendo un nuevo plazo de alegaciones, sin haber obtenido contestación del interesado. Con fecha 16.06.2005 se dictó Resolución del Concejal-Delegado acordando la Baja por Inscripción Indebida, previo informe favorable a la misma emitida por el Consejo Provincial de Empadronamiento.*

*Respecto a los motivos por los que el Ayuntamiento no inscribió al ciudadano en abril de 2007, hay que señalar que el domicilio donde pretendió su empadronamiento –el Camping (...)– tiene la consideración de ‘colectivo’ por lo que es preceptiva la autorización de la persona que ostente la dirección del mismo, como señala el apartado 3 ‘Comprobación de Datos’ de la Resolución de 4 de julio de 1997, conjunta de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial, para que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre actualización del Padrón Municipal.*

*El otro punto sobre el que se ha solicitado informe se trata de la retroactividad de la inscripción y a este respecto cabe señalar que el tipo de alta consignado al Sr. (...) el 4 de septiembre de 2007, cuando cumplió los requisitos para la misma, lo fue como “Alta por Omisión” tras comprobar que no figuraba inscrito en ningún otro Padrón y que según determina la Resolución de 9 de abril de 1997 conjunta 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, ‘los efectos administrativos de este acto se producen desde el momento en que el vecino solicita la inscripción. Y la única solicitud que consta es la formalizada el día 4 de septiembre de 2007’.”*



3. El Departamento de Intervención Social del Ayuntamiento le está ayudando mientras se encuentra en situación de desempleo por lo que la falta de inscripción no le ha afectado al reconocimiento de ayudas sociales.

A la vista de todo ello, tras analizar el planteamiento de la queja y las consideraciones e información facilitadas, hemos estimado oportuno remitirle las siguientes

### Consideraciones

1. En el análisis de las quejas se trata principalmente y en primer lugar, de valorar la adecuación o no de la actuación de la Administración objeto del expediente de queja al ordenamiento jurídico. La conclusión que sacamos tras analizar la información y documentación de este expediente es que no ha habido una actuación incorrecta desde el punto de vista legal. El Ayuntamiento está atendiendo a las necesidades de la persona desde la perspectiva social. El Departamento de Intervención Social le ha atendido ofreciendo los recursos que permiten que el Sr. (...) pueda sobrevivir a pesar de estar pasando una situación muy precaria por la falta de trabajo. Las actuaciones del Servicio del Padrón tienen amparo legal: el Ayuntamiento decretó la baja en el padrón porque no residía en el domicilio señalado en la hoja de inscripción. La inscripción en el padrón se ha efectuado cuando ha presentado una solicitud formal y en la modalidad de "Alta por Omisión" según determina la Resolución de 9 de abril de 1997 conjunta 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.
2. La institución del Ararteko no solamente tiene como fin recordar los deberes legales. También puede proponer mejoras que logren un mejor servicio y una mejor atención a las necesidades de la ciudadanía, lo que se denomina "un buen gobierno". Según esta premisa se trataría de impulsar un mayor compromiso en los servicios y prestaciones públicas. Ello implica atención y servicio de calidad al ciudadano y la realización práctica de actuaciones que den respuesta a las necesidades sociales. Las siguientes consideraciones tienen que ver con la función del Ararteko de impulsar mejoras en los servicios públicos, en concreto respecto a la mejora de la información administrativa.



3. La información administrativa es un factor relevante en los sistemas democráticos que permite a los ciudadanos conocer sus derechos y obligaciones y utilizar los bienes y servicios públicos. Se trata de dotar de contenido al art. 35 de la Ley 30/1992 de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, que establece el derecho del ciudadano a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes imponen a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, y al art. 18 de la Ley de Bases de Régimen Local, que establece el derecho del vecino a ser informado y a dirigir solicitudes a la Administración municipal.

El promotor de la queja solicitó en abril del año 2007 información al Ayuntamiento para proceder a la inscripción en el padrón del municipio. El Ayuntamiento le informó de que era preceptiva la autorización de la persona que ostentaba la dirección del Camping (...) porque tiene la consideración de "colectivo". Esta información la fundamentaba en la instrucción 3: Comprobación de datos de la Resolución de 4 de julio de 1997 conjunta 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 25/07/2007).

Esta información es correcta en el caso de que la persona obtenga la autorización del dueño de establecimiento colectivo. El problema es cuando la persona no puede presentar la autorización pero reside habitualmente en el municipio.

La Ley de Bases de Régimen Local establece en el art. 15 que *"toda persona que vive en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que reside habitualmente"*.

