
CAPITULO 5 (Elementos de Municipio)

SUPUESTO Nº 1

(El empadronamiento)

SUMARIO

En la presente práctica se hace un examen acorde con el régimen jurídico actual de las diferentes formas para acceder al empadronamiento en un municipio, y a las distintas clases de padrones.

SUPUESTO

En el seno de una Corporación se plantea la problemática del empadronamiento y de la existencia de una gran masa de población residente en el término municipal que no está empadronada, por lo que se nos pregunta cuál sería el modo operativo de proceder a inscribir esa población flotante que no goza de la vecindad administrativa. Resulta obvio, que en algunos casos se puede producir un conflicto por cambio de residencia con el municipio en donde el actual vecino residía originariamente, por lo que se nos plantea, igualmente, si existe alguna fórmula para evitar tal problemática, a la vista del ordenamiento jurídico vigente.

SOLUCIÓN

En primer lugar debemos tener en cuenta que el hecho de que todos los españoles tengan derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional, (art. 19.1 concordante con el 139.2 de nuestro texto constitucional) no es obstáculo para que las autoridades administrativas tengan un control riguroso sobre la población efectiva de cada municipio, o lo que técnicamente se suele denominar población de derecho del municipio, población que unida a la de los restantes municipios son los sumandos que van a determinar la totalidad de la población de nuestro Estado.

Ahora bien, desde la perspectiva de nuestra práctica, el Alcalde es consciente de la enorme importancia que para las arcas municipales representa el Padrón Municipal de Habitantes, ya que las transferencias de los Presupuestos del Estado a favor de tales entes locales, que debemos considerarlas como el primer ingreso en importancia entre las diferentes fuentes de financiación, se efectúa principalmente en función de la población censada de cada uno de los municipios. Por estos motivos, la primera autoridad municipal está interesada en que le ofrezcamos alguna iniciativa a fin de aumentar la población empadronada del municipio en cuestión.

A tal fin, lo primero que debemos hacer es acudir al ordenamiento jurídico vigente, que está constituido por la Ley 4/1996, de 10 de enero, que ha derogado determinados preceptos de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) y por ende, parte del Reglamento de Población y Demarcación Territorial.

Pues bien, a pesar de que la residencia en un municipio es un hecho real, y en función de tal hecho se va a constituir una población más o menos numerosa, su contabilización va a depender exclusivamente de una declaración de voluntad, que es la que está obligada a realizar toda persona, ya sea española o extranjera, conforme a lo prevenido en el artículo 15 de la LBRL. Así pues, es por medio de una formalidad puramente administrativa, a través de la cual se obtiene la condición de vecino en un municipio, e incluso, la propia vecindad administrativa en una Comunidad Autónoma. Y esto debe ser así, ya que de otra forma, la población de nuestro país, que se contabiliza por la suma de los censos de población de todos los municipios, y que deberá ser aprobada en el Consejo de Ministros, podría no adecuarse a la realidad, si ello dependiera de criterios puramente interesados o estimativos.

Ahora bien, esta circunstancia no limita en absoluto el interés de todo Alcalde de lograr que la población empadronada sea la más parecida posible a la que realmente resida en su municipio. Esto que en principio resulta difícil de lograr ante la reticencia de determinadas personas a constar en censos públicos, sobre todo la masa de población procedente de otros países que viven habitualmente en municipios de nuestras costas, sobre todo la mediterránea, a veces, por razones inconfesables, pero esta eventualidad no debe ser un handicap para que los Alcaldes logren que todos los residentes en el municipio adquieran la correspondiente vecindad. Pretensión, totalmente legítima, y que se testimonia, aún más, con los innumerables servicios, que de forma gratuita, son prestados por tales entes locales a favor de sus habitantes; así, citar a título de ejemplo, la limpieza viaria, el alumbrado público, la vigilancia pública en general, la protección civil, entre otros, que no solo benefician a los que están empadronados, sino a cualquier persona que habite en el municipio.

Por ello, cuando por parte del ciudadano se incumple con el deber de empadronarse, los Alcaldes asumen unas facultades exorbitantes autorizadas por el propio ordenamiento jurídico con la finalidad de que se logre el máximo número de vecinos inscritos, pudiendo procederse, incluso, al empadronamiento de oficio de aquellas personas que vinieran residiendo en el término municipal durante más de dos años y no lo hubieran hecho.

De la forma indicada anteriormente se podrá adecuar cada vez más la población de derecho del municipio a la realmente efectiva. El régimen jurídico actual, tras la modificación del citado Reglamento de Población operada por la citada Ley 4/1996 y el R.D. 2612/1996, dispone expresamente que para proceder a la inscripción de oficio de algún residente será preciso incoar el correspondiente procedimiento, que será de carácter contradictorio, y si a raíz del necesario trámite de audiencia, que deberá serle concedido obligatoriamente al afectado, éste manifestase su contrariedad, el alta de oficio sólo surtirá efectos con el informe del Consejo de Empadronamiento; sin embargo, si el afectado aceptase la inscripción de oficio, su declaración escrita implicará la baja en el padrón del municipio originario en el que hubiera estado inscrito.

La anterior solución obedece a la diferente perspectiva y sensibilidad de la Ley 4/1996 en la materia que comentamos, puesto que incluso en los supuestos en que el alta en el Padrón se produjese a instancia del interesado, es el municipio en cuestión el que deberá dirigirse directamente al municipio de procedencia para comunicarle que se ha producido el alta, a fin de que proceda aquél a darle de baja. De esta forma se evita la posibilidad de duplicidades en cuanto a la inscripción en dos municipios a la vez. Por ello, con independencia del derecho que tiene cualquier español de residir en dos o más municipios simultáneamente, el ordenamiento jurídico vigente señala que deberá inscribirse en aquél en donde habite durante más tiempo a lo largo del año (art. 54 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial).

