



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

Asunto: Alta en el Padrón de habitantes / requisitos / 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 **166/2023**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

La queja cuestionaba la exigencia de una declaración responsable de la exactitud de los datos aportados para dar de alta en el Padrón de habitantes por cambio de residencia a (...), advirtiendo que el empadronamiento podría ser denegado si no tuviera la residencia habitual en el municipio en el momento de la solicitud.

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

En atención a dicha petición se remitió informe en el cual se hacía constar que *“el requerimiento que se le hizo a la persona interesada en este procedimiento, fue un procedimiento iniciado por petición de órgano superior, específicamente el Instituto Nacional de Estadística, que fue el órgano que nos hizo un requerimiento de comprobación de los últimos empadronados debido al gran número de personas dadas de alta en el padrón de la entidad en el mes de XXX, ya que le pareció desproporcional el número de altas producidas en un solo mes en un municipio que supera poco más de cuarenta habitantes.*

Dicho requerimiento se le hizo siguiendo las instrucciones del INE y a las personas referidas en el mencionado requerimiento. El requerimiento que se le hizo a XXX en este asunto, consistió en una comprobación de los requisitos normativos en materia de residencia y empadronamiento, según instrucciones de dicho órgano.

Tenemos que informarle que este procedimiento en cuestión, solo ha consistido en labores de comprobación y de inspección a petición de un órgano superior; y que esta entidad local tiene la potestad de hacer en base a la facultad de comprobación e inspección que tiene toda administración pública para la verificación del cumplimiento de los requisitos en base al acto que en este caso haya dictado la misma entidad local en razón a su competencia.



Estamos a la espera que el INE nos dé una respuesta a nuestra contestación a su requerimiento cuyo objeto es el resultado de dicha comprobación, y que, por tanto, no se ha tomado ninguna medida o consecuencia del resultado de la comprobación, por tanto, no hay ningún derecho que haya resultado afectado por el momento, ni de la interesada en este caso, ni de los demás afectados por esta comprobación instada por el INE.

Por otra parte, el expediente en cuestión lo tiene el Ayuntamiento y XXX lo puede requerir en cualquier momento personándose como persona interesada en este procedimiento, cosa que no ha hecho por el momento. En el caso de que se lo hayamos negado a la persona interesada, entenderíamos que nos requieran el expediente completo, ya que se habrían infringido el derecho que tienen los interesados en cualquier procedimiento de acceso completo al expediente.

El hecho de que no haya sido afectado ningún derecho, y el hecho de que la persona no nos haya requerido el expediente como interesada, nos da a entender que no hay motivos para que dicho expediente salga del Ayuntamiento. De lo contrario, estaríamos poniendo en riesgo la autonomía local constitucionalmente garantizada y desarrollada en toda la legislación sectorial que regulan las competencias municipales, ya que estaríamos admitiendo el control de esta entidad local a instancia de vecinos que, sin fundamento alguno, ni jurídico ni competencial, han denunciado actos de comprobación de esta entidad que están regulados por ley y que ni siquiera han tenido consecuencia jurídica”.

Esta Defensoría decidió la admisión de la queja y el inicio de las actuaciones de investigación en virtud de las facultades otorgadas en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución del Procurador del Común, siendo obligación de las autoridades, funcionarios y personal de la Administración consultada aportar los datos, expedientes o cualquier clase de documentos que permitan llevar a cabo adecuadamente la actuación investigadora, sin que la remisión quede condicionada a que la persona afectada haya solicitado acceder al expediente administrativo.

Según afirma el reclamante la solicitud de alta se presentó en el mes XXX y con fecha XXX la solicitante recibió el requerimiento para que aportara la declaración responsable.

La exigencia de formular una declaración responsable para dar de alta en el Padrón por cambio de residencia fue examinada en un expediente anterior en el que esta Defensoría formuló a ese mismo Ayuntamiento una resolución el pasado 28 de noviembre. Dicha resolución expresaba los criterios que deben regir estas situaciones, y que hemos de reiterar con respecto a la solicitud de alta por cambio de residencia formulada por otra persona.



Afirma que esa declaración responsable se exigió para atender un requerimiento del Instituto Nacional de Estadística que había iniciado un procedimiento de comprobación de incremento de electores detectado en el mes XXX.

Como se expuso entonces, el hecho de que la Delegación Provincial del INE en Zamora hubiera apreciado un incremento de altas en el Censo Electoral en un determinado mes no puede interferir la tramitación de los procedimientos de inscripción en el Padrón de habitantes, puesto que se trata de procedimientos distintos cuya tramitación corresponde a Administraciones distintas que actúan dentro del ámbito de sus competencias.

Aunque no ha enviado el Ayuntamiento la copia del requerimiento del INE, es posible que se realizara en el marco del control de altas en el Censo Electoral que puede llevar a cabo con la colaboración de los Ayuntamientos, en la forma prevista en la instrucción de la Resolución de 24 de febrero de 2006 de la Oficina del Censo Electoral.

