

Incidències en els procediments d'empadronament

S'han plantejat diverses problemàtiques entorn dels procediments d'empadronament i de les exigències d'acreditació documental per part dels ajuntaments més enllà del que requereix la normativa vigent.

Així, el Síndic ha tingut l'ocasió d'estudiar el cas d'un ajuntament que requereix a qui sol·licita l'alta al padró d'habitants que acrediti documentalment el títol que legitima l'ocupació de l'habitatge en el qual sol·licita ser empadronat, i ha analitzat de nou si s'adequa al marc legal i si limita drets el fet de requerir la cèdula d'habitabilitat per poder accedir al padró.

També s'ha plantejat com a supòsit la situació de persones que sol·liciten l'empadronament però no disposen d'un domicili fix al municipi. Altres supòsits plantejats són irregularitats comeses en la tramitació del procediment de baixa d'ofici en el padró.

El títol possessori de l'habitatge no és un requisit per inscriure's al padró sinó la via ordinària per acreditar la residència

La inscripció en el padró d'habitants és un acte administratiu que atribueix drets i deures a la persona que resideix habitualment al municipi i, per aquest motiu, hi ha l'obligació d'inscriure's al padró del municipi de residència. Així mateix serveix per determinar el finançament de l'Administració local.

La Llei 7/1985, del 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, i el Reial decret 1690/1986, de l'11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de població i demarcació de les entitats locals, són les principals normes reguladores del padró.

Els ajuntaments estan facultats per, d'ofici i amb la instrucció prèvia del procediment establert, donar d'alta al padró les persones que viuen habitualment al terme municipal,

però no hi figuren inscrites i tramitar la baixa de les que hi figuren empadronades, però incompleixen els requisits legals. Alhora, els ajuntaments poden comprovar la veracitat de les dades consignades pels veïns i exigir, amb aquesta finalitat, l'acreditació documental de la identitat i del domicili habitual.

D'acord amb aquest marc normatiu, el padró dóna fe de la residència habitual al municipi i del fet que un determinat habitatge és el domicili habitual de la persona inscrita, aspectes que l'ajuntament està facultat per comprovar.

Per contra, el registre del padró d'habitants no dóna fe de cap facultat possessòria de la persona inscrita sobre l'habitatge declarat, sinó només de la residència en aquell domicili. Per aquest motiu, cal entendre que les facultats de comprovació de l'ajuntament es limiten a verificar la residència efectiva al domicili declarat per la persona sol·licitant, però no poden abastar la verificació del títol jurídic que legitima la possessió de l'immoble, ja que aquesta és una dada sense incidència registral la verificació de la qual no està emparada en aquestes facultats de comprovació.

En aquest sentit, l'article 59.2 del Reial decret 1690/1986, de l'11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de població i demarcació de les entitats locals, no obliga a acreditar el títol possessori sobre l'habitatge com a requisit per a la inscripció en el domicili que es declara com a habitual. Al contrari, aquest títol només és un document que l'ajuntament pot sol·licitar per verificar que el veí resideix efectivament al domicili que vol fer constar al padró, i pot ser substituït per altres documents acreditatius o per una actuació de comprovació del mateix ajuntament.

Des d'aquesta perspectiva, l'exigència del títol que legitimi l'ocupació de l'habitatge, prevista en l'article 59.2 del reglament de referència, té l'única finalitat d'acreditar la residència efectiva a l'habitatge, però no legitima la denegació de la inscripció quan es pot comprovar que la persona resideix a l'habitatge declarat, encara que sense títol.

Per aquest mateix motiu, i en sentit contrari, l'acreditació de títol possessori no legitima, per si mateixa, la inscripció al padró, de manera que si es comprova que la persona no resideix al domicili declarat, correspon tramitar

la baixa d'ofici, malgrat que disposi del títol que legitimi l'ocupació de l'habitatge, ja que s'ha verificat que la residència declarada no es correspon amb la realitat.

En el mateix sentit, s'expressa la resolució de 4 de juliol de 1997 de la presidenta de l'Institut Nacional d'Estadística i del director general de Cooperació Territorial, per la qual es dicten instruccions tècniques als ajuntaments sobre actualització del padró municipal, quan assenyala que “[...] la possibilitat que l'Ajuntament demani al veí el títol que legitimi l'ocupació de l'habitatge no atribueix a les administracions locals cap competència per jutjar qüestions de propietat, d'arrendaments urbans o, en general, de naturalesa juridicoprivada, sinó que té com a única finalitat servir d'element de prova per acreditar que, efectivament, el veí viu al domicili que ha indicat”.

