

**SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE LOS PINTANOS
50685 LOS PINTANOS (ZARAGOZA)**

ASUNTO: Sugerencia relativa a problemas de empadronamiento en Los Pintanos

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 21/03/03 tuvo entrada en esta Institución una queja que pone de manifiesto los problemas que han sufrido el interesado y su familia para empadronarse en el municipios de Los Pintanos, provincia de Zaragoza.

SEGUNDO.- El escrito de queja hace alusión a la falta de diligencia manifestada por el Ayuntamiento de Los Pintanos para la tramitación del empadronamiento de una familia en el mismo. Señala el firmante de la queja que el 28/01/03 solicitó, mediante gestión personal de su esposa con las pertinentes autorizaciones para los demás miembros de su familia -el mismo y dos hijos- la inscripción de estas cuatro personas en el Padrón Municipal de Habitantes en una vivienda de su propiedad ubicada en dicha localidad, sin que le fuera recibida toda la documentación presentada junto a la solicitud; tras este incidente, y transcurrido el plazo legal y reglamentario de un mes establecido en la legislación local y electoral para resolver este asunto y remitir los datos al Instituto Nacional de Estadística y a la Oficina del Censo Electoral, no se había realizado el trámite, según les confirmaron de dicha Oficina. Además, los certificados de empadronamiento solicitados posteriormente no han sido expedidos ni se les han remitido.

Manifiesta la queja que el mismo problema les ha sucedido a otras personas que han solicitado su empadronamiento en el municipio sin que se haya materializado este trámite por parte de la Corporación, lo que considera una clara privación de los derechos reconocidos en los artículos 14 y 19 de nuestra Constitución, que garantizan el trato de igualdad ante la Ley sin discriminación y el derecho a elegir libremente la residencia dentro del territorio nacional.

TERCERO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a mediación, asignando la tramitación del expediente al Asesor D. Jesús Olite. En

ejecución de esta encomienda, se envió el 09/04/03 un escrito al Ayuntamiento de Los Pintanos para que remitiese informe escrito sobre la cuestión planteada, con mención particular a las peticiones de empadronamiento solicitadas en el municipio de Los Pintanos desde marzo de 2002, los plazos de resolución de este expediente en cada uno, las causas de desestimación cuando así se haya resuelto y las circunstancias que justifican las demoras en su cumplimiento denunciadas en la queja.

CUARTO.- El día 24/04/03 se registró otra queja que, por tratar del mismo asunto -irregularidades en el empadronamiento y en el censo electoral- y venir igualmente referida al municipio de Los Pintanos, se está tramitando simultáneamente. Dado que el presentante de esta última se ha dirigido al Instituto Nacional de Estadística exponiendo el problema, la documentación recibida de este organismo se utiliza también en el presente caso.

QUINTO.- Con fecha 05/05/03 se recibe en esta Institución una copia del informe que desde el Ayuntamiento de Los Pintanos se dirige a la Oficina del Censo Electoral, donde se ponen de manifiesto las siguientes cuestiones:

- En relación con la inscripción en el Censo electoral de residentes ausentes en el extranjero, aclara que el Ayuntamiento no puede, por acción u omisión, intervenir en la formación de este censo o en sus modificaciones, puesto que su gestión se realiza por los consulados españoles en cada país.
- Sorprende que mientras en los últimos años apenas había habido variaciones en el Padrón, recientemente se detectó un número importante de solicitudes de alta, de las cuales prácticamente ninguna correspondía a personas que residieran habitualmente en el municipio de Los Pintanos, y se presentaron en un mismo momento por dos personas en la Secretaría del Ayuntamiento. A continuación alude a la circular enviada a los Alcaldes de los Municipios de la Provincia por la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral de fecha 21/02/03 cuyo texto es el siguiente: *“La Junta Electoral Central en relación con denuncias de diversas irregularidades en la formación del Padrón de Habitantes de determinados municipios, con inclusión de personas que no residen habitualmente en el municipio, adoptó un acuerdo el 30 de enero de 2003 cuyo apartado primero dice: “1. Trasladar a la Oficina del Censo electoral que en todos los casos de altas censales según las relaciones remitidas por los Ayuntamientos en que se susciten dudas sobre el verdadero domicilio de los interesados, deberá dicha Oficina comprobar –partiendo de la documentación que, según las instrucciones de la propia Oficina, deba acompañarse a la petición a tenor del artículo 35.1 LOREG- la realidad del domicilio de los electores, procediendo a adoptar las resoluciones correspondientes en el marco de las competencias que asigna a la oficina del censo electoral el artículo 30 de la LOREG y, en particular sus letras c) y siguientes; y si apreciare la existencia de indicios de delito, deberá poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal”. Ante dicho acuerdo la Oficina del Censo electoral adoptó la Resolución de que las Delegaciones Provinciales trasladasen dicho acuerdo a todos los*

Ayuntamientos para su conocimiento así como que se solicitase de aquellos, en las que la variación de electores en el último año fuese superior a un porcentaje del 10%, determinada documentación.”

