



Resolución 2024R-2803-23 del Ararteko, de fecha 3 de julio de 2024, que recomienda al Ayuntamiento de Bilbao que retrotraiga una inscripción padronal a la fecha en la que fue formulada la solicitud de empadronamiento.

Antecedentes

1.- Una ciudadana acudió al Ararteko porque no estaba de acuerdo con la fecha en la que el Ayuntamiento de Bilbao le había dado de alta en el padrón de habitantes de ese municipio.

2.- De los documentos que forman parte de este expediente de queja se extrae una solicitud de empadronamiento registrada en el referido ayuntamiento con fecha 24 de febrero de 2023. En la solicitud, la interesada indicó expresamente que, dado que “no tiene nada que acredite el uso de la vivienda”, solicita al ayuntamiento que le empadrene en virtud de un informe policial.

3.- La respuesta a esta primera solicitud tuvo lugar en sentido desestimatorio. Por ello, la reclamante formuló una nueva solicitud con fecha 13 de junio de 2023. En esta ocasión aportó, junto a la solicitud, un contrato de arrendamiento de habitación en la vivienda en la que solicitó el empadronamiento.

No obstante, el alta en el padrón de habitantes del municipio de Bilbao no tuvo lugar hasta el 5 de julio de ese año.

4.- En su escrito de queja, la interesada señaló que la inscripción padronal es un acto de suma importancia para ella, en la medida en que el Padrón constituye la puerta de acceso a múltiples derechos, de muy distinta índole. Véase civiles, como económicos, sociales o culturales. En este sentido, mostró su descontento con el hecho de que el Ayuntamiento de Bilbao no hubiera realizado todos los trámites necesarios para verificar su residencia en la vivienda en la que deseaba empadronarse. Más en concreto, con el hecho de que pudiendo hacerlo, no hubiera enviado a la Policía municipal a verificar aquella.

5.- En este contexto, el Ararteko solicitó la colaboración del Ayuntamiento de Bilbao, con el fin de aclarar algunos de los pormenores del expediente de queja. En particular, solicitó información sobre dos cuestiones:

- Los motivos que fundamentan la negativa a la solicitud de empadronamiento formulada con fecha 23 de febrero.





- Los motivos por los que, a pesar de que la interesada acreditó su residencia en Bilbao con fecha 13 de junio de 2023, la inscripción padronal no tuvo lugar hasta el 5 de julio de ese año.

6.- En respuesta a esta solicitud de información ha tenido entrada en el registro general del Ararteko un informe de la concejala delegada del área de Euskera, Atención y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Bilbao, que paso a reproducir textualmente:

“En primer lugar, se nos solicita información relativa a los motivos que fundamentan la negativa a la solicitud de empadronamiento formulada con fecha 23 de febrero así como que se le remita copia de la resolución.

A fin de dar cumplida respuesta a esta petición se ha vuelto a revisar toda la documentación aportada por la Sra. (...) y se ha constatado lo siguiente:

En primer lugar, la interesada efectúa una solicitud de alta en el padrón municipal de habitantes de Bilbao junto con XXX el pasado 24 de febrero del año en curso, manifestando no poder aportar título que legitime la ocupación de la vivienda.

Ante tal circunstancia y en virtud de 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 los vecinos y vecinas con la intención de comprobar la veracidad de los datos consignados, con fecha 09 de marzo del año en curso, registro de salida nº 2023-212126, se requiere a la interesada que presente algún documento que justifique la vinculación con la vivienda.

A este requerimiento, la Sra (...), mediante escrito de fecha 22 de marzo, reitera la imposibilidad de aportar documento alguno que le vincule con la vivienda e insiste en que se efectúe el alta padronal propia y el de su marido, (...), con *“Informe de la Policía Municipal”*.

En base a lo anterior, y ante la no aportación de ninguna documentación acreditativa de la ocupación de la vivienda es por lo que, mediante Resolución de fecha 17 de mayo, se deniega la inscripción padronal tanto de la Sra. XXX como del Sr. (...).

Reseñar que tanto la notificación de requerimiento de documentación de 09 de marzo como la notificación de Resolución expuesta, si bien se remiten al domicilio instado por la interesada, ninguna de las mismas son recogidas en el domicilio, siendo retiradas en las Oficinas de Correos.

En conclusión, no queda acreditada ni la vinculación con la vivienda ni la residencia en la misma.





En segundo lugar y último lugar, se peticiona *“los motivos por los que, a pesar de que la interesada acreditó su residencia en Bilbao con fecha 13 de junio, la inscripción padronal no tiene lugar hasta el 5 de julio”*.

