



Resolución del Ararteko, de 6 de septiembre de 2013, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Sestao que adecue a la legalidad algunas prácticas en materia de empadronamiento.

Antecedentes

1. (...) presentó una queja en esta institución por la disconformidad con los requisitos exigidos por el Ayuntamiento de Sestao para darse de alta en el padrón de habitantes en los casos de subarriendo.

Según la información facilitada por el servicio municipal de padrón, para empadronar a una persona en un piso alquilado, si en el contrato de alquiler no está previsto el subarriendo, exigen la presencia de la dueña del piso (tiene que firmar en presencia de la empleada municipal). En caso contrario, aunque la persona que solicita el empadronamiento resida efectivamente en el domicilio, no hay opción de que se compruebe la residencia efectiva por parte de la policía municipal, según órdenes recibidas de la Alcaldía.

A la vista del contenido de la queja, solicitamos información al ayuntamiento para contrastar la actuación de los servicios municipales del padrón de habitantes con la regulación vigente.

2. El alcalde del Ayuntamiento de Sestao contestó a nuestra solicitud de información con la valoración que estimó oportuna, argumentación que analizaremos en detalle en el apartado siguiente.

A la vista de estos antecedentes, hemos considerado oportuno elaborar esta resolución, en conformidad con las siguientes:

Consideraciones

1. En primer lugar nos referiremos al marco normativo básico que regula el padrón municipal de habitantes. La Ley 7/1985, de 2 de mayo, Reguladora de las Bases de Régimen Local determina que el Padrón municipal es el **registro administrativo** donde constan los vecinos de un municipio (artículo 16.1).

Por su parte el artículo 17.2 determina que *“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**”*. “

Estamos, por tanto, ante un registro administrativo del que es responsable el ayuntamiento y que tiene por finalidad la inscripción de todas las personas que





residen realmente en el municipio. En este sentido, debemos subrayar que los mecanismos que tienen los ayuntamientos para intervenir en esta cuestión, únicamente pueden ir dirigidos a lograr que ese registro refleje los vecinos que efectivamente tiene un municipio.

Este es el contexto en el que deben intervenir los ayuntamientos, sin que resulte procedente la exigencia de requisitos que se aparten o no resulten adecuados para atender a la única finalidad que tiene el padrón de habitantes que es poder determinar si una persona vive o no vive en un domicilio determinado.

Así, la potestad de verificación que determina el artículo 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales – RPD- (RD 1690/1986, de 11 de junio) no habilita al ayuntamiento para la comprobación y exigencia de requisitos que no se circunscriben a comprobar la realidad del domicilio o, dicho de otra forma, estaríamos ante una extralimitación de las funciones encomendadas, cuando la actuación municipal no va encaminada a verificar la realidad de la residencia efectiva de una persona.

La Resolución del INE de 4 de julio de 1997¹, clarifica esta cuestión al determinar que (artículo 3):

“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 corresponder al vecino para residir en ese domicilio, ni por los derechos que podrían derivarse de la expedición de una certificación acreditativa de aquel hecho.

En consonancia con este objetivo, la norma fundamental que debe presidir la actuación municipal de gestión del Padrón es la contenida en el artículo 17.2 de la Ley de Bases de Régimen Local: «Realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad».

Por ello, las facultades atribuidas al Ayuntamiento en el artículo 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales para exigir la aportación de documentos a sus vecinos tienen 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 padronal se ajustan a la realidad, deja de estar facultado para pedir al vecino ulteriores justificantes 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» (artículo 59.2 del Reglamento)

¹ Resolución de 21 de julio de 1997, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 4 de julio 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 177 de 25/07/1997



no atribuye a las Administraciones locales ninguna competencia para juzgar cuestiones de propiedad, de arrendamientos 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.”