- Ante esta situación, que considera anómala en tanto que todas las solicitudes de alta se produjeron en los días previos a la rectificación padronal que ha de servir para la confección del censo electoral, la Alcaldía dudó entre denegar dichas inscripciones, al tener claro que no constituían residencia habitual, o admitir las altas y posteriormente comprobar la efectividad de la residencia, por lo que solicitó asesoramiento del Gobierno de Aragón y de la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral, en sendas reuniones mantenidas el 04/03/03. En el primer caso, desde la Dirección General de Administración Local y Política Territorial le ratificaron la atribución de la Alcaldía a estos efectos y la posibilidad de optar por cualquiera de las dos opciones; en el segundo, el Delegado Provincial le aconsejó admitir el empadronamiento en todo caso, y si tras las altas se comprobaba que no hay residencia efectiva se articulase el procedimiento para dar las bajas de oficio, una vez oídos los interesados y valoradas las pruebas pertinentes. Esta opinión es aclarada posteriormente en un escrito del Delegado Provincial de 02/05/03 en el que recuerda que la formación, mantenimiento y custodia del Padrón es competencia exclusiva del Ayuntamiento y que en ejercicio de la misma puede comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos exigiendo DNI, Libro de Familia, título de vivienda o autorización o documentos similares; alude en el mismo escrito a una disposición del Consejo de Empadronamiento en la que señala que una vez verificados los datos indicados deberá procederse al alta, pues a priori se desconoce si desde ese momento el ciudadano va a residir o no realmente en ese domicilio, y que en caso de que no residiese se podría incoar un expediente de baja de oficio y ello con independencia de las responsabilidades en que hubiera podido incurrir el vecino.
- Valorados los criterios de los organismos consultados, con fecha 07/03/03 se dictan sendas resoluciones de Alcaldía por las que se dispone el empadronamiento de todos los que lo han solicitado en el periodo anterior (en total, 30 personas, según las copias de las resoluciones remitidas), señalando que con ello queda demostrado que no se ha coartado el empadronamiento de ninguna persona ni coartado sus derechos.
- El Alcalde denuncia en este escrito la posible vinculación de las nuevas altas en el Padrón, y consiguientemente en el Censo electoral, con la candidata de un partido político a la Alcaldía, puesto que todas las reclamaciones al Censo fueron hechas en el mismo día por el esposo de dicha persona y utilizando igual modelo, idéntico al utilizado por la familia del presentador de la queja para gestionar su alta en el Padrón de Habitantes. Considera que puede tratarse de irregularidades que modifican el Censo, lo que pone en conocimiento de la Oficina encargada de su gestión.
- El informe del Alcalde hace referencia a otros asuntos y desestima las irregularidades imputadas: así, sobre la alusión a que no permite el crecimiento del pueblo para llegar a los 100 habitantes y que

se constituya Ayuntamiento en vez de funcionar como concejo abierto señala que es falsa, puesto que todas las solicitudes de empadronamiento han sido aceptadas, sin rechazar ninguna; rechaza la acusación de su posible la intervención en la formación del Censo de residentes en el extranjero, puesto que como se ha indicado se gestiona por los consulados correspondientes; y en cuanto a la denuncia de que él no vive en Los Pintanos, manifiesta que todos los días está allí por tener una explotación agraria que ha de atender, que la situación de no vivir allí de forma permanente estando empadronado es muy común y que, en caso de hacer una depuración del Padrón en términos tan estrictos, afectaría a la mayoría de los empadronados en el municipio, por lo que estima que debe prevalecer el criterio de vinculación con el mismo, que resulta muy diferente a organizar de forma intencionada un empadronamiento masivo con finalidad meramente electoral.

