



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 en el padrón de las personas sin hogar.

Antecedentes

1. Una persona se dirigió a la institución con relación a las dificultades que ha tenido para inscribirse en el padrón del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

(...) vivía en Vitoria desde el año 2002, pero solamente el 12 de febrero de 2007 ha podido inscribirse en el padrón. Una vez inscrito en el padrón ha solicitado que la fecha de inscripción sea la que corresponde a su residencia efectiva en Vitoria por lo que solicitó que le reconociesen efectos retroactivos a la inscripción desde el 18 de octubre de 2002, por mantener desde esa fecha la residencia continuada. Durante el tiempo que ha estado residiendo en Vitoria ha sido usuario de los servicios sociales municipales y ha intentado en varias ocasiones inscribirse en el padrón del municipio. Para ello hizo varias consultas a través del Buzón 010 sobre los requisitos que debía cumplir para formalizar la inscripción. También pidió información con relación a la trabajadora social que le correspondía para tramitar la inscripción en el padrón por omisión.

2. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz por Resolución de 3 de septiembre de 2007, de la Concejala Delegada del Área de Gobierno de Hacienda y Presupuestos, le denegó la retroactividad y desestimó el recurso de reposición por Resolución de 23 de noviembre de 2007. Esta denegación se fundamenta en que solamente les consta un alta en el padrón formalizada y registrada, la del día 12 de febrero de 2007. El interesado, frente a dicha Resolución, formuló recurso extraordinario de revisión que no fue admitido a trámite.
3. Esta institución con el objeto de dar a la queja el trámite oportuno solicitó información al Ayuntamiento sobre los hechos anteriores. El Ayuntamiento ha respondido lo siguiente con relación a la inscripción en el padrón municipal:

"La única solicitud expresa de Alta en Padrón fue la del día 12 de febrero de 2007, fecha en la que declaró un alta por cambio de Residencia procedente del Municipio de Zaragoza. El tipo de Alta asignado al Sr. (...)



del 12 de febrero de 2007, lo fue como 'Alta por cambio de residencia' y no 'Alta por Omisión', en base a:

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 que, en su apartado 2c) 'Altas Omisión' indica literalmente lo siguiente:

'Aquellas personas que viviendo habitualmente en el municipio no figuran inscritas en su Padrón municipal deberán solicitar su inscripción en el mismo por omisión. En la solicitud harán constar que no figuran o desconocen figurar inscritos en el Padrón en ningún otro municipio o en el Padrón de españoles residentes en el extranjero, y asimismo deberá figurar que el interesado manifiesta su conformidad para que se proceda, de oficio, a la anulación de cualquier inscripción patronal en el caso de que exista, anterior a la fecha de solicitud del alta por omisión.'

No obstante lo anterior, la Comisión Permanente del Consejo de empadronamiento, en sesión celebrada el 20 de septiembre de 1999 resuelve que:

'La legislación vigente prevé la posibilidad de que, en aquellos casos en los que el ciudadano no ha solicitado su inscripción padronal al trasladar su residencia a un municipio determinado, la inscripción pueda efectuarse como Alta por Omisión. No obstante, los efectos administrativos de este acto se producen desde el momento en que el vecino solicita la inscripción. Por ello, cuando se solicita una inscripción padronal por omisión la fecha de variación que debe figurar es la del día en que el ciudadano solicitó la correspondiente inscripción.'

Asimismo, la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, en sesión celebrada el 19 de junio de 1997, resuelve que:

'Siempre que se conozca el municipio de procedencia, se tratará de un alta por cambio de residencia, en caso contrario se tratará de un alta por omisión.'

Es hecho probado que en la Hoja de Inscripción de Alta firmada por el interesado el 12 de febrero de 2007, éste declara figurar empadronado en Zaragoza, por lo que el tipo de alta en Vitoria-Gasteiz se califica como 'alta por cambio de Residencia', procedente de Zaragoza, donde causó baja con la misma fecha y no como 'Alta por omisión'.





No obstante, e independientemente del tipo de alta aplicada a la inscripción del Sr. (...), y vista las Resoluciones del Consejo de Empadronamiento, se estima que la fecha de efectos de la misma debe considerarse el día en que la solicitó”.

En cuanto a las solicitudes de información realizadas por el Buzón 010, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz señala lo siguiente:

“Las actuaciones con el Buzón 010 comienzan con una solicitud de 1 de julio de 2005, de información sobre los requisitos exigidos para empadronarse en el caso de no dispone de piso y sobre si existe una normativa de empadronamiento en igualdad de derechos con los emigrantes no comunitarios. A través de este medio se le informa de que los requisitos de empadronamiento exigidos a todos los ciudadanos independientemente de su nacionalidad, son acreditar su identidad, así como presentar la documentación justificativa de la vivienda donde vaya a residir y personarse en la Oficina de Atención Ciudadana para firmar la hoja de alta. Con esa comunicación el Servicio de Padrón se limitó a informar de los requisitos exigibles, tal y como demandó el interesado.

Seguidamente el recurrente, en otro correo electrónico, solicita información sobre qué Trabajadora Social le corresponde al no tener domicilio y ser atendido durante tres años en Emergencias Sociales, a fin de acceder a la tramitación del ‘empadronamiento por omisión’.

Ante nuevas comunicaciones al Buzón 010, se le responde remitiendo al interesado a la Trabajadora Social que corresponda, para aclarar su situación de residente en el Municipio, o bien al Servicio Social de Urgencias y en un correo posterior se le dirige a Norabide.”

Así mismo el Ayuntamiento informa de la intervención que han realizado los servicios sociales:

“Del informe emitido por el Departamento de Intervención Social de este Ayuntamiento el 1 de agosto de 2007, se deduce que entre los años 2002 y hasta noviembre de 2005 se han llevado a cabo intervenciones puntuales desde el Servicio Social de Urgencias con el Sr. (...), concluyendo que ha residido de forma continuada en la ciudad, pero sin haber determinado en ese momento una dirección donde empadronarle. Las intervenciones se retomaron en enero de 2006, sin otorgarle recursos, por no cumplir las condiciones requeridas, siendo atendido desde septiembre de ese año por Cáritas.





Una vez empadronado el 12 de febrero de 2007, se valora su situación por los Servicios Sociales Municipales los cuales, a pesar de que no cumple el requisito establecido del tiempo que debe llevar empadronado para tener derecho al acceso a las prestaciones económicas y, con carácter excepcional, se le prestan las ayudas sociales pertinentes, continuando en la actualidad la percepción de prestaciones económicas en concepto de vivienda y alimentación, por importe equivalente a la Renta Básica”.

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. Con carácter previo es importante destacar que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha colaborado enviando información detallada y suficiente sobre los hechos. Esta actitud es muy positiva y debe ser reconocida porque facilita la labor que esta institución tiene encomendada.
2. 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 ha respondido a las solicitudes de información que le han dirigido a través del Buzón 010. Así mismo, el Departamento de Intervención Social le ha atendido, de acuerdo a la organización actual del servicio, ofreciendo los recursos del Servicio Social de Urgencias Sociales al no tener domicilio ni estar inscrito en el padrón y los recursos y prestaciones ordinarios desde que se inscribió en el padrón y, finalmente, el Servicio de Padrón le ha inscrito en el padrón del municipio.
3. La institución del Ararteko no solamente tiene como fin recordar los deberes legales. También puede proponer mejorar 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.

4. 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.
5. El promotor de la queja solicitó información para proceder a la inscripción en el padrón del municipio. El Ayuntamiento le informó de los requisitos formales que debe cumplir: *acreditar su identidad, presentar la documentación justificativa de la vivienda donde vaya a residir y personarse en la Oficina de Atención Ciudadana para firmar la hoja de alta.*

Esta información es completa en el caso de que la persona disponga de una vivienda donde residir. El problema es que esta persona no disponía de ninguna vivienda por lo que, según la información recibida, no cumplía los requisitos para la inscripción en el padrón municipal.

No obstante, vivía en el municipio de Vitoria y fue atendido en varias ocasiones por el Servicio de Urgencias Sociales.

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, 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), 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”*. Esta Resolución prevé que un ciudadano presente una solicitud de inscripción aunque carezca de vivienda:

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...”

Más adelante esta misma resolución prevé el supuesto de personas que solicitan el empadronamiento y no disponen de una vivienda en condiciones de habitabilidad o tan siquiera de techo. En la instrucción 4. Empadronamiento de marginados, se dictan instrucciones de actuación en estos casos:

“...Como se ha indicado en la norma anterior, el Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio. Siempre que se produzca esa realidad debe hacerse constar en el Padrón. Y de la misma manera que la inscripción patronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio.

*En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc. e **incluso ausencia total de techo**) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón, ya que la realidad es en ocasiones así.*

Las situaciones más extremas pueden plantear la duda sobre la procedencia o no de su constancia en el Padrón Municipal. El criterio que debe presidir esta decisión viene determinado por la posibilidad o imposibilidad de dirigir al empadronado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción. En el caso de que sea razonable espera que esa comunicación llegue a conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección.

