



Resolución 2023R-2053-22 del Ararteko, de 21 de marzo de 2023, que recomienda al Ayuntamiento de Zierbena que, previo los trámites oportunos, inscriba a una persona en el Padrón de habitantes de ese municipio.

Antecedentes

1.- Una persona solicita la intervención del Ararteko por su disconformidad con la negativa del Ayuntamiento de Zierbena a empadronarle en el lugar donde reside en dicho municipio.

Dicha persona expone que reside de forma habitual en una chabola sita en el (...), por lo que mediante escrito presentado el 26 de abril de 2022 solicitó a dicho Ayuntamiento que se le diera de alta en el padrón municipal en la dirección indicada.

El Ayuntamiento de Ziérbena mediante sendos acuerdos de la Junta de Gobierno local de fecha 13 de mayo y 24 de junio de 2022 ha denegado la inscripción en el Padrón municipal y desestimado el recurso de reposición interpuesto contra dicha denegación.

La denegación de la inscripción tiene su fundamento, en la prohibición de destinar la referida construcción a un uso diferente del propio de una chabola de aperos, y expresamente su uso como vivienda siquiera ocasional.

2.- Una vez examinada la documentación y las consideraciones que fundamentaban la queja, el Ararteko se dirigió al Ayuntamiento de Ziérbena 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.

3.- El Ayuntamiento de Zierbena respondió a solicitud del Ararteko mediante el traslado del acuerdo de Junta de Gobierno local de 20 de enero de 2023 sobre informe al Ararteko. Del contenido del mismo se destaca lo siguiente:

"(...) solicitó empadronamiento en una construcción en el (...).

Consta que el referido edificio carece de habitabilidad, estando consolidado únicamente como chabola de aperos y fuera de ordenación.

El uso que pretende el interesado, que sería el de residencia habitual, queda por tanto prohibido para tal inmueble.

Es por ello que, mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 13 de mayo de 2022 se comunicó al interesado la expresa prohibición de destinar la referida



construcción a un uso diferente que no sea el propio de chabola de aperos, y expresamente su uso como vivienda siquiera ocasional.”

Añade el Ayuntamiento que “con relativa frecuencia se está apreciando que los propietarios de chabolas construidas en el municipio (muchas de ellas ilegales, consolidadas por el transcurso de más de cinco años sin incoar expediente de infracción) pretenden la legalización de su uso incluso como viviendas.

Como forma de acreditar un uso continuado como vivienda y de esa manera conseguir la regularización del uso, recurren a su empadronamiento en las propias chabolas, abusando de la interpretación jurisprudencial que se hace de la gestión del padrón, por la que la "residencia efectiva" posibilita el empadronamiento de un vecino en un concreto lugar (incluso una chabola o un coche) no autorizado legalmente para ello, si se acreditara que efectivamente reside en el lugar.

Esa interpretación jurisprudencial, construida para permitir el acceso de personas carentes de residencia habitable a los demás derechos que se derivan del empadronamiento (educación, médico, ayudas públicas,), se utiliza torticeramente para obtener un derecho ilegítimo como es la habitabilidad de una chabola, y su paso a aparentar que es "vivienda". En algunos casos se ha llegado a vender como viviendas esas construcciones sin permiso de habitabilidad donde desde el punto de vista urbanístico está prohibido tal uso, generando graves problemas a quienes son "terceros adquirentes de buena fe" que no consultaron con anterioridad la situación legal del edificio, antes de adquirirlo.”

4.- 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 objeto de la queja se centra en analizar la conformidad a derecho de los acuerdos de Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Zierbena por el que desestima la solicitud de inscripción en el Padrón municipal del autor de la queja.

El Ayuntamiento en su respuesta se refiere a la adecuación del uso urbanístico a lo establecido en la normativa urbanística. En este sentido, el régimen legal (*en concreto la ley 7/85 Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de la Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio (RPDT) y 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)*) diferencia la inscripción en el padrón, de otras actuaciones, como son las urbanísticas, o las relacionadas con los usos del inmueble en el que se indica reside el autor de la queja.



Segunda. - El artículo 15 de la LRBRL dispone que toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. También señala, que la condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón municipal.

Por su parte el artículo 16 de dicho texto y el artículo 57.1 c, RPDT 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, y que la inscripción en el mismo ha de contener como dato obligatorio el domicilio habitual del inscrito.*

También es preciso referirse, a las Instrucciones técnicas cuyo apartado 2.3, establecen que:

“El Padrón es el registro administrativo que pretende reflejar el domicilio donde residen las personas que viven en España. Su objetivo es, por tanto, dejar constancia de un hecho, por lo que, en principio, no debe resultar distorsionado ni por los derechos que puedan o no corresponder al vecino para residir en ese domicilio, ni por los derechos que podrían derivarse de la expedición de una certificación acreditativa de aquel hecho.

En consonancia con este objetivo, la norma fundamental que debe presidir la actuación municipal de gestión del Padrón es la contenida en el artículo 17.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, donde dice que 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.

Por ello, las facultades atribuidas al Ayuntamiento en el artículo 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales para exigir la aportación de documentos a sus vecinos tienen como única finalidad «comprobar la veracidad de los datos consignados», como textualmente señala el propio artículo.

En consecuencia, tan pronto como el gestor municipal adquiera la convicción de que los datos que constan en la inscripción padronal se ajustan a la realidad, deja de estar facultado para pedir al vecino ulteriores justificantes que acrediten aquel hecho.”

De conformidad con el artículo 59.2 del RPDT el Ayuntamiento tiene la facultad para comprobar que los datos que el ciudadano declara en el momento de la inscripción en el Padrón corresponden a los que se señalan, como puede ser la comprobación de la identidad o que efectivamente vive en el lugar donde dice vivir, pero no le confiere ninguna potestad para denegar la inscripción por incumplimiento de normas urbanísticas.