Por parte de la Delegación Provincial de Zaragoza de la Oficina del Censo Electoral se nos ha remitido diversa documentación que acredita los extremos indicados en el informe del Alcalde de Los Pintanos resumido en los párrafos anteriores.

SEXTO.- La Delegación Provincial de Zaragoza de la Oficina del Censo Electoral nos ha comunicado que los nuevos empadronados figuran en el Censo electoral que regirá las próximas elecciones municipales, una vez aceptadas las reclamaciones presentadas en el periodo de exposición pública de los listados. Este extremo ha sido corroborado por el propio Ayuntamiento de Los Pintanos, que ha enviado una copia de la parte del censo electoral en el que se hallan inscritos los nuevos vecinos.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- El Padrón Municipal de Habitantes y el Censo electoral.

El artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, define al Padrón municipal como un registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio, constituyendo sus datos prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo.

La inscripción es obligatoria, por lo que toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente; en caso de vivir en varios municipios la inscripción deberá realizarse únicamente en el que se habite durante más tiempo al año. Según establece la Sentencia del Tribunal Constitucional 308/1994, de 21/11/94, el concepto legal indeterminado de residencia habitual se refiere tanto a la permanencia en la localidad, desde el punto de vista temporal, como desde una perspectiva de realidad y efectividad. Deben concurrir las notas de habitualidad y "animus manendi" en la residencia elegida, y aunque ni la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local ni el Reglamento de Población exigen una justificación plena de la residencia habitual en el municipio de empadronamiento a los vecinos, estas circunstancias deberán concurrir y podrán ser comprobadas por el Ayuntamiento.

La condición de vecino, que lleva implícitos, entre otros, los derechos a ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral y a participar en la gestión municipal, se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón.

Para ello, junto a los datos necesarios de identificación personal (nombre y apellidos, sexo, domicilio habitual, nacionalidad, etc.), la referida Ley de Bases del Régimen Local señala en su artículo 16 que la inscripción en el Padrón municipal contendrá los datos que puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral.

Aún siendo documentos diferentes en su concepción y finalidad, la relación entre el Padrón Municipal de Habitantes y el Censo electoral es estrecha. Así, la normativa de Régimen Local encomienda a los Ayuntamientos la formación, actualización, revisión y custodia del padrón municipal, que realizará de acuerdo con las normas aprobadas conjuntamente por los Ministerios de Hacienda y de Administraciones Públicas a propuesta del Consejo de Empadronamiento; a estas entidades compete igualmente, a tenor de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, la tramitación de oficio de la inscripción en el Censo electoral de los residentes en su término municipal, que tiene igualmente carácter obligatoria. A tal fin, los Ayuntamientos remiten periódicamente al Instituto Nacional de Estadística las variaciones residenciales que puedan afectar al Censo electoral: altas y bajas de residentes mayores de edad, de los que cumplen dieciocho años entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año siguiente y aquellos otros que han adquirido la mayoría de edad en el año en curso sin haber sido inscritos como menores en la revisión anterior.

Con estos datos, a los que se unen los provenientes de los Consulados para los españoles residentes en el extranjero y de los Registros Civiles y Registro de Penados y Rebeldes, la Oficina del Censo Electoral elabora las listas del censo, que se exponen públicamente en cada revisión anual del mismo. Asimismo, de forma previa a la celebración de elecciones, las listas electorales vigentes en los municipios y consulados se exponen al público a partir del quinto día siguiente a la convocatoria, al objeto de que los interesados puedan consultarlas y presentar las alegaciones que estimen convenientes, de forma que el Censo cumpla adecuadamente su misión de servir de base al ejercicio del derecho fundamental de sufragio recogido en nuestra Constitución.

Segundo.- Competencias municipales en cuanto al Padrón de Habitantes.

Como se ha expresado anteriormente, la formación, actualización, revisión y custodia del padrón municipal corresponde a los Ayuntamientos. Estas tareas vienen minuciosamente reguladas en normativa general de Régimen Local: Ley de Bases y Reglamento de Población y Demarcación Territorial, principalmente, y en las numerosas instrucciones y directrices emanadas de la Administración del Estado, principalmente a través del Instituto Nacional de Estadística.

