



Resolución 2023R-1735-21 del Ararteko, de 17 de marzo de 2023, por la que recomienda al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que deje sin efecto la caducidad de la inscripción padronal del autor de la queja.

Antecedentes

1.- Una persona solicita la intervención del Ararteko por su disconformidad con la decisión del Ayuntamiento de Vitoria- Gasteiz de darle de baja en el padrón municipal de habitantes por falta de renovación de su inscripción padronal.

Esta persona expone, que desde el día 27 de agosto de 2018 reside y figura empadronada en Vitoria-Gasteiz, y que desde el mes de enero de 2019 (por cambio de domicilio), está empadronada en un piso propiedad de dicho Ayuntamiento.

Señala, que en el mes de mayo de 2020 llamó al Ayuntamiento para informarse sobre la renovación de su empadronamiento, donde le informaron de la imposibilidad de hacerlo presencialmente, ya que las oficinas se encontraban cerradas, por coincidir con el estado de alarma y el confinamiento en vigor. También señala que le informaron que al estar empadronado en una vivienda del Ayuntamiento y disponer de todos sus datos efectuarían la renovación de forma automática.

Sin embargo, el 3 de diciembre de 2020 el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz le dió de baja en el padrón municipal por caducidad, hecho este que le fue notificado a través del Boletín Oficial del Estado ya que no pudieron notificarle personalmente.

2.- Ante esta situación, con fecha 13 de enero de 2021, presentó un recurso de reposición contra la resolución de baja por caducidad, resolviéndose su inadmisión a trámite, por extemporáneo. En la parte expositiva de esta resolución se señala lo siguiente:

“Se comprueba que la tramitación del expediente de baja padronal es correcta, y durante la tramitación de la misma, el interesado no hizo ninguna manifestación para la renovación ENCSARP. Además, cabe mencionar que la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local en su artículo 16 expone que “...y en todo caso deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años cuando se trate de la inscripción de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente. El transcurso del plazo señalado.....será causa para acordar la caducidad de las inscripciones siempre que el interesado no hubiese procedido a la renovación. En este caso, la caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa del interesado.”

Asimismo, se señala en 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 Estadísticas y de la Dirección General de Coordinación de



competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal en su artículo 6 párrafo 4 dice que”.... Y antes de que se cumpla la fecha de caducidad de la inscripción, los ayuntamientos podrán efectuar un preaviso de la caducidad a estos extranjeros.” Esta carta, como ya se ha mencionado anteriormente, se envió con fecha 18 de mayo al domicilio en el que estaba empadronado, calle (recurso social)

La Resolución del Concejal Delegado, indica además, *“que se ha verificado que las notificaciones se hicieron en forma correctamente”,* y añade que *“el artículo 6.5 de las instrucciones antes mencionadas expresa que “La renovación no constituye un acto de mero trámite y exige un acto expreso mediante el cual el ciudadano, o su representante, manifieste su voluntad de renovar la inscripción”*

La Resolución de caducidad de fecha 15 de septiembre de 2020, fue notificada el 3 de diciembre de 2020, a través de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

3.- Una vez examinada la documentación y las consideraciones que fundamentaban la queja, el Ararteko se dirigió al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz por medio de un escrito en el que, además de hacerse eco de las razones expresadas por la persona a cuya instancia se había iniciado el expediente, le trasladaba diversos argumentos relativos al fondo de la cuestión y solicitaba información acerca de la disposición de esa administración a aceptar las mismas. Estas consideraciones se referían básicamente a lo informado por el servicio de la Unidad del Padrón y Elecciones en relación con la suspensión de la tramitación administrativa durante el estado de alarma y sobre la fecha en la que se tomaba como referencia para iniciar el procedimiento de renovación y caducidad de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia de larga duración (ENCSARP) de otra.

En relación a esta última cuestión se solicitaba, al hilo de la sentencia 32/20220 de 16 de enero 2020 del TSJCyL recaída en relación a una resolución de baja por caducidad en el Padrón Municipal, su disposición a aceptar el criterio interpretativo establecido en esta resolución judicial.

