



Consultas de carácter general resueltas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la sesión de 29 de marzo de 2006



1. Solicitud de pronunciamiento del Consejo, efectuada por unos particulares, ante la negativa de un Ayuntamiento a dar de alta en su Padrón a ciudadanos extranjeros.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en su artículo 17.4 crea el Consejo de Empadronamiento como órgano colegiado de colaboración entre la Administración General del Estado y los Entes Locales en materia padronal, de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca.

El Consejo de Empadronamiento no tiene atribuida ninguna función que le permita informar acerca de cuestiones directamente planteadas por particulares en materia padronal, sino que únicamente le corresponde informar sobre discrepancias o sobre cuestiones propuestas o planteadas por las Administraciones Públicas.

No obstante, por lo que a las cuestiones planteadas se refiere, se remite a lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en el Real Decreto 2612/1996 de 20 de diciembre por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales y en la Resolución de 4 de julio de 1997 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.

2. Solicitud de toma en consideración por el Consejo de la actitud de un Ayuntamiento de no llevar a cabo las actuaciones solicitadas por la Sección Provincial en relación con unos expedientes de baja de oficio.

De conformidad con lo establecido en el Artículo 72 del Reglamento Población y Demarcación Territorial de las Entidades locales aprobado el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, *Los Ayuntamientos darán de baja de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados incumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 54 de este Reglamento, una vez comprobada esta circunstancia en el correspondiente expediente en el que se dará audiencia al interesado. Este deberá comunicar el municipio o país en el que vive habitualmente y solicitar por escrito el alta en el Padrón municipal o en el Registro de Matrícula de la Oficina o Sección Consular correspondiente. Dicha solicitud será tramitada por el Ayuntamiento que acuerde la baja de oficio.*

Si el interesado no manifiesta expresamente su conformidad con la baja, ésta solo podrá llevarse a cabo con el informe favorable del Consejo de Empadronamiento.

Por tanto, si el Ayuntamiento no ha aportado los informes sobre la comprobación de la residencia efectiva de los habitantes afectados por los expedientes de baja de oficio, y, por tanto, la Sección Provincial no considera suficientemente probado que esos habitantes no residen habitualmente en el municipio, lo que procede es no informar favorablemente dichas bajas, sin que se considere función de la Sección Provincial realizar un seguimiento ni reclamar dichos informes, dado que es el Ayuntamiento a quién corresponde la instrucción y resolución de los expedientes de baja de oficio.

3. Consulta sobre la contabilización como población a 1-1-06 de las inscripciones de ENCSARP caducadas.

Según se establece en el punto 9 de la Resolución de 28 de abril de 2005 de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Local por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre el procedimiento para acordar la caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente que no sean renovadas cada dos años:

El INE no contabilizará como población en el procedimiento de cifras los ENC-SARP para los que no haya recibido una modificación por renovación una vez transcurridos dos años y tres meses desde la fecha de alta en el Padrón del municipio o de su última renovación, originándose la correspondiente discrepancia con el INE. No obstante, en el transcurso del citado procedimiento, en concreto en la fase de presentación de alegaciones, podrá aportarse la documentación justificativa que se considere oportuna.

Es decir, ya se ha considerado un margen de tres meses para que el Ayuntamiento pueda realizar el procedimiento de baja con la notificación incluida, antes de que el INE no contabilice esos habitantes, aún cuando su inscripción ya esté caducada.

En concreto, si el INE no recibe la renovación antes del 10 de marzo (en el correspondiente fichero de variaciones de ese mes) no contabilizará esos habitantes (los que tengan fecha de alta anterior al 1 de diciembre de 2003), tanto si ya han sido dados de baja como si no.

Ahora bien, tras la reunión del Consejo de Empadronamiento del mes de marzo, el plazo anterior se ha visto ampliado hasta el 10 de junio de 2006, de modo que el INE tendrá en cuenta todas las renovaciones de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente que reciba en los ficheros de variaciones mensuales hasta esa fecha, pero no los contabilizará tanto si la baja es anterior como posterior al 1-1-06.

