



Excmo. Ayuntamiento XXX
Ilmo. Sr. Alcalde
XXX
(Zamora)

Asunto: Solicitud de alta en el Padrón de habitantes / Resolución

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **238/2023**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

La reclamación cuestionaba la tramitación del alta en el Padrón de habitantes por cambio de residencia de una persona que había presentado su solicitud en el Registro municipal el XXX (XXX).

El autor de la queja manifestaba que el solicitante había recibido varias llamadas de teléfono de la Alcaldía para informarle que podía tardar hasta tres meses en resolver su solicitud y que debía entregar por escrito el motivo por el cual quería empadronarse en el municipio. Aportaba la copia de otro escrito presentado por la misma persona XXX (número XXX) para pedir explicaciones sobre por qué no había sido empadronado, situación que continuaba en el momento de presentar la reclamación.

Iniciada la investigación oportuna, esta Defensoría solicitó información del Ayuntamiento sobre la cuestión planteada.

El informe municipal, suscrito el XXX, hacía constar lo siguiente: *“estamos esperando todavía que el interesado aporte la documentación que requerimos para subsanar su solicitud, sin la cual no podemos proceder a darle de alta en el Padrón, requerimiento que le hemos hecho por todas las formas posibles sin tener a día de hoy ninguna contestación”*.

No ha enviado el Ayuntamiento ninguna documentación complementaria pese a haberle requerido expresamente la copia del expediente administrativo, ni consta qué documentación fue requerida y no fue aportada por el solicitante del empadronamiento.

El reclamante informó a esta Procuraduría que la Alcaldía XXX había dictado resolución en los siguientes términos:



«PRIMERO. Declarar que el silencio administrativo producido en el expediente XXX, relativo a alta en el padrón municipal es estimatorio por las razones anteriormente apuntadas.

SEGUNDO. Que por el Secretario se emita certificado acreditativo del silencio producido con efectos estimatorios en el procedimiento relativo al expediente XXX, de alta en el padrón municipal desde el día XXX y certificación de silencio administrativo, solicitud iniciada en fecha XXX mediante solicitud de (...).

También le recordamos que para ejercer su derecho al voto en las próximas elecciones generales tendrá que hacer una “reclamación a los datos de inscripción en el censo electoral con referencia al censo vigente para una elección” dirigida al INE, en el que le ofrecemos nuestra ayuda o asesoramiento de cualquier tipo para este asunto».

Señalaba el reclamante que esa actuación realizada fuera de plazo le había impedido participar en las elecciones locales celebradas el 28 de mayo de 2023 y aportaba la copia de la comunicación del cambio reflejado en el Censo electoral XXX.

La lectura de la resolución de la Alcaldía de XXX evidencia que la estimación no fue expresa sino presunta y que no produjo ningún efecto hasta que la persona que pretendía el empadronamiento formuló una solicitud XXX (a la que hace referencia el texto de la resolución) para que se expidiera una certificación acreditativa del silencio positivo producido. Teniendo en cuenta que la solicitud se recibió el XXX, en los tres meses siguientes debió realizar los actos de trámite -en caso de que fuera necesario realizar alguno-, así como dictar la resolución y notificarla, siendo la fecha límite para hacerlo el XXX.

Como antecedentes fácticos recoge la resolución de la Alcaldía que una vez recibida la solicitud de empadronamiento se realizaron diversas “*notificaciones infructuosas*” requiriendo al solicitante que aportara documentación para practicar el empadronamiento: “*Examinado el expediente administrativo, que tuvo su inicio desde su primera solicitud el día XXX, hemos observado que todos los requerimientos que se le hizo posteriormente a la misma resultaron ser notificaciones infructuosas, por tanto, todos los actos realizados por esta administración posteriores a su solicitud se consideran como si no hubieran existido*”.

Los términos notificaciones infructuosas se reservan para aquellas que no han llegado a conocimiento de los interesados por causas no imputables a la Administración, circunstancia que ha de ser publicada como anuncio en el boletín oficial del Estado (artículo 44 Ley 39/2015). Por otro lado, el intento de notificación efectuado en legal forma y debidamente acreditado es suficiente para entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, siendo las



notificaciones válidas y producen efectos cuando la Administración ha actuado diligentemente para hacer llegar a la persona interesada el acto de que se trate.

