



Resolución del Ararteko, de 15 de diciembre, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Abanto-Zierbena que inscriba en el padrón municipal a una familia que vive en el Barrio Santa Juliana

Antecedentes

1. Una persona se ha dirigido al Ararteko porque el Ayuntamiento de Abanto-Zierbena no ha inscrito en el padrón municipal a su familia, compuesta por los progenitores y los cuatro hijos menores de edad, a pesar de haberlo pedido reiteradamente desde el año 2007.

Esta familia es una familia gitana que vive en el Barrio de Santa Juliana del municipio de Abanto-Zierbena.

El Barrio de Santa Juliana ha sido objeto de numerosas quejas en esta institución por el deficiente estado urbanístico en el que se encuentra. El Ayuntamiento está pendiente de la aprobación con el Gobierno Vasco de un Convenio para la reordenación urbanística del mismo. El 29 de julio de 2010 se aprobó la modificación parcial del Plan General de Ordenación Urbana de Abanto-Zierbena en el que califica el suelo del Barrio Santa Juliana en urbanizable, aunque la edificación existente está fuera de ordenación. El Ararteko elaboró una resolución: [Resolución del Ararteko de 20 de septiembre de 2010](#), por la que se concluye la reclamación presentada por un grupo de vecinos y vecinas en la que ponen de manifiesto la situación de deterioro social y urbanístico que padece el Barrio de Santa Juliana en Abanto-Zierbena¹

2. El Ararteko solicitó información al Ayuntamiento sobre la falta de inscripción en el padrón municipal de la familia y le envió con carácter previo consideraciones que posteriormente reproducimos para no ser reiterativos.

El Ayuntamiento contestó que en octubre del 2007 se les había enviado un escrito en el que se les comunicaba la imposibilidad de realizar el alta en el padrón, ya que la persona que autorizaba el empadronamiento no era titular de la misma según el Catastro de Urbana y tampoco figuraba empadronada en la misma.

¹ Esta institución ha hecho un seguimiento del cumplimiento de dicha resolución, entre las actuaciones realizadas de seguimiento hemos visitado el barrio y hemos mantenido una reunión el pasado 9 de octubre de 2011, en la que se trató también del contenido de este expediente de queja.



Añadió que los titulares de la vivienda en la que solicitaba la inscripción en el padrón eran otras personas y que *"no cumplen con los requisitos para efectuar el alta en el Padrón Municipal de Habitantes de este Municipio de Abanto-Zierbena ya que no tienen autorización del titular de la vivienda"*.

Así mismo, el Ayuntamiento en su respuesta adjuntó la respuesta que en el año 2007 envió al promotor de la queja.

Posteriormente, nos volvimos a dirigir al Ayuntamiento de Abanto-Zierbena insistiendo en el régimen legal de aplicación en materia de inscripción en el padrón municipal.

El Ayuntamiento nos respondió:

"como Administración Local debemos hacer defensa de los intereses de todos nuestros vecinos y vecinas por igual y, en este caso, en particular, la prudencia nos obliga a esperar la resolución de la gestión que llevan a cabo los titulares de la vivienda".

A la vista de todo ello, tras analizar el planteamiento de la queja y las consideraciones e información facilitadas, hemos estimado oportuno remitirle las siguientes

Consideraciones

1. La familia lleva intentando empadronarse en el Barrio Santa Juliana desde el año 2007. Los hijos acuden al Centro Educativo CEAP Casal del municipio.

Esta familia reside efectivamente en el Barrio Santa Juliana. El Ayuntamiento de Abanto-Zierbena le ha denegado la inscripción en el padrón, entre otros motivos, porque en el Catastro constan otras personas como propietarias de la vivienda.

Las funciones del Registro del Catastro, del Registro de la Propiedad y del Registro del Padrón son diferentes.

El Registro del Catastro es un registro de bienes que permite una valoración de un bien de cara a la tributación y a controlar la cartografía. El Catastro proporciona información gráfica y alfanumérica que se incorpora al título



privado o público por lo que contribuye a la definición precisa del inmueble objeto de una compraventa. **Su finalidad, por tanto, no es acreditar la titularidad de un bien ni la residencia efectiva de una persona en un municipio.**

Las certificaciones del Registro de la Propiedad sí tienen como finalidad acreditar la propiedad de los bienes, aunque puede que haya bienes inmuebles que son propiedad de particulares que no estén inscritos, como en este caso.

El Registro del Padrón Municipal es un registro administrativo que tiene como función reflejar el domicilio y circunstancias de todas las personas que habitan en el término municipal, art. 16 Ley de Bases de Régimen Local, LBRL: *"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"*.

