



Resolución del Ararteko, de 6 de mayo, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Portugalete que admita el cambio de domicilio en el padrón municipal.

Antecedentes

1. La promotora de la queja, (...), en al año 2003 compró un ático en el número (...) de la calle (...) de Portugalete, destinado a trastero o a cualquier otra finalidad permitida por las Ordenanzas Municipales, y trasladó allí su residencia. Desde entonces ha solicitado en varias ocasiones de manera oral y por escrito el cambio de residencia en el padrón municipal. El Ayuntamiento no le ha admitido la solicitud de cambio de residencia en el padrón municipal, ni le ha contestado por escrito, por lo que ha formulado queja ante esta institución.
2. Con el objeto de dar a la queja el trámite adecuado el Ararteko solicitó información al Ayuntamiento de Portugalete. En su respuesta, en una primera comunicación, el Ayuntamiento envió un informe en el que ponía en conocimiento la situación urbanística del inmueble. El Ayuntamiento había autorizado incrementar el número de viviendas hasta un total de 8 viviendas en las obras de rehabilitación del inmueble nº (...) (antes ...) de la calle (...) y había concedido la licencia de Primera Ocupación *"en la que específicamente se señalaba que el espacio bajo cubierta debía destinarse a trastero"*. Así mismo, informaba que no había aceptado el cambio de uso solicitado por la Sra. (...) por implicar un incumplimiento del planeamiento municipal según informe de la Sociedad Urbanística de Rehabilitación de Portugalete S.A., (Surposa), Sociedad a la que la Corporación municipal tiene encomendado el desarrollo del Plan Especial del Casco Viejo. El inmueble se encuentra dentro de ordenación conforme al Plan General de Ordenación Urbana, en el ámbito de actuación del Plan Especial del Casco Viejo. El edificio había sido objeto de rehabilitación y se habían ampliado el número de viviendas autorizadas tras la modificación del Plan especial del Casco Viejo. La licencia que se concedió para la rehabilitación del edificio contemplaba como número máximo de viviendas ocho. El Ayuntamiento el 16 de octubre de 2002, otorgó la licencia de 1ª ocupación para ocho viviendas, local comercial y trastero en bajo cubierta del edificio.

El Ayuntamiento aportó como documentación anexa: copia de la licencia de primera ocupación, solicitud realizada por la Sra. (...) el 18 de junio de 2004 de cambio de uso del trastero, escritura de compraventa, informe desfavorable del técnico y de la Sociedad Surposa, Resolución por la que no se accede al cambio de uso y notificación a la interesada.

Posteriormente, solicitamos al Ayuntamiento una respuesta concluyente y explícita sobre el motivo de la queja, esto es, en relación con a la solicitud de





inscripción en el padrón. En esta segunda comunicación el Ayuntamiento señaló que *“el espacio donde pretende su empadronamiento la mencionada señora está destinado por la normativa vigente a uso de trastero, por lo que no puede ocuparse como vivienda. Asimismo se señala que el Ayuntamiento de Portugalete no autoriza los empadronamientos en lugares que no pueden ser utilizados como vivienda”*.

A la vista de estos antecedentes, tras analizar el planteamiento de la queja y la información remitida por el Ayuntamiento, hemos estimado oportuno remitirle las siguientes:

Consideraciones

- 1.- Con carácter previo es importante señalar que el objeto de esta queja es analizar la conformidad a derecho de la solicitud de variación de los datos que figuran en el padrón municipal. La promotora de la queja solicita la inscripción en el padrón municipal en una dirección que tiene autorización para uso como trastero según el planeamiento urbanístico del Ayuntamiento de Portugalete. No es objeto del presente expediente la solicitud de cambio de uso, ni el procedimiento por el que se acordó la rehabilitación y la ocupación del inmueble, sino, únicamente, el análisis de la solicitud de la Sra (...) de inscripción el padrón en la dirección en la que vive.
2. El padrón es un registro administrativo, no tiene otra función que reflejar el domicilio y circunstancias de todas las personas que habitan en el término municipal. Es un registro de “información administrativa” que tiene como finalidad dotar a las Administraciones Públicas de la información que facilite el más eficaz desarrollo de sus funciones.

El art. 16 de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRLO) establece que 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 registro únicamente hace prueba de la residencia en el municipio y del domicilio. El certificado del padrón es un medio de prueba de la residencia y del domicilio habitual, aunque no el único, como señala el Tribunal Supremo, sentencia de 13 de julio de 2004 *“... porque si bien es cierto, que el Padrón, es un documento oficial, que acredita la residencia, no hay que olvidar, que la presunción que establece es una presunción iuris tantum que admite prueba en contrario, como ha declarado y valorado esta Sala en las sentencias que la sentencia recurrida refiere de 28 de abril de 1998 y de 13 de*





octubre de 1998, en la de 2 de enero de 1979 y en particular en la de 20 de febrero de 2002 en la que se declara, entre otros, que el Padrón es una prueba a destruir por hechos en contrario, cuando se demuestre que tales hechos se han producido efectivamente y son ciertos y veraces”.