Cuando el interesado rechaza la notificación de una actuación administrativa ha de hacerse constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y el medio, dando por efectuado el trámite y siguiéndose el procedimiento.

En este supuesto, sin embargo, no acredita haber realizado ningún requerimiento, ni practicado o intentado ninguna notificación, es mas afirma que se consideran “*como si no hubieran existido*”. Por otra parte no sería conforme a derecho exigir a quien pretende empadronarse y ha proporcionado todos los datos precisos, que exprese el motivo de su solicitud mas allá del reflejado “*cambio de residencia*”, como tampoco pedirle que aporte algún documento que no tenga su justificación en la facultad del Ayuntamiento de comprobar la veracidad de los datos consignados en la solicitud.

Esa facultad de comprobación tiene su fundamento jurídico en el artículo 17 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que atribuye a los Ayuntamientos la formación del Padrón y el mantenimiento de su datos actualizados en concordancia con la realidad.

Los Ayuntamientos pueden llevar a cabo comprobaciones para verificar la exactitud de los datos reflejados en el Padrón de habitantes a efectos del alta, conforme determina el Reglamento de Población y Demarcación de las entidades locales, aprobado por Real Decreto 169/1986, de 11 de julio, cuyo artículo 59.2 dispone que el Ayuntamiento podrá 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.

El artículo 70 del Reglamento de Población disciplina directamente el cambio de residencia de las personas y su reflejo en el Padrón municipal, imponiendo a quienes cambien de residencia la obligación de solicitar por escrito alta en el Padrón del municipio de destino y a los dos municipios afectados los siguientes deberes: a) El Ayuntamiento del municipio de destino viene obligado a remitir la solicitud de alta presentada al municipio de procedencia con la mayor celeridad (en los diez primeros días del mes siguiente) y sin establecer trámite alguno, b) El Ayuntamiento del municipio de procedencia dará de baja en el Padrón al vecino trasladado sin más trámite.

Por consiguiente, conforme a las prescripciones del Reglamento de Población, la inscripción por alta en un municipio procediendo de otro en el que estuviera inscrita la persona es automática, al menos ese automatismo ha de predicarse como regla general.



La Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, establece que el Ayuntamiento remitirá al Instituto Nacional de Estadística (INE), en los ficheros de variaciones mensuales, las altas por cambio de residencia producidas en el mes, quien tras realizar su función de coordinación, las comunicará a los municipios de procedencia resultantes del contraste con su base padronal. Con esta comunicación se considerará cumplida la obligación de los Ayuntamientos establecida en el artículo 70 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

Esa Resolución conjunta de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local de 2020 (que sustituye a la anterior de 2015), entre las consideraciones generales del apartado primero, enumera las siguientes:

“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 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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 39.3 de



la Ley 39/2015 (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 (artículo 24 de la Ley 39/2015), desde la fecha de su solicitud”.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 16 de junio 2004 estudia la denegación del empadronamiento por sospecha de fraude, para influir en el censo electoral y proceso consiguiente. Aunque el Tribunal desestima el recurso contra la denegación del alta interesa destacar el siguiente razonamiento que realiza con carácter general: *“Ha de partirse de que, como se sostiene por la representación de la parte actora, la denegación de la inscripción en el padrón municipal de habitantes de un vecino puede, efectivamente, vulnerar el derecho fundamental de libertad de residencia y, en conexión con el mismo, el de participación en condiciones de igualdad en los asuntos públicos; y ello, como se alega, porque, por un lado, el primero va más allá de la simple elección del lugar para vivir y conlleva también la posibilidad de ejercitar de manera efectiva los derechos que se anudan a la residencia elegida; y por otro lado, en el ámbito del segundo de dichos derechos, la inscripción en el padrón permite obtener la condición de vecino del municipio que es presupuesto inexcusable para el ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo en los términos establecidos en la legislación electoral y de participación en la gestión municipal -artículos 15 y 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril-*

Ahora bien, tratándose el derecho a la libertad de residencia de un derecho de configuración legal, la cuestión ha de centrarse en si concurrían en los recurrentes los requisitos legalmente establecidos para su inscripción, como pretendían (...)”.