Tercera. - A más abundamiento, el apartado 3.3 de las Instrucciones Técnicas mencionadas, se refiere a los “casos especiales de empadronamiento”, disponiendo lo siguiente:

“... 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.”

Las situaciones más extremas pueden plantear la duda sobre la procedencia o no de su constancia 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 este 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 un «domicilio ficticio» en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida de los Servicios Sociales correspondientes.”

El criterio señalado es reflejo de la naturaleza del Padrón municipal, como registro administrativo destinado a recoger la realidad residencial de las personas, con independencia de la regularidad o no de las situaciones, contempladas estas desde otros puntos de vista (controversias jurídicas sobre el derecho de uso del inmueble de que se trate, condiciones higiénico-sanitarias o, como en la queja planteada, controversias de índole urbanística).

En este sentido, el motivo señalado por el Ayuntamiento de Zierbena, prohibición de destinar la referida construcción a un uso diferente que no sea el propio de chabola de aperos, y expresamente su uso como vivienda siquiera ocasional, no puede justificar por sí sola la denegación de la inscripción en el Padrón municipal.

Si el reclamante ha establecido su residencia en la chabola, debe procederse a su empadronamiento, aunque, desde otros puntos de vista, no sea una situación ordinaria, la cual está regulada por ello en la instrucción mencionada como “casos especiales”.

Cuarta. - Corresponde a los Ayuntamientos realizar las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad (art. 17.2 de la LRBRL)



El artículo 77 RPDT prevé la forma en que los ayuntamientos deben llevar a cabo esta obligación:

1. 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.

Además, el art. 107 del RPDT contempla expresamente, como objeto de sanción, el incumplimiento de las obligaciones en relación con el empadronamiento. La normativa no permite que haya un desajuste entre el padrón y la realidad de personas que están viviendo en el municipio, y establece que para su adecuación se inicie un procedimiento para que se decrete el alta o, en su caso, la baja de oficio (artículos 71, 72 y 73 del RPDT)

Quinta. - Señala el Ayuntamiento que *con relativa frecuencia se está apreciando que los propietarios de chabolas construidas en el municipio (muchas de ellas ilegales, consolidadas por el transcurso de más de cinco años sin incoar expediente de infracción) pretenden la legalización de su uso incluso como viviendas.*

Como forma de acreditar un uso continuado como vivienda y de esa manera conseguir la regularización del uso, recurren a su empadronamiento en las propias chabolas, abusando de la interpretación jurisprudencial que se hace de la gestión del padrón, por la que la "residencia efectiva" posibilita el empadronamiento de un vecino en un concreto lugar (incluso una chabola o un coche) no autorizado legalmente para ello, si se acreditara que efectivamente reside en el lugar.

Esa interpretación jurisprudencial, construida para permitir el acceso de personas carentes de residencia habitable a los demás derechos que se derivan del empadronamiento (educación, médico, ayudas públicas,), se utiliza torticeramente para obtener un derecho ilegítimo como es la habitabilidad de una chabola, y su paso a aparentar que es "vivienda". En algunos casos se ha llegado a vender como viviendas esas construcciones sin permiso de habitabilidad donde desde el punto de vista urbanístico está prohibido tal uso, generando graves problemas a quienes son "terceros adquirentes de buena fe" que no consultaron con anterioridad la situación legal del edificio, antes de adquirirlo."

En relación con la situación que describe el Ayuntamiento, hay que indicar que la normativa urbanística establece una serie de mecanismos para evitar este tipo de situaciones.



La función pública urbanística conlleva la obligación de tomar las medidas oportunas para exigir el cumplimiento de la normativa de aplicación.

El ejercicio de la competencia que legalmente tiene encomendada ese Ayuntamiento en orden a la protección de la legalidad urbanística comprende tres funciones básicas, ninguna de las cuales debe ser descuidada: inspeccionar las obras, edificaciones y usos de suelo para comprobar su adecuación al ordenamiento jurídico, adoptar las medidas necesarias para la restauración del orden urbanístico infringido y reponer los bienes afectados al estado anterior y, por último, sancionar a los responsables de las infracciones.

Tal y como establece el artículo 204 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, corresponde a los ayuntamientos velar por el cumplimiento de esas funciones de garantía y protección de la ordenación urbanística. El ejercicio de esas potestades urbanísticas tienen un carácter irrenunciable y no está condicionado al ejercicio de otras obligaciones municipales que tengan también un carácter inexcusable.

El problema que describe el Ayuntamiento de Zierbena debe ser abordado a través de dichas competencias y no inaplicando la normativa que regula el padrón municipal a una solicitud de empadronamiento como la formulada por el autor de la queja.

Tal y como se ha indicado, el Padrón municipal es un registro administrativo y 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.

Sexta. - En definitiva, de la normativa que regula la inscripción en el Padrón se deduce la obligatoriedad de la inscripción en el mismo en el caso de residencia habitual y efectiva en el municipio con independencia del planeamiento urbanístico o de las condiciones de habitabilidad del inmueble.

Dicha normativa prevé expresamente el supuesto de empadronamiento en chabolas, regulándose como un "caso especial de empadronamiento". En este caso hay otros cauces para restituir la legalidad urbanística sin que sea correcto denegar la inscripción en el Padrón municipal por los motivos aducidos.

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 de Zierbena, una vez comprobada la realidad de la residencia efectiva del reclamante en la chabola en cuestión a través de los trámites



oportunos, inscriba al promotor de la queja en el Padrón de habitantes de ese municipio.