

**Resolución 2015S-1304-14 del Ararteko, de 16 de junio de 2015, por la que se sugiere al Ayuntamiento de Bilbao que en los expedientes en los que no se produce el alta en el padrón al momento se fundamente la conveniencia de reclamar informes que acrediten la residencia efectiva y se de publicidad a los criterios que justifican el trámite.**

### Antecedentes

1.-La Asociación Sos Racismo Bizkaia se dirigió a esta institución planteando una queja relativa a que el Ayuntamiento de Bilbao mantiene una lista de pisos en los que las solicitudes de inscripción padronal no se realizan al momento, sino que quedan pendientes de comprobación de la efectividad de la residencia que solicita, con la consiguiente demora por varios meses. En la queja hacían referencia a que la demora no mantiene ninguna excepción y afectaba tanto a personas adultas como a menores. Además, añadían, que existía una dificultad para darse de alta en un domicilio cuando no ha pasado un mes desde la anterior alta en otro domicilio. Según la información que tenían, el aplicativo informático no permitía que hubiera inscripciones en el padrón con duración menor a la de un mes. Otra circunstancia que podía dar lugar a dificultades en la inscripción en el padrón era cuando en una vivienda hay un número elevado de personas ya inscritas en ese domicilio.

Para dar a la queja el trámite oportuno el Ararteko solicitó información sobre las siguientes cuestiones:

- a) Criterios que llevan a que en determinadas viviendas se hagan comprobaciones para efectuar el empadronamiento con independencia de la documentación que se adjunte para proceder a la inscripción en el padrón. Motivos por los que se diferencia a unas viviendas frente a otras.
- b) Número de viviendas que se encuentran en la misma situación.
- c) Plazo en el que se llevan a cabo las comprobaciones anteriores, esto es, plazo que transcurre desde que se solicita la inscripción hasta que se acuerda la misma.
- d) Fecha que se tiene en cuenta para la inscripción en el padrón, esto es, si se tiene en consideración la fecha de solicitud o la de inscripción efectiva en el padrón.
- e) Tratamiento que se da en el caso de que haya solicitudes de personas menores de edad.
- f) Limitaciones a las inscripciones en el padrón del municipio, como es en el caso de que la duración anterior de la inscripción sea inferior a un mes, o

cuando en una misma vivienda hay un número elevado de personas inscritas en ese domicilio, entre otros casos. Procedimiento que se lleva a cabo en estos casos, y en concreto, si se comunica por escrito la denegación de la inscripción en el padrón.

g) Cualquier otra cuestión de interés sobre los anteriores hechos.

2.-El Ayuntamiento respondió que algunas viviendas quedan temporalmente bloqueadas en el aplicativo cuando figuran inscritas en ellas 10 ó más personas, cuando se detectan empadronamientos que duran pocos días, o bien en los casos de autorización de empadronamientos seguidas de solicitudes de baja también en pocos días,... Hizo referencia a que estos bloqueos se sustentan en lo dispuesto en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales:

*"Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente (Art 54.1)"; "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 (Art. 59.1)"; "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 (Art. 62.1)"; "Los Ayuntamientos darán de baja de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados incumpliendo los requisitos establecidos en el art. 54 del Reglamento, una vez comprobada esta circunstancia en el correspondiente expediente en el que se dará audiencia al interesado (Art. 72)"; "Con el fin de alcanzar la concordancia del padrón municipal con la realidad, los Ayuntamientos deberán realizar sistemáticamente operaciones de muestro y control, que deberán acentuarse en aquellos sectores susceptibles de una mayor movilidad de los habitantes (Art. 77)".*

Añadió que el número de viviendas que se encuentran en esa situación es de alrededor de 150 de un total en el municipio que puede rondar las 159.000.

El procedimiento que siguen es el siguiente: se recoge copia de toda la documentación que presentan las personas solicitantes del empadronamiento (contratos, recibos, autorizaciones,... ), se remite a la Subárea y se informa al ciudadano de que el sistema no permite la grabación al momento de la variación padronal que se pretende y, en uso de las facultades previstas en el art. 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, se inicia un expediente para comprobar previamente, por parte de la Policía Municipal, la residencia efectiva y habitual del solicitante del empadronamiento.

La comprobación de esta residencia efectiva y del domicilio habitual es lo que puede llevar un tiempo para su constatación.