Con fecha 13 de junio los interesados presentan un contrato de arrendamiento de habitación en casa compartida en el cual cabe destacar dos cuestiones:

- 1- Que la parte arrendadora, el Sr D. XXX, no es propietario de la vivienda sita en la calle XXX ni se acredita documentalmente ser usufructuario de la misma ni estar actuando como apoderado del propietario.
- 2- Que dicho contrato está en vigor desde el 19 de febrero de 2023 hasta el 18 de agosto, esto es, la duración del contrato es inferior a 6 meses y el mismo se presenta el 13 de junio.

Es por la primera cuestión principalmente por la que no se entiende como válido el contrato presentado el 13 de junio, esto es, el arrendador no consta en la base de datos de catastro municipal como propietario de la vivienda ni se demuestra que actúe como usufructuario de la vivienda que está alquilando. De todo ello, se informa a interesada mediante gestión telefónica realizada el 20 de junio de 2023.

Finalmente, con fecha 05 de julio se presenta un contrato de seguro de la vivienda a nombre de la interesada y de la vivienda en la que solicitan el empadronamiento, en la calle (...). Es a la vista de esta documentación y previo cumplimiento de todos los requisitos (identificación de las personas y de acreditación del uso de la vivienda) cuando se registra la solicitud de alta, esto es, con fecha 05 de julio de 2023.

Asimismo, se recibe Informe de Policía municipal de 11 de julio de 2023 informando de la residencia de D^a (...) y D. (...) en el domicilio”.

7.- En base a los antecedentes expuestos, y entendiendo que dispone de los hechos y fundamentos de derecho necesarios, el Ararteko emite las siguientes:

Consideraciones

Primera. -El Padrón y su naturaleza jurídica

El Padrón está regulado en los artículos 15 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), así como en los artículos 53 a 55 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (RPDT).





Su naturaleza jurídica es la de un registro administrativo, cuya función es la de ser reflejo del domicilio y circunstancias de todas las personas que habitan en el municipio.

Según el art. 15 de la LBRL, con la inscripción en el padrón municipal la persona adquiere la vecindad, lo que le atribuye la titularidad de los derechos previstos en el artículo 18 de la LBRL, entre los que se encuentran algunos de los derechos esenciales en un Estado Democrático, como son los derechos de participación política.

Por consiguiente, resulta oportuno partir de la premisa de que la negativa a la solicitud de inscripción padronal ha de ser objeto de interpretación restrictiva. A tal efecto, el ente local ha de ser especialmente garantista en la interpretación de la normativa padronal, de manera que no se niegue la inscripción a ninguna persona que reside, efectivamente, en el municipio.

Segunda. -La inscripción padronal sin documento que justifique la vinculación con la vivienda.

En lo que refiere al caso que ahora nos ocupa, el Ayuntamiento de Bilbao deniega a la persona reclamante la inscripción padronal porque la misma carece de "documento que justifique la vinculación con la vivienda" en la que aquella afirma residir.

En esta línea, el ayuntamiento trae a colación el artículo 59.2 del RPDT que dispone que "[el] Ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto (...) el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos".

Dicho lo cual, la cuestión a clarificar parece ser, si esa interpretación garantista que debe hacerse de la normativa padronal –a la que aludía en el considerado anterior– permite al ayuntamiento rechazar de plano el empadronamiento solicitado por la reclamante, sin realizar los actos de trámite necesarios para verificar si la persona reside, o no, en el municipio de Bilbao.

Para tratar de responder a esa pregunta, es oportuno traer a colación, en primer lugar, el artículo 15 de la LBRL, que impone a toda persona que reside en España la obligación de empadronarse en el municipio en el que reside habitualmente. Ahora bien, existe también una obligación correlativa para los Ayuntamientos, que es la establecida en el artículo 17 de la LBRL, apartados 1 y 2.





El artículo 17.1 impone a los Ayuntamientos la gestión del Padrón, y el 17.2 señala que “[l]os 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 segundo lugar, resulta necesario citar el artículo 16.2 de la LBRL, que enumera los datos obligatorios que ha de contener la inscripción padronal, entre los que no figura el documento que justifique la vinculación con la vivienda, que exige a la reclamante el Ayuntamiento de Bilbao.

Por su parte, el RDPT amplía en su artículo 57 los datos obligatorios que ha de contener la inscripción padronal, pero, a pesar de esa ampliación, tampoco recoge la exigencia de un documento que vincule a la persona que solicita el empadronamiento con la vivienda en la que reside. A mayor abundamiento, el mismo reglamento ordena, en su artículo 72, dar de baja del padrón de habitantes del municipio a aquellas personas que no cumplen los requisitos del artículo 54, entre los que tampoco figura el documento en cuestión.

Finalmente, resulta necesario referirse a la Resolución de 17 de febrero de 2020, 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, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal (la Resolución).

Esta resolución, cuando se refiere a la documentación acreditativa de la residencia en el municipio establece, expresamente, que la única finalidad que tiene el hecho de que el Ayuntamiento solicite un título que legitime la ocupación de la vivienda es la de servir de elemento de prueba para acreditar que, efectivamente, el vecino habita en el domicilio que ha indicado.

Para conseguir este elemento de prueba, la Resolución señala que el Ayuntamiento puede solicitar el título de propiedad, el contrato vigente de arrendamiento de vivienda u otros documentos como suministros de luz o agua. No obstante, también prevé que el gestor municipal pueda comprobar por otros medios –entre los que figuran expresamente el informe de la Policía local, o la inspección del propio servicio–, que el vecino realmente habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón.

Ello, porque tal y como dispone la resolución “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”, a la que este ararteko se refería al inicio de esta consideración, y que sin ánimo de ser reiterativo, pero dada su relevancia, vuelvo a reproducir: “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”.

Con fundamento en lo expuesto, en opinión del Ararteko, parece posible afirmar, de modo categórico, que una interpretación conjunta y sistemática de las reglas de aplicación no impone como requisito para causar el alta en un determinado padrón municipal que se acredite un documento que justifique la vinculación con la vivienda en la que se afirma residir.

Tercera. -La inscripción padronal con fecha 5 de julio.

Ante la negativa del Ayuntamiento de Bilbao a la inscripción en el padrón de habitantes de ese municipio, la reclamante reitera su solicitud con fecha 13 de junio. En esta ocasión, aporta un contrato de arrendamiento de habitación en casa compartida.

No obstante, el ayuntamiento no procede a la inscripción padronal. Según se lee en el informe remitido por este, son dos los motivos en los que fundamenta su negativa:

- 1) “Que la parte arrendadora, [...], no es propietario de la vivienda sita en la calle [...] ni se acredita documentalmente ser usufructuario de la misma ni estar actuando como apoderado del propietario.
- 2) Que dicho contrato está en vigor desde el 19 de febrero de 2023 hasta el 18 de agosto, esto es, la duración del contrato es inferior a 6 meses y el mismo se presenta el 13 de junio”.

A renglón seguido, el ayuntamiento señala en el informe que “[e]s por la primera cuestión principalmente por la que no se entiende como válido el contrato presentado el 13 de junio, esto es, el arrendador no consta en la base de datos de catastro municipal como propietario de la vivienda ni se demuestra que actúe como usufructuario de la vivienda que está alquilando”.

Finalmente, la reclamante aporta un contrato de seguro de la vivienda a su nombre, esto es, ese documento que justifica su vinculación con la vivienda, con fecha 5 de julio. Con fecha 11 de julio, la Policía municipal aporta el informe de que, en efecto, la reclamante tiene su residencia en la vivienda en la que ha solicitado el empadronamiento.





Así las cosas, la promotora de la queja es inscrita en el padrón de habitantes del Ayuntamiento de Bilbao, con fecha 5 de julio.

Ante este modo de proceder del ayuntamiento, el Ararteko tiene a bien traer a colación la misma argumentación jurídica de la consideración anterior, acerca de la necesidad de un documento o un título que legitime la ocupación de una vivienda, o que justifique la vinculación con la misma, para que se lleve a efecto la inscripción padronal.

A mayor abundamiento, tal y como establece expresamente la Resolución “la posibilidad de que el Ayuntamiento solicite del vecino «el título que legitime la ocupación de la vivienda» (artículo 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales) no atribuye a las Administraciones Locales ninguna competencia para juzgar cuestiones de propiedad, de arrendamientos urbanos o, en general, de naturaleza jurídico-privada”, dado que su única finalidad es la de servir de elemento de prueba del hecho de la residencia en el municipio¹.

Cuarta. -La retroactividad de la inscripción padronal como reflejo de una buena administración

De un tiempo a esta parte, el término buena administración está muy presente en el quehacer diario de las Administraciones e Instituciones Públicas. Parece que la desafección institucional existente, las críticas sobre la, en muchos casos, arbitrariedad de la Administración Pública, o sobre su falta de eficacia o eficiencia, exigen repensar el modo de proceder de las administraciones. Así, como señala el profesor Juli Ponce, una buena administración es aquella que actúa con la debida diligencia, con una vocación de servicio a la ciudadanía, y que se rige en su toma de decisiones por el principio *pro homine*, de modo que, entre las diferentes

¹ En este sentido, puede verse: TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA. SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. Sentencia 32/2023, de 7 de febrero de 2023. ECLI:ES:TSJCV:2023:489. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/33b8eea15e329c5ca0a8778d75e36f0d/20230320>. En el ámbito doctrinal, léase: PONCE SOLÉ, Juli y Amaya ORIO SALLEN. *El derecho a ser empadronado y la buena administración legalidad: políticas públicas y buenas prácticas*. Barcelona: Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (FòrumSD), 2022, p. 13 (Nota a pie de página nº 5). Disponible en: https://www.sindicatureslocals.cat/assets/files/2023/2023-06-12-MONOGRAFIA-EMPADRONAMIENTO-DEF_OPT.pdf.



interpretaciones jurídicas posibles, adopta aquélla que mayor beneficio reporta a la persona.

En el caso que ahora nos ocupa, la reclamante solicita por primera vez la inscripción padronal con fecha 23 de febrero de 2023. Indica expresamente que no puede aportar un título que justifique la ocupación de la vivienda y solicita al Ayuntamiento de Bilbao que sea la Policía municipal quien lleve a efecto una inspección para comprobar su residencia. No obstante, el ayuntamiento no realiza ningún trámite y rechaza de plano la solicitud, porque la reclamante no ha aportado ningún documento que justifique la vinculación con la vivienda en la que afirma residir. Consecuentemente, la reclamante se ve obligada a formular una nueva solicitud, junto a la que aporta un contrato de arrendamiento, de fecha 19 de febrero, que no es considerado elemento probatorio suficiente para el empadronamiento. Finalmente, cuando aporta el contrato de seguro de la vivienda y la Policía municipal verifica su residencia, se registra su alta padronal con fecha 5 de julio de 2023.

En este contexto, es necesario recordar que la inscripción en el padrón es un acto administrativo favorable. Por consiguiente, puede tener excepcionalmente efecto retroactivo, siempre que: “los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y que tal eficacia retroactiva no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas”².

Dicho lo cual, resulta razonable preguntarse por qué, una vez que el Ayuntamiento de Bilbao verifica la residencia efectiva de la reclamante en el domicilio en cuestión, no procede a su inscripción padronal con fecha de efectos de 13 de junio, o incluso de 24 de febrero. En consideración a lo descrito, parece que existen indicios suficientes para entender probado el hecho de que la reclamante residía en la vivienda en cuestión desde el 19 de febrero, fecha de formalización del contrato de arrendamiento. Por otra parte, el Ararteko no llega a apreciar qué derechos o intereses de terceros podrían verse afectados por esa decisión.

Con fundamento en lo expuesto, no parece posible afirmar que, en este caso, el Ayuntamiento de Bilbao haya actuado con la diligencia debida propia de una buena Administración. Primeramente, porque fundamenta la negativa a la inscripción padronal en la exigencia de un documento que, conforme a la normativa aplicable, no puede condicionar aquella; lo que le lleva a infringir el principio de legalidad. Pero es que, además, cuando finalmente procede a dar de alta a la reclamante,

² Véase el artículo 39.3 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo Común de las administraciones Públicas.



tampoco actúa conforme a ese principio *pro homine* o *pro* ciudadanía señalado en líneas anteriores.

En última instancia, resulta necesario reiterar que, la inscripción en el padrón de habitantes de un municipio atribuye la condición de vecino o vecina del mismo, lo que guarda una estrecha conexión con al acceso a derechos, algunos de ellos fundamentales, tales como el derecho a la educación o a la participación política. Asimismo, la negativa a la inscripción padronal constituye un importante obstáculo para el acceso al sistema de protección social o de la salud. Por todo ello, los motivos que justifican la negativa a una inscripción padronal han de ser objeto de interpretación restrictiva.

Por todo lo dicho, 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, el Ararteko formula al Ayuntamiento de Bilbao la siguiente:

RECOMENDACIÓN

Que revise el expediente de empadronamiento de la reclamante, de forma que la fecha de su alta padronal sea el 24 de febrero de 2023, fecha de su primera solicitud de empadronamiento.

