



Resolución del Ararteko, de 19 de diciembre de 2008, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Hernani que, previos los trámites oportunos, expida el certificado de inscripción en el padrón municipal

Antecedentes

1. Una familia se ha dirigido al Ararteko porque el Ayuntamiento no le aceptaba su inscripción en el padrón municipal.

Los promotores de la queja, (...) y (...) compraron un local que habilitaron como vivienda en el barrio (...), nº (...) de Hernani. Desde hace más de dos años viven en dicho domicilio junto a sus dos hijas, de 7 y 3 años respectivamente.

Han intentado en varias ocasiones inscribirse en el padrón municipal sin que el Ayuntamiento admita su solicitud ni responda por escrito, por lo que han formulado queja ante esta institución.

2. El Ararteko, con el objeto de dar a la queja el trámite oportuno, solicitó información sobre los hechos anteriores. En la petición de información avanzó los criterios que mantiene en las quejas sobre denegaciones de inscripciones padronales cuando las personas que la solicitan, como es el caso, residen de manera efectiva en el municipio.

En su contestación el Ayuntamiento reitera los hechos anteriores y añade lo que a continuación se transcribe:

"El local de planta baja en el que se pretende el empadronamiento, según la Normativa Urbanística vigente en el Municipio de Hernani no está autorizado el uso de vivienda, sino exclusivamente los usos terciarios, u otros auxiliares de las viviendas emplazadas en las plantas superiores del edificio.

El aludido local ha sido habilitado como vivienda de forma clandestina, sin solicitar la oportuna licencia para dichas obras, y la modificación de uso que conllevan, el estatus urbanístico que le corresponde es el de local comercial, y no el de vivienda.

A fecha de hoy, el Ayuntamiento de Hernani, no cuenta con una Ordenanza en vigor por la que se regule específicamente la posibilidad de autorización para habilitar ciertos locales en viviendas.





En base a todo lo anterior, este Ayuntamiento, en cumplimiento de la legislación vigente ha tenido que denegar la solicitud de empadronamiento en el local comercial de planta baja emplazado en (...) auzoa (...).”

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. La inscripción en el padrón afecta a los derechos de las personas por lo que la decisión del Ayuntamiento de inscribir o no tiene enorme trascendencia. La denegación de la inscripción en el padrón municipal de habitantes impide adquirir la condición de vecino con los derechos y deberes previsto en el artículo 18 de la Ley de Bases de Régimen Local, LBRL. Así mismo, afecta al ejercicio de derechos fundamentales, como es el derecho de participación en condiciones de igualdad en los asuntos públicos o bien al ejercicio de derechos sociales, como es la obtención de la tarjeta sanitaria, la escolarización de los menores o el acceso a prestaciones sociales.

Esta institución ha tramitado numerosas quejas de personas que tienen dificultades para inscribirse en el padrón del municipio en el que están viviendo. Estas quejas han dado lugar este año a diversas resoluciones, como son, las resoluciones, de 16 de septiembre de 2008, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Errenteria que inscriba en el padrón a una persona y la de 6 de mayo, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Portugalete que admita el cambio de domicilio en el padrón municipal.

Con carácter previo es importante delimitar el objeto de la queja porque la respuesta del Ayuntamiento se refiere a la adecuación del uso urbanístico previsto a la normativa urbanística, y la necesidad de regular el cambio de uso mediante ordenanza, cuando no es objeto de este expediente analizar la conveniencia del uso de local ni la de elaborar una normativa que permita su modificación, como están haciendo otros ayuntamientos, sino la conformidad a derecho de la solicitud de empadronamiento en el municipio. En este sentido, el régimen legal (en concreto, la Ley de Bases de Régimen Local, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial y las resoluciones del Instituto Nacional de Estadística) diferencia la inscripción en el padrón, de otras actuaciones, como son las urbanísticas o las relacionadas con las condiciones de habitabilidad.

