

**OBSERVATORIO
DE
DERECHOS HUMANOS
INFORME 2024**

PEDRO CRUZ VILLALÓN
VOLUNTARIOS DE LA FUNDACIÓN
PROFESOR URÍA

COORDINACIÓN
BERNAT DOMEYÓ FAURÓ

PRÓLOGO
JOSÉ MARÍA SEGOVIA CAÑADAS

VII.

Las dificultades de empadronamiento de las personas en situación de sin hogar

ESPERANZA COTS SALVADOR
JUAN ESPINOSA BAVIERA
ESTRELLA GALA PACHÓN
LOU LADOIRE GARCÍA DE LAS BAYONAS
MATEO MOLLIER FERNÁNDEZ
CAROLINA OWEN COPPOLA

Resumen: *Las personas en situación de sin hogar en España tienen dificultades para inscribirse en el padrón municipal, que constituye un trámite esencial para el acceso a diversas prestaciones sociales, así como para el ejercicio de sus derechos fundamentales. Un análisis de la normativa aplicable y la jurisprudencia actual en la materia refleja que nuestro ordenamiento jurídico promueve el empadronamiento de todas las personas, sea cual sea su situación de vivienda. El marco legal contrasta con la actuación real de las administraciones públicas, que frecuentemente obstaculizan el empadronamiento de las personas en situación de sin hogar, que no disponen de recursos económicos para actuar contra las trabas indebidas y exigir su empadronamiento efectivo.*

1. INTRODUCCIÓN

Nuestro ordenamiento jurídico no ofrece una definición clara del término persona en situación de sin hogar. Una referencia al respecto la encontramos en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, que considera “persona sin hogar” a aquella persona que carece de

techo y reside habitualmente en un municipio¹⁴⁸. En España, de cada 100.000 habitantes, 86 personas se encuentran en situación de sin hogar. De esta cifra, un 76,7 % son hombres y un 23,3 % mujeres. Así lo muestra una encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística en el año 2022¹⁴⁹.

Las personas sin hogar no solo no disponen de una vivienda en la que encontrar la protección e intimidad que necesitan, sino que, además, hallan otros obstáculos que agravan su situación de vulnerabilidad. Uno de los obstáculos con los que se encuentran las personas en situación de sin hogar es la dificultad para inscribirse en el padrón municipal, lo que constituye un trámite necesario para el acceso a diversas prestaciones sociales y servicios públicos. El Defensor del Pueblo explicó en su informe anual del año 2023, con cita en el testimonio de las asociaciones que trabajan con personas en situación de sin hogar, que el 6,4 % de las personas españolas y el 24,2 % de las extranjeras sin hogar no están empadronadas¹⁵⁰.

Un análisis de la normativa aplicable y la jurisprudencia actual refleja que nuestro ordenamiento jurídico promueve el empadronamiento de todas las personas, sea cual sea su situación de vivienda. En efecto, dada la relevancia e importancia del empadronamiento, el ordenamiento jurídico ha establecido un régimen flexible para facilitar el acceso al empadronamiento de todas las personas que residan en un municipio.

Sin embargo, el marco legal contrasta con los obstáculos que existen en algunos municipios en los que se dificulta el empadronamiento de las personas en situación de sin hogar hasta el punto de que muchas de estas personas acaban sin estar empadronadas.

El presente capítulo analiza la regulación que nuestro ordenamiento jurídico realiza de esta materia y la respuesta que los tribunales han dado al aplicar esta normativa. En particular, se analiza una reciente Senten-

148. Según la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas Sin Hogar (FEANTSA) se consideran personas sin hogar aquellas que no pueden acceder o conservar un alojamiento adecuado, adaptado a su situación personal, permanente y que proporcione un marco establece de convivencia, ya sea por razones económicas y otras barreras sociales, o bien porque presentan dificultades personales para llevar una vida autónoma. CÁRITAS DIOCESANA DE CORIA-CÁCERES, CD DE GRANADA Y CD DE HUELVA (2019). Campaña de personas sin hogar. *Preguntas y respuestas*, p. 3. Recuperado de <https://www.caritas.es/main-files/uploads/sites/31/2020/03/Preguntas-y-respuestas-2019-1.pdf>

149. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2022). Encuesta a las personas sin hogar. *Notas de prensa*, p. 2. Recuperado de https://www.ine.es/prensa/epsh_2022.pdf

150. DEFENSOR DEL PUEBLO (2024). Informe anual 2023. Volumen I. P. 38. Recuperado de https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2024/03/Defensor-del-Pueblo_Informe-anual-2023.pdf

cia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona, de 20 de mayo de 2022¹⁵¹, en la que precisamente se ha tratado la cuestión de referencia.