El certificado de inscripción en el padrón municipal es un documento que constituye prueba de la residencia en un municipio, esto es, únicamente sirve para acreditar la residencia en un municipio, por lo que no sirve para acreditar la propiedad de una vivienda. Este documento se exige en la solicitud de un servicio o prestación pública por lo que es necesario en las relaciones con las Administraciones Públicas.

2. El promotor de la queja declara que compró la vivienda por 18.040,00€ y adjunta documentación en la que consta la venta. El Ayuntamiento alega la existencia de otros propietarios de la vivienda y que éstos no han dado su autorización a la inscripción en el padrón.

Existe, por tanto, un conflicto sobre la titularidad de la vivienda que tendrá que ser dilucidado en la vía judicial. La cuestión a analizar es si la existencia de ese conflicto es un motivo legal para impedir la inscripción en el padrón municipal de una familia.

Esta familia ha solicitado en varias ocasiones al Ayuntamiento que se le inscriba en el padrón municipal. El régimen legal (en concreto, la Ley de Bases de Régimen Local, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial y las resoluciones del Instituto Nacional de Estadística) diferencia la inscripción en el padrón, de la legalidad o ilegalidad de la ocupación del inmueble. **Según esta**



normativa la inscripción es independiente de las controversias jurídicas que hubiera sobre la legalidad o ilegalidad de la ocupación de la vivienda.

La facultad del Ayuntamiento prevista en el art. 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, RPDT, no implica que tenga competencia para analizar la legalidad del título de ocupación sino que tiene como objeto **comprobar la identidad y la realidad de la residencia efectiva**: *"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"*.

La lista de documentos que la persona puede presentar para solicitar la inscripción en el padrón no es cerrada ya que se pueden presentar otros "documentos análogos", incluso, el propio informe municipal que certifica la residencia en un lugar del municipio sirve para la inscripción en el padrón. El art. 59.2 RPDT faculta al Ayuntamiento para comprobar que los datos que el ciudadano declara en el momento de la inscripción corresponden a los que se señalan en su identificación o bien que vive en el domicilio donde dice vivir **pero no tiene por objeto un juicio de legalidad sobre los documentos que presenta**. En todo caso, el Ayuntamiento si tiene indicios de alguna irregularidad o falsedad debe instar las actuaciones que correspondan, pero no puede utilizar su facultad de inscripción en el padrón para conseguir una finalidad que no corresponde a esta figura legal

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) es muy clarificadora sobre la naturaleza y finalidad del padrón municipal².

Esta normativa es de aplicación por parte de los ayuntamientos que comparten con el Instituto Nacional de Estadística la competencia, *"en aras a subsanar posibles errores y evitar duplicidades de los datos"*, art. 17 LBRL.

Para proceder a la inscripción de las personas que solicitan empadronarse, el Ayuntamiento debe recoger los datos previstos en el art. 57 RPDT y debe comprobar, como hemos visto, si son ciertos, art. 59.2 RPDT.

² Ver consultas del Consejo de Empadronamiento, así la del día 14 de abril de 1997.



En el artículo 3 de la Resolución de 4 de julio de 1997 se aclara el alcance de la potestad del Ayuntamiento prevista en el art. 59.2 RPDT. Según se señala en el mismo el gestor del padrón cuando ejerce la facultad de comprobar la veracidad de los datos que inscribe en el padrón no convalida ninguna actuación que pudiera ser declarada posteriormente irregular o ilegal, sino que da cuenta de una realidad:

“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 corresponde 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 de Bases de Régimen Local: 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 tiene 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 justificaciones que acrediten aquel hecho.

Y, en concreto, 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 indicado³.

³ La negrita es nuestra



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.

La facultad municipal de comprobación de los documentos que acrediten otros datos del empadronamiento (número del documento nacional de identidad, titulación escolar, etc.) deberá ejercitarse conforme al mismo criterio de exigir su aportación en la medida en que sea necesaria para adquirir la convicción de la veracidad de los datos consignados”.

3. El régimen legal de aplicación establece que la inscripción en el padrón municipal es una obligación, esto es, las personas que residen en un municipio tienen la obligación de inscribirse en el padrón municipal. El artículo 15 de la LBRL expresamente señala que *“toda persona que vive en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente”*, y más adelante señala que *“los inscritos en el padrón municipal son los vecinos del municipio”*. También el artículo 54 del RPDT establece la obligación de inscribir y el artículo 55 indica que *“son vecinos del municipio las personas que residiendo habitualmente en el mismo, en los términos establecidos en el artículo 54.1, se encuentran inscritos en el padrón municipal”*.

