



**Resolución 2019R-280-19 del Ararteko, de 21 de octubre de 2019, que recomienda al Ayuntamiento de Getxo que proceda a dar de alta con efectos al 18-2-2019 al solicitante y a su familia en la vivienda en la que han solicitado el empadronamiento.**

### Antecedentes

1. D. (...) presentó una queja en esta institución por la imposibilidad de empadronarse junto con su familia en la vivienda unifamiliar situada en la calle (...).

La persona que formula la queja indica que el pasado 18 de enero de 2019 solicitó al Ayuntamiento de Getxo la licencia de primera utilización de la vivienda unifamiliar construida según licencia de edificación concedida el 3 de octubre de 2017, junto con la solicitud de devolución de avales y alta de la vivienda al objeto de poder empadronarse.

Ante la ausencia de respuesta, el 12 de febrero de 2019, se interesa en el Departamento de Estadística del Ayuntamiento del estado de tramitación de su solicitud de alta de la vivienda nueva. La trabajadora que le atendió le indicó que para la tramitación del “alta de la vivienda” es necesario que el Departamento de Urbanismo otorgue la licencia de primera utilización con objeto de asignar un número a la vivienda.

El interesado, ante esta respuesta, señaló a la empleada que la vivienda ya dispone de numeración, según la licencia de edificación concedida por el Ayuntamiento. Ante todo ello, la única alternativa que se le ofreció es que lo solicitara por escrito, disponiendo el Ayuntamiento de tres meses de plazo para responder.

Por otra parte, a juicio del reclamante, conocedor de los considerables retrasos existentes en la tramitación de los expedientes urbanísticos, por haberlos sufrido en el transcurso del proceso para edificar su parcela, supeditar el empadronamiento de su familia a ese trámite urbanístico supone la pérdida de derechos fundamentales (ejercicio del derecho al voto, acceso a la sanidad, educación, etc.).

2. El Ararteko, una vez examinado el objeto de la queja, solicitó información al Ayuntamiento de Getxo, dándole traslado de unas primeras consideraciones con expresión de la normativa sectorial que regula la materia y que, a los efectos de no ser reiterativos, citaremos en el apartado siguiente de consideraciones.
3. El interesado, a la vista de la información facilitada en el Departamento de Estadística, con fecha 18 de febrero de 2019 (nº registro 00118) presentó





formalmente la solicitud específica de empadronamiento de toda la familia en la vivienda de referencia.

4. El Ayuntamiento contestó a la solicitud de información del Ararteko aportando el informe emitido por el Secretario General, de fecha 21 de marzo de 2019, en los siguientes términos:

*“Para poder dar de alta una edificación y asignarle un número identificativo se exige que la edificación cuente con licencia de primera utilización, lo cual es lógico ya que de lo contrario se estaría dando numeración y alta a edificios no amparados por la licencia necesaria para su uso, lo que obligaría al ayuntamiento a adoptar medidas para evitar un hipotético uso de vivienda en un edificio que no cuenta con licencia de primera utilización.*

*Respecto a los derechos fundamentales que el reclamante indica perder es preciso indicar que tanto el reclamante como su familia están empadronados en Getxo, en otra dirección y constan en el censo electoral por lo que no están sufriendo ninguna pérdida de derechos.*

*Finalmente le indico que por la Policía Local se ha realizado el informe cuya copia se adjunta del que no se puede deducir que la vivienda sea la residencia habitual del reclamante y su familia.*

*No obstante lo manifestado se tratará de agilizar al máximo la resolución de su solicitud de 18 de enero de 2019”.*

El informe de la Policía local que se cita fue emitido a solicitud de Estadística y da cuenta del seguimiento realizado entre los días 12 y 17 de marzo, en horarios de 10:23, 12:05, 17:05, 12:47; 9:07, 17:04 y 10:26 en la vivienda de referencia. En resumen, el informe señala que en los primeros días el garaje y las ventanas están cerradas, si bien el agente que realiza la inspección observa que hay menaje en el interior de la vivienda, sin que aprecie presencia de personas en el interior. En los días 16 y 17 de marzo, sin embargo, se verifica que las ventanas de la planta superior del edificio se encuentran abiertas y hay un vehículo en el interior de la finca, situación que se repite tanto por la tarde como el último día de los inspeccionados.

### Consideraciones

1. El padrón municipal de habitantes 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** del mismo (artículo 53.1 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio).



Por otra parte, el artículo 68 del Reglamento citado determina que todos los vecinos deben comunicar a su Ayuntamiento las variaciones que experimenten sus circunstancias personales en la medida en que impliquen una modificación de los datos que deben figurar en el padrón municipal con carácter obligatorio.

Por tanto, el interesado, en cumplimiento de esta regulación, solicitó el empadronamiento junto con toda la unidad familiar a la nueva vivienda construida en la que han fijado su residencia.

En aplicación de la citada regulación, se aprobó la Resolución de 30 de enero de 2015, del Presidente del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal (en adelante Instrucción).

Así, el apartado 2.3 de la Instrucción determina lo siguiente:

*“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 tal sentido, “...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.”*

En este sentido, a juicio del Ararteko, la información verbal facilitada al interesado de que, hasta que obtuviera la licencia de primera utilización de la vivienda construida, no se le podía empadronar porque la edificación en cuestión no estaba dada de alta en el registro padronal y no tenía la debida numeración, no resulta ajustada a derecho. Además de que la edificación en cuestión sí que disponía de numeración, según la licencia urbanística de construcción, el Ayuntamiento no puede utilizar un procedimiento tasado como es el registro en el padrón de habitantes, en tanto en cuanto instruye otro procedimiento con una finalidad distinta como es la disciplina urbanística.

En suma, el Ayuntamiento tiene la obligación de incluir a toda persona en el padrón municipal de habitantes en el domicilio habitual que solicite siempre que

acredite su identidad y residencia efectiva, sin que cuestiones ajenas a la regulación de este registro administrativo, tales como las de naturaleza jurídico-privada o como en este caso, de naturaleza jurídico-pública (licencia de primera utilización) puedan fundamentar su denegación.

2. En el marco normativo anterior, seguidamente analizaremos las actuaciones seguidas por el Ayuntamiento con relación a la solicitud del interesado y los efectos jurídicos del "procedimiento" llevado a efecto.

El apartado 1.9 de la Instrucción determina que:

*"Con carácter general, siempre que un ciudadano solicite el alta o la modificación de cualquiera de sus datos en el Padrón de un municipio aportando los documentos necesarios para probar su identidad, representación en su caso, y residencia real en el mismo, se procederá a realizar su inscripción en el Padrón sin más trámite, siendo efectiva desde ese momento y sin que sea posible otorgarle efectos retroactivos."*

Por tanto, una primera conclusión es que procede el alta de empadronamiento inmediata en el momento de la solicitud, siempre que no haya dudas sobre su identidad y residencia efectiva, sin que la regulación citada avale las demoras o exigencia de trámites ajenos a este registro.

Es cierto que el apartado 1.10 de la Instrucción permite 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 el ciudadano, antes de proceder al alta o a la modificación de datos en el Padrón, el Ayuntamiento, presentada la correspondiente solicitud por parte del interesado, ordenará los actos de trámite necesarios para comprobar la veracidad de los datos consignados en la solicitud, dictando la correspondiente resolución."*

En este caso, la sección de estadística municipal solicitó la verificación de la situación del domicilio a la policía local, debiendo considerar que tal informe se demandó al ofrecer dudas la efectiva residencia de esta familia en el domicilio de referencia, siendo este el motivo que legitimaría el trámite que se demanda. Así, entre los medios de prueba que enumera la Instrucción para proceder a la verificación (apartado 2.3), se contempla el informe de la policía local y la aportación de documentos tales como recibos de luz, agua, etc., todos ellos con la exclusiva finalidad de servir de elemento de **prueba** para acreditar que, efectivamente, el solicitante y su familia habitan en el domicilio indicado.

Los actos de trámite, incluida la prueba practicada, se deben incardinar en el procedimiento general previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -PA-. A estos efectos, instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados para que



en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes (artículo 82.1 LPA), trámite que según confirma el interesado no ha tenido lugar y que en cualquier caso resulta preceptivo, con la consecuencia de que su falta de cumplimiento es causa de nulidad por indefensión.

En tal sentido, la valoración de la prueba que realiza el Secretario General en su informe en el sentido de que no se puede deducir que la vivienda sea la residencia habitual del reclamante y su familia, resulta impertinente, porque en cualquier caso, el informe para asesoramiento jurídico debe ser posterior a la audiencia a los interesados (artículo 82.1 LPA) con valoración de las alegaciones y pruebas que haya podido aportar el propio interesado, es decir una vez se le haya dado la oportunidad de defenderse.

A pesar de lo indicado sobre la falta de validez del informe emitido como prueba al no cumplimentar el Ayuntamiento el trámite de audiencia preceptivo, no podemos sustraernos a señalar, con efectos a futuro si fuera el caso, que quien niega la existencia de una situación determinada como es el domicilio de empadronamiento que solicita el interesado debe probarlo debidamente y desde luego, en este caso, el informe de la policía local constata que algunos de los días inspeccionados hay menaje, ventanas abiertas y un vehículo en la edificación, todos ellos indicios de que hay gente en la vivienda. En los tiempos actuales, en cualquier residencia, dependiendo de las horas en las que se haga la inspección nunca se va a encontrar a gente (horarios escolares con niños que están todo el día fuera, padres que trabajan los dos, etc.), circunstancias todas ellas que exigen extremar y detallar los informes de inspección y complementarlos con otros indicios (por ejemplo: testimonio de vecinos, recibos, etc.).

En cualquier caso, no puede dejar de subrayarse que lo único que constata el informe emitido es que en esa semana en la que se hizo la comprobación, en algunos de los días no encontraron a nadie, lo que dada la trascendencia de este informe, requiere el cumplimiento del trámite de audiencia que permita a la persona interesada presentar las pruebas y alegaciones tendentes a acreditar la efectividad de su residencia en el domicilio para el que se solicita el alta.

En todo caso, según ha contrastado el Ararteko con el interesado, a la fecha de emisión de esta recomendación, no ha habido resolución o, cuando menos, el solicitante no la ha recibido. Dado que el interesado presentó la solicitud de empadronamiento el 18 de febrero de 2019, opera el **silencio positivo**, al haber transcurrido ampliamente el plazo de tres meses del que dispone el Ayuntamiento para estimar o desestimar el alta en el padrón de habitantes, quedando esta familia a todos los efectos empadronada en ese municipio desde la fecha de su solicitud. Así lo determina el apartado 1.13 de la Instrucción, por referencia actual al artículo 24.1 de la LPA que regula los efectos de la falta de notificación en plazo de una resolución.



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

Que a la mayor brevedad posible proceda a dar de alta en el padrón municipal de habitantes al solicitante junto con su familia en la vivienda unifamiliar situada en la calle (...), con efectos al 18 de febrero de 2019.