2. MARCO JURÍDICO APLICABLE

2.1. CONSIDERACIÓN PREVIA SOBRE EL PADRÓN MUNICIPAL

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (la “LBRL”) establece, en su artículo 15, que toda persona que vive en España tiene la obligación de inscribirse en el padrón municipal.

El padrón municipal es el registro administrativo en el que constan inscritos los vecinos de un municipio. El padrón tiene por objeto dejar constancia de una cuestión fáctica: la residencia habitual de una persona en un determinado municipio o, en caso de vivir alternativamente en varios, el lugar en el que la persona vive más tiempo a lo largo del año, según indica el artículo 54 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (el “RPDTEL”).

Sin embargo, la función del padrón va mucho más allá en tanto que la inscripción en él resulta instrumental para que la persona inscrita pueda ejercitar distintos derechos y acceder a prestaciones sociales. En efecto, aunque la normativa no lo reconoce expresamente, la inscripción en el padrón municipal tiene una naturaleza ambivalente en la medida en que no solo constituye una obligación de las personas, sino también un derecho.

La transcendencia jurídica de la inscripción en el padrón municipal excede, además, del mero ejercicio de la libertad de residencia, ya que conecta con otros derechos que no podrán ser ejercidos por aquellas personas que no constan en el padrón municipal.

En otras palabras, la inscripción en el padrón es el acto administrativo que otorga a una persona la condición de vecino del municipio y, por tanto, un estatus jurídico administrativo concreto¹⁵² que le permite ejercer un amplio abanico de derechos. Entre otros, la inscripción en el padrón permite a la persona inscrita ejercer el derecho al sufragio activo y pasivo (art. 20 CE), el derecho a la educación pública (art. 27 CE), a la posibilidad de prestación de

151. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/a547caaf79d35c77a0a8778d75e36f0d/20220920>

152. SUERO SALAMANCA, José Antonio (1999). Estudio sobre el padrón municipal de habitantes. *Actualidad Administrativa*, 15, p. 417.

la asistencia sanitaria (art. 43 CE) o el derecho a acceder a determinadas prestaciones sociales (arts. 41 y 47 CE)¹⁵³.

Por consiguiente, si una persona reside en un municipio, pero se impide su inscripción en el padrón municipal, la persona en cuestión no podrá ejercitar todos estos derechos.

2.2. MARCO NORMATIVO DEL ACCESO AL PADRÓN MUNICIPAL

El ordenamiento jurídico español establece que todas las personas tienen el derecho y la obligación de estar inscritas en el padrón municipal, con independencia de su situación de vivienda.

Los ayuntamientos son los responsables de garantizar este derecho y de cumplir con la normativa establecida para la gestión y actualización del padrón (art. 17.1 LBRL y art. 60 RPDTTEL). Para ello, el ayuntamiento requiere al solicitante de empadronamiento que aporte el título que legitima la ocupación de la vivienda en la que reside (art. 59.2 RPDTTEL). Este título puede ser el título de propiedad (escritura, contrato de compraventa, nota del Registro, comprobación de bases de datos municipales donde conste dicha propiedad, etc.) o el contrato vigente de arrendamiento de vivienda para uso de residencia habitual acompañado del último recibo de alquiler.

La actuación que deben seguir los ayuntamientos en materia de empadronamiento se establece en 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 (BOE núm. 122) por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal (las “**Instrucciones técnicas**”)¹⁵⁴. Conforme a la norma 2.3 de las Instrucciones técnicas, el ayuntamiento tiene la potestad de aceptar otros documentos distintos de los anteriores (*e. g.*, contratos o facturas de los suministros de luz, agua, gas, internet fijo o telefonía fija en los que el solicitante aparezca como titular) o de comprobar por otros medios, como la policía local o la inspección por el propio servicio municipal, que el vecino habita realmente en ese domicilio.

El empadronamiento de las personas en situación de sin hogar presenta desafíos particulares que requieren una atención especial por parte de la cor-

153. PONCE SOLÉ, Juli y ORIO SALLEN, Amaya (2022). El derecho a ser empadronado y la buena administración. Legalidad, políticas públicas y buenas prácticas. *Fòrum de Síndics i Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya*, p. 15. Recuperado de https://www.sindicatureslocals.cat/assets/files/2023/2023-06-12-MONOGRAFIA-EMPADRONAMIENTO-DEF_OPT.pdf

154. Disponible en <https://boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-4784-consolidado.pdf>

poración local, ya que estas personas no pueden aportar los documentos indicados hasta el momento al carecer de vivienda.