El Ayuntamiento está obligado a inscribir en el padrón a todas las personas que residen en el municipio art. 17.2 LBRL: *“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”*.

En el Reglamento de Población y Demarcación Territorial se recogen las facultades y actuaciones que debe llevar a cabo el Ayuntamiento como responsable de mantener actualizados sus padrones para que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad. Así, prevé la ejecución sustitutoria por parte del INE, art. 62.2, RPDT sino llevan a cabo esta función, o el alta o la baja de oficio, art. 71 y siguientes RPDT o la realización de operaciones de muestreo y control para comprobar la verdadera situación del



empadronamiento en algunas zonas, art. 77 RPDT. **Esta obligación y facultad de comprobación tiene como finalidad evitar la discordancia entre el padrón y la realidad y poder disponer de cifras de población ajustadas a la realidad⁴.**

4. El promotor de la queja ha presentado la solicitud de inscripción en el padrón municipal en muchas ocasiones. El Ayuntamiento únicamente le contestó en octubre de 2007. El escrito de respuesta fue enviado al domicilio del municipio del que procedía, que no fue el domicilio señalado a tal efecto en la solicitud. Tampoco consta que la notificación se efectuara según las previsiones del art. 59 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Además, el contenido de la respuesta no es el contemplado para las resoluciones administrativas, art. 89 de la anterior Ley.

Posteriormente reiteró su solicitud el 20 de mayo y el 17 de septiembre de 2010, sin que el Ayuntamiento le haya respondido por escrito.

La falta de respuesta a una solicitud es contraria a los principios de una buena administración, que implica dar respuesta expresa a las solicitudes de las personas en un plazo razonable.

5. La inscripción en el padrón afecta a los derechos de las personas, con ella se adquiere la condición de vecino⁵, y se exige para el ejercicio de derechos, tanto civiles, como es la participación política⁶, como sociales: acceso a la tarjeta sanitaria, ayudas sociales, solicitud de vivienda de protección oficial, etc.

⁴ La Ley 4/1996 de 10 de enero, por la que se modificó la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, introdujo una nueva regulación del padrón municipal, por medio de la cual se normalizaba su informatización. El nuevo sistema se caracteriza por la gestión continuada e informatizada de los padrones municipales, que facilita la actualización permanente del padrón, con posibilidad de obtener unas cifras de población ajustadas a la realidad en un corto plazo.

⁵ Lo que implica poder 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 municipales, como son los centros cívicos, bibliotecas, acceso a instalaciones deportivas, contribuir mediante las prestaciones económicas y personales a la realización de las competencias municipales, ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación con todos los expedientes y la documentación municipal de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución Española, pedir consulta popular en los términos previstos en la Ley, exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio, art.18 Ley de Bases de Régimen Local.



El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 15 de septiembre de 2005, hace referencia a la importancia de la inscripción en el padrón municipal y comparte el criterio del tribunal a quo *"...no puede procederse a dar de baja sin más a los vecinos en el Padrón municipal, pues ello afecta al ejercicio en la práctica de derechos fundamentales, como son el de participación electoral y la libertad de residencia que consagra el art. 19 de la Constitución"*⁷.

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), regula el procedimiento que deben seguir los ayuntamientos en la tramitación de las variaciones que se producen en el padrón municipal.

Al hablar de su finalidad hace referencia a esta vinculación con el derecho fundamental a la libre residencia, *"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"*.

Además de afectar al ejercicio de los derechos fundamentales es un requisito esencial en las solicitudes de servicios y prestaciones públicas. La normativa que regula las solicitudes para el ejercicio de derechos como es el derecho a la educación, a la sanidad, a la justicia gratuita, a las becas, a la protección social, entre otros, prevé entre los documentos a entregar la certificación de la inscripción en el padrón (o el volante de empadronamiento).

En este caso se trata de una familia gitana, etnia que sufre una situación de discriminación y desigualdad reconocida por los organismos internacionales, europeos y nacionales, que se encuentra en situación de exclusión social grave por lo que los obstáculos que está teniendo para inscribirse en el padrón le dejan en una situación de mayor vulnerabilidad.

Esta familia vive en un barrio en el que hay una previsión de regeneración urbanística. Esta necesidad de regeneración se ha convertido en una exigencia por el transcurso de tiempo sin que se ponga en marcha ninguna medida que evite un mayor deterioro.

⁷ También, Sentencia del Tribunal Supremo, de 21 de marzo de 2001.



