



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 220/2017

(Sección 1ª)

La Laguna, a 4 de julio de 2017.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Aldea de San Nicolás en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio del empadronamiento producido el 5 de septiembre de 2016 en la planta segunda de la Calle (...) de (...), (...) y de tres hijos de la primera (EXP. 170/2017 RO)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el señor Alcalde del Ayuntamiento de La Aldea de San Nicolás, es la Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio del empadronamiento el 5 de septiembre de 2016 en la planta segunda de la calle de (...) de (...), de (...) y de los hijos de la primera, todos ellos menores de edad, (...), (...) y (...).

2. La preceptividad del Dictamen, la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Alcalde para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.D.d) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación, el primer precepto con el art. 106.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y la Disposición Transitoria III, b) de la misma, legislación a la cual remite el art. 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Según el art. 106.1 LPACAP el Dictamen debe ser favorable a la declaración de nulidad perseguida, por lo que si fuere desfavorable la Administración no podría revisar el acto.

* Ponente: Sr. Brito González.

3. El procedimiento se inició por el Decreto, de 17 de abril de 2017, del Alcalde a la vista de la solicitud, de 30 de enero de 2017, de anulación de ese empadronamiento formulada por (...). En su tramitación se ha observado el preceptivo trámite de vista del expediente y audiencia al solicitante de la revocación, que ha reiterado su petición de anulación, y únicamente a (...), pero no al otro interesado mayor de edad, (...). Sin embargo esta irregularidad procedimental no impone que se retrotraigan las actuaciones para subsanar la omisión de ese trámite respecto a él, porque no le causa indefensión ya que la Propuesta de Resolución se dirige a rechazar la pretendida anulación. Por consiguiente, no se aprecian irregularidades formales que obsten un Dictamen de fondo.

II

Los antecedentes más relevantes son los siguientes:

1. En cumplimiento de la obligación que el art. 15 LRBRL impone a toda persona que viva en España, el 5 de septiembre de 2016 (...) y (...) solicitaron su empadronamiento y el de los hijos menores de edad de la primera, (...), (...) y (...), por cambio de residencia, en la planta segunda de la calle de (...).

2. Conforme al art. 59.1 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (RPDTEELL), aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, la hoja padronal o formulario fue firmada por ambos solicitantes mayores de edad. En ella se consignaron los datos obligatorios que exigen los arts. 16.2 LRBRL y 57 RPDTEELL.

3. El mismo 5 de septiembre de 2016 se procedió al empadronamiento en el domicilio expresado.

4. El 30 de enero de 2017 (...) solicitó la anulación de ese empadronamiento con fundamento en que él era el propietario de la casa. Ni en ese momento ni en la tramitación del presente procedimiento ha afirmado que era falso el hecho de que las personas empadronadas en la calle de (...) residieran efectivamente en dicho domicilio.

5. El procedimiento se inició por el Decreto 255/2017, de 17 de abril, del Alcalde, por estimar, tras su rectificación por el Decreto 308/2017, de 24 de abril, que el empadronamiento incurría en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, que dispone que son nulos de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente

establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

6. En trámite de alegaciones (...) aportó copia de la Sentencia, de 30 de noviembre de 2006, del Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Santa María de Guía por la que se decretó la disolución del matrimonio entre (...) y (...) por divorcio de mutuo acuerdo, cuyo convenio regulador expresa que en régimen de gananciales se adquirió por los cónyuges la vivienda urbana de una sola planta sita en la calle de (...), cuya propiedad se adjudica en su totalidad a (...). También aportó copia de una demanda, con fecha de 26 de diciembre de 2016, de juicio ordinario sobre nulidad de la mencionada compraventa de 24 de noviembre de 2005 y cancelación del correspondiente asiento en el Registro de la Propiedad.

7. La Propuesta de Resolución afirma que en el Ayuntamiento obra el acuerdo, de 16 de octubre de 2002, de la Comisión de Gobierno por el que se concedió la licencia de obras a (...) para la ejecución de una ampliación de la vivienda unifamiliar (construcción de planta 1ª sobre la planta baja preexistente) sita en la calle de (...), así como los preceptivos documentos técnicos y visados requeridos para el otorgamiento de dicha licencia. Con base en esa documentación y en la aportada cuando se solicitó el empadronamiento, considera que era un dato constatado que (...), (...) y los hijos de ésta residían en esa vivienda a la fecha del empadronamiento, por lo que rechaza anularlo, ya que según la Resolución, de 30 de enero de 2015, del Presidente del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, el Ayuntamiento no puede pronunciarse sobre cuestiones de naturaleza jurídico privada en relación a la propiedad.

III

1. El art. 15 LRBRL obliga a toda persona que viva en España a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente. En su segundo párrafo señala que «los inscritos en el padrón municipal son los vecinos del municipio». Los arts. 54 y 55 RPDTEELL reiteran estas prescripciones legales. Según la LRBRL, el hecho de la residencia habitual en un municipio es tanto el presupuesto del derecho a ser vecino de él como de la obligación de empadronarse en dicho municipio. La denegación de la inscripción en el padrón municipal de habitantes de un vecino puede vulnerar el derecho de participación en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, pues la

condición de vecino es presupuesto inexcusable para el ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo en los términos establecidos en la legislación electoral y para la participación en la gestión municipal. Asimismo, impide el ejercicio del resto de los derechos y deberes que establece el art. 18 LRBRL y de aquellos otros que las leyes vinculen a la condición de vecino.

El padrón municipal es un registro administrativo. El art. 16 LRBRL establece que «el padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio (...)». Los registros administrativos no atribuyen a la inscripción ningún efecto jurídico sustantivo. Los registros jurídicos, a diferencia, se caracterizan porque su régimen atribuye efectos jurídicos sustantivos a la constancia registral de ciertos derechos, actos o hechos como es el caso del registro de la propiedad. El padrón municipal, en cambio, no otorga ningún efecto jurídico, a excepción de la condición de vecino.

El padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio. Siempre que se produzca esa realidad debe hacerse constar en el padrón. 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 (art. 59 RPDTEELL). La comprobación no tiene por objeto un juicio de legalidad de las situaciones que recogen, sino comprobar que los datos que se están manifestando son ciertos.

Según el art. 68 RPDTEELL, los vecinos tienen el deber de comunicar a su Ayuntamiento las variaciones que experimenten en sus circunstancias personales, en la medida en que impliquen una modificación de los datos que deben figurar en el padrón municipal con carácter obligatorio, sin que le sea dado a la Administración negar las modificaciones en la inscripción por razón de cambio de circunstancias de los vecinos inscritos, sino una vez verificada la inexistencia de la variación comunicada(...). Para evitar duplicidades y altas y bajas indebidas, los arts. 71 y ss. RPDTEELL regulan actuaciones de oficio. El art. 77 RPDTEELL prevé que los ayuntamientos realicen operaciones de muestreo y control para comprobar la verdadera situación del empadronamiento y para actualizar sus datos.

Es patente, por tanto, que la regulación de la gestión del padrón municipal se limita a garantizar que los datos que se registren sean ciertos, por ser un mero registro de datos. Es un registro administrativo que sirve para determinar la población del municipio y para otorgar la condición de vecino, y como consecuencia

de esto último, sirve para acreditar la residencia y el domicilio habitual de las personas inscritas en él. Por esta razón, el art. 16 de la LRBRL establece que los datos del padrón municipal constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en él. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.

Como el padrón municipal es el registro administrativo que recoge y constata el hecho de que las personas que viven en España residen en determinado domicilio de determinado municipio, las facultades atribuidas al gestor del padrón por el art. 59.2 RPDTEELL para exigir la aportación de documentos a sus vecinos tienen como única finalidad «comprobar la veracidad de los datos consignados». Si el gestor municipal tiene constancia, por la documentación presentada o por otros medios, de que el solicitante está residiendo en el domicilio que señala, debe proceder a la inscripción y no puede exigir al vecino otros justificantes que acrediten ese hecho. La posibilidad de que el Ayuntamiento solicite del vecino «el título que legitime la ocupación de la vivienda» (art. 59.2 RPDTEELL) tiene por única finalidad servir de elemento de prueba para acreditar que, efectivamente, el vecino habita en el domicilio que ha indicado. Puede que incluso no exista título de ocupación, pero si se acredita el hecho de la residencia en dicha vivienda, el gestor del padrón está obligado a proceder a la inscripción. Las cuestiones sobre la validez del título de ocupación y demás aspectos de naturaleza jurídico-privada son de competencia de la jurisdicción civil, por lo que la Administración no puede pronunciarse sobre ellas, por lo que la inscripción en el padrón con base en los documentos presentados no comporta ningún juicio sobre la legalidad de la ocupación.

Por estas razones, la pretensión de (...) de que se anule el empadronamiento con fundamento en el hecho de que es el propietario de la casa, y no con base en que sea falso el hecho de que las personas empadronadas residan efectivamente en dicha vivienda, no puede ni debió tener acogida en vía administrativa, por lo que su solicitud debió ser inadmitida al carecer manifiestamente de fundamento (art. 106.3 LPACAP).

2. Como se ha señalado, el procedimiento se inició por considerar que el empadronamiento incurría en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, que dispone que son nulos de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de

las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

El acto de empadronamiento es dictado por un órgano unipersonal, por lo que debemos entender que la causa de nulidad en que se incurría era la tipificada por el primer inciso del art. 47.1, e) LPACAP.

El procedimiento para empadronarse a solicitud del interesado está regulado en el RPDTEELL. Según sus arts. 58 y 59.1 la solicitud se formula mediante la hoja padronal o formulario que debe ser firmada por todos los solicitantes mayores de edad y por el representante legal de los menores de edad. En esa hoja padronal se deben consignar los datos obligatorios que exigen los arts. 16.2 LRBRL y 57 RPDTEELL. Todos estos requisitos se cumplieron en el empadronamiento del 5 de septiembre de 2016. Los solicitantes presentaron copia de la tarjeta de residencia de (...) y copias de los Documentos Nacionales de Identidad de los niños y de (...). El Documento Nacional de Identidad de (...) consigna como su domicilio el número (...) de la calle de (...). A ello unieron copia de un documento privado por el que (...) adquiriría el derecho a edificar la segunda planta de la finca urbana sita en la calle de (...), documento que había sido presentado el 17 de julio de 2001 en una oficina pública para la liquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Con estos documentos los interesados acreditaban que efectivamente residían en el municipio y en dicho domicilio. Si no hubieran presentado esa documentación, entonces el Ayuntamiento hubiera debido comprobar por otros medios (informe de la Policía Local o inspección por otros agentes municipales), que realmente los vecinos habitan en dicho domicilio y, en caso afirmativo, inscribirlos en el padrón. Pero como de la documentación presentada resultaba la residencia en dicho domicilio, hecho que no ha sido negado por el solicitante de la anulación, no eran necesarias más comprobaciones, sino proceder sin más a la inscripción.

En definitiva, se ha observado rigurosamente el procedimiento reglamentariamente establecido para el empadronamiento, por lo que el acto de inscripción en el padrón municipal no adolece del vicio de nulidad contemplado en el primer inciso del art. 47.1, e) LPACAP.

CONCLUSIONES

1. En el procedimiento de empadronamiento objeto de revisión de oficio se ha observado rigurosamente el procedimiento reglamentariamente establecido, por lo que el acto de inscripción el 5 de septiembre de 2016 en el padrón municipal no adolece del vicio de nulidad contemplado en el primer inciso del art. 47.1, e) LPACAP.

2. La Propuesta de Resolución que desestima la revisión de oficio es conforme a Derecho.