Para salir al paso de esta circunstancia, la normativa establece que en esos casos se debería aceptar como domicilio válido cualquier dirección donde la persona en situación de sin hogar resida habitualmente con independencia de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole del lugar, incluyendo chabolas, caravanas, cuevas, albergues municipales o puntos geográficos concretos donde las personas suelen pernoctar:

“3.3 Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio. Como se ha indicado anteriormente, 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” (norma 3.3 de las Instrucciones técnicas).

En particular, cuando la persona carece de techo, el criterio para determinar el domicilio que debe constar en el padrón debe basarse en la posibilidad de dirigir una comunicación al domicilio registrado. Si es razonable esperar que la comunicación llegue al destinatario, la norma 3.3 de las Instrucciones técnicas determina que se debe empadronar a la persona en esa dirección.

Asimismo, las Instrucciones técnicas permiten que como domicilio de la persona sin hogar pueda recurrirse a un “domicilio ficticio” cuando una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y esta persona y su situación son conocidas por los servicios sociales correspondientes.

Para ello, deben cumplirse las siguientes condiciones: (i) que los servicios sociales que conocen a esta persona y su situación estén integrados en la estructura orgánica de alguna Administración pública o bajo su coordinación y supervisión, (ii) que los responsables de estos servicios informen sobre la habitualidad de la residencia en el municipio, y (iii) que dichos servicios sociales indiquen la dirección que debe figurar en la inscripción padronal y se comprometan a tratar de notificar a estas personas cuando se reciba en esa dirección una comunicación de una Administración pública. En estas condiciones, conforme a lo establecido en la norma 3.3 de las Instrucciones técnicas, la dirección del empadronamiento será la que señalen los servicios sociales: algunas de las señaladas anteriormente, aunque en la mayor parte de las ocasiones la dirección del propio servicio social.

En definitiva, como se acaba de ver, el ordenamiento jurídico establece un régimen flexible de acceso al padrón que permite a las personas sin hogar poder inscribirse a pesar de no disponer de una vivienda habitual en la que residan.

2.3. TRABAS ADMINISTRATIVAS QUE ENCUENTRAN LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE SIN HOGAR

En vista de lo anterior, podemos señalar que el problema con el que se encuentran las personas en situación de sin hogar en España a la hora de acceder al padrón municipal no radica, por tanto, en una falta de cobertura normativa. El problema se encontraría en la aplicación de esta normativa por parte de los ayuntamientos.

Como indicábamos anteriormente, las entidades locales deben aceptar como domicilio cualquier dirección donde efectivamente vive la persona en situación de sin hogar y, si estas personas no pueden acreditar el título que legitime la ocupación del domicilio en el que viven, el gestor municipal debe comprobar por otros medios que realmente el vecino habita en ese lugar y, en caso afirmativo, inscribirlo en el padrón.

Sin embargo, existen algunos ayuntamientos que con su actuación pueden dificultar el empadronamiento de este colectivo. En efecto, en algunos supuestos los solicitantes del empadronamiento han denunciado que la administración local les ha requerido documentación que acredite su domicilio, y les ha advertido de que, de no aportarse, su expediente quedará archivado, o, en otros casos, el ayuntamiento aprueba trámites formales que complican de forma desproporcionada, hasta hacerlo impracticable, su empadronamiento.

Además, debe señalarse que el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (“**LPACAP**”) establece que una solicitud de inscripción en el padrón municipal debe resolverse expresamente por la Administración en el plazo de tres meses. Si un ayuntamiento no resuelve la solicitud en el citado plazo, esta debe entenderse estimada por silencio y la persona quedará empadronada en ese municipio desde la fecha de su solicitud, conforme a la norma 1.13 de las Instrucciones técnicas. Pese a lo anterior, las solicitudes de empadronamiento de las personas en situación de sin hogar no reciben una respuesta expresa en muchas ocasiones y estas personas no siempre tienen los recursos necesarios para exigir al ayuntamiento su efectiva alta en el padrón una vez que esta ha sido estimada por silencio.

Algunas de las dificultades descritas las podemos encontrar en la actualidad en la regulación que prevé a tal efecto el Ayuntamiento Barcelona. Esta administración prevé dos procedimientos de empadronamiento en función de que la

persona goce de domicilio fijo o no. Si la persona tiene un domicilio fijo, puede solicitar el empadronamiento directamente, que deberá resolverse en un plazo de tres meses. Sin embargo, si la persona no puede acreditar una residencia continuada en una vivienda, antes de formalizar el empadronamiento, el ayuntamiento exige que la persona solicite un informe de conocimiento de residencia (el “ICR”). Este informe está sometido a un plazo de resolución adicional de tres meses y la falta de respuesta implica considerar desestimada la solicitud¹⁵⁵.

