

CRITERIOS PARA HOMOGENEIZAR EL EMPADRONAMIENTO EN NAVARRA DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Desde diversas instancias se ha puesto de manifiesto la conveniencia de elaborar un documento que recoja unos criterios homogéneos de empadronamiento para las personas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad.

Así, cabe destacar la recomendación del Defensor del Pueblo de Navarra en el expediente AO23/2 al Ayuntamiento de Pamplona en relación con el empadronamiento de personas en situaciones de exclusión que carecen de vivienda o residen en infraviviendas o que padecen vetos o condicionamientos indebidos por parte de las personas propietarias de viviendas o habitaciones alquiladas, en el sentido de que:

- a) Procure alternativas para los casos en que dichos propietarios impidan o condicionen indebidamente el empadronamiento de personas, con vistas a favorecer éste y a reflejar la realidad residencial, siendo proactivo en la **utilización de la denominada “alta de oficio”**, sin perjuicio de la correspondiente comprobación municipal.
- b) En su ámbito interno, y sin perjuicio de buscar también la coordinación con otras entidades, trabaje en la elaboración de unos criterios o parámetros generales para proceder al empadronamiento en situaciones especiales, en casos de personas sin vivienda o en infraviviendas, procurando la coherencia y la no discriminación en la toma de decisiones, contando para ello con la participación de las entidades sociales que atienden a personas en exclusión. Y que, en casos que puedan resultar dudosos, se resuelva a favor del empadronamiento de los interesados, con vistas a procurar garantizar sus derechos.
- c) Valore adoptar medidas para procurar contar con un mayor grado de documentación y registro de las situaciones referidas (demandas de empadronamiento, negativas, constancia de impedimentos de las personas propietarias, utilización de vías alternativas al empadronamiento con autorización de las mismas, etcétera) y que, en todo caso, las denegaciones, de producirse, se formalicen expresamente, por escrito y con indicación a los interesados de las vías impugnatorias correspondientes.

Asimismo, la Consejera de Vivienda, Juventud y Políticas Migratorias propuso a la Federación Navarra de Municipios y Concejos la realización de un protocolo común sobre empadronamientos con el fin de posibilitar el acceso al padrón de las personas que se pudiesen encontrar en dichas situaciones.

REFERENCIAS AL MARCO NORMATIVO

El artículo 15 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local establece de forma expresa la obligación de toda persona que viva en España de inscribirse en el padrón del municipio en el que reside habitualmente.

Atendiendo a dicha obligación legal, el artículo 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales dispone que los ayuntamientos, como gestores del padrón municipal, podrán comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos en el momento de solicitar la inscripción, exigiendo a dicho efecto la presentación del documento nacional de identidad, el certificado de registro de ciudadano de la Unión Europea, la tarjeta de identidad de extranjero, el pasaporte, el libro de familia o certificado de nacimiento, el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos.

A su vez la Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaria 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 en su apartado 2.3, referido a la documentación acreditativa del domicilio de residencia, que el gestor municipal podrá comprobar por otros medios (informe policial, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón.

En este sentido, debe tenerse en cuenta también como viene reiterando la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento que el objetivo del Padrón es dejar constancia de un hecho por lo que no debe resultar distorsionado ni por los derechos que puedan o no corresponder al vecino para residir en ese domicilio, ni por los derechos que podrían derivarse de la expedición de una certificación acreditativa de ese hecho. Por ello, en el caso de que los ayuntamientos acrediten convenientemente la residencia habitual en un domicilio, no puede negarse la inscripción en el padrón, sin que con dicha actuación se esté dando normalidad ni legitimidad alguna a la permanencia en el inmueble sin título jurídico habilitante para ello, ni ningún otro derecho de uso.

Por su parte, el Apartado 3.3 de la citada Resolución, después de establecer que “(...) *el Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio y de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio. En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc. e incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón*”, se refiere a situaciones extremas en las que debe recurrirse a un “domicilio ficticio”, en los siguientes términos:

“Las situaciones más extremas pueden plantear la duda sobre la procedencia o no de su constancia en el Padrón Municipal. El criterio que debe presidir esta decisión viene determinado por la posibilidad o imposibilidad de dirigir al empadronado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción. En el caso de que sea razonable esperar que esa comunicación llegue a conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección. La correcta aplicación de este criterio determina, por un lado, que se deba aceptar como domicilio cualquier dirección donde efectivamente vivan los vecinos y, por otro, que pueda y deba recurrirse a un “domicilio ficticio” en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida de los Servicios Sociales correspondientes”.

En estos casos y dado que la normativa no precisa sobre qué se entiende por “*residencia habitual*” se están empleando por los ayuntamientos distintos criterios lo que hace aconsejable su homogeneización.

