



RECOMENDACIÓN 18/2005, DE 21 DE NOVIEMBRE, AL AYUNTAMIENTO DE PORTUGALETE PARA QUE CONTESTE POR MEDIO DE UNA RESOLUCIÓN EXPRESA A LAS SOLICITUDES DE INSCRIPCIÓN EN EL PADRÓN MUNICIPAL, INSCRIBA A LAS PERSONAS QUE TIENEN RESIDENCIA EFECTIVA EN EL MUNICIPIO Y DESARROLLE UNA INTERVENCIÓN SOCIAL ANTE LAS CARENCIAS DE ALOJAMIENTO.

Antecedentes

1. El motivo de la queja es la falta de respuesta por parte del Ayuntamiento de Portugalete a la solicitud de inscripción de (...) y de (...) y de sus familias respectivas y la consecuente falta de inscripción. Estas familias vivían en el municipio de Portugalete, por lo que solicitaron su inscripción padronal con fecha 7 de mayo de 2004, que reiteraron el 29 de junio de 2004, sin recibir respuesta.

Esta institución una vez admitida a trámite la queja solicitó información al Ayuntamiento. En su respuesta nos señaló que *“resulta inviable la aceptación de la petición de empadronamiento ya que en el municipio de Portugalete no existen espacios habilitados para acampada de vehículos no considerándose apto para residir el interior de un vehículo, por carecer de las mínimas condiciones de habitabilidad”*.

2. Como contestación le trasladamos nuestras consideraciones con relación a la obligación legal que tiene el Ayuntamiento de empadronar a las personas que tienen su domicilio efectivo en el municipio y con relación a la obligación de contestar las solicitudes que le formulen, como son las de empadronamiento, y le solicitamos su parecer sobre ellas.

Por su parte nos respondió que *“las personas a las que se hace mención en su escrito, figuran de alta en el padrón de otro municipio, sin que hayan reiterado ante el ayuntamiento su petición inicial de empadronamiento en vehículo, por lo que actualmente la petición cursada en su día por aquellas carece de objeto”*. En cuanto a otras consideraciones, reiteró lo manifestado anteriormente, es decir, que el interior de un vehículo no es un lugar apto para el desarrollo de la residencia habitual, al carecer de las mínimas condiciones de habitabilidad.



A la vista de la respuesta facilitada por esa entidad local, la institución del Ararteko estima necesario efectuar las siguientes:

Consideraciones

1. Con carácter previo hay que señalar que el Ayuntamiento ha tardado en responder a las solicitudes de información que le hemos enviado, que se le han cursado varios requerimientos en la tramitación de la queja y que ha incumplido el deber de aportar, con carácter preferente y urgente, cuantos datos, documentos, informes o aclaraciones les sean solicitados, en conformidad con la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko.
2. El Ayuntamiento no contestó a la solicitud de empadronamiento que hicieron (...) y (...). Como ya señalamos, el silencio como manera de proceder coloca a los administrados en una posición muy desventajosa para la defensa de sus derechos. La Administración tiene obligación de responder, como establece el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Al no haber respondido a las solicitudes de empadronamiento, se les ha dejado en una situación de incertidumbre sobre sus derechos y se les ha impedido cumplir la obligación que tienen de inscripción en el padrón [art. 15 Ley de Bases de Régimen Local (LBRL)]: *“Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del Municipio en el que vive habitualmente”*.
3. La no inscripción en el padrón municipal ha dificultado la estancia de estas personas en Portugalete, que al final optaron por marcharse.

La denegación a empadronar a personas extranjeras que residen en vehículos ha sido motivo de diversas recomendaciones por parte del Ararteko, en las que se recordaba al Ayuntamiento su obligación legal de empadronar. La naturaleza jurídica del padrón municipal, su finalidad y funciones impiden que el gestor municipal lleve a cabo actuaciones que limiten el derecho a las personas a empadronarse. Las personas extranjeras tienen obligación y derecho a empadronarse y los ayuntamientos deben incorporar al padrón y mantener actualizada la información relativa a los extranjeros que residan en el municipio (art. 6 LOEX). El art. 17 de la LBRL y el art. 60 del RPDT establecen la competencia del Ayuntamiento para la formación, actualización, revisión y custodia del padrón municipal. El Ayuntamiento tiene obligación, por tanto, de



formar ese registro y de mantenerlo actualizado, de tal manera que el padrón refleje la población real del municipio. A ello se añade que el incumplimiento de la obligación que tiene la persona de inscribirse en el padrón es sancionable, según prevé el art. 107 del RPDT.