4.- El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz respondió a la solicitud de esta institución mediante un informe en el que exponía las razones que sustentaban el mantenimiento de la actuación cuestionada en la queja, y que se transcribe a continuación:

“A (...) 18 de mayo de 2020 se le envió la carta de aviso con la que se le comunica antes de que fecha tiene que renovar. En esta fecha nos encontrábamos en estado de alarma a consecuencia del COVID-19 y todos los plazos quedaron paralizados hasta junio de 2020, fecha en la que se inició el cómputo de los plazos. Esta paralización se tuvo en cuenta en todas las renovaciones ENCSARP, de hecho, a (...) no se le dio de baja hasta diciembre de 2020, cuando tenía que haber renovado antes del 27 de agosto de 2020.



Durante el estado de alarma, desde la Unidad de Padrón se informó a todas las personas que llamaban que el plazo de renovación estaba paralizado y que a partir del levantamiento del estado de alarma podrían acudir a las oficinas de atención ciudadana, previa cita para procederá la renovación ENCSARP. En ningún momento, se informó desde la Unidad de Padrón que la renovación se realizaría de forma automática, ya que ese procedimiento debe realizarse de forma presencial, tal y como establece la normativa reguladora de padrón. A (...) se le amplió el plazo hasta el 15 de septiembre de 2020, fecha con la que se emitió la resolución de baja por caducidad.

Asimismo, hay que tener en cuenta que la baja por caducidad no se hace efectiva hasta la fecha de notificación que se produce, hecho que sucedió el 3 de diciembre de 2020 con la publicación en el BOE.

Por otra parte, para determinar la fecha de renovación de los extranjeros no comunitarios sin residencia permanente se tiene en cuenta la fecha de alta en el municipio o la fecha de la última renovación. La fecha de un cambio de domicilio no se tiene en cuenta para determinar cuando hay que realizar la renovación, salvo que junto con el cambio de domicilio se haya realizado la renovación padronal.

Teniendo en cuenta esas fechas (altas y renovaciones) el INE (Instituto Nacional de Estadística) comunica a los ayuntamientos a través de los ficheros mensuales quienes tienen que renovar y cuándo, una vez constatados todos los datos, tanto los del resto de ayuntamientos como los del Ministerio del Interior.

Asimismo, cabe decir que la renovación de los extranjeros no comunitarios sin residencia permanente no es un acto de mero trámite, es una ratificación de los datos que constan en Padrón, incluyendo una declaración de continuar viviendo en el municipio y en el domicilio en que figuren empadronados y su voluntad de renovar la inscripción. Esta voluntad se expresa con la firma del impreso de renovación que expresamente se ha establecido para ello.

La fecha de notificación de baja por caducidad es la fecha de notificación tal y como está establecido en la Resolución de 17 de febrero de 2020 que dicta las instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón Municipal, por ello la baja por caducidad se hace efectiva cuando se comunica esa notificación, por lo que el plazo para poder renovar se amplía unos días. En el caso de (XXX) se le envió la resolución el 16 de septiembre de 2020 y no fue efectiva la baja por caducidad hasta el 3 de diciembre de 2020.

Por otra parte, el recurso presentado por (...) está fuera de plazo ya que la fecha de presentación del recurso, el 13 de enero de 2021, supera el plazo establecido en el artículo 124 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para la presentación de un



recurso de reposición puesto que la notificación de la baja por caducidad se realizó el 3 de diciembre de 2020 a través de la publicación en el BOE.

Por todo lo expuesto anteriormente, el Ayuntamiento ha cumplido con la legalidad establecida en la normativa ya que por una parte no ha recibido ninguna manifestación expresa de renovación padronal en el plazo establecido y por otro el recurso de reposición es extemporáneo por lo que no se ha admitido a trámite, siguiendo lo establecido en la normativa aplicable.

En cuanto a la sentencia judicial del TSJCyL no sienta precedente en el caso que nos ocupa y tendrá que ser el TSJPV quien resuelva sobre el caso de (...)i.

Tal y como ha solicitado el Ararteko en su escrito, se le adjuntan los siguientes documentos:

**Una carta-aviso tipo, ya que la enviada a (...) no se guarda, no es una notificación.*

**El listado del envío de la carta-aviso donde consta el envío.*

**Resolución por caducidad de fecha de 15 de septiembre de 2020.*

**Acuse de recibo de la notificación de la resolución por caducidad.*

**Publicación en el BOE."*

De los mismos, resulta de interés destacar lo siguiente:

**La carta-aviso tipo, la cual está redactada en bilingüe (Euskara-Castellano) y en la que se comunica que la inscripción en el padrón está próxima a caducar y la necesidad de acudir a las Oficinas de Atención Ciudadana para realizar la renovación antes de XXXX día. También se informa que en caso de que no se produzca la Renovación, será dado de baja en el padrón previa resolución del alcalde.*

**El listado del envío de la carta-aviso donde consta el envío de la carta tipo el día 18 de mayo de 2020, especificándose "sin certificar".*

**Resolución del concejal delegado del Departamento de Administración Municipal y Transformación Digital, por la que se resuelve la caducidad, de fecha 16 de septiembre de 2020.*

*La parte expositiva de dicha resolución establece "Resultando que **la inscripción padronal de los habitantes cuyos datos personales figuran en la relación adjunta, ha caducado y que los interesados no han manifestado su voluntad de renovar la inscripción mediante la ratificación de los datos que constan en el Padrón de este Municipio, ni existe declaración de continuar viviendo en España**"*



5.- En base a los antecedentes expuestos, y entendiendo que se disponen de los hechos y fundamentos de derecho necesarios, se emiten las siguientes:

Consideraciones

Primera. - El artículo 16.1 de la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) en el cual fundamenta su actuación el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, dispone lo siguiente:

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 el Padrón Municipal sólo surtirá efecto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de esta ley por el tiempo que subsista el hecho que la motivó y, en todo caso, deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años cuando se trate de la inscripción de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente.

El transcurso del plazo señalado en el párrafo anterior será causa para acordar la caducidad de las inscripciones que deban ser objeto de renovación periódica, siempre que el interesado no hubiese procedido a tal renovación. En este caso, la caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa del interesado.

Segunda. - 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 (Instrucciones técnicas) desarrolla lo dispuesto en este precepto, señalando su número 6 lo siguiente:

“6. Procedimiento de renovación y caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia de larga duración (ENCARP) que no sean renovadas cada dos años

“El artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece la renovación periódica, cada dos años, de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente (actualmente denominada de larga duración⁴) (en adelante ENCARP) y su caducidad en caso de no llevarse a cabo tal renovación.

En este apartado se describe la forma en que el INE informará a los Ayuntamientos de las inscripciones de su Padrón que son susceptibles de ser



renovadas y se desarrollan los procedimientos de renovación, por parte de los interesados, y declaración de la caducidad, por parte de los Ayuntamientos:

1. La Dirección General de Policía comunicará mensualmente al INE la relación de ciudadanos extranjeros a los que se haya otorgado autorización de residencia permanente (larga duración) y los que la hayan perdido.

El INE localizará en su base estos extranjeros y deducirá, por exclusión, cuáles son los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia de larga duración (ENCARP).

El INE comunicará a los Ayuntamientos los ENCSARP para los que en tres meses se cumpla la fecha de caducidad de su inscripción, en los ficheros de intercambio de devolución mensuales.

*Con esta información, y antes de que se cumpla la fecha de caducidad de la inscripción, los Ayuntamientos **podrán efectuar un preaviso** de la caducidad a estos extranjeros.*

La renovación no constituye un acto de mero trámite y exige un acto expreso mediante el cual el ciudadano, o su representante, manifieste su voluntad expresa de renovar la inscripción.

Las renovaciones por parte de los ENCSARP se realizarán mediante la ratificación de los datos que ya constan en el Padrón, incluyendo una declaración de continuar viviendo en el municipio y en el domicilio en que figuren empadronados y su voluntad de renovar la inscripción

Los Ayuntamientos comunicarán al INE en los ficheros de variaciones mensuales las renovaciones de las inscripciones que realicen los ENCSARP.

En el caso de que la renovación se realice al tiempo de un cambio de domicilio o datos personales se generará una única modificación, por renovación, conteniendo todas las modificaciones.

Los Ayuntamientos acordarán la baja por caducidad en su Padrón de las inscripciones de los ENCSARP que no hayan renovado su inscripción, transcurridos dos años desde su fecha de alta en el Padrón o desde la fecha de la última renovación expresa. Esta caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa al interesado.