A la vista de lo expuesto, el presente documento trata abordar estos supuestos de personas con dificultades para empadronarse en el domicilio en el que residen y de personas sin techo o que carecen de domicilio, estableciendo unos criterios que puedan servir de orientación a los ayuntamientos a la hora de realizar estos empadronamientos, con el fin de homogeneizar y unificar los procedimientos y el acceso al empadronamiento ficticio o social.

Dicho documento se ha elaborado en el seno de un grupo de trabajo constituido por la Federación Navarra de Municipios y Concejos, el Ayuntamiento de Pamplona y otros Ayuntamientos de la Comunidad Foral de Navarra siendo validado por la Comisión Ejecutiva de la Federación en sesión de fecha 19 de noviembre de 2024.

El empadronamiento de personas en situaciones especiales en el Ayuntamiento de se registrará por los siguientes criterios:

1. PERSONAS CON DOMICILIO, PERO CON DIFICULTAD PARA EMPADRONARSE:

En ocasiones se dan situaciones de personas que, teniendo domicilio cierto, no pueden llevar a cabo el empadronamiento en dicho domicilio por no poder acreditar su residencia efectiva en el mismo. Sería el caso de personas que no disponen de autorización de la persona propietaria o arrendataria o de supuestos similares. En estos casos se habilitarán dos vías para poder realizar el empadronamiento:

1.1. Si a pesar de no tener autorización por parte de la persona propietaria o arrendataria se quiere proceder al alta en el padrón, se podrá comprobar que vive donde manifiesta a través del envío de una carta con acuse de recibo en el domicilio. Si la recibe, se podrá considerar que viven en ese domicilio procediéndose a formalizar el empadronamiento.

1.2. En los casos en los que no se considere adecuado o recomendable utilizar el método de la carta certificada, se podrá acceder al empadronamiento a través de un informe. Dicho informe podrá ser elaborado por agentes de policía municipal, que realizaran la comprobación de la residencia de estas personas. En supuestos en los que se considere innecesaria la comprobación de agentes o policía municipal, si se tiene constancia de la residencia efectiva, podrá realizarse el informe a través de una figura de Trabajo Social Municipal, que conozca el caso o pueda acreditar que la persona vive en ese lugar o domicilio. La figura técnica de Trabajo Social podrá realizar una visita presencial si lo considera adecuado, pero no será imprescindible.

2. PERSONAS SIN DOMICILIO QUE NO HAN ESTADO EMPADRONADAS CON ANTERIORIDAD EN EL MUNICIPIO Y PERSONAS CON DOMICILIO SIN AUTORIZACIÓN (EMPADRONAMIENTO FICTICIO O SOCIAL):

Tanto para los casos de personas que no cuentan con domicilio (situación de calle, en vehículos, infravivienda, chabolismo, etc.) como de personas con domicilio pero que no pueden utilizar las vías de alta descritas en el apartado anterior se establecen los siguientes criterios:

2.1 Acceso a empadronamiento ficticio o social en un servicio centralizado a determinar por cada ayuntamiento: oficinas de atención ciudadana, oficinas del padrón, servicios sociales, etc. La persona que solicita el empadronamiento ficticio o social lo hará en esta oficina. Junto a esta solicitud podrán aportar la documentación, información o proponer los medios de prueba que consideren necesarios o convenientes para acreditar su

residencia habitual como pueden ser, por ejemplo, las atenciones realizadas en los servicios sanitarios, servicios sociales, la realización de formaciones, uso del banco de alimentos, etc.

2.2 Realizada la solicitud será derivada a los Servicios Sociales. La Resolución de 29 de abril de 2020 establece que deberá elaborarse un informe desde Servicios Sociales correspondientes; informe que tendrá carácter preceptivo y no vinculante para el órgano competente para resolver.

Para la elaboración de dicho informe se creará un sistema de comprobación de oficio u otras formas de acreditación y justificación en relación al cumplimiento del requisito de la habitualidad de la residencia efectiva en el municipio durante los primeros tres meses.

Para la realización de las comprobaciones, se podrá disponer de los equipos de los Servicios Sociales de Base, u otros recursos como pueden ser entidades sociales, figuras voluntarias, agentes clave, o agentes municipales que podrán desplazarse hasta el lugar donde vive la persona con una frecuencia de unos quince días. También se podrá acreditar con atenciones realizadas en servicios sociales, servicios sanitarios, la realización de formaciones, uso del banco de alimentos, o cualquier otra información que la persona solicitante pueda aportar y justificar.

2.3 Confirmada la residencia habitual, se procederá al empadronamiento ficticio o social con efectos desde el día que se realizó la solicitud. El domicilio en el que se realizará el empadronamiento vendrá determinado en el informe realizado por servicios sociales, y podrá ser la ubicación de los propios servicios sociales, cualquier dependencia municipal, o los espacios que cada municipio considere oportuno.

2.4 Mientras se mantenga el empadronamiento ficticio o social, las personas deberán acudir a la oficina que se determine por el municipio para recibir cualquier notificación oficial. A estos efectos, aunque no es necesario garantizar que las notificaciones lleguen a la persona interesada, cada ayuntamiento para facilitar la práctica de las mismas habilitará los medios que considere adecuados para dicha finalidad (localización telefónica, vía email, localización in situ, comparecencia voluntaria, etc.).

3. PERSONAS SIN DOMICILIO QUE HAN ESTADO EMPADRONADAS CON ANTERIORIDAD EN EL MUNICIPIO (EMPADRONAMIENTO FICTICIO O SOCIAL):

Para los casos de personas que no cuentan con domicilio (situación de calle, en vehículos, infravivienda, chabolismo), y las personas con domicilio pero que no pueden utilizar las vías de alta descritas en el primer apartado:

- 3.1. Acceso a empadronamiento ficticio o social en un servicio centralizado a determinar por cada ayuntamiento: oficinas de atención ciudadana, oficinas del padrón, servicios sociales, etc. La persona que solicita el empadronamiento lo hará en esta oficina. Junto a esta solicitud podrán aportar la documentación, información o proponer los medios de prueba que consideren necesarios o convenientes para acreditar su residencia habitual.
- 3.2. Si han estado empadronadas de forma reciente o ha pasado tiempo desde el último padrón en el municipio, pero se tiene constancia y se puede acreditar que han estado en el municipio sin interrupciones de más de tres meses, se dará como acreditada su habitualidad pudiendo acceder de forma directa al empadronamiento ficticio o social. El domicilio en el que se realizará el empadronamiento vendrá determinado en el informe realizado por servicios sociales, y podrá ser la propia ubicación de los servicios sociales, cualquier dependencia municipal, o los espacios que cada municipio considere.
- 3.3. Mientras se mantenga el empadronamiento ficticio o social, las personas deberán acudir a la oficina que se determine por el municipio para recibir cualquier notificación oficial. A estos efectos, aunque no es necesario garantizar que las notificaciones lleguen a la persona interesada, cada ayuntamiento para facilitar la práctica de las mismas habilitará los medios que considere adecuados para dicha finalidad (localización telefónica, vía email, localización in situ, comparecencia voluntaria, etc.).

4. OTRAS CUESTIONES:

- Para los municipios que tengan programas (albergues) para personas en itinerancia: estas personas no podrán solicitar el empadronamiento ficticio o social mientras estén siendo atendidos por dichos programas. Una vez hayan concluido los procesos en el mismo, si deciden afincarse en el municipio, podrán realizar la solicitud y comenzar el itinerario para demostrar la habitualidad.

- Si una vez realizado el empadronamiento en un domicilio social o ficticio se comprueba que la persona no reside de forma efectiva en el municipio, se le podrá dar de baja, salvo causa justificada.
- Se recomienda la constitución de una comisión interna en el Ayuntamiento para valorar los supuestos excepcionales de empadronamiento en el domicilio determinado bajo los criterios de este documento. Igualmente se podrán poner en conocimiento del grupo de trabajo constituido con la FNMC aquellas nuevas situaciones o problemáticas que pudieran surgir en aras a conseguir un tratamiento común y homogéneo y que dicho documento sea dinámico y se adapte a las mismas.
- Las denegaciones de empadronamiento por no demostrar la habitualidad o los motivos que se consideren convenientes, deberán hacerse por escrito, de forma motivada y con indicación a los afectados de las vías de impugnación correspondientes.

ANEXOS (MODELOS DE DOCUMENTOS)

- Anexo I. Comunicación interna del informe de los Servicios Sociales.

ANEXO I

COMUNICACIÓN INTERNA DEL INFORME DE LOS SERVICIOS SOCIALES

En relación con el empadronamiento de don/ doñaen
.....(indicar
la dirección del domicilio social o ficticio), los Servicios Sociales de Base Municipales informan
que:

- Según consta en el expediente social, esta persona reside habitualmente en el municipio desin posibilidad de empadronamiento.
- Se considera favorable su empadronamiento en.....(indicar la dirección del domicilio social o ficticio), pasando a ser dicha dirección la de referencia a efectos padronales y de notificación.

En , a.....dede 202..

Fdo.:

Servicios Sociales de Base