Dicha Resolución establece un procedimiento de control de las altas en el Censo Electoral mediante el que se trata de confirmar con los Ayuntamientos que tales altas se corresponden con la residencia habitual de los electores en el municipio. El apartado 2 se refiere al “control de altas”:

“2.1. Las cifras de electores por municipios, y por entidades locales menores en su caso se publicarán en internet a través de la página www.ine.es mensualmente. A los municipios que tengan variaciones especialmente significativas a juicio de la OCE y con carácter general para los que tengan hasta 2.000 electores, la Delegación Provincial de la OCE les enviará las cifras de sus electores para su difusión en el tablón de anuncios del ayuntamiento.

2.2. Contra las cifras de electores publicadas se podrán presentar reclamaciones en la Delegación Provincial de la OCE, que deberán estar motivadas y estarán referidas únicamente a las cifras de electores publicadas, y no a inscripciones individuales de electores.

2.3. En los supuestos contemplados en los apartados 2.1 y 2.2 de esta instrucción, la Delegación Provincial de la OCE podrá requerir del Ayuntamiento que certifique que se han realizado todas las comprobaciones necesarias para verificar que los electores inscritos en el Censo Electoral del municipio por haber sido altas en su Padrón en el mes considerado, residen realmente en el municipio y en el domicilio donde figuran empadronados, sin que sea suficiente con la mera aportación de las hojas de empadronamiento, certificación que será enviada a la Delegación Provincial de la OCE en el plazo de 10 días.



2.4. *El ayuntamiento notificará a las personas dadas de alta en el mes considerado la obligación de inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente, advirtiéndole que la falsedad puede ser considerada como infracción electoral y sancionada con multa de 30,01 euros a 601,01 euros, conforme a lo dispuesto en el artículo 153.1 de la LOREG. Las personas afectadas por la reclamación deberán declarar por escrito al ayuntamiento cual es el municipio de su residencia habitual así como su domicilio en el mismo.*

2.5. *Si el ayuntamiento comprueba que algunas de las personas dadas de alta no residen en el municipio o no responden al requerimiento, deberá iniciar de inmediato un expediente de baja de oficio por inclusión indebida.*

2.6. *En el caso que el ayuntamiento no responda al requerimiento de la delegación provincial de la OCE en un plazo de 15 días, ésta reclamará la certificación exigida, y si transcurridos otros 15 días continua sin remitirla, se pondrá en conocimiento de la Junta Electoral Central”.*

También señalamos que la Resolución de la Oficina del Censo Electoral se refiere a personas dadas de alta en el mes en que se apreció ese incremento, en este caso el mes XXX según el informe municipal, no a las solicitudes formuladas en el mes de XXX, y por otro lado no consta la fecha en que tuvo lugar el alta en el Padrón de esta persona, ni siquiera que fuera dada de alta.

Las comprobaciones que pueden realizar los Ayuntamientos sobre la residencia de las personas inscritas pueden desembocar en el inicio de los procedimientos de baja del Padrón, pero no puede el Ayuntamiento dejar de practicar un alta en el Padrón solicitada en el mes de XXX y justificar la demora en resolverla en la existencia de un control del Censo electoral efectuado por la Delegación Provincial del INE ante un incremento de electores observado en el mes de noviembre de 2022.

Varias sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de fechas 30 de noviembre de 2022 (423/2022), 14 de febrero (17/2023), 14 de marzo (94 y 105/2023) 15 de marzo de 2023 (102, 107, 108, 109, 110/2023), examinan varios procedimientos de baja del Padrón de habitantes de un municipio en el que se había registrado un incremento significativo de electores en el mismo mes. Se refieren a supuestos de baja del Padrón de las personas inscritas y en todas ellas parte el Tribunal de la distinción entre el procedimiento que se inicia a solicitud del interesado por cambio de residencia y el procedimiento que, iniciado de oficio por el Ayuntamiento, pueda o deba terminar con resolución municipal dando de baja de oficio en el Padrón; además señala que ese procedimiento de baja no puede iniciarse antes de seis meses desde que tuvo lugar la inscripción padronal: *“La baja de oficio requiere un presupuesto fáctico: que no se resida en el municipio habitualmente, en concreto más de seis meses al año. Esto nos*



conduce a entender que la obligación del Ayuntamiento de proceder a la baja de oficio -siguiendo naturalmente el procedimiento prescrito en el RPDT- exige dejar acreditado en el expediente que la persona inscrita en el Padrón (alta que fue acto declarativo de derechos, adquiriendo la condición de vecino) no tiene su residencia habitual en el municipio -residencia que se presume- lo que ha de hacerse en cómputo 0111101". (...) el ordenamiento local disciplina el modo de proceder por los Ayuntamientos para tener actualizado el Padrón, sin que el alta obtenida en su día genere derecho alguno a permanecer ostentando la condición de vecino de un determinado municipio, con toda lógica ligado a mantener la residencia habitual; en ese sentido la prescripción del artículo 16.1 LBRL: la inscripción en el Padrón solo surtirá efecto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15, por el tiempo que subsista el hecho que la motivó. Pero la subsistencia o no del hecho que motivó el alta, requiere de acreditación documentada en el expediente.

En el caso de autos, no desconocemos la fundada sospecha de la Oficina del Censo electoral al haber causado alta en el Padrón el mes de febrero de 2019 un número considerable de personas (26) en relación a la población del municipio. Ahora bien, más allá de conjeturas o incluso de sospechas dotadas de un considerable grado de verisimilitud acerca de la no residencia en la población, como hace ver el recurso de apelación, el Ayuntamiento no pudo comprobar si se cumplía o no el requisito de residencia habitual -repetimos, necesariamente en cómputo anual- por lo que documenta el expediente. (...) En definitiva, salta a la vista que entre la fecha del alta -no figura indicado el día, pero en todo caso, febrero de 2019- y la fecha de incoación del procedimiento no transcurrió ni siquiera medio año, siendo imposible, por consiguiente, tener por acreditado que el actor no mantuviera residencia habitual en Villamalur, según viene configurada en la ley, en cómputo anual".

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.

En este caso no se nos informa sobre las comprobaciones que realizó el Ayuntamiento desde la fecha de la solicitud, XXX, ni consta que efectuara un requerimiento de documentación acreditativa de la residencia en los términos señalados en el citado Reglamento de Población y en la Resolución conjunta de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y



Local de 17 de febrero de 2020, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal.

En concreto, esa Resolución de 17 de febrero de 2020 señala que cuando una persona cambie de residencia deberá solicitar su alta en el Padrón del municipio de destino, y el Ayuntamiento está facultado para comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo la presentación de los documentos que acrediten su identidad y el domicilio en el municipio, conforme se definen en los apartados correspondientes.

En concreto la documentación acreditativa del domicilio de residencia puede ser:

“– Título de propiedad (escritura, contrato de compraventa, Nota del Registro, comprobación de bases de datos municipales donde conste dicha propiedad, etc.).

– Contrato vigente de arrendamiento de vivienda para uso de residencia habitual acompañado del último recibo de alquiler.

El Ayuntamiento tiene la potestad de aceptar otros documentos, hechas las comprobaciones que considere oportunas (suministros de luz, agua, etc.).

Asimismo, el gestor municipal podrá comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón”.

Una vez solicitada el alta por un ciudadano aportando los documentos necesarios para probar su identidad, representación en su caso, y residencia real en el mismo, ha de proceder el Ayuntamiento a realizar su inscripción en el Padrón sin más trámite, siendo efectiva desde ese momento y sin que sea posible otorgarle efectos retroactivos. A ello se refiere también la sentencia del Tribunal Superior de Castilla y León de 2 de diciembre de 2022 cuando afirma 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 hecho de que deba consignar el interesado en la solicitud el domicilio en el que pretende el empadronamiento y de que el Ayuntamiento pueda comprobar la veracidad de ese dato, es decir que el solicitante va a fijar su residencia en ese domicilio, no faculta al Ayuntamiento para exigirle que acredite un tiempo de residencia efectiva previa o que mantenga su residencia durante al menos seis meses en ese domicilio.



En cuanto a la aportación de una declaración responsable, el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, define lo que ha de entenderse por esa declaración: *“el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla”*.

Los únicos casos en los que la Resolución de 17 de febrero de 2020 recoge la presentación de una declaración responsable para proceder a la inscripción padronal son los supuestos de empadronamiento de menores por un solo progenitor en determinadas situaciones de conflicto, en las que deber primar el interés del menor, y los referidos a solicitudes de renovación de la inscripción padronal para extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia de larga duración; en ambos casos por no poder aportar en el momento de la solicitud el documento que pueda acreditar esa residencia.

Carece de fundamento, pues, pedir al solicitante del alta que ha aportado toda la documentación exigible para ser empadronado que reconozca, bajo su responsabilidad, que posee otra documentación que puede serle requerida, y que se compromete a aportar, sin indicar qué documentación, con el fin de acreditar el cumplimiento de los requisitos que dieron lugar a su inscripción.

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: Proceda a comprobar si (...), solicitante del alta en el Padrón en XXX, presentó los documentos acreditativos de la identidad, representación, en su caso, y residencia real en el municipio y, en ese caso, si ha sido convenientemente dado de alta en el Padrón de habitantes.

SEGUNDA: No cabe subordinar el alta en el Padrón de habitantes a la presentación de una declaración responsable, salvo los supuestos contemplados en la Resolución conjunta de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, de 17 de febrero de 2020,



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal.

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