Ciñéndonos al caso que nos ocupa, relativo a la inscripción de ciudadanos que solicitan el alta en el Padrón Municipal de Habitantes, el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, modifica sustancialmente el sistema establecido por

el Título II del Reglamento de Población y Demarcación Territorial aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio. De acuerdo con la anterior normativa, las personas que cambiasen de residencia dentro del territorio español estaban obligadas, en primer lugar, a solicitar del Ayuntamiento en cuyo Padrón estuviese inscrito la baja como residente, debiendo consignar el nombre del municipio en el que se vaya a residir; una vez recibida esta solicitud, el Ayuntamiento acuerda la baja en el Padrón y expide certificado expresivo de la misma, que se entrega al interesado para que solicite el alta como residente en el nuevo municipio dentro del plazo de treinta días a partir de la fecha en que se otorgue la baja en el de procedencia; a su solicitud acompañaba la certificación de baja antes indicada y debía acreditar, de forma suficiente, que reunía los requisitos legales establecidos a este objeto. La solicitud de residencia antes indicada se resolvía por el Alcalde, notificándose esta resolución al interesado.

Actualmente, el artículo 70 del Reglamento dispone que *“Cuando una persona cambie de residencia deberá solicitar por escrito su alta en el padrón del municipio de destino, el cual, en los diez primeros días del mes siguiente, la remitirá al municipio de procedencia, donde se dará de baja en el padrón al vecino trasladado sin mas trámite”*. Este sistema supone una simplificación del anterior sin merma de su eficacia y le ahorra al ciudadano trámites y traslado de documentación, que ahora realizan los Ayuntamientos. El tenor literal de este precepto da a entender que el cambio de residencia debe asumirse de forma inmediata por el municipio de destino, que deberá comunicarlo al municipio de procedencia para la baja del vecino trasladado en el correspondiente padrón.

Sin embargo, esta inmediatez en el trámite ha de entenderse circunscrita al contenido y finalidad del Padrón Municipal, que como ya se ha dicho es un registro administrativo de los vecinos que residen en un municipio. Por ello, el elemento de la residencia es fundamental de cara al empadronamiento, señalando el artículo 54 del Reglamento de Población y Demarcación Territoria que la inscripción deberá hacerse en el padrón del municipio en el que se resida habitualmente, y que quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante mas tiempo al año; para el aseguramiento de estas condiciones el artículo 59.2 faculta al Ayuntamiento para 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. En el mismo sentido, el artículo 62 impone a los Ayuntamiento realizar las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones de modo que los datos contenidos en estos concuerden con la realidad, y establece una ejecución sustitutoria por parte del Instituto Nacional de Estadística, previo informe del Consejo de Empadronamiento, si el Ayuntamiento no llevare a cabo estas actuaciones.

Por tanto, si quedara acreditado que la residencia efectiva en el municipio de Los Pintanos declarada en la petición de empadronamiento por los solicitantes fuese simulada y aparente, y no real y efectiva, nos encontraríamos en un supuesto de fraude de ley, pues la solicitud de inscripción en el Padrón municipal efectuada en cumplimiento del derecho y obligación dispuesto en el artículo 15 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local es en principio aparentemente lícita, para convertirse después en ilegal, ya que en ningún momento la intención de los

solicitantes sería residir habitualmente en ese lugar, sino conseguir el beneficio de poder votar allí en las elecciones municipales.

El fraude de ley se define legalmente en el artículo 6.4 del Código Civil como “los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir”. Para que pueda apreciarse fraude de ley es imprescindible, según establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 23/03/89, *“la constatación de una conducta con apariencia de licitud que posibilite al amparo de la norma legal vigente, la obtención de un beneficio no debido ni pretendido por la norma a la que se acoge quien con su actuar procede anómala o irregularmente (S. 16 junio 1986), siendo preciso para que un acto o serie de actos puedan declararse que han sido realizados en fraude de ley, que, quien lo propugna suministre al juzgador los elementos de hecho precisos para llevar a su ánimo el convencimiento de que con el procedimiento empleado se pretendió evitar la incidencia de una norma dictada para regular otro supuesto”*.

Por ello, teniendo el Ayuntamiento facultades para comprobar la concurrencia de los requisitos que dan derecho u obligan al empadronamiento y la veracidad de los datos declarados por los vecinos a fin de que el padrón se corresponda en todo caso a la realidad, podría advertir, tanto en el acto por el que se inscribe el interesado como después por medio de expediente de revisión de oficio o de baja de la inscripción, el fraude de ley que puede comportar la inscripción en el Padrón municipal de quien no tenga la residencia habitual, e incluso, en ese caso, podría denegar la inscripción en el Padrón de habitantes a quienes no tienen intención o ánimo de residir habitualmente en el municipio. En este segundo caso, la resolución, debidamente motivada, deberá ser comunicada de inmediato a los interesados, de forma que puedan interponer los recursos que la vigente legislación les otorga en defensa de su derecho.