Por otro lado, a diferencia de otros registros, como, por ejemplo, el registro de la propiedad, los actos que se inscriben no tienen lo que se denomina “fe pública registral” que implica un plus de seguridad jurídica en las relaciones, como tienen los actos que califican los registradores de la propiedad, que realizan un control de la legalidad de los documentos que tratan de acceder al Registro. La inscripción en el padrón municipal no convalida ninguna actuación administrativa ni implica la conformidad del Ayuntamiento con el título de ocupación de la vivienda.

3. La planificación de los servicios públicos exige conocer la población real del municipio. El padrón tiene por objeto constituir la población de un municipio (art. 15.2 LBRLO). Los ayuntamientos se encargan de la formación del padrón y tienen que realizar las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones, de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad (art. 17 de la LBRLO). El artículo 77 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, en su redacción establecida por el Real decreto 2612/1996, de 20 de diciembre (RPDT) recoge cómo tienen que llevar a cabo esta obligación: *“Con el fin de alcanzar la concordancia del padrón municipal con la realidad, los Ayuntamientos deberán realizar sistemáticamente operaciones de muestreo y control, que deberán acentuarse en aquellos sectores susceptibles de una mayor movilidad de los habitantes. Periódicamente deberán llevar a cabo operaciones de campo para comprobar la verdadera situación del empadronamiento y para actualizar sus datos, con especial incidencia en las zonas donde se hayan concedido licencias municipales para nuevas urbanizaciones, nuevas construcciones, demoliciones, etc., informando de sus resultados al Instituto Nacional de Estadística”.*

El art. 17 de la LBRLO otorga al Instituto Nacional de Estadística la competencia, en aras a subsanar posibles errores y evitar duplicidades, de realizar las comprobaciones oportunas, y comunicar a los Ayuntamientos las actuaciones y operaciones necesarias para que los datos patronales puedan servir de base a la elaboración de estadísticas de población a nivel nacional. Para que las cifras resultantes de las revisiones anuales puedan ser declaradas oficiales, y para que los ayuntamientos puedan remitir, debidamente actualizados, los datos del Censo Electoral. Igualmente otorga al Presidente del Instituto Nacional de Estadística la resolución de las discrepancias que, en materia de empadronamiento, surjan entre los Ayuntamientos, Diputaciones





Provinciales, Cabildo y Consejos Insulares o entre estos entes y el Instituto Nacional de Estadística.

También regula el Consejo de Empadronamiento, adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda, como órgano colegiado de colaboración entre la Administración General del Estado y los Entes Locales en materia padronal, que tiene entre otras funciones la aprobación de las instrucciones técnicas precisas para la gestión de los padrones municipales.

La normativa no permite que haya un desajuste entre el padrón y la realidad de personas que están viviendo en el municipio, y para su adecuación se prevé que se inicie un procedimiento para que se decrete el alta o, en su caso, la baja de oficio (artículos 71,72 y 73 RPDT). Así mismo prevé que, si el Ayuntamiento no realiza las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad, el Instituto Nacional de Estadística, previo informe del Consejo de Empadronamiento, podrá acudir a la ejecución sustitutoria prevista en el art. 60 de la LBRLO, sin perjuicio de los recursos jurisdiccionales que procedan, (art. 62 RPDT).

4. La normativa que regula la inscripción en el padrón del municipio no condiciona la inscripción en el padrón a la obtención de un título legal para la ocupación del inmueble o al cumplimiento de las normas de planeamiento urbanístico. En esta materia es importante mencionar las instrucciones que ha dictado el Instituto Nacional de Estadística, que, como antes hemos mencionado, desarrolla funciones de control y coordinación de los padrones de los distintos municipios. Entre ellas citamos dos, porque de su contenido se deduce con bastante claridad la naturaleza y finalidad del padrón municipal. En primer lugar, la Resolución, de 1 de abril de 1997, conjunta 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 la gestión y revisión del padrón municipal (BOE 11/4/1997). En esta Resolución se establecen instrucciones sobre el procedimiento de tramitación de las variaciones que se producen en el padrón municipal, *"a fin de armonizar, las obligaciones de los ciudadanos de inscribirse en el padrón del municipio en que residen habitualmente y comunicar los cambios de residencia que les afecten, con el derecho a fijar libremente la residencia que reconoce la Constitución, así como coordinar las actuaciones entre los Ayuntamientos afectados"*. En segundo lugar, la Resolución, de 4 de julio de 1997, conjunta 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 25/07/2007). En esta Resolución se aclara el alcance de la potestad del Ayuntamiento prevista en el art. 59.2 del Reglamento Población y Demarcación: *"El Ayuntamiento*





podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto la presentación del documento nacional de identidad o tarjeta de residencia, el libro de familia, el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos”.