Lo afirmado en la primera parte del párrafo anterior no se producía en la propia LBRL de 1985, ya que bajo dicho régimen era el interesado el que tenía que aportar la baja del municipio de origen y presentarla en el municipio de destino dentro de los treinta días siguientes a la expedición de aquella. Ahora, sin embargo, son los Ayuntamientos respectivos los encargados en realizar tales gestiones, resultando, por tanto, dicha actividad, una comodidad para el propio ciudadano.

El nuevo régimen implantado por la citada Ley 4/1996, hace desaparecer las renovaciones quinquenales (los años terminados en 1 y en 6) que llevaban a cabo los Ayuntamientos bajo el auspicio del Instituto Nacional de Estadística. La última se operó en el año 1996. A partir de ahora, el mantenimiento y adecuación de los datos obrantes en el Padrón de Habi-

tantes del municipio dependerá en gran medida de la coordinación que los Ayuntamientos tengan con otros órganos de otras Administraciones que puedan ofrecer datos relevantes para tal censo, como pueden ser los de las Oficinas del Registro Civil en lo que respecta fundamentalmente a nacimientos y defunciones, los del Ministerio del Interior en cuanto a los permisos de residencia, e incluso los del Ministerio de Educación o la correspondiente Consejería, si la competencia ha sido transferida a la Comunidad Autónoma, en lo concerniente a las titulaciones académicas que expida.

La Ley Orgánica 14/2003 incide en el particular que comentamos en la presente práctica, al ordenar a los Ayuntamientos a mantener actualizados sus padrones de modo que los datos contenidos en estos concuerden con la realidad.

CUESTIONES COMPLEMENTARIAS

- 1ª) ¿El padrón de habitantes es un instrumento público fehaciente?.
- 2ª) ¿Con qué finalidad se pueden ceder los datos del Padrón a otras Administraciones Públicas?.
- 3ª) ¿Qué Administración asumirá la gestión informatizada de los padrones cuando los municipios no puedan asumirla?.
- 4ª) ¿A quién le corresponde confeccionar el padrón de los españoles en el extranjero?.
- 5ª) Es conocido el hecho de que existen municipios cuya población tiene un alto índice de emigración al extranjero. En este sentido, y considerando que el padrón de los españoles residentes en el extranjero le corresponde realizarlo a la Administración General del Estado, ¿Vd. considera que tales personas constituyen población del municipio?.

RESPUESTAS

- 1ª) No, el padrón municipal de habitantes en el nuevo régimen jurídico implantado por la Ley 4/1996, de 10 de enero, ha dejado de calificarse como tal para convertirse en lo que es: un registro administrativo en donde constan los vecinos del municipio, y sus datos constituirán prueba de la residencia y del domicilio habitual. El documento público será, sin embargo, la certificación que expidan los Secretarios Generales de las Corporaciones Locales en base a los datos obrantes en dicho registro.

2ª) Sólo se podrán ceder a otras Administraciones Públicas para el ejercicio de sus propias competencias y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes, o para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico. Por tanto, no podrá hacerse uso de los datos contenidos en el padrón por parte de las Administraciones Públicas, salvo en la materia citada. A tal efecto, la Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal (L.O. 15/1999, de 13 de diciembre) establece en su D.A. Segunda, en relación a los Ficheros y Registros de Población de las Administraciones públicas, lo siguiente:

“1. La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas podrán solicitar al Instituto Nacional de Estadística, sin consentimiento del interesado, una copia actualizada del fichero formado con los datos del nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento que constan en los padrones municipales de habitantes y en el censo electoral correspondientes a los territorios donde ejerzan sus competencias, para la creación de ficheros o registros de población.

2. Los ficheros o registros de población tendrán como finalidad la comunicación de los distintos órganos de cada Administración pública con los interesados residentes en los respectivos territorios, respecto a las relaciones jurídico-administrativas derivadas de las competencias respectivas de las Administraciones públicas”.

3ª) Corresponderá a las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares la asunción de tales competencias, conforme a lo previsto en el artículo 17.1 de la LBRL. No debemos olvidar al respecto que el artículo 31 de la citada Ley atribuye a las provincias, en su condición de entes locales, el aseguramiento de la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal.

4ª) El artículo 17 de la LBRL señala que será la Administración General del Estado en colaboración los Ayuntamientos y las Comunidades Autónomas, la que confeccionará un padrón de españoles residentes en el extranjero, al que será de aplicación las normas de régimen local que regulan la materia.

5ª) La citada Ley 4/1996 dispuso que “las personas inscritas en este Padrón se considerarán vecinos del municipio español que figuren en los datos de su inscripción únicamente a efectos del ejercicio del derecho del sufragio, no constituyendo, en ningún caso, población del municipio”. Si ponemos en relación el citado precepto con el artículo 115 de la Ley de Haciendas Locales, al expresar que la participación de los municipios en los tributos del Estado se distribuirá teniendo en cuenta esencialmente la población del municipio

(el 75 por 100 en función del número de habitantes de derecho) se constata que aquellos municipios que tengan tales características, es decir, con una emigración importante al extranjero, se van a sentir perjudicados por la reforma introducida por la citada Ley.