



Resolución del Ararteko, de 6 de junio, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Sestao que deje sin efecto la resolución por la que da de baja de oficio en el padrón municipal a una familia con efectos retroactivos, mantenga su inscripción en el padrón municipal y comunique al Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transporte del Gobierno Vasco que esta familia cumple el requisito de empadronamiento, para la inmediata entrega de la vivienda de protección oficial que le ha sido adjudicada.

Antecedentes

1. Una persona se dirigió al Ararteko con motivo de la decisión del Ayuntamiento de Sestao de dar de baja en el padrón municipal con efectos a 1 de noviembre de 2008. Esta familia había sido adjudicataria en el año 2010 de una vivienda de protección oficial en el municipio de Sestao, en régimen de alquiler mediante Resolución del Delegado Territorial de Vivienda en Bizkaia, de 27 de enero de 2010. La entrega de la vivienda no se había llevado a término porque el Ayuntamiento de Sestao había comunicado a la Delegación Territorial de Vivienda que no cumplía el requisito de empadronamiento.
2. El 1 de junio de 2010 el Ayuntamiento de Sestao le notificó que había resuelto declarar los efectos de la baja en el padrón municipal –que se había iniciado por decreto nº 566/2010, de 5 de mayo de 2010– a la fecha 1 de noviembre de 2008, al ser esa la fecha más antigua en la que se había constado la situación de irregularidad.

En la anterior resolución se señalaba que la fecha de inicio de la tramitación del expediente de baja padronal era la de 5 de mayo de 2010. Así mismo, refiere que el 28 de mayo de 2010, en la misma fecha de la resolución, el alcalde había interpuesto una denuncia por presunto delito de estafa en concurso con un delito de falsedad documental por la presunta falsificación de un contrato de arrendamiento con el objeto de conseguir el empadronamiento en el municipio de Sestao en el año 2007 y así beneficiarse de ayudas municipales y autonómicas de forma irregular, según se desprende de las actuaciones seguidas por el Departamento de ... (no señala el área).

El Ararteko solicitó información sobre los siguientes hechos:

- a) Copia del expediente de baja padronal de (...) y específicamente de la audiencia realizada a la persona interesada y del informe favorable del Consejo de Empadronamiento en aplicación del art. 74 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.



- b) Motivos por los que ha resuelto dar de baja con carácter retroactivo y fundamentación legal de dicha decisión.
- c) Informe social de la unidad de convivencia de (...) en el que se señalen las actuaciones realizadas con la familia en los años 2008 a 2010.
3. El Ayuntamiento de Sestao contestó a la solicitud de información del Ararteko que esta persona había cometido irregularidades y fraude para conseguir un empadronamiento en Sestao y de esa forma acceder de forma irregular a una vivienda en el municipio. Así mismo hizo referencia al Plan Director suscrito por acuerdo de todas las instituciones que establece las causas, circunstancias y antigüedad que son necesarias para tener derecho a realojo dentro del Municipio, *"aspecto éste que tiene que ser cumplido estrictamente, dado el esfuerzo de revitalización y modernización de viviendas que está llevando a cabo el Municipio de Sestao, con más de 20 edificios derribados y 7 en proceso de rehabilitación"*.

Además, adjuntó un escrito que había enviado al Presidente del Consejo de Empadronamiento de la Sección Provincial de Bizkaia el 23 de febrero de 2011 en el que presentaba alegaciones al informe desfavorable al desempadronamiento del Consejo de Empadronamiento de fecha 30 de junio de 2010.

4. El Ararteko solicitó de nuevo información al no haberse remitido la documentación solicitada, como era el informe del Consejo de Empadronamiento.

El Ayuntamiento de Sestao envió la anterior documentación solicitada consistente en: copia del BOB de 21 de mayo de 2010 concediendo un plazo de 15 días de alegaciones en el expediente de baja de empadronamiento, copia de la notificación personal efectuada de la resolución de baja, copia del informe emitido por el Consejo de Empadronamiento e informe de la trabajadora social relativo a la intervención social durante los años 2008-2010.

5. En el informe social del Ayuntamiento se señala que esta familia ha sido atendida desde el mes de junio del año 2007 por los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Sestao a raíz de su traslado del municipio de Barakaldo. No obstante, la información del Centro Educativo de Sestao Vista Alegre es que el hijo mayor ha estado matriculado desde el año 2002, y que los otros 3 hijos siguen acudiendo al Centro Educativo con regularidad. Así mismo, nos informó que el padre fue alumno del Centro. En el informe de los Servicios Sociales se recoge que durante el año 2011 han realizado el seguimiento escolar de los 4 menores de edad en las reuniones con el centro escolar de Vista Alegre.