Informó, de igual manera, de que la fecha que se tiene en cuenta para la inscripción es la de la solicitud y de que el tratamiento que se da a todos los vecinos es el mismo, ya sean menores o mayores de edad, de nacionalidad española o de cualquier otro país. Así mismo, señala que toda denegación de inscripción (nueva alta o cambio de domicilio) se notifica. Informó, por último, de que entre enero y julio de 2014 se tramitaron los siguientes expedientes:

	Grabadas	Con expediente	Denegadas	En trámite
Nuevas altas	9.245	106	8	25
Nº cambios de domicilio	11.956	95	4	21

**3.-**Tras la información recibida el Ararteko trasladó la siguiente valoración al Ayuntamiento: *“Según la información remitida, el número de viviendas a las que afectarían estas comprobaciones sería de 150 viviendas. Las altas nuevas que han sido objeto de expediente son 106. Los cambios de domicilio que han sido objeto de expediente han sido 95. El número de expedientes es mayor que el número de viviendas, seguramente porque afectarán varios expedientes a una misma vivienda. De la información remitida únicamente se ha denegado entre enero y julio de 2014 en 12 ocasiones (aunque hay 46 expedientes en trámite). La valoración de la anterior información nos lleva a hacerle alguna consideración que esperamos sea de su interés.*

*Los expedientes mayoritariamente se resuelven favorablemente. Puede que sea adecuado hacer una revisión de las viviendas a las que les afecta por si ya no serían de aplicación los criterios que aconsejaban su bloqueo. Los promotores de la queja hacían referencia a que los expedientes tardan en resolverse varios meses, sin que el Ayuntamiento haya respondido a la cuestión relativa al apartado c) Plazo en el que se llevan a cabo las comprobaciones, esto es, plazo que transcurre desde que se solicita la inscripción hasta que se acuerda la misma. En cualquier caso nos parece importante que estas funciones se lleven a cabo en la mayor brevedad por la importancia que tiene la inscripción en el padrón en el acceso a servicios y prestaciones básicas. En este sentido quisiéramos proponerle la posibilidad de que, en el caso de que en la solicitud haya personas menores de edad, el expediente tenga carácter de urgente”.*

En dicho escrito se solicitó, así mismo, una ampliación de información sobre las siguientes cuestiones:

- a) Si se revisan cada cierto tiempo los criterios con relación a las viviendas que están bloqueadas.
- b) Explicación de por qué hay mayor número de expedientes en tramitación que número de viviendas bloqueadas.

- c) Plazo que transcurre desde que se solicita la inscripción hasta que se acuerda la misma y si, en su caso, se ha puesto en marcha alguna medida para evitar que las funciones de comprobación tengan un plazo de cumplimentación excesivamente largo.
- d) Su opinión sobre la posibilidad de articular un procedimiento de urgencia en el caso de que haya personas menores de edad afectadas.

4.-El Ayuntamiento de Bilbao contestó a dicha petición de ampliación de información señalando que las viviendas bloqueadas se revisan anualmente o bien puntualmente (por ejemplo, si un propietario solicitó el bloqueo de una vivienda para intentar evitar continuos movimientos de personas o empadronamiento de sus propios familiares interesados en inscribirse en el domicilio).

Además, informó de que hay mayor número de expedientes en tramitación que número de viviendas bloqueadas porque éste no es el único motivo para instruir un expediente: hay quien no aporta documentación personal, hay quien solicita continuamente cambio de domicilio "habitual" o renuncia a cambios solicitados, hay quien no justifica en modo alguno el título de ocupación de la vivienda.

El número que se facilitó de alrededor de 150 viviendas bloqueadas incluye 51 "irregulares". El Ayuntamiento entiende como viviendas irregulares los casos en los que se reside efectivamente, aunque no haya una autorización para el uso de la vivienda. Las viviendas bloqueadas manualmente serían 84, y el resto pueden oscilar en función del número de habitantes que el sistema detecte inscritos en un momento.

Con respecto al plazo que transcurre desde que se solicita una inscripción hasta que se registra la misma varía en función del tiempo que lleve a la Policía Municipal el confirmar si una persona reside "habitualmente" en un domicilio, habitualidad que en ocasiones no se confirma fácilmente. Informan de que, en cualquier caso, el plazo legal que tiene un Ayuntamiento para resolver es de hasta tres meses.

Por último, sobre la posibilidad de articular un procedimiento de urgencia en el caso de que haya personas menores de edad afectadas, entienden que, en principio, no parece justificado.

*"Frecuentemente, la urgencia de la inscripción padronal se justifica por la necesidad de acceso a servicios y prestaciones básicas como médicos o escuela. Sin embargo, la asistencia sanitaria urgente está cubierta incluso sin padrón y la escolarización "urgente" también podría estarlo (y entendemos que lo está). Incluso, el acudir al centro educativo podría ser una prueba más de que el menor realmente reside por la zona y se le empadronaría, salvo que se tratara de un menor INDOCUMENTADO al que nunca se le podría empadronar. Terminan señalando que con respecto a un cambio de domicilio, éste no afecta sustancialmente a nada de ello para justificar un "procedimiento de urgencia".*



## Consideraciones

1.-Esta institución le ha trasladado en otras ocasiones su opinión con relación al procedimiento de inscripción en el padrón que se sigue por el Ayuntamiento de Bilbao (expedientes de queja 1142/2014/QC y 2007/2014/QC). Tanto en dichas ocasiones como en la tramitación de este expediente hemos valorado de manera positiva el ejercicio de la potestad de comprobación de la veracidad de los datos consignados por los vecinos así como la realización de actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad. También se valora positivamente el hecho de que se lleven a cabo operaciones de muestreo y control en aquellos sectores susceptibles de una mayor movilidad de los habitantes.