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 30 de noviembre de 2022, considera que para causar alta en un determinado Padrón municipal no cabe exigir que a la fecha de solicitud se venga residiendo habitualmente en el municipio de destino: *“Ciertamente el artículo 15 LBRL impone la obligación de toda persona que viva en España de inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente; prescripción legal que, interpretada literal y aisladamente conduciría a impedir el cambio de empadronamiento hasta que se llevara residiendo en el municipio de destino habitualmente. Ahora bien ni el artículo 16.2 LBRL ni el artículo 57 del Reglamento de Población y Demarcación territorial de las entidades locales exigen reseñar con la solicitud de inscripción -ni siquiera con carácter voluntario- dato alguno en orden a acreditar de un modo u otro la residencia durante un determinado tiempo en el municipio de destino. Es cierto que el artículo 59.2 habilita al Ayuntamiento para comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos (en su solicitud de alta en el padrón de un municipio) exigiendo la presentación de determinados documentos, pero ninguno*



de ellos en orden a acreditar su residencia en el municipio con anterioridad a la fecha de solicitud”. El Tribunal consideró que la negativa a su inscripción en el Padrón había vulnerado el derecho fundamental del recurrente a elegir su lugar de residencia basándose en que “la autoridad municipal no puede indirectamente adoptar medidas que obstaculicen la libertad de residencia de las personas (tratándose de personas, su libertad de establecimiento va de suyo que incluye la de residencia). La negación a dar de alta en el Padrón municipal de habitantes- cuando no se ajuste estrictamente a la ley- supone indirectamente un obstáculo ilegítimo a la libertad de residencia, porque lleva consigo la negación a la adquisición de la condición de vecino y, con ello, el ejercicio de derechos de naturaleza pública tan fundamentales como el de ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral (se puede ser elegible en las elecciones municipales sin ser vecino, pero no ser elector precisamente del Ayuntamiento) ... Ciertamente el derecho al empadronamiento en un determinado municipio queda sujeto a las condiciones establecidas por la ley y su desarrollo reglamentario. Un derecho en términos estrictos distinto al derecho fundamental a la elección de residencia, aunque este segundo - como en general los demás derechos fundamentales, por todas SSTC 5/1981, 22/ 1984, 57/ 1994, 292/2000- no sea un derecho absoluto. Lo que ocurre es que las normas acerca de las exigencias para causar alta en un determinado Padrón municipal no pueden interpretarse de modo tal que indirectamente obstaculicen el ejercicio del derecho fundamental a la elección de la residencia. Y es obvio que se obstaculiza sobremanera la opción de residir en un determinado lugar del territorio nacional si no se facilita el empadronamiento en el municipio”.

La sentencia del Tribunal Superior de Castilla y León, de 2 de diciembre de 2022, afirma también que *“al no requerirse un tiempo de residencia previa en el municipio, 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, ha de proceder a realizar su inscripción en el Padrón sin más trámites, siendo efectiva desde ese momento y sin que sea posible otorgarle efectos retroactivos”*. El mismo Tribunal destaca en la sentencia de 14 de diciembre de 2022 que *“ha de ser la administración quien, para denegar esa inscripción ha de practicar prueba en tal sentido”*.

En el caso examinado en este expediente la inscripción padronal no fue denegada pero el alta no se llevó a cabo por el Ayuntamiento en el momento de recibir la solicitud, habiendo reflejado todos los datos precisos para hacerlo; tampoco ha acreditado el Ayuntamiento que estuviera legalmente justificado realizar algún acto de trámite que, además, tampoco se llevó a cabo en el plazo legalmente previsto y que la propia Administración ha considerado como “inexistentes”, por lo que con ese proceder pudo haberse infringido el derecho del solicitante a su participación en los asuntos públicos.



En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

PRIMERA: La tramitación de la solicitud de alta en el Padrón de habitantes por cambio de residencia presentada en el Registro municipal XXX (XXX) no se ajustó a las normas legales y consideraciones precedentes.

SEGUNDA: Las solicitudes de alta en el Padrón de habitantes que formulen los ciudadanos por cambio de residencia han de dar lugar a la inscripción sin más trámite, siempre que acrediten su identidad, representación y residencia real, según las normas legales y reglamentarias expuestas y las instrucciones técnicas dirigidas a los ayuntamientos para su gestión.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López