4. Posibilidad de informar favorablemente un alta de oficio en un centro sanitario cuando no existe la autorización del director del mismo.

La competencia del Consejo de Empadronamiento en este caso viene atribuida por el artículo 73 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, según redacción del Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre donde se establece que *los Ayuntamientos declararán de oficio la inscripción en su Padrón como vecinos a las personas que vivan habitualmente en su término municipal y no figuren inscritos en el mismo. Para decretar este tipo de alta será necesaria la instrucción de un expediente en el que se dé audiencia al interesado. Si el interesado acepta expresamente el alta de oficio, su declaración escrita implicará la baja automática en el Padrón en el que hubiera estado inscrito hasta entonces. En caso contrario, el alta de oficio solo podrá llevarse a cabo con el informe favorable del Consejo de Empadronamiento.*

La principal cuestión que se plantea en este caso es si procede el alta del afectado en un Centro Sanitario en el que, efectivamente reside, pero que se niega a dar la autorización para el empadronamiento del mismo.

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, en su apartado 4. *Empadronamiento de marginados*, señala, entre otras cosas, que *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.*

.../...

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

La residencia habitual del interesado durante el último año en el Centro Sanitario queda fuera de toda duda una vez consultado el expediente. Incluso las comunicaciones que el Ayuntamiento ha enviado al interesado las ha dirigido al Centro en cuestión, donde han sido recogidas por empleados del mismo, por lo que aplicando el tenor literal de la Resolución anterior *se le debe empadronar en esa dirección, pues es razonable esperar que esa comunicación (que se hace a dicha dirección) llegue a conocimiento del destinatario.*

Aunque la citada Resolución de 4 de julio también establece en su apartado 3. *Comprobación de Datos*, que *cuando el alta se produzca en un establecimiento colectivo (residencias, conventos, etc.) la autorización deberá ser suscrita por la persona que ostente la dirección del mismo*, en el mismo apartado se señala que

los Ayuntamientos, en cumplimiento del 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*. No tendría sentido, por tanto, que la ausencia de la autorización del director del centro impidiera cumplir al Ayuntamiento con la obligación legal de plasmar en el Padrón dicha realidad, toda vez que la ha comprobado realizando las averiguaciones necesarias.

Para finalizar, se debe señalar que la decisión final sobre la procedencia de informar favorablemente o no el alta de oficio corresponde siempre a la Sección Provincial del Consejo de Empadronamiento.

5. Forma de ejecutar la sentencia de un Juzgado que resuelve dar de baja del Padrón a un ciudadano.

El artículo 103 de la **Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa**, establece:

2. Las partes están obligadas a cumplir las sentencias en la forma y términos que en éstas se consignen.

3. Todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo para la debida y completa ejecución de lo resuelto.

4. Serán nulos de pleno Derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento.

Y el apartado 2 del artículo 108 de la misma ley:

2. Si la Administración realizare alguna actividad que contraviniera los pronunciamientos del fallo, el Juez o Tribunal, a instancia de los interesados, procederá a reponer la situación al estado exigido por el fallo y determinará los daños y perjuicios que ocasionare el incumplimiento.

De los preceptos citados y otros concordantes de la misma ley se deduce, como reza su propia exposición de motivos, *la imperiosa obligación de cumplir las resoluciones judiciales y colaborar en la ejecución de lo resuelto*.

En definitiva, ante el mandato jurisdiccional contenido en una sentencia, a la Administración no le queda otra alternativa que ejecutarlo (además, en la forma y términos que disponga la sentencia).

El procedimiento de baja de oficio, como todo procedimiento administrativo, tiene una doble finalidad: por un lado, constituye una garantía de los derechos de los administrados y, por otro, asegura la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción, por los órganos de la Administración, de medidas y decisiones necesarias para ello.