La situación de deterioro urbanístico de un barrio va acompañada de otras problemáticas como es la de que un número importante de sus habitantes se encuentre en situación de exclusión social grave y que este número vaya aumentando. En este proceso de deterioro urbanístico hay personas que se van ante la falta de expectativas de mejora y otras que vienen porque son las únicas viviendas a las que pueden acceder. En la resolución anteriormente citada del Ararteko⁸, entre otras cuestiones, señalábamos la necesidad de avanzar de forma prioritaria en la intervención integral en el barrio que ponga remedio al deterioro social y urbanístico que viene padeciéndose.

Las personas gitanas suelen vivir en barrios que sufren un deterioro urbanístico importante, de hecho, en ocasiones son las únicas viviendas a las que pueden acceder.

Muchas de las viviendas de las personas gitanas se caracterizan por no tener o estar próximas a carecer de condiciones de habitabilidad, por estar situadas en zonas con una precariedad de equipamientos urbanísticos y de infraestructuras básicas y por una concentración de personas en situación de exclusión social y sin trabajo o con trabajos muy precarios o que desarrollan actividades de supervivencia. La acumulación de problemáticas sociales diversas hace que sean barrios con una latente conflictividad social con distintos episodios con mayor o menor tensión.

Los informes⁹ que se han elaborado con relación a las condiciones de alojamiento de las personas gitanas revelan que sufren discriminación en el acceso al alojamiento y que viven en mayor medida en condiciones de infravivienda sin infraestructuras básicas y sin posibilidades de legalizar sus viviendas o mejorar la calidad del alojamiento. Los estándares en los que se alojan no son los de la población mayoritaria. Los órganos internacionales y europeos (Naciones Unidas y Consejo de Europa) han argumentado con frecuencia que los Roma y los Travellers ven con regularidad cómo se vulnera su derecho a la vivienda.

⁸ Resolución del Ararteko, de 20 de septiembre de 2010, por la que se concluye la reclamación presentada por un grupo de vecinos y vecinas del barrio

⁹ Entre otros, Informe de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea *"Condiciones de vivienda de los Roma y los Travellers en la Unión Europea, Informe comparativo Octubre de 2009"*

Informe sobre las condiciones del alojamiento en algunos Estados de Europa: Standards Do Not Apply: Inadequate Housing in Romani Communities, Europa Roma Rights Centre
Rert by theopean Roma Rights Centre



Conclusión

El Ayuntamiento de Abanto-Zierbena no ha inscrito en el padrón a esta familia a pesar de conocer que reside efectivamente en el Barrio de Santa Juliana. Tampoco le ha contestado a los escritos de solicitud de inscripción salvo en una ocasión, aunque la respuesta fue enviada a un domicilio distinto al que señaló en la solicitud.

La situación de deterioro social y urbanístico del Barrio Santa Juliana exige un proceso regeneración que permita la mejora de las condiciones de vida de las personas que viven en este barrio. Esta institución está haciendo un seguimiento del proceso, en los términos de la resolución antes mencionada.

Este proceso no puede eludir la obligación de inscribir en el padrón a las personas que residen efectivamente en el mismo.

La inscripción en el padrón no tiene efectos en la legalidad del título de propiedad de una vivienda sino que está relacionado con otros derechos, como son el de la libertad de residencia, el de la participación política o el del acceso a derechos sociales y a la protección social. Su denegación tiene, por tanto, enorme trascendencia.

En este caso, además de trata de una familia gitana con hijos menores de edad en situación de exclusión social por lo que la limitación al ejercicio de derechos tiene efectos que agravan su situación de vulnerabilidad.

Hay que recordar, por tanto, además de la obligación que tiene el Ayuntamiento de cumplir el régimen legal en materia de inscripción en el padrón, las obligaciones relativas a la protección de los menores, al derecho a la no discriminación y la importancia del cumplimiento de los compromisos asumidos de promoción de las personas gitanas cuya inclusión social debe estar en la agenda de todas las Administraciones Publicas¹⁰.

¹⁰ [Comunicación del 5 de abril de 2011, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económicos y Social y al Comité de las Regiones sobre un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020 COM\(2011\) 173 final](#)
[Comunicación, del 14 de abril del 2010, de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: la integración social y económica del pueblo romaní, COM \(2010\)133](#)



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, se eleva la siguiente

RECOMENDACIÓN 50/2011, de 15 de diciembre, al Ayuntamiento de Abanto-Zierbena

Que admita la solicitud de inscripción en el padrón municipal de esta familia.