En definitiva, el títol possessori no és un requisit per a la inscripció al padró sinó només la via ordinària per acreditar la residència. D'acord amb això, el Síndic ha suggerit a l'Administració municipal que revisi una sol·licitud formulada per una veïna perquè es faci efectiva la seva inscripció al padró i a l'habitatge declarat, o bé que denegui aquesta inscripció si comprova que no resideix a l'habitatge declarat. En aquest darrer cas, l'Ajuntament hauria de comprovar si l'ha d'empadronar com a veïna sense domicili fix, d'acord amb la previsió de la resolució de 4 de juliol de 1997 esmentada.

Cal evitar pràctiques que impedeixin que el padró reflecteixi la realitat del cens de persones que resideixen al municipi

La Taula de Ciutadania i Immigració, del Pacte nacional per a la immigració, ha elaborat una guia de recomanacions per a la gestió del fet migratori des dels ens locals, que ha rebut el suport de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques i de la Federació de Municipis de Catalunya.

Quan parla d'empadronament, la guia destaca que “el padró tampoc és un mecanisme de

control del parc d'habitatge” i que “demanar altres documents, com la cèdula d'habitabilitat, dipòsits i d'altres dificulta l'empadronament i, per tant, va en detriment dels objectius del padró”. La guia afegeix: “Ara bé, si en el moment de l'empadronament se suscita la sospita d'un ús anòmal de l'habitatge, des del padró s'ha de derivar a l'àrea d'habitatge perquè s'actui en consonància. El padró, per definició, ha d'estar connectat amb la resta de departaments i serveis públics”.

El Síndic ha recordat de nou en una queixa que prové d'una persona autòctona que requereix el certificat d'empadronament per motius socials que el padró no és un instrument per combatre les situacions de sobreocupació. Per aquesta finalitat, ja hi ha mecanismes en la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret d'habitatge, i la normativa que la desplega, quan determina les actuacions que poden dur a terme les administracions competents en aquests casos, en ús de les seves potestats inspectores i sancionadores, i el padró municipal d'habitants és l'instrument escaient per detectar aquestes situacions. En conseqüència, el Síndic considera que la presentació de la cèdula d'habitabilitat no ha de ser un requisit obligatori per inscriure's al padró municipal d'habitants.

Un altre cas és el de les persones que sol·liciten l'empadronament però no disposen d'un domicili fix al municipi, supòsit que també és objecte de regulació en la resolució de 4 de juliol de 1997 esmentada. D'acord amb la normativa vigent i el caràcter que l'ordenament atribueix al padró municipal, aquesta instrucció estableix que la inscripció en el padró es produeix amb independència de les “circumstàncies físiques, higienicosanitàries o d'altra índole que afectin el domicili” i, per tant, “s'ha d'acceptar com a domicili qualsevol adreça on efectivament visquin els veïns i, d'altra banda, el fet que es pugui i s'hagi de recórrer a una adreça fictícia en els supòsits en què una persona que no disposa de sostre resideix habitualment al municipi i sigui coneguda pels serveis socials corresponents”.

D'altra banda, i com a revers del que s'ha exposat fins ara, l'ordenament estableix un procediment cautelós per donar de baixa d'ofici del padró les persones que incompleixen els requisits per a l'empadronament. Tanmateix, el Síndic ha comprovat que en la tramitació d'aquest procediment de baixa alguns ajuntaments incorren en irregularitats diverses,

com ara incoar un expedient de baixa d'ofici del padró conjuntament a una família.

Les irregularitats procedimentals en casos com aquest són diverses, començant pel fet que l'Administració municipal hauria d'haver incoat formalment l'expedient de baixa d'ofici amb relació a cadascun dels fills menors, per donar de baixa les inscripcions respectives. A més, tampoc no consta que s'hagi dictat resolució expressa que acordi la baixa al padró municipal.