La normativa de régimen local (artículos 16 a 18 de la LBRL) regula el procedimiento para proceder a la inscripción. En el Reglamento de Población y Demarcación Territorial, título II, se establecen las facultades de comprobación. Estas facultades han sido reguladas en la Resolución de 4 de julio de 1997, de la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del director general de Cooperación Territorial, que aclaran el procedimiento que se debe seguir en la formación y actualización del padrón. Las respuestas de la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento a las consultas que se le han hecho, como las de la sesión de 1 de diciembre de 2004, también aclaran, en el mismo sentido, el contenido de las facultades del gestor del padrón para dar de alta en el padrón a las personas que residen en el municipio. Estas facultades tienen que ver con la naturaleza del padrón como registro administrativo, que no implica ningún efecto jurídico relacionado con los datos que se presentan, sino únicamente los que la ley establece con relación a la adquisición de la condición de vecino (art. 15 LBRL) y como documento público fehaciente para todos los efectos administrativos en los que hay que demostrar la residencia (art. 16 LBRL). Por ello, tanto la normativa como las instrucciones que se han señalado reiteran la obligación de inscribir, con independencia de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda o las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio.

Se prevé incluso la posibilidad de que se solicite la inscripción en una caravana. Así, según recoge la propia Resolución de 4 de julio de 1997: *“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”*. En esta misma resolución también se prevé el recurso a una dirección ficticia en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida por los servicios sociales correspondientes. Por lo tanto, la inscripción en el padrón de una persona que vive en una caravana es conforme a la normativa sobre el padrón y, de hecho, esta previsto *“ya que la realidad es en ocasiones así”*, por lo que no se debe de poner ningún obstáculo a la inscripción de las personas que viven efectivamente en el municipio. Por otro lado, la inscripción en el padrón tiene



importantes efectos en el ejercicio de derechos. Las personas extranjeras empadronadas tienen derecho a la asistencia sanitaria (art. 11 LOEX). El empadronamiento permite el ejercicio del derecho a la asistencia jurídica gratuita, (art. 22 LOEX) y el acceso a los servicios y prestaciones sociales que gestionan los ayuntamientos, y, además, al empadronarse se adquiere la condición de vecino, como se ha dicho, que implica la titularidad de los derechos y deberes que básicamente se establecen en el art. 18 de la LBRL.

4. Con relación a las consideraciones anteriores, el Ayuntamiento ha contestado de una manera reiterada que *“el interior de un vehículo no es un lugar para el desarrollo de la residencia habitual, al carecer de las mínimas condiciones de habitabilidad”*. Las condiciones de habitabilidad establecidas en las ordenanzas y normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Portugalete se refieren a edificaciones, un vehículo nunca podrá cumplir, por tanto, las condiciones previstas en la mencionada normativa. Por otro lado, el carecer de las mínimas condiciones de habitabilidad no puede impedir la inscripción en el padrón del Ayuntamiento, porque no está previsto en la normativa como motivo de denegación de la inscripción en el padrón el que no se cumplan las condiciones de habitabilidad establecidas en el Plan General de Ordenación Urbana.
5. La inscripción en el padrón en su desarrollo jurisprudencial se ha vinculado al derecho a la libre elección de domicilio, derecho que forma parte del derecho a la libertad de residencia. Este derecho está sujeto a las limitaciones establecidas en la ley con el fin de respetar los derechos y libertades de los restantes miembros de la comunidad y a las exigencias del orden público y bienestar general.

En consecuencia, el ejercicio del derecho a la libertad de residencia puede ser limitado. El Ayuntamiento, en ejercicio de los diferentes ámbitos competenciales para garantizar la utilización ordenada del territorio municipal (art. 25 LBRL), puede establecer condicionamientos a la utilización del territorio.

No obstante, estas facultades del Ayuntamiento tienen necesariamente que conjugararse con otras funciones, las derivadas del Estado Social, que obligan a la intervención social: *“los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia, adoptarán aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales”* (art. 9 del Estatuto de



Autonomía para el País Vasco, en conformidad con art. 9.2 de la Constitución española).

Con relación a las competencias de los ayuntamientos (art. 25 LBRL) se concretan fundamentalmente en la prestación de servicios sociales y en la responsabilidad pública que tienen en garantizarlos. En materia de exclusión social, tal y como señala la Ley 12/1998, de 22 de mayo, entre las funciones que competen a los ayuntamientos están la de desarrollar programas municipales de inserción, la detección de personas en situación de exclusión y el desarrollo de intervenciones y actuaciones para la inserción por parte de los servicios sociales de base.

Los servicios sociales son parte importante del desarrollo del Estado Social o de Bienestar. Son recursos y actividades que tienen como fin la protección a las personas y colectivos. En la distribución de funciones operada por la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de servicios sociales y por el Decreto 155/2001, de 30 de julio de determinación de funciones en materia de servicios sociales (art. 4), se señalan como funciones de los ayuntamientos las siguientes: intervención familiar, detección de necesidades sociales, servicio de acogimiento de urgencia que se puede ofrecer debido a carencias socioeconómicas o bien destinados a personas que carecen de domicilio fijo... Los ayuntamientos tienen que hacer frente, por tanto, a las necesidades sociales que se producen en su municipio y a la protección de las personas.

La acogida a la inmigración es una nueva necesidad social que requiere el impulso de actuaciones por parte de los ayuntamientos, para favorecer su integración. La inmigración como fenómeno estructural está requiriendo la intervención pública para regular y ordenar el asentamiento de nuevos y nuevas ciudadanas en nuestras ciudades. Estas actuaciones precisan de acciones coordinadas entre todas las administraciones, como se expuso en el expediente (...). Una de las dificultades mayores que tienen es el acceso a la vivienda. En estos momentos el acceso a la vivienda es uno de los problemas sociales más importantes. Está muy vinculado a la problemática de la exclusión social grave. Entre las respuestas que se están dando para hacerle frente está su consideración como derecho humano: derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Para su cumplimiento se exige a las administraciones actuaciones que palien las dificultades de acceso a una vivienda de la población y prevengan situaciones de exclusión grave ante la ausencia de un alojamiento digno. En este



sentido, la Ley 5/1996, de 18 octubre, de Servicios Sociales establece que “*en todos los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además del servicio social de base, existirán servicios destinados al acogimiento de urgencia para atender situaciones críticas determinadas por la carencia de alojamiento o por graves conflictos convivenciales, así como centros que favorezcan la convivencia social y la solidaridad entre los/as ciudadanos/as*”.

6. En definitiva, el ejercicio de las facultades respecto a la regulación del uso de la vía pública no puede exonerar al Ayuntamiento de sus obligaciones con relación a la prestación de servicios sociales y al cumplimiento de los derechos sociales. Asimismo, el Ayuntamiento debe actuar conforme al ordenamiento jurídico, que hubiera obligado en este caso a una resolución expresa de la solicitud de empadronamiento y a la inscripción padronal.

La alegación de “carecer de las mínimas condiciones de habitabilidad” no es un motivo legal que justifique la denegación de empadronar ni que exonere de la obligación de resolver expresamente que tiene toda administración pública, sino que, en todo caso, muestra la necesidad de intervención social por parte del Ayuntamiento de Portugalete, con el fin de hacer frente a la carencia de alojamiento en condiciones dignas que tienen estas personas.

Con independencia de que (...) y (...) y sus familias ya no vivan en Portugalete, he considerado necesario recordarle los anteriores deberes legales, conforme a lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, para procurar corregir nuevas actuaciones relativas a las solicitudes de inscripción padronal y, recordar las obligaciones que tiene el Ayuntamiento de hacer frente a las necesidades de intervención social.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 18/2005, de 21 de noviembre de 2005, al Ayuntamiento de Portugalete

- 1) Que conteste por medio de una resolución expresa a las solicitudes de inscripción en el padrón municipal e inscriba a las personas que tienen residencia efectiva en el municipio.



- 2) Que desarrolle prioritariamente, frente a otro tipo de actuaciones, una intervención social ante las carencias de alojamiento, en cumplimiento de su competencia en materia de servicios sociales.