Tercero.- Actuaciones municipales en el presente caso

De la información contenida en el escrito de queja y la documentación aportada posteriormente por el Ayuntamiento de Los Pintanos y por la Oficina del Censo Electoral del Instituto Nacional de Estadística se desprenden los siguientes datos:

- El firmante de la queja y su familia presentaron en el Ayuntamiento de Los Pintanos el día 28/01/03 hoja de empadronamiento con los datos completos de los cuatro, junto con sendas autorizaciones para realizar este trámite a favor de una de ellas y fotocopias de los respectivos D.N.I. y del recibo del impuesto de bienes inmuebles de la finca en que pretendían realizar el empadronamiento.
- De acuerdo con las copias de las resoluciones de Alcaldía por la que se determina efectuar los empadronamientos, en diferentes fechas se presentaron varias solicitudes a estos efectos: el 03/12/02, de siete personas; el 07/01/03, de cinco; el 14/01/03 hay cuatro solicitudes: una de una persona, dos de dos y otra de cinco personas; el 28/01/03, de los cuatro antes citados; el 29/01/03, de tres; y el 11/02/03, de una. La fecha de presentación ha sido determinada por la

que se cita en las referidas resoluciones para que surta efectos el empadronamiento.

- Ante las dudas suscitadas en el Ayuntamiento sobre la procedencia de estos empadronamientos y la realidad del carácter de residencia habitual que este acto supone, amparada en la circular de la Oficina del Censo electoral antes citada, la resolución quedó en suspenso y el Alcalde solicitó asesoramiento en la Dirección General de Administración Local y Política Territorial de la diputación General de Aragón y en la Delegación Provincial del Instituto Nacional de Estadística, tras lo cual, siguiendo el consejo de esta última, procedió a realizar los empadronamientos.
- Todos los empadronamientos efectuados tras las resoluciones del Alcalde de Los Pintanos de fecha 7/03/03 han sido incorporados al censo electoral de ese municipio, pudiendo los interesados ejercer su derecho al voto en el mismo.

Dada la pequeña entidad del municipio de Los Pintanos y la inexistencia de circunstancias exteriores que, fuera de encontrarnos en un período electoral y la intención de ejercer este derecho para las elecciones municipales en el mismo, justifican la masiva afluencia de nuevos vecinos al mismo, resultan comprensibles las dudas que las numerosas peticiones de empadronamiento formuladas en tan poco espacio de tiempo han suscitado en el Alcalde y determinado la búsqueda de asesoramiento antes de resolver, si bien estimo que la resolución debería haberse dictado, en uno u otro sentido, con mayor rapidez, de forma que se facilite a los interesados conocer la postura del Ayuntamiento sobre su petición y, si no están conformes, presentar los recursos que estimen convenientes en defensa de su derecho.

III.- RESOLUCIÓN.

Por todo lo anteriormente expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular al Excmo. Ayuntamiento de Los Pintanos la siguientes Sugerencias:

Primera.- Que en sucesivas peticiones de empadronamiento que se presenten en ese Ayuntamiento adopte, a la vista de las circunstancias de cada caso, la resolución que proceda en el plazo mas breve posible y que, en caso de ser desfavorable a las pretensiones de los nuevos vecinos, motive debidamente esta resolución y se la comunique a los interesados en la forma habitual para la notificación de los actos administrativos, con expresión de los recursos que procedan contra la misma de forma que puedan hacer valer sus derechos en la forma prevista en la Leyes.

Segunda.- Que, por sus propios medios o con la colaboración del Instituto Nacional de Estadística prevista en el artículo 62 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial adopte las medidas oportunas para mantener actualizado el Padrón de Habitantes de forma que sus datos concuerden con la realidad y se evite el eventual fraude de ley que podría derivar de inscripciones en el Padrón municipal

a favor de personas que residen la mayor parte del año en otras localidades y, sin tienen intención o ánimo de residir habitualmente en Los Pintanos, únicamente se empadronan para conseguir derechos que la legislación atribuye en exclusiva a los vecinos del municipio.

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.

21 de Mayo de 2003

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE