



Resolución del Ararteko de 4 de julio, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Ortuella que inscriba en el padrón a una persona.

Antecedentes

1. Una persona acude a la institución al habersele denegado a la compañera de su hijo la inscripción en el padrón del Ayuntamiento de Ortuella. Esta persona es arrendataria junto a su esposa de una vivienda municipal en alquiler en régimen de protección oficial. Con ellos viven sus (...) hijos, uno de ellos, en ese momento, iba a ser padre, por lo que su compañera, (...), que estaba embarazada, vivía con ellos. La pareja está casada en conformidad con el rito gitano.
2. La solicitud de empadronamiento se presentó el (...). El Ayuntamiento respondió lo siguiente: *“En contestación a su escrito de fecha (...), en relación con el empadronamiento en la vivienda de alquiler municipal, sita en el grupo (...), adjunto le remito para su conocimiento y efectos oportunos copia del compromiso firmado por los titulares del alquiler.*

Esta institución con el objeto de dar a la queja el trámite oportuno solicitó al Ayuntamiento información sobre los anteriores hechos. Además, trasladamos con carácter previo, algunas consideraciones con relación a la obligación de empadronar en los casos en que la persona reside efectivamente en el municipio. El Ayuntamiento, en su respuesta, ha dado traslado del expediente, señalando expresamente que nos remite copia del expediente correspondiente a la denegación de empadronamiento. El expediente consiste en la solicitud de empadronamiento realizada el (...), la respuesta a la misma, el contrato de arrendamiento de vivienda social, firmado el 11 de junio de 1997 y la declaración realizada por (...) y (...) en el momento de la adjudicación de la vivienda de alquiler, en la que se comprometen que en la vivienda no empadronarán ni autorizarán el empadronamiento de otros familiares distintos de sus padres e hijos en conformidad con el contrato de arrendamiento de vivienda social.





3. El 30 de abril de 2008 nació el hijo de (...). En estos momentos residen el bebé y su madre con el padre, en el domicilio familiar, junto a los abuelos. El hijo ha podido ser empadronado en el municipio, en el domicilio anterior, no así su madre.

Consideraciones

1. Esta institución se ha pronunciado en diferentes ocasiones con relación a la obligación de inscripción en el padrón del municipio a las personas que residen efectivamente en el municipio. La inscripción en el padrón está vinculada a derechos fundamentales como es el derecho a la libre circulación y el derecho a la participación vecinal y política por su relación con el censo electoral. También afecta al ejercicio de derechos sociales, como es el acceso a la salud, a la educación o a los servicios sociales. La denegación de la inscripción en el padrón del municipio en donde se reside cobra por ello especial relevancia. Es importante, por tanto, analizar el régimen legal.
2. El régimen legal en esta materia desvincula la inscripción en el padrón de cualquier juicio de legalidad sobre la ocupación de la vivienda. La normativa que regula la inscripción en el padrón del municipio no condiciona la inscripción en el padrón a la obtención de un título legal para la ocupación del inmueble o al cumplimiento de las normas de planeamiento urbanístico. En esta materia es importante mencionar las instrucciones que ha dictado el Instituto Nacional de Estadística, porque de su contenido se deduce con bastante claridad la naturaleza y finalidad del padrón municipal.

El art. 17 de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRLO) otorga al Instituto Nacional de Estadística la competencia 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 estas instrucciones destacamos 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). Esta normativa es de aplicación por parte de los ayuntamientos que comparten con el Instituto Nacional de Estadística la competencia, *"en aras a subsanar posibles errores y evitar duplicidades de los datos"*, art. 17 LBRLO.

El contenido de estas resoluciones obliga a los ayuntamientos. 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...*).

Para proceder a la inscripción de las personas que solicitan empadronarse, 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: *“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”.*

En la Instrucción 3 de la Resolución de 4 de julio de 1997 se aclara el alcance de la potestad del Ayuntamiento prevista en este artículo. Según esta Resolución el gestor del padrón cuando ejerce la facultad de comprobar la veracidad de los datos que inscribe en el padrón no convalida ninguna actuación que pudiera ser declarada posteriormente irregular o ilegal:

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

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

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

En definitiva, la inscripción en el padrón municipal es independiente del título de ocupación de la vivienda. Así mismo, la obligación de inscribir que tiene el





Ayuntamiento es independiente de sus facultades como arrendador. El Ayuntamiento tiene facultades para comprobar la veracidad de los datos consignados pero ello no implica ningún juicio de legalidad ni que consienta con

el uso de la vivienda como arrendador. En este caso como propietario de la vivienda municipal tiene medios e instrumentos legales, distintos al de la inscripción en el padrón, para hacer valer sus derechos como arrendador.

3. 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 LBRLO). 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 LBRLO). El artículo 77 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) recoge 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”.*

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). También establece 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 LBRLO, sin perjuicio de los recursos jurisdiccionales que procedan, (art. 62 RPDT). Todas estas previsiones legales sirven para cumplir la finalidad del padrón como registro que debe reflejar la población que reside efectivamente en el municipio.





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

El art. 16 LBRLO establece que *"El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos"*. La inscripción en este registro, por tanto, únicamente hace prueba de la residencia en el municipio y del domicilio. No convalida ninguna situación irregular sino que da cuenta de una realidad, como hemos visto.

