

Expte.

DI-77/2019-3

**SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE (...)
C/ Única, s/n
00000 (...)
HUESCA**

ASUNTO: Sugerencia relativa a empadronamiento

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Tuvo entrada en esta Institución queja de un ciudadano que manifestaba que por parte del Ayuntamiento de (...) le había sido denegada su inscripción en el padrón municipal por entender que no consistía esta su residencia habitual.

SEGUNDO.- Visto el escrito presentado, así como la documentación aportada, se acordó admitirla a supervisión efectuando la oportuna asignación del expediente a D. David Acín para su instrucción. Con tal objeto, se envió escrito al Ayuntamiento de (...), solicitando información sobre la cuestión planteada por el ciudadano, así como aquella que pudiera ser de interés para llevar a cabo una decisión más fundada en derecho.

TERCERO.- En el informe remitido por el Ayuntamiento se informa de lo siguiente:

<<La "LRBRL determina en su artículo 15 la obligación de que "toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del Municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse en el que habite durante más tiempo al año.

El solicitante entiende que se debe conceder la inscripción por ser Nerín el lugar de residencia en el que habita más tiempo a lo largo del año. Al respecto, este Ayuntamiento denegó la inscripción pues, tiene constancia a través de vecinos de localidad y personal del Ayuntamiento, que ello no es así, teniendo el solicitante su residencia habitual en Zaragoza, constituyendo su vivienda en (...) una segunda residencia.

En el expediente administrativo tramitado, consta como el solicitante manifestó que su vivienda de (...) la ha habitado todos los fines de semana, puentes, periodos vacacionales o festivos lo que ha juicio de este Ayuntamiento ya supone de por sí un reconocimiento de que se trata de una segunda residencia.

Exponer, por este Ayuntamiento no se está cercenando el derecho a la elección de residencia del recurrente, sino simplemente se afirma que la residencia en (...) no constituye su morada habitual en los términos exigidos por la referida normativa así como por diferente jurisprudencia, pero no se niega que la vivienda en cuestión pueda constituir su residencia temporal en periodos vacaciones y/o festivos.>>

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Debemos comenzar señalando que conforme al artículo 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), se establece que toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año. El conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal constituye la población del municipio. Los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio. La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón. Este precepto se encuentra desarrollado en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, en su redacción establecida por el Real Decreto

2612/1996, de 20 de diciembre, cuyo artículo 53 establece que 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. En igual sentido el artículo 54 del citado Reglamento obliga a toda persona que viva en España a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.

SEGUNDO.- El artículo 17 apartado 1º de la Ley 7/1985, establece que la formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.

Entre las atribuciones que posee el Estado, se encuentra la de dictar las instrucciones y directrices de carácter técnico para la formación, mantenimiento y rectificación del Padrón Municipal de Habitantes de todos los Ayuntamientos

En base a ello, procede acudir a lo establecido en Resolución de 30 de enero de 2015, del Presidente del I.N.E. 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 gestión del Padrón municipal, publicada en B.O.E nº 71, de 24 de marzo de 2015, por Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia.

En citada Resolución, se establece:

“Las inscripciones en el Padrón se realizarán teniendo en cuenta las siguientes consideraciones generales:

1. 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.

2. Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios, o en varios domicilios dentro del mismo municipio, deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.

3. Los menores de edad no emancipados y los mayores incapacitados tendrán la misma vecindad que los padres que tengan su guarda o custodia o, en su defecto, de sus representantes legales, salvo autorización por escrito de éstos para residir en otro domicilio o municipio.

4. Cuando una persona cambie de residencia deberá solicitar por escrito su alta en el Padrón del municipio de destino comunicando en la solicitud el municipio o país de procedencia. En caso de desconocer el municipio de su anterior inscripción padronal lo hará constar así.

Asimismo, en el caso de cambiar de domicilio en el municipio o cualesquiera otros datos de la inscripción padronal, deberá solicitar por escrito su modificación.

5. El Ayuntamiento facilitará la hoja padronal o formularios, cuyo modelo se establece en el apartado correspondiente de esta Resolución, para que se le notifiquen los datos obligatorios que deben figurar en la inscripción padronal, identificando los que son de carácter voluntario, según se establece en el artículo 57 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

6. En la hoja padronal o formulario de solicitud de alta figurará que la inscripción en el Padrón de ese municipio implicará la baja automática de cualquier inscripción padronal en otro municipio o Registro de Matrícula Consular, en el caso de que exista, anterior a la fecha de la solicitud.

7. La hoja padronal o formulario será firmada por todos los vecinos cuyos datos figuren en la misma o, en su caso, por su representante legal.

8. El Ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto la presentación de los documentos que acrediten su identidad y el domicilio en el municipio, que se definen en los apartados correspondientes de esta Resolución.

9. *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.*

10. *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.*

11. *El plazo para la realización de los mismos y la notificación de la resolución correspondiente al interesado es el 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.*

12. *La resolución que dicte el Alcalde-Presidente (o persona en quien delegue) resolviendo la solicitud de inscripción puede fijar como fecha de alta la de la propia solicitud, siempre y cuando se den las circunstancias contempladas en el artículo 57.3 de la Ley 30/1992 (es decir, que a la fecha de la solicitud el interesado residiera en el municipio y que no se lesionen derechos o intereses legítimos de otras personas).*

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

14. *En el supuesto de denegación de la inscripción será necesaria una resolución motivada por parte del Alcalde-Presidente (o persona en quien delegue), según el artículo 54.1 de Ley 30/1992, haciéndose constar que la citada resolución denegando el alta en el Padrón municipal será susceptible 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.”

