

SUPUESTO

28

El empadronamiento (II)

SUPUESTO

En cierto Ayuntamiento de la costa mediterránea se ha planteado la posibilidad de denegar la inscripción en el padrón de habitantes tras recibir gran número de solicitudes por parte de personas de nacionalidad extranjera que carecen de contrato de alquiler que legitime la ocupación de la vivienda de la que dicen ser su residencia habitual.

Igualmente se han detectado solicitudes de empadronamiento de cierto número de personas marginadas (algunas de ellas con recién nacidos) que ocupan infraviviendas y chabolas que carecen de servicios básicos como agua, gas, electricidad, teléfono, etc. o en caravanas instaladas en lugares no autorizados, locales y naves industriales abandonadas y espacios en los que el ordenamiento legal no permite su uso como vivienda.

El ayuntamiento se plantea entonces la posibilidad de comprobar la veracidad de los datos consignados en la presentación de las hojas padronales o formularios de solicitud de empadronamiento por parte de los miembros de la Policía Local que deben indagar sobre el terreno si estos datos se ajustan a la realidad.

PREGUNTAS

- 1) ¿Puede el Ayuntamiento denegar el alta en el padrón a personas por carecer de contrato que legitime la ocupación de la vivienda?
- 2) ¿Qué tratamiento que ha de seguirse en los supuestos de solicitud de empadronamiento en infraviviendas o lugares no autorizados?
- 3) ¿Debería el Ayuntamiento empadronar a un recién nacido en un domicilio en el que tampoco están empadronados los padres y que ha nacido en un edificio sin licencia de construcción y está próximo a su derribo?. ¿Y en el caso de personas marginadas o extranjeras?
- 4) ¿Se ajusta a derecho la posibilidad de comprobación de datos, por los miembros de la Policía Local, previa a la inscripción padronal?
- 5) ¿Puede el Ayuntamiento revisar las altas en el padrón una vez efectuadas por considerarlas fraudulentas?

RESPUESTAS

Pregunta 1

El artículo 16.1 de la LBRL define al Padrón Municipal como *«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»*.

Por su parte, el artículo 17 de esta misma norma dispone que *“corresponde a los ayuntamientos la formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón Municipal de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado”*. y su artículo determina que *«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 únicamente en el que habite durante más tiempo al año»*.

En cuanto a la posibilidad de que el Ayuntamiento pueda denegar una solicitud de alta, hay que aclarar que esta cuestión fue resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su sesión de 1 de diciembre de 2004, señalando que, con carácter general, siempre que un ciudadano solicite el alta en el padrón de un municipio aportando los documentos requeridos, se procederá a realizar su inscripción en el padrón.

Por otra parte, la posibilidad de que el ayuntamiento solicite del vecino *“el título que legitime la ocupación de la vivienda”* previsto en el artículo 59.2 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, 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. 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 todo caso, la facultad atribuida a los ayuntamientos en el citado artículo 59.2 del Reglamento de Población para comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto, entre otros documentos, la presentación del título que legitime la ocupación de la vivienda, tiene como única finalidad servir como un elemento de prueba para acreditar que el vecino efectivamente reside en el domicilio que ha indicado, con independencia de que esté legalmente legitimado para residir en ese domicilio y/o de las acciones legales que puedan ejercitar los propietarios legítimos de la vivienda por su ocupación ilegal, pues el padrón es el registro administrativo que pretende reflejar el domicilio donde residen las personas que viven en España.

Por consiguiente, carecer del título que legitima la ocupación de la vivienda no inhabilita al ciudadano para su inscripción en el padrón, pudiendo el ayuntamiento recurrir a otros medios de prueba, como puedan ser contratos de algún servicio de la vivienda (agua, luz, gas,...) o a informes de la Policía Local. Con respecto a otros medios de prueba que puedan ser aportados por los afectados, consistentes en certificaciones de vecinos, el ayuntamiento dispone de sus propios medios para comprobar la veracidad de los datos, pudiendo aceptarlos como prueba o comprobar la residencia por sí mismo.

Ahora bien, cuando existan indicios que hagan dudar de que se vaya a establecer la residencia en el municipio, antes de proceder al alta en el padrón, el ayuntamiento podrá efectuar las comprobaciones adicionales que estime oportunas para comprobar la veracidad de los datos consignados en la solicitud de alta.

Pregunta 2

El padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio. En consonancia con este objetivo, la norma fundamental que debe presidir la actuación municipal de gestión del padrón es la contenida en el art. 17.2 de la LBRL, en su nueva redacción dada por la Ley 4/1996, de 10 de enero según la cual *“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”*.