El régimen legal del padrón establece que, para proceder a la inscripción de las personas que solicitan inscribirse en el padrón, el Ayuntamiento debe recoger los datos previstos en el art.57 Reglamento Población y Demarcación Territorial (RPDT) y debe comprobar si son ciertos, art. 59.2 RPDT. En la Instrucción 3 de la Resolución de 4 de julio de 1997, anteriormente mencionada, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del padrón municipal, se aclara el alcance de la potestad del Ayuntamiento prevista en este artículo, siempre teniendo en cuenta que la norma fundamental que debe presidir es la contenida en el Art.17.2 LBRLO: *"los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad"*.





La instrucción 3, dice:

*“El Padrón es el registro administrativo que pretende reflejar el domicilio donde residen las personas que viven en España. Su objetivo, es por tanto, dejar constancia de un hecho, por lo que, en principio, no debe resultar distorsionado ni por los derechos que puedan o no corresponde al vecino para residir en ese domicilio, ni por los derechos que podrían derivarse de la expedición de una certificación acreditativa de aquel hecho.*

*En consonancia con este objetivo. La norma fundamental que debe presidir la actuación municipal de gestión del Padrón es la contenida en el artículo 17.2 de la Ley de Bases de Régimen Local: Realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad.*

*Por ello, las facultades atribuidas al Ayuntamiento en el artículo 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales para exigir la aportación de documentos a sus vecinos tiene como única finalidad comprobar la veracidad de los datos consignados, como textualmente señala el propio artículo.*

*En consecuencia, tan pronto como el gestor municipal adquiera la convicción de que los datos que constan en la inscripción patronal se ajustan a la realidad, deja de estar facultado para pedir al vecino ulteriores justificaciones que acrediten aquel hecho.*

*Y, en concreto, la posibilidad de que el Ayuntamiento solicite del vecino el título que legitime la ocupación de la vivienda (art.59.2 del Reglamento), no atribuye a las administraciones locales ninguna competencia para juzgar cuestiones de propiedad, de arrendamiento urbanos o, en general, de naturaleza jurídico-privada, sino que tiene por única finalidad servir de elemento de prueba para acreditar que, efectivamente, el vecino habita en el domicilio que ha indicado.*

*Por ello, este título puede ser una escritura de propiedad o un contrato de arrendamiento, pero también un contrato de suministro de un servicio de la vivienda (agua, gas, electricidad, teléfono, etc.) o incluso, no existir en absoluto (caso de la ocupación sin título de una propiedad ajena, sea pública o privada. En este último supuesto, el gestor municipal debería comprobar por otros medios (Informe de la Policía Local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el padrón, con completa independencia de que*



*el legítimo propietario ejercite sus derechos ante las autoridades o Tribunales competentes, que nunca serán los gestores del padrón*

*Cuando un ciudadano solicite su alta en un domicilio en el que ya consten empadronadas otras personas, en lugar de solicitarle que aporte el documento que justifique su ocupación de la vivienda, se le deberá exigir la autorización por escrito de una persona mayor de edad que figure empadronada en ese domicilio.*

*Si, con ocasión de este empadronamiento, la Administración municipal advirtiera que las personas que figuran empadronadas en ese domicilio lo han abandonado, aceptará el empadronamiento de los nuevos residentes en la vivienda conforme al procedimiento ordinario, y , simultáneamente, iniciará expediente de baja de oficio en su Padrón de las personas que ya no habitan en ese domicilio. Esa circunstancia podrá hacerse constar en el apartado observaciones de la certificación que pueda expedirse a instancia de los nuevos empadronados.*

*Y cuando el alta de se produzca en un establecimiento colectivo (residencias, conventos, etc. la autorización deberá ser suscrita por la persona que ostente la dirección del mismo. En estos casos se hará constar en el apartado tipo de vivienda, de la hoja patronal la mención colectivo. En los demás casos, el tipo de vivienda es familiar.*

*La facultad municipal de comprobación de los documentos que acrediten otros datos del empadronamiento (número del documento nacional de identidad, titulación escolar, etc.) deberá ejercitarse conforme al mismo criterio de exigir su aportación en la medida en que sea necesaria para adquirir la convicción de la veracidad de los datos consignados.*