*La correcta aplicación de ese criterio determina, por un lado, que se deba aceptar como domicilio cualquier dirección donde efectivamente vivan los vecinos, y, por otro, que pueda y **deba recurrirse a una dirección ficticia en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida de los Servicios Sociales correspondientes.***

Las condiciones que deberían cumplirse para ese tipo de empadronamiento son las siguientes:

- Que los servicios sociales estén integrados en la estructura orgánica de alguna Administración pública.*
- Que los responsables de estos servicios informen sobre la habitualidad de la residencia en el municipio del vecino que ese pretende empadronar.*



- *Que los servicios sociales indiquen la dirección que debe figurar en la inscripción patronal, y se comprometen a intentar la práctica de la notificación cuando se reciba en esa dirección una comunicación procedente de alguna Administración pública.*

En esas condiciones, la dirección del empadronamiento sería la que señalen los Servicios Sociales: la dirección del propio servicio, la del albergue municipal, la del punto geográfico concreto donde ese vecino suele pernoctar, etc.

Evidentemente, para practicar este tipo de inscripción no es necesario garantizar que la notificación llegará a su destinatario, sino simplemente que es razonable esperar que en un plazo prudencial se le podrá hacer llegar.

Como ejemplo orientativo se puede imaginar el supuesto de una notificación enviada por la Oficina del Censo Electoral. La circunstancia de que una persona carece de techo no debe privarle de su derecho de sufragio, para lo cual es requisito imprescindible que esté inscrita en el Padrón municipal. Si los Servicios Sociales del municipio consideran razonable poder hacerle llegar la tarjeta electoral, se debe inscribir en el Padrón a ese vecino bien en la dirección donde se espera que él reciba directamente la notificación, o bien en la dirección donde los servicios Sociales la reciban para intentar transmitírsela al empadronado. Y, naturalmente, cuantas referencias se hacen a los Servicios Sociales son directamente aplicables a cualquier otro servicio municipal que pudiera cumplir ese mismo cometido...”.

Esta obligación y facultad de comprobación tiene como finalidad evitar la discordancia entre el padrón y la realidad.

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 realidad. 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.

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 relativa a “presentar la documentación justificativa de la vivienda donde vaya a residir” puede llevar a la conclusión de que es necesario disponer de una vivienda para poder inscribirse en el padrón municipal, cuando puede darse el caso, previsto en la mencionada Resolución, de personas en situación de exclusión social o de marginación, que no dispongan de una vivienda pero que residen habitualmente en el municipio.

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz a través del Departamento de Intervención social ha atendido al promotor de la queja poniendo a su disposición los servicios previstos para atender a personas que no tienen techo y tras la inscripción en el padrón le ha facilitado el acceso a las ayudas y prestaciones sociales existentes. Estas actuaciones permiten que las personas que viven en Vitoria puedan tener una vida digna lo que muestra la sensibilidad social de la Administración municipal.

Aunque en este caso haya habido una atención por parte de los Servicios Sociales municipales creemos importante que se mejore la información que se da a la ciudadanía sobre los requisitos para la inscripción en el padrón porque 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 el acceso a la tarjeta sanitaria o la inscripción en el servicio público de vivienda.

La información que recibió a través del Buzón 010 no fue completa porque, como se ha visto, la inscripción en el padrón está condicionada a la residencia habitual y no es necesario justificar que se dispone de una vivienda. Por ello, una información que tenga en cuenta el derecho de la persona a inscribirse en el padrón, aunque no disponga de los documentos justificativos de la vivienda en que se va a residir, es más ajustada al régimen legal que rige actualmente esta materia. En otro caso, las personas sin techo y, en general, los colectivos que tienen dificultad para acceder a una vivienda, no pueden inscribirse en el padrón, a pesar de que residan habitualmente en la ciudad, lo que afecta al ejercicio de derechos como hemos visto.

6. La única solicitud expresa de alta en el padrón fue la del día 12 de febrero 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 habría 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 se pueden inscribir en el padrón con la información que reciben del Ayuntamiento son personas que tienen dificultades para presentar los documentos justificativos de disponer una vivienda, es decir, personas en riesgo de exclusión social. Por lo tanto, la previsión de un protocolo de actuación que tenga en cuenta la intervención de los servicios sociales facilitaría el cumplimiento del derecho y la obligación de inscribirse y se daría cumplimiento a las previsiones establecidas en el art.54 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial que contempla la posibilidad de que haya personas que no tienen domicilio y soliciten la inscripción en el padrón municipal: *"La inscripción en el Padrón municipal de personas que residiendo en el municipio carezcan de domicilio en el mismo sólo se podrá llevar a cabo después de haber puesto el hecho en conocimiento de los servicios sociales competentes en el ámbito geográfico donde esa persona reside"*. Esta previsión ha sido ya puesta en marcha por algunos Ayuntamientos, como es el de Bilbao, que en base a la Resolución de 4 de julio de 1997 han acordado un procedimiento que permite que las personas sin techo puedan empadronarse en el municipio.

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 4/2008, 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 dispone de documentos justificativos de la vivienda donde vaya a residir.
- 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 en el padrón de las personas sin hogar.