2. En el caso concreto que plantea la queja sobre el empadronamiento de personas subarrendadas, cuando el contrato de arrendamiento no prevé esta posibilidad para el titular arrendatario empadronado en la vivienda, el alcalde indica que:

“...si dicho documento ha sido el que ha posibilitado el empadronamiento de la persona arrendataria y su familia, con la autorización del dueño de la vivienda, si éste no ha señalado en dicho documento la posibilidad de que el arrendatario pueda subarrendar la vivienda o parte de ella, así como cederla, es cuando este Ayuntamiento exige la autorización del propietario o arrendador, ya que de otro modo se estaría ante un encubrimiento de un incumplimiento de contrato, que en algún caso podría ser fraude al atribuirse falsamente sobre una cosa mueble o inmueble facultad de disposición de la que carece, bien por no haberla tenido nunca, bien por haberla ya ejercitado, la enajenar, gravar o arrendar a otro, en perjuicio de éste o de tercero.”

Con este planteamiento, el Ayuntamiento de Sestao se erige en garante del efectivo cumplimiento de un contrato privado suscrito entre particulares, sin que disponga de potestad alguna para tal cometido, extralimitándose en sus funciones sin fundamento legal alguno. Al hilo de lo que hemos indicado en el apartado anterior, el cumplimiento o incumplimiento de un contrato privado, no es una cuestión que pueda juzgar el ayuntamiento, sin que tales circunstancias sirvan para determinar si el solicitante vive en ese domicilio.

Añade, el alcalde en su respuesta que *“Ante el número de casos en que se ha tenido sospechas de la posibilidad de falsificación de firmas, algunas comprobadas, se ha procedido por la Alcaldía a la exigencia de que dicho documento de autorización se firme ante el funcionario que la recibe”*.

Aquí también tenemos que indicar que la autorización del arrendador de una vivienda no puede constituir, sin más, requisito preceptivo para tramitar el alta en el padrón municipal de habitantes. Si existen sospechas sobre el documento privado, circunstancia que en ningún caso sería admisible por sistema, es decir que se tenga una duda razonable sobre la realidad de que el solicitante viva efectivamente en el domicilio para el que solicita el alta, la entidad municipal deberá continuar las averiguaciones tendentes a constatar la residencia efectiva, por los medios a su disposición.

Por ello, a nuestro entender, en ningún caso resultaría ajustada a derecho la denegación del empadronamiento por la ausencia del requisito de la autorización del arrendador de una vivienda por la supuesta sospecha sobre un documento privado, cuestión que corresponde juzgar a los tribunales de justicia. En estos





supuestos, ante la duda de que la persona que solicita el alta no resida en el domicilio en el que indica, para poder denegar la solicitud el ayuntamiento deberá comprobar por otros medios que efectivamente no habita en la vivienda en cuestión.

En este sentido, la resolución del INE, a la que antes nos hemos referido, continúa señalando que:

“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 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.”

En suma, el Ayuntamiento de Sestao únicamente está facultado para verificar la efectiva residencia de las personas en los domicilios para los que solicitan el empadronamiento y a tal fin podrá solicitar la presentación de documentos para comprobar la veracidad de los datos consignados, si bien para el caso de que tales documentos no le ofrezcan la convicción suficiente, deberá comprobar por otros medios, tales como el informe de la policía municipal, que realmente el vecino habita en ese domicilio.

En sentido contrario, la denegación del empadronamiento únicamente podrá motivarse en la efectiva constatación de que el vecino no reside en el domicilio indicado, sin que quepa motivarlo en cuestiones totalmente ajenas a tales verificaciones.

3. Por otra parte, el alcalde incide en su contestación en que resulta necesario respetar el derecho constitucionalmente garantizado de elección de la residencia, por lo que no cabe requerir información al solicitante del motivo del cambio, pues para ejercer tal derecho, basta con el deseo de ejercerlo. Añade en su respuesta que:

“Pero si tal solicitud, por las circunstancias del caso concreto, alertarse a la administración municipal de estar ante una solicitud fraudulenta, ésta debe actuar en consecuencia. Piénsese en la posibilidad de una solicitud de alta en una dirección concreta del municipio que permita a la administración la sospecha, dadas las características de esa vivienda determinada, de albergar un número de personas que la conviertan en inhabitable por simples razones de salubridad, en una dirección que pueda acreditarse por





informes de la Policía Local, no se corresponde con la realidad como en el caso de las solicitudes de alta para conseguir la matriculación en determinados centros escolares públicos, la no habitualidad de la residencia, etc.”.