Instrucción 3, (Resolución de 4 de julio de 1997):

“La posibilidad de que el Ayuntamiento solicite del vecino el título que legitime la ocupación de la vivienda (art. 59.2 del Reglamento), no atribuye a las administraciones locales ninguna competencia para juzgar cuestiones de propiedad, de arrendamiento 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 la 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”.

Más adelante, en esta misma resolución, se hace referencia a las condiciones de habitabilidad, instrucción nº 4:

“Como se ha indicado en la norma anterior, el Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del 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, ya que la realidad es en ocasiones así”.

Esta normativa es de aplicación por parte de los ayuntamientos porque, como se ha visto, comparten con el Instituto Nacional de Estadística la competencia, “en aras a subsanar posibles errores y evitar duplicidades de los datos”. Estas





resoluciones fueron publicadas en el BOE. Su naturaleza jurídica corresponde a la de una disposición general porque tienen una finalidad normativa y está dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, es decir, tienen como nota la abstracción y el carácter ordenador (Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 1997: *lo que caracteriza a éstas es su aptitud de inserción en el ordenamiento jurídico en abstracto, como fuente de plurales aplicaciones ulteriores...*)

Estas resoluciones regulan el procedimiento para inscribir el cambio de domicilio en el padrón municipal y dejan claro que la inscripción no implica dar una cobertura legal a un uso del suelo inadecuado según el planeamiento urbanístico.

5. La Sra. (...) solicitó en varias ocasiones el cambio de domicilio en el padrón, entre otras, con fecha 27 de septiembre de 2007. El gestor del padrón únicamente debe comprobar la identidad del solicitante y que reside efectivamente en esa dirección. El requisito que se debe cumplir, en todo caso, es la residencia efectiva en el municipio. La inscripción en el padrón es una obligación del Ayuntamiento y de la persona *"Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que reside habitualmente"* (art. 15 LBRLO). El art. 54.1 RPDT reitera la obligación que tiene toda persona de inscribirse en el padrón y el 68.1 RPDT la obligación de comunicar las variaciones que experimentan las circunstancias personales en la medida que impliquen una modificación de los datos que deben figurar en el padrón municipal con carácter obligatorio. Entre estos datos está el domicilio habitual (art. 16 LBRLO y 57 RPDT). Por otro lado, el art. 107 RPDT contempla como objeto de sanción el incumplimiento de las obligaciones en relación con el empadronamiento.

6. Al denegar la inscripción se impide adquirir la condición de vecino y el ejercicio de los derechos y deberes previstos en el art. 18 de la LBRLO. La inscripción confiere al ciudadano la condición de vecino, lo que le hace ser titular de derechos y obligaciones para con la administración municipal y así, puede ser elector y elegible en los términos establecidos en la legislación electoral, participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes, utilizar los servicios públicos municipales en forma acorde con su naturaleza y acceder a los aprovechamientos comunales conforme a las normas aplicables, estando obligado a contribuir mediante prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de competencias municipales, teniendo derecho a ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación con los expedientes y la documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el art. 105 de la Constitución, a pedir consulta popular en los términos previstos en la Ley y a solicitar la prestación





y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, así como exigirlos en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

Además, la inscripción en el padrón está vinculada al ejercicio de derechos, algunos fundamentales, como son el derecho a la libertad de circulación. También afecta al derecho de participación por su vinculación con el censo electoral, al derecho a la educación, a los servicios sociales o a la asistencia sanitaria. Aunque la promotora de la queja sigue empadronada en la calle (...) nº (...) dcha. de Portugalete, en el que ha sido su domicilio toda la vida por ser el domicilio familiar, no dejan de estar estos derechos afectados. Así, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Sentencia TSJ 563/2001, de 22 de junio) ha entendido que se vulnera el derecho a elegir libremente la residencia que garantiza el art. 19 de la Constitución, al denegar la solicitud de inscripción de cambio de domicilio en el padrón municipal.

En definitiva, en opinión de esta institución, no se puede denegar el cambio de domicilio en el padrón cuando el Ayuntamiento conoce que reside efectivamente en la nueva dirección.

Por último, el Ayuntamiento no ha respondido por escrito a la solicitud de cambio de domicilio, lo que va en contra de lo que se denomina una buena administración, que implica dar respuesta expresa a las solicitudes de las personas en un plazo razonable, y supone un incumplimiento de la obligación de resolver prevista en el art 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece la obligación de contestar a todas las solicitudes formuladas: *“La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación”*.

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 eleva la siguiente

RECOMENDACIÓN 11/2008, de 6 de mayo al Ayuntamiento de Portugalete:

Que admita el cambio de domicilio en el padrón municipal.