De ello, se deduce que sólo debe recurrirse a una dirección ficticia cuando se tiene conocimiento de que la persona reside en el municipio pero no tiene

un domicilio fijo que pueda constar en su inscripción y al que sea razonable esperar que le llegue una comunicación. Si, por el contrario, existe un lugar fijo de residencia dentro del municipio se le debe empadronar en el mismo, independientemente de las circunstancias que afecten al domicilio en cuestión (caravana instalada en lugar no autorizado, locales y naves industriales abandonadas, espacios en los que el ordenamiento legal no permite su uso como vivienda, asentamientos que no tienen concedida la habitabilidad, que están declarados en ruina, etc.).

El ciudadano elige libremente su residencia y debe asumir las consecuencias judiciales que de ello puedan derivarse, no siendo responsabilidad, en ningún caso, del ayuntamiento. Todo ello sin perjuicio de que éste pueda recurrir a la información relativa al domicilio contenida en el padrón para ejercer las competencias que le atribuye el art. 25.2 de la mencionada Ley de Bases como son ordenación del tráfico, protección civil, disciplina urbanística, servicios sociales, etcétera.

Por ejemplo, el servicio municipal correspondiente puede averiguar, a partir de la información contenida en el padrón relativa al domicilio, que una caravana está instalada en un lugar público yendo ello en contra de las ordenanzas municipales y ejercer las acciones oportunas.

Por otra parte, si el gestor del padrón tiene constancia, en el momento de realizar una inscripción, que una persona se va a empadronar en un asentamiento no autorizado, como son los casos expuestos de una caravana instalada en un lugar público, de un domicilio que está declarado en ruina o sobre el que se está tramitando un expediente para su derribo, etc., lo deberá poner en conocimiento del interesado, siendo éste, en cualquier caso, el responsable de residir en ese domicilio y de empadronarse en el mismo.

Pregunta 3

Para los supuestos del empadronamiento de un recién nacido en un domicilio que no tiene licencia de construcción y próximo a su derribo, en el que tampoco están empadronados los padres, por la misma razón hemos de precisar que según el artículo 54.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, en su nueva redacción dada por el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, los menores de edad no emancipados y los mayores incapacitados tendrán la misma vecindad que los padres que tengan su guarda o custodia o, en su defecto, de sus representantes legales, salvo autorización por escrito de éstos para residir en otro municipio.

Por otra parte, de acuerdo con el punto 4 de la Resolución de 4 de julio de 1997, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del Padrón Municipal, el padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio y es completamente independiente de las circunstancias físicas, higiénicosanitarias o de otra índole que afecten al domicilio.

Por ello el ayuntamiento, en este caso particular, debe comprobar si los padres residen realmente en esa vivienda. Una vez comprobado este hecho,

el ayuntamiento debe proceder al empadronamiento de los padres y a dar el alta procedente del Boletín de Nacimiento del recién nacido en el domicilio mencionado si ésta es su residencia habitual, con independencia de si la casa tiene o no licencia de construcción y de si se va a iniciar el expediente para su derribo.

En relación con el empadronamiento de marginados, decir que el padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino en el 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 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 ese 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 los que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida de los Servicios Sociales correspondientes.

En relación con el empadronamiento de extranjeros señalar que la normativa reguladora del padrón establece que todas las personas que vivan en España están obligadas a inscribirse en el padrón del municipio en el que residan habitualmente. Dicha obligación se refiere tanto a españoles como a extranjeros, si bien en el caso de estos últimos, su inscripción en el padrón no constituirá prueba de su residencia legal en España, ni les atribuirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España (arts. 18.3 LBRL y 56.2 RPDT).

En consecuencia, pues, el empadronamiento de extranjeros no presenta singularidad con la exigencia de requisitos distintos de los solicitados a los ciudadanos españoles. En todo caso el apartado 5 de la Resolución de 4 de julio de 1997, zanja de manera clara cualquier controversia a este respecto cuando señala que: «*El art. 18.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, en su nueva redacción dada por la Ley 4/1996, refleja en forma clara y definitiva la separación entre las funciones que corresponden a los ayuntamientos y las que corresponden al Ministerio del Interior en relación con la residencia en España de ciudadanos extranjeros.*»

El control de la permanencia en España de ciudadanos extranjeros corresponde al Ministerio del Interior, que se sirve para ello del Registro de permisos de residencia regulado por el art. 13.2 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España.