Esta consideración es muy importante porque el Ayuntamiento de Hernani fundamenta la denegación de la inscripción en que *“el local de planta baja en el que se pretende el empadronamiento, según la Normativa Urbanística vigente*



no autoriza el uso como de vivienda del local, sino exclusivamente los usos terciarios, u otros auxiliares de las viviendas emplazadas en las plantas superiores del edificio así como en que *“no se ha solicitado licencia alguna para la realización de las obras”*. A juicio de esta institución, el Ayuntamiento dispone de medios e instrumentos legales, distintos al de la inscripción en el padrón, para hacer cumplir la legalidad urbanística conforme a las facultades de disciplina urbanística que derivan del Título VI de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y urbanismo. Además, la inscripción en el padrón municipal **no convalida ninguna actuación irregular, ni implica la conformidad del Ayuntamiento con el uso del local como vivienda.**

2. El régimen legal que regula la inscripción en el padrón establece la obligación de inscribirse en el padrón, art. 15 *“Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente”*. El padrón no está relacionado con el cumplimiento de la normativa urbanística, ni con las condiciones de habitabilidad.

La inscripción debe contener unos datos obligatorios relativos a la identificación de la persona y al domicilio, art. 16.2 LBRL: *“La inscripción en el Padrón municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos:*

- a) Nombre y apellidos.*
- b) Sexo.*
- c) Domicilio habitual.*
- d) Nacionalidad*
- e) Lugar y fecha de nacimiento.*
- f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros...*
- g) Certificado o título escolar o académico que posea.*
- h) Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del censo Electoral, siempre que se garantice el respecto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución”*.

La información que se recoge en la inscripción padronal da lugar a un registro administrativo en donde constan los vecinos del municipio y su domicilio principalmente, art. 16 de la LBRL: *“...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 requisito que se debe cumplir para que se proceda a la inscripción es la residencia efectiva y habitual en el municipio.

El art. 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, en



su redacción establecida por el Real decreto 2612/1996, de 20 de diciembre (RPDT) prevé que: *"El Ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto la presentación del documento nacional de identidad o tarjeta de residencia, el libro de familia, el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos"*. Este artículo faculta al Ayuntamiento para comprobar que los datos que el ciudadano declara en el momento de la inscripción corresponden a los que se señalan en su identificación, es decir, debe comprobar la identidad o bien que viven en el domicilio donde dicen vivir pero no le confiere ninguna potestad para denegar la inscripción por incumplimiento de normas urbanísticas.

3. 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 LBRL establece que el padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. La planificación de los servicios públicos exige conocer la población real del municipio. El padrón tiene por objeto constituir la población de un municipio (art. 15.2 LBRL). Los ayuntamientos se encargan de la formación del padrón y tienen que realizar las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones, de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad (art. 17 LBRL).

El artículo 77 RPDT prevé cómo tienen que llevar a cabo esta obligación: *"Con el fin de alcanzar la concordancia del padrón municipal con la realidad, los Ayuntamientos deberán realizar sistemáticamente operaciones de muestreo y control, que deberán acentuarse en aquellos sectores susceptibles de una mayor movilidad de los habitantes. Periódicamente deberán llevar a cabo operaciones de campo para comprobar la verdadera situación del empadronamiento y para actualizar sus datos, con especial incidencia en las zonas donde se hayan concedido licencias municipales para nuevas urbanizaciones, nuevas construcciones, demoliciones, etc., informando de sus resultados al Instituto Nacional de Estadística"*.

El art. 107 RPDT expresamente contempla, como objeto de sanción, el incumplimiento de las obligaciones en relación con el empadronamiento. La normativa no permite que haya un desajuste entre el padrón y la realidad de personas que están viviendo en el municipio, y para su adecuación se prevé que se inicie un procedimiento para que se decrete el alta o, en su caso, la baja de oficio (artículos 71,72 y 73 RPDT). Así mismo, prevé que, si el Ayuntamiento no realiza las actuaciones y operaciones necesarias para



mantener actualizados sus padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad, el Instituto Nacional de Estadística, previo informe del Consejo de Empadronamiento, podrá acudir a la ejecución sustitutoria prevista en el art. 60 de la LBRL, sin perjuicio de los recursos jurisdiccionales que procedan, (art. 62 RPDT).

4. El art. 17 de la LBRL otorga al Instituto Nacional de Estadística la competencia, en aras a subsanar posibles errores y evitar duplicidades, de realizar las comprobaciones oportunas, y comunicar a los Ayuntamientos las actuaciones y operaciones necesarias para que los datos patronales puedan servir de base a la elaboración de estadísticas de población a nivel nacional. Para que las cifras resultantes de las revisiones anuales puedan ser declaradas oficiales, y para que los ayuntamientos puedan remitir, debidamente actualizados, los datos del Censo Electoral. Igualmente, otorga al Presidente del Instituto Nacional de Estadística la resolución de las discrepancias que, en materia de empadronamiento, surjan entre los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildo y Consejos Insulares o entre estos entes y el Instituto Nacional de Estadística.