Esta familia ha sido objeto de intervención y atención social por parte de Sestao Berri y de los Servicios Sociales del Ayuntamiento. En el otoño del año 2009 fue objeto de un desalojo en vía judicial por lo que tuvieron que abandonar la vivienda de Sestao en la que residían. Desde esa fecha han vivido en casa de familiares de Sestao, en viviendas declaradas en ruina (Diligencia de 15 de febrero de 2011 del Jefe de la Policía Local al Alcalde presidente del Ayuntamiento de Sestao) y en una furgoneta. Los Servicios Sociales de Base emitieron en agosto del 2010 una propuesta de suspensión de la Renta de Garantía de Ingresos. La Diputación Foral de Bizkaia suspendió la Renta de Garantía de Ingresos con efectos desde el día 1 de octubre de 2010.

6. La madre el 2 de febrero de 2010 (...) presentó escrito en el Ayuntamiento solicitando que el Ayuntamiento de Sestao les inscribiera a ella y a su familia en la dirección de los servicios sociales o en el CEP de Vista Alegre. En el escrito informa que sus hijos viven en el domicilio de un familiar de Sestao y que ella y su marido duermen en la calle, en Sestao, en una furgoneta. Además hace referencia a que lleva 10 años aproximadamente residiendo en Sestao y que tiene relación con los servicios sociales municipales.

Consideraciones

1. El Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por RD 1690/1986, de 11 de julio, establece el procedimiento por el que los ayuntamientos pueden dar de baja de oficio. Para ello, de conformidad con el art. 72 deberá iniciar un expediente en el que se dará audiencia a la persona interesada. Si la persona no manifiesta expresamente su conformidad con la baja ésta sólo podrá llevarse a cabo con el informe favorable del Consejo de Empadronamiento, art. 72 RD 1690/1986, de 11 de julio:

“Los Ayuntamientos darán de baja de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados incumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 54 de este Reglamento, una vez comprobada esta circunstancia en el correspondiente expediente en el que se dará audiencia al interesado. Éste deberá comunicar el municipio o país en el que vive habitualmente y solicitar, por escrito, el alta en el padrón municipal o en el Registro de Matrícula de la Oficina o Sección consular correspondiente. Dicha solicitud será tramitada por el Ayuntamiento que acuerde baja de oficio.

Si el interesado no manifiesta expresamente su conformidad con la baja, ésta sólo podrá llevarse a cabo con el informe favorable del Consejo de Empadronamiento”

El 28 de mayo de 2010 el Ayuntamiento de Sestao resolvió la baja padronal con retroactividad de los efectos al 1 de noviembre de 2008. En dicha



Resolución no se hace mención al informe del Consejo de Empadronamiento. El Consejo de Empadronamiento comunicó el 30 de junio de 2010 al Ayuntamiento de Sestao el informe preceptivo que no fue favorable al desempadronamiento.

2. El procedimiento de baja en el padrón municipal debe consistir en diversos trámites como son la tramitación de un expediente de verificación de residencia que debe ser notificado a la persona afectada ya que puede generar perjuicios en su derecho, por lo que en cumplimiento del art. 58 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) debe ser expresamente notificado. Así mismo, sería aconsejable que hubiera una comprobación específica por parte de personal que tenga la condición de funcionario en cumplimiento del art. 92.2 de la Ley de 7/1985 y del art. 127.3 de la LRJPAC.

La imposibilidad de verificarse dicha circunstancia y de su notificación por ausencia de domicilio en diversas visitas de inspección debería acreditarse de la manera prevista en el art. 59 de la LRJPAC.

Una vez constatada la falta de residencia por el acta de inspección, o por la determinación de la imposibilidad de ésta, con la publicación por edictos, la tramitación del expediente puede proseguir con la práctica de nuevas pruebas (que sería lo más conveniente por la importancia que tiene la baja en el padrón municipal en el ejercicio de derechos) y con la emisión de un informe jurídico.

Posteriormente, el Ayuntamiento debe remitir la propuesta de baja de oficio en el padrón al Consejo de Empadronamiento. El informe favorable del Consejo de Empadronamiento es preceptivo y vinculante. Este informe es una garantía de los derechos de los ciudadanos en cuanto a su eliminación del padrón ya que únicamente tras la resolución del Consejo de Empadronamiento cabe adoptar la resolución de baja de oficio en el padrón municipal.