La normativa vigent assenyala que és preceptiu l'informe favorable del Consell d'Empadronament

per acordar la baixa d'ofici quan la persona interessada s'hi ha oposat o no ha formulat al·legacions, però disposar d'aquest informe no exclou l'obligació genèrica de dictar la resolució que acordi la baixa d'ofici. Per aquest motiu, cal entendre que són aplicables les regles del procediment administratiu general, que determinen que la forma de finalització ordinària del procediment és la resolució i que cal notificar aquesta resolució a les persones interessades (articles 58 i 87 de la Llei 30/1992, del 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú).

Queixa 03680/2009

L'Ajuntament de Tortosa continua exigint el requisit de la cèdula d'habitabilitat per poder accedir al padró municipal d'habitants.

Atès que en les respostes facilitades per l'Ajuntament es manifestava la pertinència d'aquesta mesura perquè la problemàtica de sobreocupació i infrahabitatge persistia, el Síndic va demanar a l'Ajuntament si havia adoptat alguna de les mesures correctores previstes en la Llei d'habitatge per pal·liar aquestes situacions. A més, vista la competència autonòmica en aquesta matèria, el Síndic es va adreçar al departament competent per obtenir informació, el qual va manifestar que no tenia coneixement d'habitatges sobreocupats a Tortosa i va afegir que, en virtut dels convenis de col·laboració amb l'Ajuntament, en concret per a la cessió d'habitatges, es disposa d'habitatges socials per atendre situacions d'emergència.

Quan el Síndic ha suggerit de nou a l'Ajuntament que modifiqui aquest protocol i que no exigeixi la cèdula perquè actua fora del marc legal i vulnera drets, el consistori ha respost que continua considerant eficaç aquesta estratègia per eradicar la sobreocupació de pisos mitjançant el control del nombre de persones que hi habiten i el procediment emprat en el tràmit d'empadronament.

Queixa 00400/2010

La promotora resideix al municipi de Sabadell en una situació de marginalitat i als baixos d'un immoble des del 2007, i exposa que, tot i haver-ho sol·licitat en nombroses ocasions, l'Ajuntament denega la seva petició d'empadronament perquè no té domicili i, per tant, no pot percebre prestacions ni assistència social. Un cop rebuda la informació demanada a l'Ajuntament, el Síndic va constatar una actuació administrativa no ajustada a la normativa, atès que s'exigia a la persona interessada un títol possessori de l'habitatge.

Per això, el Síndic va suggerir a l'Ajuntament que revisés la sol·licitud formulada per la promotora i que fes efectiva la seva inscripció al padró i en l'habitatge declarat o, alternativament i amb les comprovacions oportunes prèvies sobre l'efectiva residència al domicili declarat, se li denegué la inscripció. En aquest darrer cas, el Síndic recordava que caldria l'informe dels serveis socials per valorar el seu empadronament sense domicili fix.

En data d'avui el Síndic està pendent de rebre informació de l'Ajuntament sobre les mesures adoptades en relació amb el suggeriment del Síndic.

Queixa 01014/2010

En aquesta queixa la promotora manifestava la seva disconformitat amb l'actuació de l'Ajuntament de Tavèrnoles, que havia incoat expedient de baixa d'ofici als seus fills perquè considerava que no residien al municipi de Tavèrnoles, al domicili on figuraven empadronats. Tot i això, els fills encara vivien a Tavèrnoles en les dates en què es va incoar el procediment de baixa d'ofici al domicili del seu pare i exmarit de la promotora, on figuraven empadronats.

El Síndic va sol·licitar informació a l'Ajuntament sobre la justificació d'aquesta actuació municipal i sobre altres termes referits a la tramitació del procediment.

Un cop rebuda i estudiada detingudament la informació demanada, el Síndic va exposar un recordatori de deures legals a l'Ajuntament, en el sentit de remarcar que caldria haver incoat formalment un expedient de baixa d'ofici amb relació a cadascun dels fills menors i que, si escau, s'hauria d'haver dictat resolució expressa de baixa al padró municipal en cadascun dels casos. Totes aquestes mancances comporten, a criteri del Síndic, la nul·litat de l'expedient de baixa d'ofici instruït amb relació als fills menors de la promotora de la queixa, ja que afecten aspectes essencials del procediment administratiu.

[Pàgines extretes de l'Informe 2010. Clica aquí per accedir-hi.](#)