La respuesta mezcla diversas cuestiones que es importante tratar separadamente porque responden a situaciones bien distintas.

Una primera cuestión, sería la falta de concordancia del padrón de habitantes con la realidad. Efectivamente, si el ayuntamiento tiene conocimiento de que consta dada de alta una persona que no habita en el domicilio indicado, o al revés que vive alguien que no está empadronado, deberá intervenir, de conformidad con el procedimiento que regulan los artículos 72 y 73 del RPD referidos a las bajas y altas de oficio, respectivamente. En aquellos casos en que se compruebe la inscripción indebida de una persona, previa la tramitación del correspondiente expediente en el que se le dé audiencia, el ayuntamiento dará de baja del padrón al interesado. En sentido contrario, cuando se tenga conocimiento de que una persona vive habitualmente en el municipio, el ayuntamiento tramitará el alta de oficio.

En segundo lugar, estaríamos ante los supuestos de actuación fraudulenta, que necesariamente requerirá la acreditación culposa de tales circunstancias, ya que no toda discrepancia con la realidad debe calificarse como fraudulenta. A estos efectos, el alcalde indica que *“La previsión del artículo 107 del RPD permite una actuación municipal que evite o, en su caso, impida altas no procedentes, si puede demostrarse en el expediente instruido al efecto, con audiencia del interesado, los supuestos citados en el artículo 107. En esta materia, los municipios deben resolver, en sentido favorable el Derecho Constitucional de libertad de residencia que existe en España, pero con la prudencia y cautela debidas”.*

El artículo citado se refiere a las sanciones administrativas e indica:

“La negativa de los españoles y extranjeros que vivan en territorio español a cumplimentar las hojas de inscripción padronal, la falta de firma en éstas, las omisiones o falsedades producidas en las expresadas hojas o en las solicitudes de inscripción, así como el incumplimiento de las demás obligaciones dimanantes de los preceptos anteriores en relación con el empadronamiento, serán sancionadas por el Alcalde conforme al artículo 59 del Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad a que hubiera lugar.”

El artículo citado se refiere a las multas que podrá imponer el alcalde por infracción de Ordenanzas, si bien actualmente, los artículo 139 y siguientes de





la Ley 7/1985² se refieren a esta cuestión. Así, la Ley indica que en defecto de normativa sectorial específica, los entes locales podrán establecer los tipos de las infracciones y establecer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas. En consecuencia, el ayuntamiento si pretende aplicar esta previsión deberá regular debidamente la clasificación de las infracciones y, en su caso, las sanciones económicas que pudieran imponerse, ya que la habilitación que realiza el artículo 107 del RPD remite a la correspondiente regulación municipal.

Finalmente, por las mismas razones antes expuestas, no se puede obviar que no es admisible la utilización de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio, por resultar ajenas al propósito del padrón de habitantes. El ayuntamiento dispone de otras prerrogativas para intervenir en el campo de la salubridad, el ornato, la acción social, etc., mecanismos que podrá activar, en su caso, con la debida motivación.

4. Finalmente, hemos dejado para el final de estas consideraciones una cuestión formal que resulta de vital importancia en cualquier procedimiento administrativo. El escrito de respuesta que ha recibido esta institución viene firmado por el alcalde, sin aportar ninguna otra documentación adjunta.

En nuestra solicitud de información al ayuntamiento, requeríamos nos enviaran la siguiente documentación:

- Protocolos de actuación en estos supuestos (presentación de instancia, resolución denegatoria formal, etc.)
- Decreto, resolución de otro órgano, circulares, etc., donde se haya acordado la manera de actuar en estos supuestos.
- Informe jurídico del responsable del padrón o de la asesoría jurídica que avale el modo de actuar en estos casos.
- Cualquier otra información que resulte de interés para resolver esta cuestión.

La contestación del alcalde indica en el último párrafo lo siguiente:

“Por todo lo señalado anteriormente el funcionario que suscribe entiende que la respuesta debe darse a la oficina del Ararteko, al requerimiento enviado, previo informe de la Asesoría Jurídica, es la que se señala, indicando además que el resto de documentación que se exige es la que se indica en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales”.

Sin embargo, la contestación recibida no consta entrecomillada en la parte propuesta por el funcionario ni se facilita el informe de la Asesoría Jurídica, de tal

² Título añadido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre (BOE 301, de 17 de diciembre).



forma que desconocemos si esta respuesta obedece a la posición del alcalde o, por el contrario, tiene una motivación debidamente sustentada por los servicios jurídicos municipales, sobre todo teniendo en cuenta que los argumentos aquí expuestos ya fueron básicamente trasladados al ayuntamiento en nuestra petición de información sin que hayan sido debidamente contestados.

De conformidad con los artículos 53, 54 y 55 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), los actos administrativos se ajustarán al procedimiento establecido y deberán ser motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho y se producirán por escrito.

Por su parte, el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Entidades Locales, define los expedientes y su tramitación. Así indica que constituye expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla (artículo 164.1). Por su parte, el artículo 172 determina que en los expedientes administrativos informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos, exponiendo los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que funde su criterio.

En suma, toda solicitud de alta en el padrón que sea denegada requiere necesariamente la tramitación del correspondiente expediente que recoja los informes como mínimo del Jefe de la Dependencia y, en su caso, de la Asesoría Jurídica, tal como apunta el "funcionario" en el propio escrito de respuesta del Alcalde, informes que expondrán los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que funde su criterio. La resolución de la Alcaldía, o del órgano que por delegación ostente la competencia, deberá necesariamente exponer los fundamentos de derecho en los que motive, en su caso, la denegación, que necesariamente deberá producirse por escrito y comunicársela en debida forma a la persona interesada.

Finalmente, debemos hacer hincapié en el hecho de que cuando el encargado del padrón de habitantes recibe una solicitud de alta en el padrón que entienda que no puede ser atendida en el momento, debería en todos los casos instar a que la formule por escrito para que se dé inicio a la tramitación administrativa correspondiente, informando debidamente a los interesados sobre los requisitos o trámites a seguir.

No podemos olvidar que los ciudadanos tienen derecho a obtener información y orientación veraz acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las **disposiciones vigentes** impongan a las solicitudes que se propongan realizar, facilitándoles el ejercicio de sus derechos (artículo 35 g)- i) de la LRJPAC).

En cualquier caso, para el debido cumplimiento de estas obligaciones por los funcionarios responsables del servicio, resultaría necesario que se tramitaran y dictaran las instrucciones pertinentes, debidamente aprobadas por el órgano





competente, sin que resulte admisible, a nuestro juicio, que la información que se facilite a las personas afectadas lo sea en base a órdenes o criterios verbales (en la medida que no se nos ha facilitado resolución ni protocolo alguno debemos entender que "las ordenes del alcalde" a los que se refiere la asociación reclamante tienen tal carácter), máxime si estas órdenes se apartan de una contrastada interpretación de la norma.

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

1. En el ejercicio de la potestad de verificación en materia del padrón municipal de habitantes, la actuación municipal debe ir encaminada a comprobar la realidad del domicilio efectivo de una persona en una vivienda determinada, de conformidad con la función que tiene este registro administrativo.
2. Ante la duda, por la insuficiente acreditación documental, de que la persona que solicita el alta en el padrón de habitantes no reside en el domicilio en el que indica, el ayuntamiento deberá comprobar por otros medios esta circunstancia, incluido, en su caso, el informe de la policía municipal.
3. La denegación del empadronamiento deberá motivarse en la efectiva constatación de que el vecino no reside en el domicilio indicado, sin que quepa justificarlo en cuestiones totalmente ajenas, tales como las controversias jurídico-privadas, urbanísticas, de salubridad, etc.
4. Previa la tramitación del correspondiente expediente con las formalidades que correspondan, en los casos de denegación del alta padronal, la resolución por escrito deberá necesariamente exponer los fundamentos de derecho en los que se motive y comunicársela en debida forma a la persona interesada.
5. El Ayuntamiento de Sestao debiera dictar las instrucciones pertinentes en esta materia, debidamente aprobadas por el órgano competente, para que las personas interesadas puedan ejercer debidamente su derecho a obtener información y orientación veraz para empadronarse en el domicilio donde efectivamente residen.