En dichas resoluciones hemos considerado que el Ayuntamiento debe motivar debidamente en el expediente las razones por las que va a realizar el trámite de comprobación, con el debido juicio de adecuación ante la duda de la residencia efectiva en el domicilio para el que se solicita el alta, siendo como es un trámite excepcional frente al supuesto general del alta y registro al instante de las solicitudes de empadronamiento.

La reciente Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales prevé que el Ayuntamiento ordene los actos de trámite necesarios para comprobar la veracidad de los datos consignados en la solicitud **cuando existan indicios que hagan dudar** de que se vaya a establecer la residencia en el municipio, o de alguno de los datos declarados por la persona que solicita la tramitación.

Así mismo, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común también prevé, art. 82, que el órgano competente para decidir puede recabar los informes que juzgue necesarios, aunque no sean preceptivos *"fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos"*.

En suma, la habilitación legal de la que dispone el Ayuntamiento para optar o no por este trámite tiene como premisa necesaria la existencia de indicios que hagan dudar de la solicitud de empadronamiento y/o de los datos consignados. Estos indicios deben cumplir el principio de igualdad y el de proporcionalidad.

2.-La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la igualdad en la Ley (art. 14 CE), desde la STC 22/1981 de 2 de julio, entre otras, STC 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4, es la siguiente:

*"a) No toda desigualdad de trato en la Ley supone una infracción del art. 14 CE, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una*



*diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable.*

*b) El principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional.*

*c) El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados.*

*d) Por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos”.*

El juicio de proporcionalidad, según la jurisprudencia constitucional, requiere con carácter general que la medida de que se trate cumpla los siguientes presupuestos:

- a) que sea adecuada para conseguir la finalidad pretendida (principio de idoneidad);
- b) que sea necesaria, es decir, que no exista otra medida igualmente idónea y menos gravosa para conseguir dicha finalidad (principio de necesidad);
- c) que se trate de una medida de la que se deriven más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre los otros bienes o valores en conflicto (principio de proporcionalidad en sentido estricto).

En definitiva, la petición de informes por parte del Ayuntamiento que retrasa la decisión sobre la inscripción en el padrón, debe ser objeto de motivación y justificación de conformidad con el principio de igualdad y proporcionalidad.

Según los datos aportados por el Ayuntamiento, el porcentaje de solicitudes denegadas es bajo, por lo que hacemos hincapié en la importancia de que con carácter previo se haga un juicio de proporcionalidad. En dicha ponderación, además, debería tenerse en cuenta el interés superior del menor en los términos establecidos por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en su [Observación General nº 14](#).

Aunque la ausencia de padrón pueda no afectar materialmente al derecho a la asistencia sanitaria o a la educación, su falta conlleva dificultades y limitaciones en

el ejercicio de derechos que deben valorarse con antelación. Así, los niños y niñas tendrían dificultades en la atención ambulatoria ordinaria (por ejemplo, en el protocolo de seguimiento del niño sano, que comienza incluso a los 15 días del nacimiento), lo que les podría afectar a su salud y bienestar. Al acudir a matricularse en un centro escolar se le va a pedir que se presente el certificado de inscripción en el padrón y al no poderlo aportar puede entenderse que no puede matricularse (hemos recibido quejas por este motivo) A su vez, el certificado de inscripción en el padrón se tiene en consideración de cara a la prelación en la asignación de las plazas en un centro escolar o en otro.

En suma, el retraso en la inscripción en el padrón conlleva dificultades y limitaciones en el disfrute de los derechos de los niños y niñas que deben tenerse en cuenta de cara al establecimiento de criterios o de la valoración de "indicios" en el procedimiento de inscripción, por lo que, en todo caso, sería conveniente que el expediente se tramitara con celeridad.

**3.-**Por último, los criterios que al parecer maneja el departamento responsable de la gestión del padrón de habitantes están operativos desde el año 2010, si bien no resultan de general conocimiento, a la vista de la información de la que dispone esta institución. A nuestro entender, el Ayuntamiento de Bilbao debería dar la debida publicidad a los motivos por los que se va a iniciar el trámite de comprobación de la realidad de la residencia en el domicilio señalado y a la normativa que sustenta la actuación municipal.

Por todo ello, de 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 al Ayuntamiento de Bilbao la siguiente

#### SUGERENCIA

Que por parte del Ayuntamiento de Bilbao, en los expedientes en los que no se tramita el alta en el padrón de habitantes al momento, se fundamente la conveniencia de reclamar informes que acrediten la residencia efectiva y en dicha justificación se tenga en cuenta el principio de proporcionalidad, el de igualdad y el interés superior del menor.

Que se dé publicidad a los criterios que justifican la elaboración de los informes de comprobación de la realidad de la residencia en el domicilio.