

Expte.

DI-811/2011-5

**Excmo. Sr. Alcalde-Presidente
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50001 Zaragoza**

SUGERENCIA

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 12 de mayo de 2011 tuvo entrada en esta Institución escrito de queja cuyo número de referencia es el que consta en el encabezado de esta resolución.

En dicho escrito se hacía alusión a los siguientes hechos:

Hasta principios del año 1996, D^a AAA, con DNI:....., se encontraba empadronada en c/ JJJ, nº, 5^o C, de Zaragoza (Distrito ..., Sección ..., hoja ...).

Ese mismo año, la sra. AAA cambió de domicilio (entre febrero y abril) a la c/ HHH , piso ..., puerta 3^a, y acudió al Ayuntamiento de Zaragoza para que el padrón recogiera su nuevo domicilio. Tras dicho cambio ante el Consistorio, también procedió a modificar el domicilio del DNI y el que constaba en su tarjeta sanitaria, entre otros.

Desde que se produjo la modificación de su domicilio en el padrón, en el censo electoral siempre ha constado como empadronada en c/ HHH, donde continúa viviendo en la actualidad. Por su parte, el Ayuntamiento de Zaragoza siempre ha dirigido a esta dirección sus comunicaciones, donde la sra. AAA las ha recibido puntualmente. Igualmente, en su información fiscal, desde 1996, siempre ha aparecido este domicilio

El problema ha surgido recientemente. Así, al solicitar D^a AAA este año un histórico del padrón para obtener la "Tarjeta Ciudadana", resultó que, según le indicó el Ayuntamiento de Zaragoza, la interesada constaba como empadronada en c/ JJJ nº ..., 5^o C, desde el 30/04/1886 hasta el 01/05/1996, momento en que había causado baja "*por no renovación en el padrón*"; circunstancia ésta que, manifiesta la afectada, no es cierta ya que en el año 1996 sí que acudió al Consistorio a modificar el domicilio que aparecía en su hoja padronal, siendo precisamente ésto lo que le permitió, posteriormente, modificar el domicilio que aparecía en su DNI.

La interesada ha solicitado que se subsane este error y que se le reconozca el empadronamiento realizado en el año 1996 en c/ HHH, con efectos desde dicha fecha. Sin embargo, el Ayuntamiento de Zaragoza sólo le permite empadronarse en dicho domicilio con efectos de la fecha en la que éste nuevo acto se realice, no dando validez alguna al practicado en 1996, con lo que la sra. AAA

perdería su antigüedad padronal en la localidad y le quedaría cerrado el acceso a algunos servicios municipales y autonómicos, como ayudas a la vivienda.

SEGUNDO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 20 de mayo de 2011 un escrito al Ayuntamiento de Zaragoza recabando información sobre la posibilidad de que por parte del Consistorio se subsanara el error observado en el padrón y que afecta a D^a AAA, reconociendo su empadronamiento en el domicilio de c/ HHH con efectos desde el año 1996.

TERCERO.- La respuesta del Ayuntamiento se recibió el día 10 de junio de 2011, y en ella hace constar, textualmente, lo siguiente:

“En relación con su solicitud arriba referenciada y con los datos aportados en la misma, le informo, según consta en nuestro Padrón Municipal de Habitantes, que:

D^a AAA: FIGURÓ empadronada en este Municipio, desde el 30/04/86, hasta el 01/05/96, que causo baja por falta de renovación padronal, siendo su último domicilio en esta Ciudad, en Cl. JJJ, nº ..., 5º - C (acompañamos copia compulsada de las hojas padronales del último domicilio de la interesada, y del que consta en el Censo, los cuales figuran como vacios en 1.996).

Señalar que, el que conste de baja en el Padrón Municipal de Habitantes, no significa que cause baja en el Censo Electoral, son dos registros distintos.

Según lo expuesto anteriormente, no se trata de un error, la baja es a causa de falta de renovación padronal, no pudiendo reconocer el empadronamiento con efectos de 1996, tendría que darse nuevamente de alta en el Padrón Municipal de Habitantes.”