Las referencias recogidas en dichas Consideraciones a lo previsto en Ley 30/1992, deben entenderse ahora referidas a lo dispuesto en artículos correspondientes de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Tal como consta en el punto 9, con carácter general se procederá a la inscripción en el padrón municipal sin más trámite, permitiendo de forma excepcional, tal como recoge el punto 10, el llevar a cabo el Ayuntamiento, determinados actos de trámite, encaminados a verificar los hechos reflejados en la solicitud.

TERCERO.- El la documentación remitida por el Consistorio manifiesta que se procedió a denegar la inscripción ya que *“tiene constancia a través de vecinos de la localidad y personal del Ayuntamiento, que ello no es así, teniendo el solicitante su residencia habitual en Zaragoza”*, pero no aporta más detalle sobre que pruebas o manifestaciones le han llevado a tener esa constancia que permita desvirtuar la presunción de vivienda habitual. Ello podría suponer una falta de motivación obligada por el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

No consta que se haya requerido al solicitante medios de prueba adicionales que acrediten que dicha vivienda constituye su residencia habitual. Tampoco se hace mención a la prueba aportada por el ciudadano referente a los consumos eléctricos de su vivienda en (...) y la de Zaragoza, donde quedan acreditados unos consumos similares, y en ocasiones superiores en la vivienda de (...), lo cual puede resultar un factor determinante para considerar el uso que se puede estar dando a una vivienda tal como recoge la Sentencia de Tribunal Supremo de 9 de marzo de 1995.

CUARTO.- El Ayuntamiento fundamenta su resolución en que la vivienda de (...) no constituye su morada habitual, sino que su uso es más acorde con los de una

segunda residencia temporal en periodos de vacaciones y/o festivos. En este aspecto, el concepto de segunda vivienda o de vacaciones es el referido a una vivienda de uso ocasional o esporádico. Debemos desentrañar la función que, en el precepto, desempeña esa referencia al uso esporádico, propio de este tipo de viviendas, tal como recoge el Tribunal Supremo en su Sentencia 35/2018 de 16 de enero: *<<A tal efecto, es de advertir que la interpretación literal o gramatical de las normas no es siempre la definitiva, que deba imponerse a las demás reglas hermenéuticas, pero constituye un necesario punto de partida, en la medida en que si nos alejamos del sentido propio de las palabras tendremos que explicar las razones que nos asisten para entender incluidos en los términos legales hipótesis no aparentemente presentes en ellos. Pues bien, según el Diccionario de la Real Academia Española -DRAE-, la voz esporádico significa "...dicho de una cosa: ocasional, sin ostensible enlace con antecedentes ni consiguientes". Por tanto, desde la perspectiva, ahora, de la interpretación gramatical de la norma (artículo 3.1 del Código Civil) una ausencia esporádica sería sólo la acaecida de forma ocasional, la que no obedece a un patrón prefijado, continuo o permanente.>>*

Tal como reza la Sentencia el uso de una segunda vivienda cuyo uso tiene un carácter esporádico, no obedece a un patrón prefijado, continuo o permanente, como es el presente caso, hecho que no es negado por el Ayuntamiento.

QUINTO.- De los datos aportado por el ciudadano, y que no han sido discutidos por el Ayuntamiento, se comprueba que pasa grandes periodos de tiempo en su domicilio de (...), como son *"la mayoría de los fines de semana, de viernes a domingo, puentes festivos, los meses de julio y agosto en su totalidad, el periodo navideño y el de Semana Santa, así como la mayoría de los festivos del calendario escolar"*. Ello supone un elevado número de días al año que resultan compatibles con los propios de una residencia habitual y alejados del concepto de segunda vivienda con carácter esporádico. Todo ello manifiesta una clara vocación y voluntad de establecerse en el lugar, y el hecho de no pasar más periodos en la vivienda es debido otras causas, ya sean personales o laborales, que le obligan a desplazarse a la vivienda que posee en Zaragoza.

SEXTO.- Como corolario, se llega a la conclusión, a juicio de esta Institución, que las comprobaciones legalmente a disposición de la Administración municipal son las relativas a la acreditación de que el solicitante del empadronamiento habita en el lugar señalado por el mismo al cumplimentar la hoja de empadronamiento, y que no son relevantes, si los días que se hace uso de la vivienda son los propios de una segunda residencia o de vivienda habitual, pues la norma no distingue al efecto, sino que hace mención a la que "*habite durante más tiempo al año*". Igualmente, debe tener en cuenta una serie de factores como la voluntad de establecerse la persona efectivamente en el lugar.

III. RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Ayuntamiento de (...) la siguiente **SUGERENCIA:**

ÚNICA.- Para proceder a la resolución de solicitudes de empadronamiento, se tenga en cuenta el domicilio en el que reside más tiempo al año, con independencia de que estos coincidan con periodos estivales. Así como la voluntad demostrada del solicitante de establecerse en el lugar.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 14 de marzo de 2019

ÁNGEL DOLADO

JUSTICIA DE ARAGÓN