El Ayuntamiento motiva la decisión de no empadronar a esta persona en que los titulares del contrato de arrendamiento se comprometieron en no empadronar a otras personas que no sean sus ascendientes o descendientes. Esta declaración no puede tener eficacia legal porque la obligación de empadronar es una obligación que procede de una norma con rango legal. No son las personas las que empadronan en su domicilio sino que son los ayuntamientos los que tienen obligación de empadronar a las personas que residen en su municipio en cumplimiento de la normativa que regula esta materia. Esto es, el Ayuntamiento de Ortuella está obligado a inscribir en el padrón a todas las personas que residen en el municipio art. 17.2 LBRLO: *"Los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad"*.

Por otro lado, el compromiso de (...) y de (...) no afecta a (...). Ellos no pueden tomar la decisión con relación a autorizar o no el empadronamiento en su domicilio porque la decisión de inscribirse es una obligación que corresponde a la persona propiamente. La normativa establece que es una obligación de la persona, art. 15 LBRLO: *" Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse en el que habite durante más tiempo al año"*. El Sr. (...) y la Sra. (...) pueden facilitar el empadronamiento porque al estar empadronados en la vivienda para proceder a la inscripción en





el padrón es suficiente con la autorización de las personas que residen, como antes hemos visto, Resolución de 4 de julio de 1997: *“Cuando un ciudadano solicite su alta en un domicilio en el que ya consten empadronados otras personas, en lugar de solicitarle que aporte el documento que justifique su ocupación de la vivienda, se le deberá exigir la autorización por escrito de una persona mayor de edad que figure empadronada en ese domicilio”*. Como antes señalábamos, esta previsión se refería al contenido de la facultad del Ayuntamiento de comprobar la veracidad de los datos consignados en la hoja de inscripción, pero no implica que sean las personas empadronadas en el domicilio las que tienen el poder de decidir a quien empadronar o no en la vivienda. Esto es, el Sr. (...) y la Sra. (...) pueden consentir o no que su nuera viva con ellos pero no tienen facultad de decidir sobre su empadronamiento. En este sentido es importante llamar la atención sobre el hecho de que para la cultura gitana la familia tiene un valor primordial. En el Plan vasco para la promoción integral y participación social del pueblo gitano, en el apartado en el que se recoge el análisis de la situación del pueblo gitano en la Comunidad Autónoma Vasca se recoge en primer lugar como elemento que caracteriza al pueblo gitano, el sentido de la familia, la unidad familiar y la ayuda en la familia y que ese valor se antepone a otros como es el del enriquecimiento personal. De tal manera que es inaceptable entre las personas de cultura gitana no dar cobijo al hijo, su esposa y su nieto. Por ello, el reconocimiento al pueblo gitano como minoría cultural hace necesario que se tenga en cuenta que para ellos la ayuda en la familia forma parte de su cultura y que las distintas administraciones, tanto europea, como estatal o territorial se han comprometido a su reconocimiento como minoría cultural con identidad propia. Así, entre otros instrumentos destacamos el art. 5 del Convenio marco para la protección de las minorías culturales. Los Estados, como España, que han ratificado el Convenio, se comprometen a promover las condiciones necesarias para que las minorías puedan desarrollar su cultura. También la proposición no de ley del Congreso de los Diputados de 27 de septiembre de 2005, por la que se insta al gobierno a promover la cultura, la historia, la identidad y la lengua del pueblo gitano o bien, entre nosotros, el compromiso que la Comunidad Autónoma vasca asumió con la aprobación del primer Plan vasco que aborda la situación y promoción del pueblo gitano y establece actuaciones que también competen a los ayuntamientos.

En conclusión, el Sr. (...) y la Sra. (...) podían no consentir que su nuera viviera con ellos y, en ese caso, si ella no vive en el domicilio no cabría su inscripción en el padrón porque no habría residencia efectiva pero ello es inadmisibles para





la cultura gitana mientras no tenga este nuevo núcleo familiar otra vivienda en donde residir.

5. El Ayuntamiento al denegar la inscripción en el padrón pone obstáculos a que la Sra. (...) resida en la vivienda con su compañero y su hijo. El problema es que, en estos momentos, el acceso a una vivienda es muy difícil para toda la población y sobre todo para los jóvenes. Esta dificultad junto a la importancia de la ayuda en la familia, seguramente, es la que hace que la pareja comparta la vivienda con los padres de él. El Ararteko ha elaborado un informe extraordinario *“Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven”* en el que aborda, precisamente, la problemática de los jóvenes en el acceso a la vivienda. Las dificultades para el acceso a una vivienda adecuada dan lugar a situaciones de hacinamiento o a la existencia de infravivienda. La solución al problema de la vivienda es compleja y requiere de políticas públicas coordinadas porque están varias Administraciones implicadas. La vivienda es un bien de primera necesidad necesario para la educación, desarrollo y promoción de las personas, por ello se demanda a la Administración mayor intervención por los perjuicios que implica no disponer de un techo.
6. Por último, el Ayuntamiento no ha dictado resolución en tiempo y forma que responda a la solicitud de empadronamiento presentada por la familia (...). En su lugar, (...), envió un escrito sin el contenido que debe tener un acto administrativo. Este escrito no es una resolución porque no cumple los requisitos previstos para la producción y contenido de un acto administrativo que establece el art. 53 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Por ello, es conveniente recordar las previsiones legales existentes sobre la obligación de contestar a todas las solicitudes que se presentan y sobre los efectos del silencio administrativo, art. 42 y 43 de la Ley 30/1992. El Ayuntamiento debía haber dictado una resolución, sin que quepa sustituir esta obligación por una remisión a un compromiso.

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





RECOMENDACIÓN 14/2008, de 4 de julio, al Ayuntamiento de Ortuella

Que admita la inscripción de la interesada en el padrón del municipio.