*Por otra parte, como anteriormente se ha señalado, la obligación primaria del gestor patronal es el mantenimiento y actualización de la información contenida en el padrón. La Ley (artículo 17.1) y el Reglamento (artículo 63) prevén la colaboración de otras administraciones públicas para ayudar a los Ayuntamientos en esta misión, pero esta previsión en ningún caso sustituye aquella responsabilidad municipal, por lo que no hay duda de que los Ayuntamientos no deben esperar a la recepción de la información que puedan suministrarle otras Administraciones para actualizar cuantas variaciones se produzcan en la información padronal y de las que tengan conocimiento por cualquier otro medio”.*

En consecuencia, la autorización suscrita por la persona que ostenta la dirección del establecimiento colectivo sirve para adquirir la convicción de la veracidad de los datos consignados pero no es un documento que condiciona la



inscripción en el padrón del municipio. Esto es, este documento tiene como finalidad servir de elemento de prueba para acreditar que el vecino habita en el domicilio que ha indicado pero si no hay ningún título, el gestor municipal puede comprobar por otros medios, informe de Policía Local, inspección del propio servicio, que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirle en el padrón.

La inscripción en el padrón está relacionada con la residencia habitual en el municipio por lo que incluso las personas sin hogar pueden acceder al padrón, ya que el padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio. La instrucción 4 de la mencionada resolución prevé este supuesto.

Esta obligación y facultad de comprobación tiene como finalidad evitar la discordancia entre el padrón y la realidad. El padrón es un registro administrativo, no tiene otra función que reflejar el domicilio y circunstancias de todas las personas que habitan en el término municipal. Es un registro de "información administrativa" que tiene como finalidad dotar a las Administraciones Públicas de la información que facilite el más eficaz desarrollo de sus funciones.

El art. 16 LBRLO establece que *"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"*.

El Ayuntamiento está obligado a inscribir en el padrón a todas las personas que residen en el municipio art.17.2 LBRLO: *"Los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad"*. El requisito que es necesario cumplir para que una persona se pueda inscribir en el padrón municipal no es el de disponer de una vivienda donde residir sino **el de residir habitualmente en el municipio**.

La información que recibió no fue completa porque la inscripción en el padrón está condicionada a la residencia habitual y ello se puede acreditar de otras maneras que con la autorización del dueño del establecimiento colectivo. Por ello, una información que tenga en cuenta el derecho de la persona que reside habitualmente en el municipio a inscribirse en el padrón, aunque no disponga de los documentos justificativos, es más ajustada al régimen legal que rige actualmente esta materia.





A juicio de esta institución es importante que se mejore la información que se da a la ciudadanía sobre los requisitos que son necesarios para la inscripción en el padrón porque, aunque esta persona haya sido atendida con carácter amplio en los servicios sociales municipales, la inscripción en el padrón afecta a más derechos, como es el derecho a la participación política y local, y a otros derechos sociales, como es la obtención de la tarjeta sanitaria o la inscripción en el servicio público de vivienda.

4. La única solicitud expresa de alta en el padrón fue la de septiembre de 2007, por lo que los efectos de la inscripción en el padrón municipal únicamente pueden ser tenidos en cuenta desde el momento en que formalizó la solicitud de inscripción en el padrón, como señala el Ayuntamiento. Seguramente, si el interesado hubiera tenido conocimiento de su derecho a presentar una solicitud de inscripción en el padrón por escrito, la hubiera presentado con anterioridad. Por ello, nos parece importante que se le hubiera informado de la posibilidad de presentar por escrito la solicitud.

Por otro lado, las personas que no pueden inscribirse en el padrón con la información que reciben del Ayuntamiento son personas que tienen dificultades para presentar los documentos justificativos de disponer de un alojamiento, es decir, personas en riesgo de exclusión social, como ocurre en este caso. La previsión de un protocolo de actuación en estas situaciones, que tenga en cuenta la intervención de los servicios sociales facilitaría el cumplimiento del derecho y la obligación de inscribirse en el padrón. Ello ayudaría a que cuando la persona tiene dificultades para mantener u obtener un alojamiento, si sigue residiendo efectivamente en Vitoria, no de lugar a una baja en el padrón o a una falta de inscripción.

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

**SUGERENCIA 3/2008, de 15 de septiembre, al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz**

- Que mejore la información sobre los requisitos y el derecho que tiene la persona que reside habitualmente en el municipio a inscribirse en el padrón municipal.



- Que facilite la presentación de una solicitud por escrito en los casos en los que la persona resida habitualmente en el municipio y no puede aportar los documentos acreditativos del alojamiento en el que reside.
- Que elabore un protocolo de actuación entre el Servicio de Padrón y el Departamento de Intervención Social que tenga en cuenta las dificultades de inscripción o de mantener la inscripción en el padrón de personas en riesgo de exclusión social.