En el caso que nos ocupa tanto una como otra finalidad viene predeterminada por la resolución judicial. En la tramitación del expediente de baja de oficio ni el ciudadano tiene nada que alegar, ni la Administración puede adoptar decisión contraria a la que le impone la resolución.

En consecuencia, al Ayuntamiento no le queda sino cumplir la sentencia. Para ello bastará con la adopción por el órgano competente de una resolución que ordene la baja y cuya motivación (toda resolución ha de ser motivada) será la propia resolución judicial.

Ahora bien, no debemos olvidar que el sistema de padrón continuo implica la coordinación de todos los padrones municipales y que la baja de oficio sin más implica la desaparición del sistema de la inscripción afectada, lo que tarde o temprano generará un alta por omisión en el padrón del municipio donde resida el ciudadano. Evitar esta situación, que en nada favorece al interés general, justificaría que el Ayuntamiento, antes de proceder a la baja, instase al ciudadano a cumplir el deber que le impone el artículo 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, *...comunicar el municipio o país en el que vive habitualmente y solicitar, por escrito, el alta en el padrón municipal o en el Registro de Matrícula de la Oficina o Sección consular correspondiente.*

No obstante, aunque el ciudadano no cumpla con ese deber el Ayuntamiento si deberá cumplir la sentencia y sin que sea necesario el informe favorable del Consejo de Empadronamiento (la sentencia siempre prevalecerá sobre el informe). Ahora bien, ante esta situación, el Ayuntamiento podrá imponer, previa tramitación del oportuno expediente, la sanción que corresponda por el incumplimiento de ese deber (artículo 107 del citado Reglamento).

6. Aclaraciones sobre cuestiones relacionadas con la representación en el Padrón.

Con relación a la necesidad de exigir poder notarial al representante que, sin inscribirse él mismo en el Padrón, solicita la inscripción de su representado, la Consulta Representación padronal a través de tercero y documentación acreditativa de dicha representación para realizar altas o cambios de domicilio, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su sesión del 21 de abril de 2005, señala que *para la representación padronal es de aplicación lo previsto por el artículo 32 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por tanto debe admitirse la representación a través de terceros para tramitar altas y modificación por cambio de domicilio.* Por otra parte, la citada consulta también destaca que *en el apartado 2. Representación de la Resolución de 4 de julio de 1997, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre actualización del Padrón Municipal, se establece el procedimiento por el que una persona puede solicitar el alta en el Padrón de otra en represen-*

tación de esta última y que este procedimiento no es estrictamente la aplicación del artículo 32 de la Ley 30/1992.

Por lo tanto, actualmente no se hace una interpretación estricta del artículo 32.3 de la Ley 30/1992, y todavía no es exigible la presentación de un poder notarial por parte del representante, salvo en el caso de representación para efectuar la renovación de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente. Para acreditar la representación, según se establece en el citado apartado 2. Representación de la Resolución de 4 de julio de 1997, bastará un escrito en el que el vecino (identificado con su nombre y apellidos y número de D.N.I. o documento que lo sustituya) autorice al representante (identificado en la misma forma) para el trámite o actuación concreto que solicite. El documento deberá ser suscrito por el vecino que conceda la autorización, cuya firma podrá ser contrastada con la que figura en su hoja padronal o bien con fotocopia de su Documento Nacional de Identidad que se acompañe. El representante se acreditará con su D.N.I. o documento que lo sustituya.

Con relación a la cuestión del representante que solicita la inscripción, en su propio domicilio, del representado, a continuación se menciona la documentación que debería aportar:

1. Un escrito en el que el representado autorice al representante a tramitar su alta en el Padrón, siguiendo las instrucciones del apartado 2. Representación de la Resolución de 4 de julio de 1997, que se han detallado anteriormente.
2. Un escrito en el que una persona mayor de edad que figure empadronada en el domicilio donde se inscribe el representado autorice al mismo empadronarse en dicho domicilio, tal y como establece el apartado 3. Comprobación de datos, de la Resolución de 4 de julio de 1997.