También regula el Consejo de Empadronamiento, adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda, como órgano colegiado de colaboración entre la Administración General del Estado y los Entes Locales en materia padronal, que tiene entre otras funciones la aprobación de las instrucciones técnicas precisas para la gestión de los padrones municipales.

Entre las instrucciones que ha dictado el Instituto Nacional de Estadística citamos tres, porque de su contenido se deduce con bastante claridad la naturaleza y finalidad del padrón municipal.

En primer lugar, la Resolución, de 1 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 (BOE 11/4/1997). En esta Resolución se establecen instrucciones sobre el procedimiento de tramitación de las variaciones que se producen en el padrón municipal, *"a fin de armonizar, las obligaciones de los ciudadanos de inscribirse en el padrón del municipio en que residen habitualmente y comunicar los cambios de residencia que les afecten, con el derecho a fijar libremente la residencia que reconoce la Constitución, así como coordinar las actuaciones entre los Ayuntamientos afectados"*.

En segundo lugar, 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). En esta Resolución (instrucción 3) se aclara el alcance de la potestad del Ayuntamiento prevista en el art. 59.2 del Reglamento Población y Demarcación.

“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, en esta misma resolución, se hace referencia a las condiciones de habitabilidad, instrucción nº 4:

“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 padronal 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”.

Esta normativa es de aplicación por parte de los ayuntamientos porque, como se ha visto, comparten con el Instituto Nacional de Estadística la competencia, “en aras a subsanar posibles errores y evitar duplicidades de los datos”. Estas resoluciones fueron publicadas en el BOE. Su naturaleza jurídica corresponde a la de una disposición general porque tienen una finalidad normativa y está dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, es decir, tienen como



nota la abstracción y el carácter ordenador (Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 1997: “...lo que caracteriza a éstas es su aptitud de inserción en el ordenamiento jurídico en abstracto, como fuente de plurales aplicaciones ulteriores...”)

El Consejo de Empadronamiento ha contestado en este mismo sentido: Consulta del día 14 de abril de 1997 sobre la inscripción en el padrón sin título que legitime la ocupación de la vivienda:

“La facultad atribuida a los Ayuntamientos en el artículo 59.2 del Reglamento de Población para comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto, entre otros documentos, la presentación del título que legitime la vivienda, tiene como única finalidad servir como un elemento de prueba para acreditar que el vecino efectivamente reside en el domicilio que a indicado, con independencia de que esté legalmente legitimado para residir en ese domicilio y/o de las acciones legales que puedan ejercitar los propietarios legítimos de la vivienda por su ocupación ilegal, pues el Padrón es un registro administrativo que pretende reflejar el domicilio donde residen las personas que viven en España.

Por tanto, carecer del título que legitime a ocupación de la vivienda no inhabilita al ciudadano para su inscripción en el Padrón, pudiendo el Ayuntamiento recurrir a otros medios de prueba, como pueden ser contratos de algún servicio de la vivienda (agua, luz, gas...) o a informes de la Policía Local. Con respecto a otros medios de prueba que puedan ser aportados por los afectados, consistentes en certificaciones de vecinos, el Ayuntamiento dispone de sus propios medios para comprobar la veracidad de los datos, pudiendo aceptarlos como prueba o comprobar la residencia por sí mismo.”

También mencionamos la respuesta a la consulta realizada al Consejo de Empadronamiento, Consulta del día 1 de diciembre de 2004, sobre la posibilidad de dar de alta en el Padrón municipal en viviendas ocupadas por nacionales de países no pertenecientes a la UE con un número de personas superior a las condiciones de habitabilidad que las mismas permiten “Es posible dar de alta en el Padrón municipal en viviendas ocupadas por extranjeros no comunitarios en número superior que las condiciones de habitabilidad que las mismas permitan siempre que vivan en la misma, para lo cual el Ayuntamiento puede comprobar que realmente residen en dicha vivienda, dado que de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, también lo es de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio, con independencia de las acciones que el Ayuntamiento deba realizar para paliar estas situaciones”.