CUARTO.- A la vista de la respuesta emitida por parte del Ayuntamiento de Zaragoza, con fecha 6 de julio de 2011 se solicitó, como ampliación de la información enviada, la remisión de copia de la hoja padronal correspondiente a D^a AAA en la que constara su situación de baja padronal por no renovación. Y ello a la vista de que, en la hoja padronal obrante en el expediente, fechada el 17/05/1996, no constaba dicha situación; antes bien, aparecía como domicilio de la sra. AAA el ubicado en c/ JJJ, nº..., 5º C, de Zaragoza.

QUINTO.- Con fecha 18 de agosto de 2011, el Ayuntamiento de Zaragoza contestó en los siguientes términos:

“En relación con su solicitud arriba referenciada, le informo que, las Hojas Padronales enviadas junto a nuestro escrito de fecha 31 de Mayo de 2011, fueron las que se pasaron por los domicilios correspondientes, cuando se llevo a cabo el Padrón Municipal de Habitantes de 1996, la relacionada con el domicilio C/. JJJ, nº ..., 5º — C, estaba preimpresa, según los datos que constaban en nuestros archivos, no fue firmada ni modificada por los relacionados en la misma, apareciendo la anotación de "vacía", la relacionada con el domicilio C/. HHH, nº ..., 1º — 3', no estaba preimpresa, ya que según nuestros archivos constaba como vacio, circunstancia que se constata ya que la vivienda aparece con la anotación de "vacía", al no cumplimentarse dichas Hojas Padronales, se procedio a la baja en el Padrón Municipal.

Al mismo tiempo, señalar que, de D^a. AAA, consultados nuestros archivos, no

figura ninguna otra inscripción padronal desde 1996.”

SEXTO.- Con fecha 10 de octubre de 2011, esta Institución volvió a solicitar ampliación de la información recibida instando la comunicación de los motivos por los que desde el Ayuntamiento de Zaragoza se procedió a dar de baja de oficio del Padrón municipal de la localidad tras la revisión realizada en el año 1996 a D^a AAA, y ello a pesar de que, tal y como desde el propio Consistorio se informó, la misma constaba domiciliada en c/ Monasterio de Poblet nº 23, 5^o C, y dicho dato no fue modificado en momento alguno por los relacionados en la hoja padronal correspondiente a dicha dirección.

SÉPTIMO.- A nuestra última petición de información, el Ayuntamiento de Zaragoza contestó en fecha 4 de noviembre de 2011 indicando que:

“En relación con su solicitud arriba referenciada, ampliando nuestro escrito de fecha 31 de Mayo de 2.011, le informo, que de acuerdo a la legislación anterior (Ley de Bases 7/1985, Real Decreto 1690/86, de 11 de Julio), el Padrón Municipal de Habitantes se renovaba cada cinco años, dando de baja, a todo aquel que no efectuaba la renovación padronal, como es el caso, así queda reflejado en las Hojas Padronales adjuntas anteriormente, en el año 1996 (Ley 4/1996, de 10 de Enero, Real Decreto de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales 2612/96, 20 de Diciembre), se lleva a cabo una modificación de normativa padronal, quedando establecido un nuevo sistema de gestión continua e informatizada de los Padrones Municipales. En virtud de la mencionada normativa, en el año 1996 se llevó a cabo la última Renovación Padronal.”

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Es objeto de estudio en este expediente la situación que afecta a una particular que, a pesar de haber acudido al Ayuntamiento de Zaragoza entre febrero y abril de 1996 para realizar un cambio de domicilio en el Padrón municipal, dicha petición -como residente en un nuevo domicilio en Zaragoza- no sólo no tuvo reflejo en el Padrón sino que, además, se suma al hecho de que, al parecer, el Ayuntamiento de Zaragoza le dió de baja por falta de renovación padronal en su anterior domicilio en mayo de 1996.