7. Requisitos para dar de alta a una persona en el Padrón y posibilidad denegar la misma.

La regulación de los requisitos para proceder a la inscripción de una persona en el Padrón, así como de otras cuestiones relacionadas que afectan a los Ayuntamientos, como encargados de la gestión del Padrón municipal, se puede encontrar en las normas de carácter general en materia padronal que se enumeran a continuación:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (donde se regulan también las competencias del Alcalde y del Secretario del Ayuntamiento).
- Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, en su nueva redacción dada por el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre.

- 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.
- 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.

En cuanto a la posibilidad de que el Ayuntamiento pueda denegar una solicitud de alta, y de acuerdo con lo establecido en la consulta *Aclaración sobre la manera de actuar ante el hecho de que se produzcan altas y bajas de personas en un mismo domicilio en un lapso breve de tiempo*, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su Sesión de 1 de diciembre de 2004, hay que señalar que, con carácter general, siempre que un ciudadano solicite el alta en el Padrón de un municipio aportando los documentos que se relacionan en el apartado 3.Comprobación de Datos de la Resolución de 4 de julio de 1997, para probar su residencia real en el mismo, se procederá a realizar su inscripción en el Padrón.

Ahora bien, cuando existan indicios que hagan dudar de que se vaya a establecer la residencia en el municipio, antes de proceder al alta en el Padrón, el Ayuntamiento podrá efectuar las comprobaciones adicionales que estime oportunas para comprobar la veracidad de los datos consignados en la solicitud de alta.

En este sentido, conviene recordar que el alta en el Padrón municipal de habitantes (a diferencia de la baja) no es automática. El alta en el Padrón se produce por un acto administrativo que resuelve una solicitud del interesado. Las normas que regulan el procedimiento para la tramitación de este expediente (Resoluciones de 1 de abril de 1997 y 4 de julio de 1997, amén del Reglamento de Población), no establecen plazo para su resolución y notificación al interesado, por lo que habrá que acudir al plazo general de tres meses establecido en el artículo 42.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Durante ese plazo de tres meses (contados desde la fecha en que la solicitud de alta haya tenido entrada en el Registro municipal), descontado el período necesario para el trámite de audiencia (mínimo 10 días y máximo 15, según el art. 84 de la Ley 30/1992), el órgano competente del Ayuntamiento realizará de oficio los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución (art. 78 de la Ley 30/1992).

Si el Ayuntamiento no notifica dentro de los tres meses la resolución estimando o desestimando la solicitud, opera el silencio positivo y el ciudadano quedará a todos los efectos empadronado en ese municipio (art. 43 de la Ley 30/1992).

Por otra parte, y siguiendo el razonamiento expuesto en la consulta *Necesidad o no de que las inscripciones padronales se lleven a cabo mediante un acto administrativo*, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su Sesión de 21 de abril de 2005, en el supuesto de denegación de la inscripción, la misma ha de motivarse, según el artículo 54.1 de la Ley 30/1992, y deberá hacerse constar que, como toda actividad administrativa que perjudique a los ciudadanos, las resoluciones que dicte un Ayuntamiento denegando el alta en el Padrón municipal, serán susceptibles de impugnación conforme al régimen general establecido en los artículos 52 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; el Capítulo II del Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En conclusión, el procedimiento de inscripción en el Padrón es un acto administrativo, y en el caso de denegación de la misma, sería necesaria una resolución expresa por parte del Alcalde.

8. Competencias del Alcalde y Secretario en el caso de denegación del alta en el Padrón

Por lo que se refiere a las competencias del Secretario y del Alcalde en el caso de denegación del alta y a la situación resultante en dicho caso, es competencia del Alcalde dictar cualquier Resolución sobre la gestión de Padrón de conformidad con lo establecido por el artículo 21.1.s) de la citada Ley 7/1985, correspondiendo al Secretario ejercer las funciones públicas reservadas de fe pública y asesoramiento legal preceptivo según el artículo 92.3 de la misma Ley y el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.