El procedimiento para acordar las bajas por caducidad de las inscripciones de los ENCSARP que no hayan renovado su inscripción en el plazo de dos años será mediante Resolución motivada del alcalde (o persona en quien delegue) para declarar la caducidad de la inscripción y acordar la baja. Dicha Resolución deberá ser notificada por los procedimientos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de



octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, siendo la fecha de la baja la correspondiente a la notificación.

Tercera. - Llegados a este punto, esta Institución no puede sino recordar, las recomendaciones de carácter general relacionadas con la materia objeto de esta queja.

Así de una parte, la Recomendación de carácter general de este Ararteko, recogida en el informe anual de 2005, a propósito de la entrada en vigor de la ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre de reforma de la ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, y que modifica los artículos 16 y 17 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, dando al artículo 16.1 de dicha ley, la redacción en vigor.

Se señalaba entonces, que la declaración de caducidad era una excepción a la normativa que rige exclusivamente en el caso de personas extranjeras que no dispongan de autorización de residencia permanente.

Siendo una excepción, se recomendaba a los ayuntamientos que establecieran garantías para respetar los valores y principios constitucionales y los derechos de las personas extranjeras que por su situación de vulnerabilidad y desconocimiento de los trámites se encuentran en situación de grave vulnerabilidad.

De otra parte, la Recomendación general del Ararteko 5/2011, de 17 de octubre *sobre obligación de los ayuntamientos de llevar a cabo diversas actuaciones para la inscripción en el padrón municipal de las personas sin hogar y a los menores tutelados por las diputaciones forales que viven en centros residenciales en su municipio*, volvía a incidir en la garantía de la audiencia previa en los casos de aplicación de la caducidad en el padrón a las personas extranjeras, y recomendaba:

“1-. Incorporar aquellas prácticas que interpreten la normativa de aplicación en el sentido más favorable a los intereses de las personas.

2-. Ofrecer información al ciudadano/a por escrito y en el mayor número de idiomas en los que se hable en el municipio, sobre cuestiones que afectan a los requisitos y a la tramitación del procedimiento; en concreto (...) y en el caso de personas extranjeras que no disponen de una autorización de residencia permanente, de la obligación de renovar la inscripción en el padrón y los efectos que implica su no renovación.

3-. (...)

4-. (...)

5-. Establecer el trámite de audiencia en cualquiera de los supuestos previstos en el ordenamiento jurídico (alta, modificación, baja), con especial referencia a la baja en el padrón de habitantes por aplicación de la caducidad en los supuestos que afectan a las personas extranjeras.”



Cuarta. - Señala el promotor de la queja que en el mes de mayo de 2020 llamó al Ayuntamiento para informarse de cómo podía efectuar la renovación del empadronamiento, informándosele que no era posible hacerlo presencialmente ya que las oficinas se encontraban cerradas, y que como disponían de todos sus datos por vivir en un piso de propiedad municipal, lo iban a renovar automáticamente.

Por el contrario, informa el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que *"durante el estado de alarma, desde la Unidad de Padrón se informó a todas las personas que llamaban que el plazo de renovación estaba paralizado y que a partir del levantamiento del estado de alarma podrían acudir a las oficinas de atención ciudadana, previa cita para proceder a la renovación ENCSARP. En ningún momento, se informó desde la Unidad de Padrón que la renovación se realizaría de forma automática, ya que ese procedimiento que debe realizarse de forma presencial, tal y como establece la normativa reguladora de padrón. A (...) se le amplió el plazo hasta el 15 de septiembre de 2020, fecha con la que se emitió la resolución de baja por caducidad."*

A este respecto cabe señalar, que a la vista de los datos obrantes en el expediente esta Institución no ha podido desvirtuar lo señalado por el informe remitido por el Ayuntamiento.

Quinta. - Por lo que se refiere al fondo del asunto, establece la ley, que *"la renovación no constituye un acto de mero trámite y exige un acto expreso mediante el cual el ciudadano, o su representante, manifieste su voluntad expresa de renovar la inscripción."*

De los datos aportados se desprende que el promotor de la queja figura empadronado en Vitoria-Gasteiz desde el 27 de agosto de 2018, y que en el mes de enero de 2019, se empadronó en otro domicilio de dicha ciudad, concretamente, en un recurso municipal.

El expediente de caducidad tramitado por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz toma como fecha de inicio del cómputo del plazo de 2 años, el de la inscripción padronal efectuada el 27/08/2018, de tal manera que el 15 de septiembre de 2020 se dictó resolución de baja por caducidad.

Tal y como señala en su respuesta el Ayuntamiento, *"para determinar la fecha de renovación de los extranjeros no comunitarios sin residencia permanente se tiene en cuenta: la fecha de alta en el municipio o la fecha de la última renovación. La fecha de un cambio de domicilio no se tiene en cuenta para determinar cuando hay que realizar la renovación, salvo que junto con el cambio de domicilio se haya realizado la renovación padronal."*

"Asimismo cabe decir que la renovación de los extranjeros no comunitarios sin residencia permanente no es un acto de mero trámite, es una ratificación de los datos que constan en Padrón, incluyendo una declaración de continuar viviendo en



el municipio y en el domicilio en que figuren empadronados y su voluntad de renovar la inscripción. Esta voluntad se expresa con la firma del impreso de renovación que expresamente se ha establecido para ello.”

Sexta. - Ha de observarse a este respecto, lo señalado en la Sentencia del TSJC y la sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, Sentencia 32/2020 de 16 de enero, confirmatoria de la sentencia de 6 de junio de 2019 por la que se declara la no conformidad a Derecho, anulándola, revocando la baja por caducidad en el Padrón Municipal y restaurando el alta desde la fecha en que se ordenó dicha baja, establece en su fundamento tercero b) lo siguiente:

“En cualquier caso, y como ya hemos anticipado, compartimos las consideraciones de la sentencia apelada sobre que un cambio de domicilio ha de entenderse como renovación periódica a los efectos de evitar la caducidad prevista en el artículo 16; aparte de lo ya dicho acerca de que está plenamente acreditada la residencia sin solución de continuidad del interesado en la vivienda de la CALLE001, la solicitud misma ante el Ayuntamiento de un cambio de domicilio, con efecto directo sobre el Padrón municipal merece el calificativo de manifestación expresa de voluntad de renovación -equiparable a la de una primera inscripción- en ese nuevo domicilio por otros dos años, y ello porque hemos de considerar incompatible dicha actuación expresa de cambio de domicilio con el silencio o inactividad genuina de la caducidad, no dejando de ser una manifestación inequívoca del interesado de que a la fecha del cambio de domicilio subsiste el hecho que motivó la inicial inscripción, que no es otro que la residencia en el municipio de Salamanca.”

Séptima. - De conformidad con la interpretación de la sentencia arriba señalada, la fecha a tener en cuenta a efectos de renovación en el supuesto que nos ocupa debería haber sido la del último cambio de domicilio, mes de enero de 2019, que coincide con su última solicitud de empadronamiento, expirando dicha inscripción a efectos de renovación en el mes de enero de 2021.

Sin embargo, el procedimiento incoado para acordar la caducidad de la inscripción padronal del autor de la queja toma como referencia temporal la fecha de 27/08/2018, por lo que se dictó resolución de baja el 15 de septiembre de 2020.

Octava.- Dicho lo anterior, el Ararteko considera que no concurría el supuesto que habilitaba al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz para declarar la caducidad de la inscripción padronal del promotor de la queja, ya que según se informa, el 18 de mayo de 2020 cuando todavía no habían transcurrido más que 16 meses desde la última modificación del padrón realizada por el interesado, se le envió una carta tipo en el que se informaba que debía realizar su renovación padronal antes del día xxxx, dictándose resolución de baja el 15 de septiembre de 2020.

Según interpreta esta institución, el supuesto que habilitaría al Ayuntamiento para declarar la caducidad de las inscripciones padronales de las personas extranjeras no comunitarias que no disponen de autorización de residencia permanente, por no



haber procedido a su renovación, se da en aquellos casos en los que la inscripción padronal se ha mantenido inmutable durante dos años. Es decir, en supuestos como el expuesto en la queja (en el que se produjo una modificación de la inscripción padronal, tras haberse comunicado por el interesado un cambio en el domicilio de residencia), el plazo de dos años para comunicar la renovación debe computarse desde la fecha en que se produjo la modificación de la inscripción.

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 formula al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz la siguiente

Recomendación

Que el Ayuntamiento Vitoria-Gasteiz deje sin efecto la caducidad de la inscripción padronal del autor de la queja.