Consecuencia de lo anterior es que, a fecha de hoy, y a pesar de que la interesada ha permanecido residiendo en Zaragoza ininterrumpidamente desde 1996 hasta la actualidad, en el Padrón municipal no existe constancia de ello.

En este sentido, en la medida en que D^a AAA pudo realizar en el año 1996 el cambio del domicilio que constaba en su DNI, podemos concluir que, previamente a dicha actuación, hubo de acudir al Padrón municipal solicitando un volante o certificado de empadronamiento en su nueva dirección y que éste le fue entregado. Antecedente lógico de ello es que en el Padrón municipal, al menos en algún momento del año 1996, se reflejó de alguna manera el citado cambio de domicilio ya que de lo contrario la afectada no hubiera podido obtener el correspondiente volante o certificado de empadronamiento preciso para que se procediera al cambio de la dirección de su domicilio que constaba en su DNI.

También es indicativo el hecho de que D^a AAA, tras realizar su cambio de

domicilio en el Padrón, aparece en el Censo Electoral con su nuevo domicilio de c/ HHH, debiendo recordarse que este Censo se actualiza con los datos del Padrón que, con periodicidad mensual, remiten los Ayuntamientos a la Oficina del Censo Electoral.

De esta manera, el “borrado” o desaparición posterior de los datos de la sra. AAA como residente en su nuevo domicilio de c/ HHH nº..., piso 1, puerta 3ª sólo puede deberse a algún tipo de error de difícil comprensión. Dificultad de comprensión ante lo ocurrido que se ve incrementada ante el hecho de que, en la Hoja Padronal correspondiente al anterior domicilio de la afectada -c/ JJJ nº ..., 5º, c- la interesada sigue constando como residente, aun cuando desde el Ayuntamiento se insista en que fue dada de baja del Padrón municipal por falta de renovación padronal.

SEGUNDA.- Un adecuado tratamiento del caso planteado en la queja nos lleva a estudiar, en primer lugar, las afirmaciones realizadas por el Ayuntamiento de Zaragoza relativas al hecho de que Dª AAA no consta en el Padrón Municipal de Zaragoza porque fue dada de baja de oficio, al parecer en mayo de 1996, “por falta de renovación padronal”.

Al respecto cabe decir que las bajas padronales de oficio realizadas con motivo de la renovación padronal de 1996 y que se fundan en la falta de cumplimentación de las Hojas Padronales por los interesados pueden ser objeto de revisión en tanto en cuanto, de acuerdo con la normativa de aplicación, esta omisión podría ser motivo de sanción económica, pero no de baja padronal.

Así, en el RD 1690/1986 El Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, en la redacción vigente en el momento en que se produjo la mencionada baja de oficio, se establecía que:

Artículo 70:

"1. Para realizar la renovación quinquenal del Padrón se repartirán, a domicilio, las hojas de inscripción, que serán cubiertas en todos sus datos por la persona principal de la familia o quien le sustituya en sus deberes, firmándolas con sus nombres y apellidos.

2. La obligación de cumplimentar las hojas de inscripción padronal comprenderá, en el momento de la renovación, a todas las personas que residan o se encuentren circunstancialmente en el término municipal.

3. Por lo que respecta a las personas que se encuentren circunstancialmente en el término municipal, la cumplimentación de la hoja de inscripción padronal no surtirá efecto en cuanto a petición de inscripción en el Padrón como transeúnte, siendo preciso que se solicite expresamente, si así lo desearan, de acuerdo con lo previsto en el Art. 55.4. El Ayuntamiento podrá comprobar, por sí o por medio de sus agentes, todos los datos consignados en las hojas de inscripción, exigiendo al efecto la presentación del documento nacional de identidad, el Libro de Familia u otros documentos análogos."

Artículo 72:

"1. Con ocasión de la renovación padronal quinquenal, los residentes inscritos se clasificarán en residentes presentes y residentes ausentes.

2. Serán inscritos como residentes presentes aquellos que en el momento de la renovación padronal se hallen en el término municipal.

3. Serán inscritos como residentes ausentes aquellos que en el momento de la renovación padronal se encuentren fuera del término municipal. "

Artículo 87:

" La negativa de los españoles y extranjeros que vivan en territorio español a cumplimentar las hojas de inscripción padronal, la falta de firma en éstas, las omisiones o falsedades producidas en las expresadas hojas o en las solicitudes de inscripción, así como el incumplimiento de las demás obligaciones dimanantes de los preceptos anteriores en relación con el empadronamiento, serán sancionadas por el Alcalde conforme al Art. 59 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad a que hubiera lugar. "

Artículo 59 RD. 781/1986:

"Las multas por infracción de ordenanzas no podrán exceder, salvo previsión legal distinta,

de 25.000 pesetas en Municipios de más de 500.000 habitantes; de 15.000 pesetas en los

de 50.001 a 500.000; de 10.000 pesetas en los de 20.001 a 50.000;

de 5.000 pesetas en los de 5.001 a 20.000,

y de 500 pesetas en los demás Municipios."

De la normativa transcrita resulta, por tanto, que la falta de cumplimentación de hojas padronales por los residentes de una localidad era sancionable con multa, pero en ningún caso se preveía que esta omisión conllevara como consecuencia añadida la baja de oficio en el Padrón, que fue lo que, según informó el Ayuntamiento de Zaragoza, acaeció en el caso de la sra. AAA.

A este respecto, sobre unos hechos semejantes a los aquí estudiados, se pronunció el Tribunal Superior de Justicia de País Vasco, en su sentencia nº 139/2002, de 15 de febrero, en los siguientes términos (FJ 3º):

"De la normativa expuesta examinada, así como de cuantos preceptos se incluyen en el Capítulo II del Título II, del Real Decreto 1690/1986 de 11 de julio, se puede inferir la proposición de que en tal normativa late la intención de que el Padrón municipal de cabida e incluya a cuantas personas residan en el municipio o, desde su perspectiva opuesta, que, en la medida de lo posible, ningún residente quede fuera del Padrón municipal; hasta el punto de que las rectificaciones del Padrón sólo vendrán justificadas por los movimientos naturales de población y serán reflejo de las altas y bajas que aquellos provoquen, así como los cambios de residencia o de domicilio.

Por consiguiente, será elemento determinante de la inscripción o, en su caso, de la permanencia en el Padrón, la demostración de la efectiva residencia en el término municipal en cuyo Padrón se interesa el alta o del cambio de residencia o de domicilio que justifique la rectificación del Padrón de procedencia, pues la inclusión en el mismo de una persona no es más que el ejercicio de la libertad de

residencia, que concede el Art. 19 de la CE, haciendo variar la situación jurídica de la misma, influyendo en su capacidad de obrar administrativa, y en la esfera de los derechos privados, originándose por ello, un verdadero status jurídico administrativo, de cuyos derechos y situación no puede ser privado el ciudadano sino en los casos y en la forma establecida por la Ley.

Examinado el expediente administrativo se observa que el recurrente figuró empadronado desde el 9 de abril de 1992 hasta el 30 de abril de 1996, en camino de AAAA, del municipio de BBBB, causando baja de dicho padrón a 1 de mayo de 1996, por no haber cumplimentado las hojas padronales con motivo de la renovación de dicho padrón en 1996; volviendo a causar alta por omisión en fecha 26 de febrero de 1999. No consta, sin embargo, en dicho expediente actuación administrativa alguna encaminada a la comprobación de la residencia del recurrente o de empadronamiento en municipio distinto. Tampoco constan actuaciones relativas a la notificación al recurrente de su baja en el padrón al 1 de mayo de 1996, ni aún resolución motivada en la que se contienda dicha decisión administrativa.

Si a ello se añade que de la prueba practicada, particularmente la documental relativa a los suministros de agua y electricidad en la vivienda del recurrente en la calle camino de AAAA, del municipio de BBBB, como la testifical, resulta acreditada la residencia del recurrente en el municipio a lo largo del período en que permaneció dado de baja en el padrón municipal.