El Ayuntamiento de Sestao no ha cumplido el procedimiento previsto para decretar la baja de oficio. La policía local de Sestao hizo un informe el 10 de marzo de 2010 en el que recoge que esta familia no reside en el domicilio del que fueron desalojados desde hacía más de seis meses y según la información remitida, publicó el anuncio en el BOB de fecha 21 de mayo de 2010 concediendo un plazo de quince días a partir de la fecha de publicación del anuncio para realizar alegaciones sobre la propuesta de baja en el padrón. La cuestión es que el 28 de mayo resolvió dar de baja a esta familia con efectos retroactivos. El Ayuntamiento incumplió el procedimiento para dar de baja de oficio, ya que, entre otras cuestiones, no esperó a que se cumplieran los quince días del trámite de alegaciones para dar de baja de oficio ni constan los intentos de notificación personal. Tampoco hubo informe favorable del Consejo de Empadronamiento, informe que, por otro lado, se dictó con posterioridad a resolver el Ayuntamiento la baja en el padrón.





3. El decreto de Alcaldía de 5 de mayo de 2010 resolvió dar de baja de oficio en el padrón municipal con efectos retroactivos. La inscripción en el padrón es un acto administrativo firme, no se trata de una rectificación de errores materiales o de hecho. El Alcalde no puede anular actos administrativos firmes que declaran derechos sin acudir al procedimiento legalmente establecido.

El artículo 57.3 de la LRJPAC prevé la posibilidad de otorgar eficacia retroactiva a los actos cuando producen efectos favorables: *"Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, y, asimismo, cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas"*.

En este caso se ha resuelto decretar la baja en la inscripción en el padrón municipal y se le ha dotado de efectos retroactivos a fecha 1 de noviembre de 2008. Dicha resolución sustituye a un acto administrativo firme como es la inscripción en el padrón. La situación de baja en el padrón perjudica los intereses de esta familia por lo que no puede tener efectos retroactivos. Para anular o declarar la nulidad de un acto administrativo, como es la inscripción en el padrón, el Ayuntamiento de Sestao debe acudir al procedimiento legal previsto en los artículos 102 y siguientes de la LRJPAC.

4. El Ayuntamiento ha presentado al Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes esta Resolución de 5 de mayo de 2010 y ha alegado que esta familia no cumple los requisitos para ser adjudicataria de una vivienda de protección oficial en régimen de alquiler en el municipio de Sestao por no cumplir el requisito de padrón. El problema es que dicha adjudicación se ha suspendido por lo que no se ha llevado a efecto la entrega de la vivienda de esta familia cuando el resto de las familias llevan desde el mes de junio de 2010 disfrutando de su vivienda, actuación que está siendo objeto de otro expediente de queja (60/2011/34).
5. La inscripción en el padrón es independiente de las controversias jurídicas que hubiere con relación al título por el que las personas residen en un domicilio o del cumplimiento de normas del planeamiento urbanístico o de las normas que rigen el uso del espacio público. La inscripción en el padrón está relacionada con la residencia efectiva en un municipio. El Ayuntamiento cuando ejerce la facultad de comprobar la veracidad de los datos o cuando realiza las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados los padrones no convalida ninguna actuación que pudiera ser declarada posteriormente irregular o ilegal. En la Instrucción 3 de la Resolución de 4 de julio de 1997, conjunta de la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director



General de Cooperación territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del padrón municipal se aclara el alcance de las potestades del Ayuntamiento:

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

La norma fundamental que debe presidir la actuación municipal de gestión del Padrón es la contenida en el artículo 17.2 de la Ley de Bases de Régimen Local:

Realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad.

Por ello, las facultades atribuidas al Ayuntamiento en el artículo 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales para exigir la aportación de documentos a sus vecinos tiene como única finalidad comprobar la veracidad de los datos consignados, como textualmente señala el propio artículo. En consecuencia, tan pronto como el gestor municipal adquiera la convicción de que los datos que constan en la inscripción patronal se ajustan a la realidad, deja de estar facultado para pedir al vecino ulteriores justificaciones que acrediten aquel hecho. Y, en concreto, la posibilidad de que el Ayuntamiento solicite del vecino el título que legitime la ocupación de la vivienda (art. 59.2 del Reglamento), no atribuye a las administraciones locales ninguna competencia para juzgar cuestiones de propiedad, de arrendamiento urbanos o, en general, de naturaleza jurídico-privada, sino que tiene por única finalidad servir de elemento de prueba para acreditar que, efectivamente, el vecino habita en el domicilio que ha indicado.

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.





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

Esta familia ha residido en Sestao con independencia del título de ocupación de la vivienda.

La denuncia formulada por el Alcalde por la presunto falsificación documental fue archivada por no ser los hechos constitutivos de delito ya que se había superado el plazo de prescripción previsto para este tipo de delito. La familia sigue declarando haber formalizado el contrato de arrendamiento con la persona que ellos entendían ser la propietaria de la vivienda. Con independencia de la validez del título suscrito, el hecho de que la familia residiera en Sestao en el año 2008 y 2009 es un elemento de consideración, como hemos visto, en su derecho a la inscripción en el padrón municipal.

El Ayuntamiento tiene constancia de que tras el desalojo judicial de la vivienda ha vivido durante los años 2010 y 2011 en casas de familiares en Sestao o en situación de infravivienda y que los menores acuden al Centro Escolar.

6. Un dato importante es que esta familia el 2 de febrero de 2010 puso en conocimiento del Ayuntamiento de Sestao tanto su situación de falta de vivienda como que estaba a la espera de que le adjudicaran una vivienda protegida en Sestao con el objeto de que mantuvieran la inscripción en el padrón.

La normativa de aplicación prevé la inscripción en el padrón de las personas que residen en un municipio y no disponen de domicilio, art. 53.3 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial: *“La inscripción en el padrón municipal de las personas que residiendo en el municipio carezcan de domicilio en el mismo sólo se podrá llevar a cabo después de haber puesto el hecho en conocimiento de los servicios sociales competentes en el ámbito geográfico donde esta persona resida”.* El Ayuntamiento de Sestao tenía amparo legal para haber aceptado la solicitud de 2 de febrero de 2010.

La instrucción 4 de la Resolución de 4 de julio de 1997 anteriormente mencionada prevé:

“ 4. Empadronamiento de marginados

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

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

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

- Que los Servicios Sociales estén integrados en la estructura orgánica de alguna Administración pública.*
- Que los responsables de estos Servicios informen sobre la habitualidad de la residencia en el municipio del vecino que se pretende empadronar.*
- Que los Servicios Sociales indiquen la dirección que debe figurar en la inscripción padronal, y se comprometan a intentar la práctica de la notificación cuando se reciba en esa dirección una comunicación procedente de alguna Administración pública.*

En estas condiciones, la dirección del empadronamiento será la que señalen los Servicios Sociales: La dirección del propio servicio, la del albergue municipal, la del punto geográfico concreto donde ese vecino suela pernoctar, etc. Evidentemente, para practicar este tipo de inscripción no es necesario garantizar que la notificación llegará a su destinatario, sino simplemente que es razonable esperar que en un plazo prudencial se le podrá hacer llegar. Como ejemplo orientativo se puede imaginar el supuesto de una notificación enviada por la Oficina del Censo Electoral. La circunstancia de que una persona carezca de techo no debe privarle de su derecho de sufragio, para lo cual es requisito imprescindible que esté inscrita en el Padrón municipal. Si los Servicios Sociales del municipio consideran razonable poder hacerle llegar la tarjeta electoral, se debe inscribir en el Padrón a ese vecino bien en la dirección donde se espera que él reciba directamente la notificación, o bien en la dirección donde los





Servicios Sociales la reciban para intentar transmitírsela al empadronado. Y, naturalmente, cuantas referencias se hacen a los Servicios Sociales son directamente aplicables a cualquier otro Servicio municipal que pudiera cumplir este mismo cometido.”

El Ayuntamiento de Sestao no contestó a la solicitud de la familia de inscribirle en el padrón en aplicación de esta normativa, ni actuó en cumplimiento de sus facultades de atender situaciones de urgencia social, a pesar de que se trata de una familia con 4 menores de edad que tienen falta de vivienda.

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, se eleva la siguiente:

RECOMENDACIÓN 15/2011, de 6 de junio, al Ayuntamiento de Sestao

Que deje sin efectos la resolución 5 de mayo de 2010 por la que da de baja de oficio en el padrón municipal a esta familia con efectos retroactivos.

Que, en consecuencia, mantenga la inscripción en el padrón municipal de esta familia en el periodo que acredita residencia efectiva en el municipio, así como en la situación de ausencia de domicilio, y haga uso de las facultades previstas en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial y en la Instrucción 4 de la Resolución de 4 de julio de 1997, conjunta de la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del padrón municipal.

Que, a la mayor brevedad, comunique al Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transporte del Gobierno Vasco que la familia cumple el requisito del empadronamiento, para la inmediata entrega de la vivienda de protección oficial que le ha sido adjudicada.