Por último destacamos la relativa a la sesión de 1 de enero de 2004 porque se refiere al silencio positivo:

“La Comisión Permanente del Consejo de empadronamiento, en la reunión de 30 de septiembre de 2003, abordó el asunto del falseamiento en los empadronamiento sin que llegara a encontrar una solución idónea para poder evitarlos, salvo remitirlos a las legislaciones específicas sectoriales. No obstante, se estuvo de acuerdo en que, con carácter general, siempre que un ciudadano solicite el alta en el Padrón de un municipio aportando los documentos que se relacionan en la Resolución de 4 de julio de 1997 para probar su residencia real se procederá a realizar su inscripción en el Padrón. Ahora bien, cuando existan indicios que hagan dudas de que se vaya a establecer la residencia en el municipio, antes de proceder al alta en el Padrón, el Ayuntamiento podrá efectuar las comprobaciones adicionales que estime oportunas para comprobar la veracidad de los datos consignados en la solicitud de alta. Por otro lado, la inscripción en el Padrón de un municipio como consecuencia de un cambio de residencia comunicado por el ciudadano se produce tras la tramitación del expediente administrativo iniciado a instancia de parte. Las normas que regulan el procedimiento para la tramitación de este expediente (Resoluciones de 1 de abril de 1997 y 4 de julio de 1997, amén del Reglamento de Población y Demarcación territorial aprobado por el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre), no establecen plazo para su resolución y notificación al interesado, por lo que habrá que acudir al plazo general de tres meses establecido en el artículo 42.3 de la Ley 30/1992, de 26 e noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Durante este plazo de tres meses (contados desde la fecha en que la solicitud de alta haya tenido entrada en el Registro municipal), descontado el periodo necesario para el trámite de audiencia (mínimo 10 días y máximo 15, según el art. 84 de la Ley 30/1992), el órgano competente del Ayuntamiento realizará de oficio los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución (art. 78 de la Ley 30/1992), en el caso que no ocupa, que realmente el ciudadano ha cambiado su residencia y que su nuevo domicilio es el que ha consignado en su solicitud de alta.

Para el caso al que se refiere la consulta, en el que un ciudadano parece que solicita el alta, autorizada por el dueño residente en la vivienda, y a la vez éste último solicita su baja en un breve espacio de tiempo, para luego volver a repetir el procedimiento con el mismo u otros ciudadanos, el Ayuntamiento, antes de dar el alta podría agotar el plazo de los tres meses, actuando así de forma disuasoria, para evitar que se continúe con estas actitudes fraudulentas, lo que no quita, por supuesto, para que el



*Ayuntamiento advierta (o sancione directamente sin advertir) de las infracciones en las que pudiera estar incurriendo y de las sanciones que se pueden derivar. **Para finalizar, conviene recordar que si el Ayuntamiento no notifica dentro de los tres meses la resolución estimando o desestimando la solicitud, opera el silencio positivo y el ciudadano quedará a todos los efectos empadronado en ese municipio (art. 43 de la Ley 30/1992)***”.

En definitiva, tanto de la normativa que regula la inscripción en el padrón, como de las instrucciones que se han dictado, así como de las respuestas a las consultas realizadas al Consejo de Empadronamiento, se deduce la obligatoriedad de la inscripción en el padrón en el caso de la residencia habitual y efectiva en el municipio con independencia del título de ocupación, las condiciones de habitabilidad o el planeamiento urbanístico.

5. Por último, el Ayuntamiento no ha respondido al ciudadano por escrito a la solicitud de inscripción en el padrón que ha realizado en varias ocasiones, lo que va en contra de lo que se denomina una buena administración, que implica dar respuesta expresa a las solicitudes de las personas en un plazo razonable, y supone un incumplimiento de la obligación de resolver prevista en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece la obligación de contestar a todas las solicitudes formuladas: *“La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación”*.

Además, al no haber resuelto en el plazo señalado **puede entenderse estimada su solicitud de inscripción en el padrón** en aplicación del art. 43 de la anterior Ley, que establece que los ciudadanos pueden entender estimada por silencio administrativo sus solicitudes en los procedimientos administrativos que han iniciado, cuando haya vencido el plazo sin que haya recaído resolución expresa, como es el caso. Este artículo también prevé que en estos supuestos la resolución que cabe es la de confirmar la solicitud, art. 43.4: *“La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 42 se sujetará al siguiente régimen:*

En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.”

Este artículo termina señalando, art. 43.5: *“Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya*



producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver. Solicitado el certificado, éste deberá emitirse en el plazo máximo de quince días”.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

RECOMENDACIÓN 32/2008, de 19 de diciembre, al Ayuntamiento de Hernani

Que previos los trámites oportunos expida el certificado de inscripción en el padrón municipal.