De todo lo cual resulta que, pudiendo el padrón municipal de habitantes ser objeto de rectificación, sin embargo, las modificaciones de aquél deben realizarse conforme a la normativa establecida, sin que sea ajustada a esta normativa una baja en el padrón apoyada en una falta de cumplimentación de las hojas padronales que, en todo caso, serían susceptibles de provocar el inicio de un expediente sancionador por parte de la Administración Local demandada, pero, en caso alguno, de provocar la baja automática del vecino del padrón de habitantes, conforme a la normativa expuesta, razón que necesariamente ha de comportar la estimación del recurso interpuesto y la anulación de la resolución impugnada, al desvelarse contraria a Derecho.”

La doctrina resultante de la sentencia transcrita es aplicable al caso objeto de este expediente. Lo que tiene una especial relevancia en la medida en que, al carecer de apoyo jurídico la baja de oficio por “falta de renovación quinquenal” realizada en el año 1996 por el Ayuntamiento de Zaragoza respecto de la sra. AAA, este acto podría ser susceptible de revisión (si bien también debemos recordar que lo cierto es que, salvo la manifestación del Consistorio en este sentido, en la Hoja Padronal correspondiente a D^a AAA de su domicilio inicial en c/ JJJ no se constancia alguna de haber sido dado de baja del Padrón).

TERCERA.- A lo anterior ha de añadirse que, a la vista de los datos recabados en el expediente y descritos en la Consideración Primera, se desprende que:

1) o bien se ha producido un error en el Padrón municipal en 1996 en cuanto a la consignación del cambio de domicilio solicitado por la interesada -lo que,

en principio, resultaría imputable a la Administración debiendo ésta llevar a cabo todas las actuaciones precisas para subsanarlo y considerar que, desde 1996, la sra. AAA se encuentra empadronada en el domicilio sito en c/ HHH, piso ..., puerta 3ª de Zaragoza

2) o bien, a la vista del contenido de la Hoja Padronal correspondiente a c/ JJJ nº ..., 5º, C, en la que continúa constando la interesada como residente, el Ayuntamiento ha de considerar que ha permanecido residiendo en el mismo ininterrumpidamente hasta la actualidad.

Lo que no resulta admisible es que, dadas las especiales circunstancias que concurren en este caso -errores u/o omisiones en el Padrón municipal de los que ninguna resulta achacable a Dª AAA, la solución que ofrece el Ayuntamiento de Zaragoza sea la de que se proceda a dar de alta el empadronamiento de la afectada en el domicilio de c/ HHH, con efectos desde la fecha de dicha alta, sin retroactividad de efectos a 1996 -año en el que efectivamente se solicitó el cambio de domicilio en el Padrón por la sra. AAA-. Con lo que no constarían en el Padrón -entendemos que de manera injustificada-, como años de residencia en Zaragoza los comprendidos entre 1996 y, ahora ya, 2012.

Así las cosas, consideramos que la fórmula más adecuada para corregir el problema planteado es que el Ayuntamiento de Zaragoza proceda a dar de alta en el Padrón a Dª AAA en su domicilio de c/ HHH, piso ..., puerta 3ª de Zaragoza con efectos retroactivos a la fecha de 1996 en la que solicitó por parte de la interesada el cambio de domicilio al indicado.

En este sentido, la eficacia retroactiva al año 1996 de esta actuación padronal, aun cuando se practicara en el año 2012, es admisible por aplicación del art. 57.3 Ley 30/1992, precepto que admite que:

“Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados y, asimismo, cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas”.

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 Zaragoza la siguiente **SUGERENCIA**:

Que proceda a dar de alta en el Padrón Municipal a Dª AAA en su domicilio de c/ HHH, piso ..., puerta 3ª de Zaragoza, con efectos retroactivos a la fecha de 1996 en la que se solicitó por parte de la interesada el cambio de domicilio al indicado.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no

superior a un mes me comuniqué si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 12 de enero de 2012

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE