



Resolución 2021R-2137-20 del Ararteko, de 14 de octubre de 2021, por la que recomienda al Ayuntamiento de Bilbao que revise la denegación de la solicitud de cambio de domicilio por haberse dictado transcurridos los tres meses previstos en la normativa, así como la baja de oficio en el Padrón municipal al haber tenido conocimiento con antelación de que la persona interesada había cambiado de domicilio.

Antecedentes

1. Una persona ha presentado queja ante el Ararteko por su situación padronal en el municipio de Bilbao.

Con anterioridad había sido solicitante de protección internacional y había estado inscrito en el padrón municipal. El Ministerio de Interior resolvió denegarle la solicitud de protección internacional mediante resolución de 16 de octubre de 2019. El 5 de noviembre de 2019 presentó en la Embajada de la República Democrática del Congo la solicitud de expedición de pasaporte.

El 12 de junio de 2020 presentó una solicitud de cambio de domicilio en el Registro del Ayuntamiento. El Ayuntamiento de Bilbao le informó de que debía presentar el pasaporte como documento identificativo en la solicitud de inscripción padronal. El reclamante alegó que desde la denegación de la solicitud de protección internacional había llevado a cabo todos los esfuerzos necesarios para la expedición de su pasaporte por parte de la República Democrática del Congo. La declaración del estado de alarma derivada de la pandemia de la COVID-19 interrumpió la atención presencial por parte de la Embajada. Además, la Embajada emitió un comunicado el 25 de junio de 2020 informando a la Comunidad Congoleña de España de que la recopilación de los datos biométricos para la concesión de los pasaportes nacionales estaría suspendida hasta nueva orden, en atención a las instrucciones de las autoridades competentes del Ministerio de Asuntos Exteriores en Kinshasa.

El Ayuntamiento de Bilbao, mediante resolución del 29 de septiembre de 2020 de la directora del Área de Atención y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Bilbao, le denegó la solicitud de inscripción en el padrón municipal por no aportar documentación identificativa suficiente y en vigor, para la realización del trámite padronal requerido. La denegación la motiva en no haber respondido en plazo al requerimiento de aportación de la documentación identificativa necesaria.

Tras la denegación, el 19 de octubre acudió a solicitar de nuevo la inscripción en el padrón adjuntando el certificado de haber solicitado el pasaporte en la Embajada en España de la República Democrática del Congo. En esa fecha le informaron de que estaba de baja en la inscripción en el padrón municipal desde el mes de febrero de





2020 por lo que el 4 de noviembre de 2020 remitió un correo al Ayuntamiento de Bilbao adjuntando determinada documentación y solicitando que se incorporara al expediente y que se revisara la baja en la inscripción en el padrón municipal desde el 26 de febrero de 2020, de la que acababa de haber tenido conocimiento. La documentación consistía en un escrito en el que explicaba su situación, la autorización del empadronamiento, el certificado de pasaporte y la comunicación de la Embajada.

El Ayuntamiento de Bilbao respondió el 23 de abril de 2021 mediante un correo electrónico informando del contenido de la Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal (Resolución de 29 de abril de 2020) y señalando que "del análisis de la documentación identificativa aportada (...) se entiende que la misma poco difiere de la presentada con fecha 12 de junio, toda vez que la acreditación de la identidad (...) es insuficiente". Añade que "si bien se puede entender acreditado que la República Democrática del Congo ha suspendido temporalmente la emisión de pasaportes, lo cierto es que la aportación del pasaporte, aunque sea caducado, (...) se entiende necesaria para su correcta identificación".

El reclamante en el mes de febrero del 2021 obtuvo su pasaporte y se ha inscrito en el padrón municipal del municipio en el que actualmente reside con fecha 8 de febrero de 2021. No obstante, el hecho de que haya un hueco en el padrón municipal de un año le está causando dificultades para el ejercicio de sus derechos y para la solicitud de servicios y prestaciones en el sistema vasco de protección social, ya que la normativa que regula el acceso a determinados servicios y prestaciones exige acreditar un periodo previo continuado de empadronamiento.

2. Tras la admisión de la queja a trámite, el Ararteko solicitó la colaboración del Ayuntamiento de Bilbao para la aclaración de diversos aspectos y le trasladó consideraciones con carácter previo, que, para no ser reiterativos, posteriormente se reproducen. En concreto, solicitó información sobre las siguientes cuestiones:
 - a) *Información sobre el procedimiento de baja en la inscripción en el padrón, los trámites realizados y copia de los intentos de notificación remitidos al promotor de la queja, y en su caso, de la notificación en los boletines oficiales.*
 - b) *Información sobre el requerimiento remitido en el procedimiento de cambio de domicilio en la inscripción padronal y copia de los intentos de correos de notificación del mismo, así como en su caso de la publicación en los boletines oficiales.*





- c) *Información sobre los motivos por lo que ha acordado la baja en la inscripción en el padrón y se le ha denegado el cambio en el domicilio padronal a pesar de que al Ayuntamiento no le corresponde realizar ningún control sobre la legalidad o ilegalidad de la residencia en territorio español de ninguno de sus vecinos y teniendo en cuenta que no ha solicitado la renovación de la inscripción en el padrón municipal sino un cambio de domicilio.*
- d) *Información sobre si habría revisar la baja en la inscripción en el padrón y mantener la inscripción en el padrón municipal con el compromiso de adjuntar el pasaporte cuando disponga del mismo en atención a las circunstancias extraordinarias derivadas de la Covid-19 y que está teniendo un elevado impacto humanitario siendo imposible la presentación actual del pasaporte por circunstancias sobrevenidas y extraordinarias ajenas al ámbito de actuación de la persona.*
- e) *Cualquier otra información de interés sobre los anteriores hechos.*

El Ararteko tras analizar la información recibida volvió a dirigirse al Ayuntamiento solicitando una ampliación de la información y la aclaración de determinados aspectos, con relación a las siguientes cuestiones:

- a) *Si el Ayuntamiento de Bilbao ha remitido un requerimiento de subsanación de la solicitud presentada el 12 de junio de 2020 con anterioridad a acordar su denegación. Le ruego que remita copia de los dos intentos de notificación y de su publicación, en su caso en el BOE.*
 - b) *Si el Ayuntamiento de Bilbao ha resuelto la solicitud de inscripción en el padrón presentada con fecha 4 de noviembre de 2020.*
 - c) *Su opinión sobre la consideración trasladada relativa a que la tardanza en la expedición del pasaporte estaba motivada en razones de peso que hubieran justificado la tramitación de un requerimiento de subsanación y la posibilidad de presentar las alegaciones y documentación que explicaran el retraso que estaba teniendo la expedición de su pasaporte.*
 - d) *Una aclaración sobre las actuaciones que el Ayuntamiento de Bilbao haya practicado o prevea practicar para responder adecuadamente al reclamante.*
3. El Ayuntamiento de Bilbao ha respondido a ambas solicitudes de información en el plazo señalado informando de manera extensa de todas las actuaciones realizadas, lo que permite llevar a cabo las funciones que tiene encomendadas al Ararteko en la Ley 3/1985, de 27 de febrero. A continuación se resume la información recibida.

El Ayuntamiento en su informe comunica que con fecha 30 de octubre de 2018 le inscribió en el padrón municipal en un domicilio y con fecha 2 de abril de 2019 fue





inscrito en el padrón municipal en otro domicilio. Al parecer con fecha 20 de noviembre de 2019, el propietario del domicilio de dicha vivienda solicitó la baja en el Padrón por no residir en el mismo. Ello supuso el inicio de un procedimiento de revisión de la inscripción en el padrón.

Entre los trámites que se pusieron en marcha, el Ayuntamiento realizó un requerimiento el 10 de enero de 2020, en el que se le solicitaba procediera a regularizar su inscripción padronal o bien alegara y presentara cuantos documentos y justificantes considerara oportunos para acreditar su correcta inscripción en el domicilio. A tal fin se le envió una notificación al domicilio donde constaba empadronado, que no fue recogida en el domicilio ni retirada de las oficinas de Correos.

Posteriormente, transcurrido el plazo de alegaciones sin recibir alegación alguna, con fecha 28 de febrero acuerda iniciar los trámites para dar de baja por inscripción indebida en el Padrón municipal de Bilbao con efectos desde la fecha de resolución, concediendo nuevo plazo para formular alegaciones o regularizar la inscripción padronal, así como otorgándole el plazo legal establecido para que, si lo estimaba conveniente, interpusiera recurso de reposición o acudiera a la vía contencioso-administrativa. La notificación de dicha resolución fue también infructuosa por lo que se procedió a publicar en el BOE de fecha 3 de junio de 2020 y, tras el informe favorable del Consejo de Empadronamiento, se registró la baja padronal con fecha 5 de agosto de 2020.

Respecto a la información solicitada concerniente al requerimiento remitido en el procedimiento de cambio de domicilio y respecto a la copia de los intentos de Correos de notificación, el Ayuntamiento de Bilbao informa de que el reclamante presentó la solicitud de empadronamiento de fecha 12 de junio de 2020 en el domicilio situado en (...). El reclamante manifestó verbalmente que le habían denegado la solicitud de asilo y que estaba tramitando el pasaporte aunque la Embajada del Congo en Madrid estaba cerrada, sin aportar documento acreditativo alguno de los trámites que manifestó. Habiendo transcurrido tres meses desde la solicitud, sin que el interesado subsane las carencias relativas a su identificación, se le remitió resolución denegatoria del cambio de domicilio.

En cuanto a la información solicitada sobre los motivos por los que ha acordado la baja en la inscripción en el padrón y se le ha denegado el cambio en el domicilio padronal a pesar de que al Ayuntamiento no le corresponde realizar ningún control sobre la legalidad o ilegalidad de la residencia en territorio español de ninguno de sus vecinos y teniendo en cuenta que no ha solicitado la renovación de la inscripción en el padrón municipal sino un cambio de domicilio, el Ayuntamiento ha respondido que ha aplicado el apartado 2.1 de la Resolución de 29 de abril de 2020. En aplicación de la misma, es necesario adjuntar en la solicitud de





inscripción en el padrón el documento identificativo en vigor, por lo que plantea que, la exigencia de aportar el documento identificativo, no tiene como finalidad entrar en el control de la legalidad o no de la residencia en el territorio, sino acreditar, en la tramitación padronal del cambio de domicilio, los datos obligatorios, a través del correspondiente documento de identidad.

Por último, respecto a la posibilidad de revisar la baja padronal y mantener la inscripción padronal con el compromiso de adjuntar el pasaporte cuando se disponga del mismo, el Ayuntamiento de Bilbao señala que no es posible toda vez que los procedimientos se han tramitado conforme a la normativa vigente y con todas las garantías previstas en las leyes. Termina indicando que tanto en el caso del expediente de baja por inscripción indebida como en el de solicitud de cambio de domicilio por inscripción padronal o incluso en la denegación de la inscripción se ha otorgado plazo para aportar documentos o hacer alegaciones, sin que en ningún caso se haya presentado escrito alguno.

4. Respecto a la solicitud de ampliación de la información remitida al Ararteko, en concreto, respecto el requerimiento de subsanación en el procedimiento de cambio de domicilio, el Ayuntamiento de Bilbao informa de que, en la tramitación realizada en la fecha de solicitud, la acreditación de la vivienda se entiende como suficiente, sin embargo en cuanto a su identificación se detectan carencias "Por ello, ante la existencia de deficiencias identificativas no se realiza el cambio de domicilio en el acto pero sí se recoge su petición". El Ayuntamiento considera que la instancia que consta en esa fecha, la de solicitud es un requerimiento ya que se realizan determinadas observaciones: "*solicita realizar un cambio de domicilio, le han denegado la solicitud de asilo y está tramitando el pasaporte, pero la embajada del Congo que está en Madrid está cerrada*". Dicha instancia consta debidamente firmada por (...). Esto es, el cambio peticionado no se realiza en el momento por la falta de aportación de un documento identificativo válido dado que lo que aporte es un "Attestation Tenant Lieu de Passeport" n132.47/A1/ABK/00142020, de fecha 2 de marzo de 2020 (...). No obstante, en ese momento, se le recoge toda la documentación que aporta y se confecciona una instancia (...), en la que se recoge su petición de cambio padronal y sus propias manifestaciones explicativas del motivo por el que no puede presentar la documentación identificativa necesaria que se le exige".

El Ayuntamiento continúa señalando que, posteriormente, presentó un nuevo escrito el 19 de octubre de 2020 en el que la documentación presentada respecto a la vivienda sigue siendo válida. En cuando a la acreditación de la identidad aporta un nuevo documento. Este nuevo documento es un "Attestation Tenant Lieu de Passeport" n132.47/A1/A1/0041/ABK 2020 de fecha 21 de septiembre de 2020. Añade que además acompaña un documento dirigido a "quien corresponda" en el que se advierte de la suspensión momentánea de expedición de pasaportes. El





Ayuntamiento considera que la acreditación de la identidad sigue siendo insuficiente “si bien se puede entender acreditado que la República Democrática del Congo ha suspendido temporalmente la emisión de pasaportes, lo cierto es que la aportación del pasaporte, aunque sea caducado, por parte del interesado se entiende necesaria para su correcta identificación”.

El Ayuntamiento alega el contenido de la Resolución de 29 de abril de 2020. En aplicación de la misma, los datos obligatorios de la inscripción en el Padrón Municipal son:

1. nombre y apellidos
2. sexo
3. nacionalidad
4. lugar y fecha de nacimiento
5. número de documento de identificación

Estos datos se deberán acreditar para cualquier tramitación en el Padrón a través del documento de identidad que se establece en la letra f) del artículo 16.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, (LBRLO) en todo caso deberán estar en vigor. Esta documentación no será válida de estar caducada, salvo que también se aporte la solicitud de renovación del mismo. El Ayuntamiento concluye: “la documentación aportada por (...) es insuficiente. La misma justifica la falta de confección de nuevos pasaportes por parte de la República del Congo, por ello, lo aportado habría de haber sido acompañado por un pasaporte, incluso caducado. En este último caso, la identificación había sido entendida como suficiente y el movimiento padronal instado se había llevado a cabo en el mismo momento de su petición”.

El Ararteko también solicitó una aclaración de la información respecto a la resolución de la solicitud de inscripción en el padrón de fecha 4 de noviembre de 2020. El Ayuntamiento en su respuesta hace referencia a que lo que se envió el 4 de noviembre por el interesado fue un correo electrónico en el que se adjuntaban documentos para incluir en la instancia presentada el 19 de octubre en las oficinas del Ayuntamiento de Bilbao, nº de expediente GAPD-2020-000034737-81. El Ayuntamiento continúa señalando que los documentos adjuntos al correo ni justifican la ocupación de la vivienda, ni se acredita debidamente la identidad del particular, dado que no se aporta pasaporte, aunque sea caducado.

En cuanto a la opinión solicitada por el Ararteko sobre la consideración trasladada relativa a que la tardanza en la expedición del pasaporte estaba motivada en razones de peso que hubieran justificado la tramitación de un requerimiento de subsanación y la posibilidad de presentar las alegaciones y documentación que explicaran el retraso que estaba teniendo la expedición de su pasaporte, el Ayuntamiento de Bilbao hace referencia a que ha mantenido una práctica flexible





ante los inconvenientes de la no expedición de pasaportes por parte de países como Venezuela o la República Democrática del Congo. No obstante sigue manteniendo la no validez de la documentación presentada en el presente expediente.

Por último, informa de que el Ayuntamiento a pesar de haber contestado mediante la resolución de fecha 18 de septiembre de 2020 al interesado, al haber insistido en sus peticiones, eso sí, sin las aportaciones requeridas, le han dado contestación mediante correo electrónico.

5. Finalmente, con carácter preliminar a la elaboración de esta Resolución, el Ararteko trasladó su opinión al Ayuntamiento de Bilbao, básicamente referida a cuestiones formales por estimar que no hubo un requerimiento formal en el procedimiento por el que se denegó el cambio de domicilio y que la resolución de dicha solicitud se acordó con posterioridad al transcurso de los tres meses previsto en la Resolución de 29 de abril de 2020. Además recordaba que tampoco se dio respuesta en plazo a la solicitud presentada el 19 de octubre de 2020 reiterada el 4 de noviembre de 2020, ni dicha respuesta tuvo el contenido previsto en la anterior normativa.

También se hacía hincapié en que de la información remitida al Ararteko se deducía que se había tramitado un expediente de baja de oficio en la inscripción en el padrón municipal que se registró el 5 de agosto de 2020 pero cuya notificación fue vía BOE al resultar infructuosa, "no constando alegación o escrito de interesado previo al registro de la baja". No obstante, el reclamante había acudido con fecha 12 de junio de 2020 a presentar una solicitud de empadronamiento informando de su nuevo domicilio y adjuntando la documentación correspondiente.

En dicha comunicación el Ararteko recordó que en el informe remitido, el Ayuntamiento de Bilbao había señalado que se habría dado validez a cualquier documento reconocido en la Resolución de 29 de abril de 2020, aunque no estuviera en vigor. El reclamante no disponía de pasaporte pero había sido titular de una tarjeta provisional como solicitante de protección internacional mediante la cual se había inscrito en el padrón municipal. La denegación de la solicitud de protección internacional y la ausencia de vigencia de dicho documento de identificación hizo que iniciara los trámites para la expedición del pasaporte, que debido a la COVID-19 han sufrido un retraso importante. Por ello, el Ararteko solicitó al Ayuntamiento de Bilbao que valorara el hecho de que constaba identificado con anterioridad en el padrón municipal, ya que disponía de una tarjeta de solicitante de protección internacional aunque había dejado de tener validez por haber sido denegada.





6. En respuesta a la solicitud de revisión instada por el Ararteko, el Ayuntamiento de Bilbao insistió en que cuando el reclamante presentó la solicitud fue informado de que el documento de identificación no cumplía los requisitos necesarios. En opinión del Ayuntamiento *“si la efectividad de un acto formal de requerimiento dirigido a cualquier interesado supone dar traslado de una deficiencia administrativa, este efecto es conseguido desde el momento de la presentación de la solicitud aludida”*.

El motivo que el Ayuntamiento de Bilbao alude para la no revisión del expediente es que, desde el 12 de junio de 2020, el ciudadano ha presentado dos documentos de supuesta identificación personal, sin acompañar el pasaporte o cualquier otro documento válido caducado. En ambos casos, la documentación de identificación presentada es insuficiente tal y como señala el propio Consejo de Empadronamiento en contestación a consulta formulada para este tipo de supuestos. Asimismo, ambos documentos denominados “Attestation Tenant Lieu de Passeport” además de no reflejar todos los datos obligatorios para llevar a efecto un movimiento padronal, (...), entre ellos existen ciertas disfunciones. A mayor abundamiento, las fotografías son diferentes, las numeraciones de los documentos son diferentes de tal forma que una continuidad personal es muy difícil de concluir y hay un solape en las fechas de validez.

El Ayuntamiento reitera que las solicitudes adolecen del cumplimiento de un requisito fundamental cual es la identificación inequívoca de la persona, lo que hace que esta carencia se entienda como un impedimento insalvable de inicio toda vez que no existe una certeza en cuanto a la identidad del solicitante extremos, que no ha resultado subsanado por el interesado.

A pesar de la rotundidad de la respuesta emitida por el Ayuntamiento de Bilbao, que se ha reiterado hasta en tres ocasiones, este Ararteko sigue estimando que no se han tomado en consideración determinados aspectos, que a continuación se explican y que, en su opinión, tienen suficiente peso para revisar el presente expediente de queja.

Consideraciones

Primera.- La continuidad en la inscripción en el padrón municipal es fuente de derechos en la CAE. El acceso a servicios y prestaciones del sistema vasco de protección social exige acreditar la continuidad de la residencia efectiva. La inscripción en el padrón es un medio de prueba que certifica la realidad de la misma.

El Ararteko es consciente de que la Resolución de 29 de abril de 2020 es el instrumento técnico que tienen que aplicar los ayuntamientos en la gestión del





padrón municipal. Las previsiones relativas a los documentos necesarios para comprobar la identidad de las personas que solicitan la inscripción en el padrón son de obligado cumplimiento (instrucción 2ª). El Consejo de Empadronamiento ha confirmado la necesidad de aportar dichos documentos.

El Ayuntamiento de Bilbao insiste en que el reclamante no ha aportado el pasaporte y cuestiona los documentos relativos a la solicitud del mismo. Estos documentos eran los que le han facilitado en la Embajada de la República Democrática del Congo. Lo único que acreditaban era que su solicitud está en trámite, no su identidad de cara al Padrón. La validez de los mismos, por lo tanto, únicamente puede ser la de atestiguar que tenía una solicitud en trámite.

Segunda.- El reclamante no conoció hasta octubre de 2020 que se le había dado de baja en el padrón municipal. Cuando acudió en junio de 2020 no le informaron de que se había iniciado el 28 de febrero de 2020 los trámites para dar de baja por inscripción indebida en el Padrón municipal de Bilbao con efectos desde esa fecha. En esa fecha estaba en trámite el expediente de baja de oficio por no residir en el domicilio que constaba en el Padrón. Tras el informe favorable del Consejo de Empadronamiento, se registró la baja padronal con fecha 5 de agosto de 2020. Se hace hincapié que en esa fecha el Ayuntamiento de Bilbao tenía conocimiento de que el reclamante había cambiado de domicilio como consecuencia de la instancia presentada el 12 de junio de 2020. En opinión del Ararteko, el hecho de acudir a solicitar un cambio de domicilio estando en curso la tramitación del expediente de baja de oficio es un dato que debe tener incidencia en su expediente. Téngase en cuenta que el ciudadano acudió con la documentación correcta respecto al nuevo domicilio, según ha señalado el Ayuntamiento de Bilbao en su informe. No pudo comunicar con antelación el cambio de domicilio porque estaba a la espera de la expedición del pasaporte. Llegados a este punto es menester recordar que la tramitación de cualquier documentación durante los meses de marzo a junio de 2020 fue muy compleja por la declaración de Estado de alarma y las fases de desescalada.

La solicitud de cambio de domicilio en el Padrón municipal, a pesar de no disponer del pasaporte, era la única actuación que el reclamante podía realizar *motu proprio*, teniendo en cuenta que su obligación es comunicar el domicilio en el que reside (artículo 15 Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, LBRLO, y artículo 54.1 Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales) ya que la Embajada de la República Democrática del Congo no le estaba dando respuesta. La situación de pandemia derivada de la COVID-19 y los cambios en la expedición de los pasaportes por parte de las autoridades de la República Democrática del Congo explican el retraso en la expedición de un pasaporte cuya





emisión se solicitó el 5 de noviembre de 2019 y que finalmente se obtuvo en el mes de febrero de 2021.

El reclamante había estado inscrito en el padrón municipal como solicitante de protección internacional, por lo que había dispuesto con anterioridad de un título válido para la inscripción en el padrón. No se trataba de una persona que no estaba identificada sino que, puesto que no podía renovar la tarjeta como solicitante de protección internacional, solicitó la expedición de su pasaporte que se retrasó hasta febrero de 2021

Tercera.- Las administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y deben actuar conforme al procedimiento administrativo, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. El procedimiento administrativo es una garantía de que la Administración Pública va a actuar de conformidad a los principios que le rigen, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación (artículo 3 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

Se trata de un cauce formal en donde tiene que equilibrarse la eficacia de la actuación y la defensa de los derechos e intereses legítimos. El procedimiento administrativo garantiza dicho equilibrio y que la administración pública pueda tomar una decisión adecuada al ordenamiento jurídico, teniendo a su favor todos los elementos de juicio necesarios para ello.

En la respuesta remitida por dicha Entidad Local se señala que se le otorgó plazo para aportar documentos o hacer alegaciones, sin que en ningún caso se hubiera presentado escrito alguno. En la resolución denegatoria también hace referencia a que hubo un requerimiento previo. Sin embargo, en el procedimiento de baja de oficio las notificaciones se hicieron vía BOE porque había cambiado de domicilio, y en el procedimiento de solicitud de cambio de domicilio no hubo un requerimiento formal. El Ayuntamiento de Bilbao no le remitió ningún escrito a su nuevo domicilio salvo el de denegación de la inscripción en el padrón municipal, es decir, no le requirió que informara de los avances de su solicitud a pesar de conocer dichas circunstancias, su historial (había estado inscrito en el padrón municipal como solicitante de protección internacional), la situación de pandemia y la suspensión de la expedición de pasaportes por la Embajada.

La posibilidad de subsanación esta prevista en el artículo 68 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, LPAC, y en la Instrucción 1ª de la Resolución de 29 de abril de 2020.

Este artículo evita que se deniegue una solicitud porque no se ha presentado un documento indispensable en el expediente y persigue que la Administración





resuelva el expediente con toda la información necesaria. En la actuación de la administración pública debe regir la búsqueda de la verdad real, por lo que los trámites y la interpretación de las normas del procedimiento deben estar orientados a la realización de ese fin.

El Ayuntamiento cuando tuvo conocimiento de la solicitud de cambio de domicilio en la inscripción padronal no se acogió al trámite de subsanación, sino que resolvió la solicitud denegando la misma. En opinión del Ararteko dicha actuación tiene varias carencias que es necesario llamar la atención.

Por un lado en la motivación de la denegación señala que se le ha requerido cuando no hubo un requerimiento previo. Es cierto que consta en la instancia presentada que no presenta el pasaporte en vigor. Efectivamente, en el momento de la solicitud de inscripción padronal se le informó de la necesidad de presentar el pasaporte en vigor. Dicha información es una actuación habitual y obligada en cualquier oficina de atención público **pero no sustituye al trámite de subsanación previsto en la LPAC.**

Por otro lado, la resolución se dictó con posterioridad al plazo previsto en la normativa.

En los apartados 10 ,11 ,12 y 13 de la Instrucción 1ª de la Resolución de 29 de abril de 2020 se explica cómo debe proceder el Ayuntamiento:

“10. Cuando existan indicios que hagan dudar de que se vaya a establecer la residencia en el municipio, o de alguno de los datos declarados por el ciudadano, antes de proceder al alta, o a la modificación de datos en el Padrón, el Ayuntamiento, presentada la correspondiente solicitud por parte del interesado, ordenará los actos de trámite necesarios para comprobar la veracidad de los datos consignados en la solicitud, dictando la correspondiente resolución.

11. El plazo para la realización de los mismos y la notificación de la resolución correspondiente al interesado es el general de tres meses establecido en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

12. La resolución que dicte el Alcalde-Presidente (o persona en quien delegue) resolviendo la solicitud de inscripción puede fijar como fecha de alta la de la propia solicitud, siempre y cuando se den las circunstancias contempladas en el artículo 39.3 de la Ley 39/2015 (es decir, que a la fecha de la solicitud el interesado residiera en el municipio y que no se lesionen derechos o intereses legítimos de otras personas).





13. Si el Ayuntamiento no notifica dentro de los tres meses la resolución estimando o desestimando la solicitud, operará el silencio positivo y el ciudadano quedará a todos los efectos empadronado en ese municipio (artículo 24 de la Ley 39/2015), desde la fecha de su solicitud”.

La solicitud se presentó el 12 de junio de 2020, la resolución denegatoria del Ayuntamiento es del 18 de septiembre de 2020, y fue notificada con posterioridad a esa fecha, **por lo que han transcurrido más de tres meses desde que se presentó la solicitud** (artículo 30 LPAC).

El plazo para que la Administración resuelva y notifique ha excedido de tres meses siendo de aplicación las consecuencias jurídicas previstas para los supuestos de silencio positivo, por lo que debe revisarse la resolución de denegación por ser contraria a Derecho.

Aunque habría sido factible que el Ayuntamiento de Bilbao hubiera tramitado en el plazo de tres meses, esto es, con carácter previo, un requerimiento para la subsanación de la solicitud, no lo hizo. En ese caso se habría suspendido el plazo de resolución y no habría operado el silencio positivo. Sin embargo, el Ayuntamiento de Bilbao no realizó ningún requerimiento formal (ni resolvió en plazo).

Cuarta.- Posteriormente, tampoco dio respuesta formal a la nueva solicitud presentada el 19 de octubre y reiterada el 4 de noviembre de 2020. En la última además solicitaba la revisión de la baja padronal, ya que hasta el 19 de octubre de 2021 no conoció de su situación de baja padronal.

La denegación de la inscripción en el Padrón municipal exige resolución motivada por parte del Alcalde-Presidente (o persona en quien delegue), con el contenido del artículo 35 de la LPAC:

“14. En el supuesto de denegación de la inscripción será necesaria una resolución motivada por parte del Alcalde-Presidente (o persona en quien delegue), según el artículo 35 de la Ley 39/2015, haciéndose constar que la citada resolución denegando el alta en el Padrón municipal será susceptible de impugnación conforme al régimen general establecido en los artículos 52 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; el Capítulo II del Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”.





El Ayuntamiento, en su lugar, envió un correo electrónico a modo de respuesta a la solicitud formulada.

Quinta.- El reclamante pudo disponer finalmente del pasaporte en vigor y se ha inscrito en el Padrón del municipio de la CAE en el que actualmente reside. El hueco de casi un año en el histórico padronal en Euskadi le perjudica para el acceso a servicios y prestaciones.

El Ararteko es consciente de que la normativa exige la presentación del pasaporte en vigor. A su vez la tramitación de la solicitud de inscripción en el padrón municipal y la denegación de cualquier solicitud debe realizarse de acuerdo a un procedimiento administrativo y tener en cuenta los principios de actuación de una administración pública, artículo 3 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y artículo 6 LBRLO: "Las entidades locales sirven con objetividad los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho".

La declaración de Estado de alarma derivada de la COVID-19 dio lugar a elevados retrasos en la tramitación de los expedientes administrativos y de cualquier solicitud de documentación por lo que parece razonable su consideración en la resolución de un expediente, en atención al principio de servicio efectivo a los ciudadanos.

Precisamente, las funciones que el Ayuntamiento debe realizar para tener actualizado el Padrón municipal justificaban otro tipo de respuesta. Así, el cumplimiento de la normativa en materia de Padrón exige tener en cuenta las circunstancias del reclamante analizadas en la presente resolución, artículo 17 LBRLO: "[l]os 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 obligación de inscribirse en el Padrón municipal exige al Ayuntamiento tener en consideración las dificultades que se alegan por los ciudadanos para poder gestionar correctamente el registro administrativo del Padrón. El reclamante estaba inscrito con anterioridad aunque tenía caducada la tarjeta de solicitante de protección internacional y había solicitado la expedición del pasaporte. Además, acredita haber acudido a informar de nuevo domicilio y de las gestiones realizadas para la expedición de su pasaporte en varias ocasiones tras la finalización del confinamiento.





En contraste con lo anterior, el Ayuntamiento de Bilbao ha considerado como el único dato relevante el hecho de no haber aportado el pasaporte en vigor con la solicitud de cambio de domicilio.

En opinión del Ararteko cabía haber presentado un requerimiento formal de subsanación de la solicitud, e incluso, si el ciudadano responde sobre las circunstancias de la tramitación de su solicitud de inscripción en el padrón, cabía haber realizado un nuevo requerimiento, de tal manera que se hubiera mantenido el expediente de solicitud abierto y tras la expedición del pasaporte entender que se ha solventado el problema detectado. Asimismo, el Ayuntamiento podría haber suspendido la tramitación de la baja de oficio en la inscripción en el Padrón municipal cuando tuvo conocimiento el 12 de junio de que había cambiado de domicilio.

Estas actuaciones son esperables de una Administración que lleva a cabo sus funciones desde la perspectiva de la centralidad del ciudadano y del principio jurídico a la buena administración. El artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE elevó a derecho fundamental el derecho a la buena administración: "Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable". Este derecho ha tenido un desarrollo significativo mediante la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el proceso de integración comunitario. Está circunscrito al ámbito de la Unión Europea pero se está integrando en los diferentes ordenamientos de los Estados de la Unión Europea, y se ha tenido en cuenta en España en algunas resoluciones judiciales, como ha ocurrido en la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2015 (rec. 1203/2014)¹, sentencia se 18 de diciembre de 2019 (rec. 4442/2018) y en la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2020 (rec. 8332/2019²), por citar algunas.

¹ TRIBUNAL SUPREMO. Sala de lo Contencioso. Sección 5. Sentencia 5342/2015, de 20 de noviembre de 2015. ECLI:ES:TS:2015:5342. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/08d313008694aeee>. En dicha sentencia se cita otra anterior, que por su interés en el presente expediente se transcribe: " (...) tuvimos en nuestra Sentencia de 11 de julio de 2014 ocasión de afirmar también (FD 8º): «Formulada una determinada solicitud a la Administración por persona legitimada al efecto (y no hay la menor duda que es el caso en el supuesto de autos, como aclara la propia sentencia impugnada en su FD 4º), dicha persona tiene derecho a obtener una respuesta de aquélla y a que por tanto la Administración se pronuncie sobre su solicitud (artículo 42 LRJAP -PAC), sin que pueda consiguientemente permanecer inactiva durante tiempo indefinido, como si no se hubiese planteado ante ella la solicitud antes indicada. Así lo vino a entender acertadamente la resolución judicial impugnada; y ciertamente tal exigencia puede deducirse incluso, no sólo de nuestro propio ordenamiento interno, sino también del derecho a la buena administración reconocido por la normativa europea (artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: con proyección general, no obstante lo establecido también por el artículo 51 de dicha Carta, porque resulta difícil establecer y explicar un distinto nivel de enjuiciamiento, según se aplique o no el Derecho de la Unión Europea por los operadores en el ámbito interno)."

² TRIBUNAL SUPREMO (Sala de lo Contencioso, Sección 5. Sentencia 4161/2020, de 3 de diciembre de 2020. ECLI: ES:TS:2020:4161. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openCDocument/47c54a4d73e1a1963e53b57fc201cb1e751e1f4f6d55188d>



La afectación de este derecho a la mejora de la eficiencia del funcionamiento de las administraciones públicas y, especialmente, en los servicios públicos que gestionan derechos de las personas en sociedades democráticas también ha llevado al Consejo de Europa a elaborar una recomendación dirigida a los Estados miembros (Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration³) en la que propone determinados principios y estándares, entre los que se destacan el principio de proporcionalidad o el de la actuación en un plazo razonable, o bien el de transparencia.

En la mencionada sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2020, el TS aprecia la exigencia comunitaria en el contenido de los artículos 13 y 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al referirse a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

En opinión del Ararteko, la actuación esperable y deseable del Ayuntamiento de Bilbao, esto es, con la diligencia debida, con la prudencia y calidad propia de una buena administración debería haber llevado a requerir la subsanación de la presentación del pasaporte como documento indispensable y evitar una actuación extemporánea del Ayuntamiento. Además, también es su obligación resolver en plazo la nueva solicitud formulada el 19 de octubre de 2020 (y reiterada el 4 de noviembre) y con el contenido exigible a una resolución administrativa.

El Ayuntamiento optó por denegar la solicitud, pero lo hizo una vez que había transcurrido el plazo. Además, entendió que ya había informado del requisito indispensable por lo que no respondió a la nueva solicitud hasta meses después y por correo electrónico.

Sexta.-La resolución posterior al transcurso del plazo de tres meses al operar el silencio positivo únicamente puede ser confirmatoria de la inscripción en el padrón municipal. La jurisprudencia consolidada respecto al silencio administrativo (entre otras, sentencia de 17 de junio de 2021 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo)⁴ se ha pronunciado señalando que en la medida en que supone el incumplimiento de la obligación legal de resolver que incumbe a la Administración, no puede perjudicar al administrado ni beneficiar a la Administración, no pudiéndose calificar de razonable una interpretación que prime esa inactividad y coloque a la Administración en mejor situación que si hubiera cumplido su obligación de resolver y efectuar una notificación con todos los requisitos legales.

³ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Disponible en <https://rm.coe.int/16807096b9>

⁴ TRIBUNAL SUPREMO (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5). Sentencia 874/2021, de 17 de junio de 2021. ECLI:ES:TS:2021:2673. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>



El Tribunal Constitucional⁵ recuerda cuál es el deber de la Administración: “es absolutamente inaceptable que una Administración pública, que debe actuar ‘con sometimiento pleno a la ley y al Derecho’, desatienda, primero, el cumplimiento de sus obligaciones para con los ciudadanos y, sin embargo, manifieste luego un extremado celo en la exigencia de las de éstos, pues ninguna pretendida eficacia administrativa puede justificar el desconocimiento de unos de los valores superiores de nuestro Ordenamiento jurídico: el valor justicia (art. 1.1 CE)”.

Los Tribunales Superiores de Justicia se han pronunciado respecto a la obligación de responder en plazo y la virtualidad del silencio positivo en sendas sentencias que analizan la actuación de los ayuntamientos en materia de Padrón municipal.

Así sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón⁶: “la recurrente formuló su solicitud de ser dada de alta y empadronada en el Ayuntamiento de Los Pintanos el 25/1/2008, sin que la Administración demandada diera respuesta alguna a la misma, ni pueda justificar su actitud pasiva en la no aportación de documentos por parte de la actora, lo que indudablemente es un requisito subsanable y si así lo hubiera entendido la entidad local, debió de requerir a la actora de subsanación conforme se prevé en el artículo 71 de la Ley 30/1992, lo que no hizo. De ahí que la actora en el plazo de tres meses obtuvo el derecho a darse de alta en el Padrón Municipal por silencio positivo, conforme prevé el artículo 43.2 del texto legal mencionado, derecho que despliega los mismos efectos que los que también se producirían si la Administración demandada hubiera dado lugar a la solicitud planteada, pues, el artículo 43.3 de la Ley indicada prevé que: “La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos en consideración de acto administrativo finalizado del procedimiento”.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife⁷: “No habiendo dictado la Administración resolución expresa en el plazo establecido, se producen los efectos jurídicos que determina el artículo 43 de la LPC, efectos que de acuerdo con el mismo precepto serán, en el caso, ‘entender estimada su solicitud’ (art. 43.2) por el mero transcurso del plazo para resolver sin haberlo hecho, dando lugar a un auténtico acto administrativo, aunque presunto, que posee el mismo valor que correspondería a la resolución de haberse dictado, y

⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia 14/2006, de 16 de enero de 2006 (FJ2). ECLI:ES:TC:2006:14. Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/5616>

⁶ TRIBUNAL SUPERIOS DE JUSTICIA DE ARAGON (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia 457/2010 de 10 de junio de 2010. ECLI:ES:TSJAR:2010:514

⁷ TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CANARIAS (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª). Sentencia 300/2001, de 28 de marzo. ECLI:ES:TSJICAN:2001:1219. Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/6a8b9d309d27f7e1/20040124>





que puede hacerse valer tanto frente a la Administración como frente a terceros (art. 43.5), imposibilitando cualquier resolución expresa tardía de la administración de signo diferente (art. 43.4-a), pues para su revocación debe acudir, en todo caso, a los trámites señalados en los artículos 102 y siguientes de la LPC. En consecuencia, si existe acto -presunto- con iguales efectos que la resolución que debió dictarse, la Administración venía obligada a su ejecución al ser requerida por el recurrente el 25 de julio de 2.000, y como así no lo hizo (incluso el acto presunto ilegal surte efectos mientras no se declare nulo, artículo 62.1 de la LPC que se refiere a la nulidad de pleno derecho de los actos expresos o presuntos), éste podía acudir legítimamente al procedimiento al que se remite el artículo 29.2 de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa" (FJ4).

También se menciona la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha⁸ que estima el recurso frente a la sentencia que confirmaba la legalidad del acto administrativo, por no haber presentado la documentación requerida y no haber podido comprobar que el interesado reside en el lugar indicado al considerar que era de aplicación la figura del silencio positivo:

"En el presente caso, no existe controversia ni en el plazo ni en la fecha de inicio del cómputo, por cuanto la Administración procedió a informar al ahora apelante de tales circunstancias, de conformidad con la exigencia contenida en el apartado 4 del artículo 42, de manera que tenemos un plazo de tres meses que se inicia en fecha 8 de mayo de 2012, siendo lo cierto que la notificación de la resolución por la que se le requiere ampliación de la información se le notifica en fecha 16 de agosto de ese mismo año (folio 7 del expediente administrativo), por lo que el plazo para que la Administración resolviera y notificara ha excedido los tres meses, siendo oportuno aplicar las consecuencias jurídicas previstas para los supuestos de silencio positivo, lo que determina que se debe entender que la petición de ingreso en el padrón fue admitida, lo que a su vez determina la nulidad de la resolución expresa controvertida".

Séptima.- Por último, el Ayuntamiento de Bilbao ha informado del cumplimiento formal del procedimiento de baja de oficio en la inscripción en el Padrón municipal. En la tramitación del mismo, el reclamante acudió al Ayuntamiento a solicitar un cambio de domicilio e informó de su nuevo domicilio, por lo que el Ayuntamiento tuvo conocimiento de una nueva dirección a efecto de notificaciones. La doctrina del Tribunal Constitucional⁹ incide en que la práctica de la comunicación de los actos por edictos debe ser supletoria y excepcional, estando obligada la

⁸ TRIBUNAL SUPERIOR DE CASTILLA LA MANCHA (Sala de lo Contencioso, sección 1ª. Sentencia 331/2014, de 22 de diciembre de 2014. ECLI:ES:TSJCLM:2014:3708. Disponible en:

<https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp?org=ap-ts&comunidad=07>

⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Recurso de amparo. Sentencia 138/2017, de 27 de noviembre de 2017.

Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-281



Administración a justificar que ha realizado las gestiones razonables en orden a la notificación personal y que, por tanto, no se ha vulnerado el derecho de la afectada y no se ha incurrido en indefensión.

Por su parte, la sentencia del Tribunal Supremo de la Sala de lo Contencioso-administrativo¹⁰ dictada en casación, determina que:

“Con carácter general se ha entendido que lo relevante en las notificaciones no es tanto que se cumplan las previsiones legales sobre cómo se llevan a efecto las notificaciones, sino el hecho de que los administrados lleguen a tener conocimiento de ellas o haya podido tener conocimiento del acto notificado, en dicho sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2015, rec. cas. 680/2014 ; puesto que la finalidad constitucional, a la que antes se hacía mención, se manifiesta en que su finalidad material es llevar al conocimiento de sus destinatarios los actos y resoluciones al objeto de que éstos puedan adoptar la conducta procesal que consideren conveniente a la defensa de sus derechos e intereses y, por ello, constituyen elemento fundamental del núcleo de la tutela judicial efectiva sin indefensión garantizada en el art. 24.1 de la Constitución española (CE), sentencias del Tribunal Constitucional 59/1998, de 16 de marzo, FJ 3 , ó 221/2003, de 15 de diciembre, FJ 4 ; 55/2003, de 24 de marzo , FJ 2. Este es el foco que en definitiva debe alumbrar cualquier lectura que se haga de esta materia, lo que alcanza, sin duda, también a las notificaciones electrónicas.”

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco¹¹ también se ha pronunciado exigiendo mayor diligencia en la averiguación del domicilio en los expedientes de bajas por inscripción indebida: “Antes bien, figurando el recurrente como perceptor de prestaciones recocidas por el Ayuntamiento de Vitoria sin interrupción durante el período (1-06-2017 a 7-09-2017) en que ha tenido efectos su baja en el Padrón (documento 18 adjunto a la demanda) la demandada, por estar a su disponibilidad o alcance, debió realizar las averiguaciones pertinentes sobre el nuevo domicilio del interesado antes de proceder a la notificación edictal del acuerdo de incoación del expediente (FJ4).

“(…) La consecuencia que se sigue de la defectuosa notificación del acuerdo de incoación del expediente de baja en el Padrón es la nulidad de la resolución del expediente, en cuanto que por dicha causa se ha privado al interesado de la posibilidad de alegar y probar en aquellas actuaciones que continuaba residiendo en

¹⁰TRIBUNAL SUPREMO (Sala de lo Contencioso Sentencia 4331/2015 de 7 de octubre de 2015. ECLI:ES:TS:2015:433. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

¹¹ TRIBUNAL SUPERIOR DEL PAÍS VASCO, sala de lo contencioso. Sentencia 244/2019, de 18 de septiembre de 2019. ECLI:ES:TSJPV:2019:2547



el mismo término municipal, aunque en domicilio distinto- no se discute- al que de aquella constaba en su empadronamiento (artículo 48.2 de la Ley 39/2015)". (FJ5)

En definitiva, en atención a las consideraciones precedentes y a la jurisprudencia que se ha mencionado, no cabía la denegación de la solicitud de cambio de domicilio en la inscripción en el Padrón municipal.

La actuación extemporánea del Ayuntamiento de Bilbao y la realidad de que el ciudadano obtuvo, finalmente, el pasaporte, hacen necesaria la revisión de su situación padronal con la finalidad de evitar la existencia de un hueco de un año en el historial del Padrón.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko eleva al Ayuntamiento de Bilbao la siguiente

RECOMENDACIÓN

Que revise la denegación de la solicitud de cambio de domicilio por haberse acordado con posterioridad al plazo legal establecido para la resolución de las solicitudes de inscripción en el Padrón municipal por lo que debe inscribirse en el Padrón municipal a todos los efectos.

Que revise la baja de oficio en el Padrón municipal al haber tenido conocimiento con antelación de que había cambiado de domicilio.