La falta de emisión en plazo de estos informes está impidiendo el acceso al padrón de las personas en situación de sin hogar, que ven imposibilitado su empadronamiento. Por esa razón, la Sindicatura de Greuges¹⁵⁶ (2023), partiendo de la queja de una entidad social, ha pedido información al Ayuntamiento de Barcelona sobre la tramitación de estos informes. “Según esta queja, la Oficina de Prestaciones Sociales y Económicas del Ayuntamiento de Barcelona, donde esta entidad se dirigía habitualmente para realizar este trámite, ahora no registra las peticiones para realizar el ICR y se les dirige a otros servicios, lo que retrasa el proceso de empadronamiento varios meses”¹⁵⁷. La Sindicatura de Greuges de Barcelona (2023) recordó a la anterior Regiduría de los Derechos de Ciudadanía y Participación que “tiene la obligación de actuar con la máxima diligencia en la elaboración de los informes de conocimiento de residencia, a fin de garantizar el acceso a los derechos de ciudadanía de la población más vulnerable”¹⁵⁸.

Es decir, a pesar de que el ordenamiento jurídico establece un régimen flexible de acceso al padrón que permite a las personas sin hogar poder inscribirse pese a no disponer de una vivienda habitual en la que residan, las prácticas de algunos ayuntamientos no serían coherentes con este régimen y estarían obstaculizando que estas personas puedan inscribirse en el padrón municipal.

155. El Ayuntamiento de Barcelona indica en el trámite electrónico de su página web municipal (<https://seuelectronica.ajuntament.barcelona.cat/oficinavirtual/ca/tramit/20160001216/1/22/after-procedure>) que “*el termini màxim per resoldre la petició és de 3 mesos, que començaran a comptar des del dia següent a la sol·licitud de l’informe. En cas de no rebre resposta dins d’aquest període, la sol·licitud es considera desestimada per silenci administratiu*”.

156. El Síndic de Greuges es un órgano que vela en Cataluña por la protección y la defensa de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, por el Estatuto y por las correspondientes normas de desarrollo (artículos 2 y 4 de la Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges).

157. SINDICATURA DE GREUGES DE BARCELONA (2023). Preocupación en la Sindicatura por dificultades en el empadronamiento de personas sin hogar. *Notícies*. (sindicaturabarcelona.cat).

158. SINDICATURA DE GREUGES DE BARCELONA (2023). Resolució de queixa per dificultats per l’empadronament. P. 4. Recuperado de https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/131326/1/202306_Dret%20empadronament%20-%20dificultat%20per%20empadronament.pdf

3. LA APLICACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO POR LOS TRIBUNALES

La naturaleza de la inscripción en el padrón como derecho ha sido reconocida por los tribunales españoles, que han señalado que la inscripción en el padrón municipal donde una persona tiene su residencia efectiva constituye el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de residencia. Esa libertad comprende el derecho de una persona a elegir el lugar de residencia estable dentro del Estado. En particular, nos remitimos a la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, Sección 4.^a, de 2 de enero de 1996, rec. 2256/1991 —ECLI:ES:TS:1996:11¹⁵⁹—, que señaló que:

“El padrón municipal, como medio de control de la población que integra un núcleo urbano, es un documento público y fehaciente a todos los efectos administrativos, constituido por la relación de residentes y transéuntes de un término municipal con inclusión de todos los datos de interés del Estado, de la Comunidad Autónoma y del propio municipio, precisos para configurar las relaciones públicas con dichas entidades, [...] de forma que la inclusión en el mismo de una persona no es más que el ejercicio de la libertad de residencia, que concede el art. 19 de la CE haciendo variar la situación jurídica de la misma, influyendo en su capacidad de obrar administrativa, y en la esfera de los derechos privados, originándose por ello, un verdadero status jurídico administrativo, de cuyos derechos y situación no puede ser privado el ciudadano sino en los casos y en la forma establecida por la Ley”.

Los tribunales han advertido también en multitud de ocasiones que la falta de empadronamiento impide el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, Sección 4.^a, de 21 de marzo de 2001, rec. 6063/1995¹⁶⁰, declaró que “[...] no puede procederse a dar de baja sin más a los vecinos en el Padrón municipal, pues ello afecta al ejercicio en la práctica de derechos fundamentales, como son el de participación electoral y la libertad de residencia que consagra el artículo 19 de la Constitución”. En la misma línea, las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección 4.^a, de 14 de febrero de 2023, rec. 113/2022; y de 30 de noviembre de 2022, rec. 348/2021¹⁶¹, entre otras.

159. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/970271e2a02d253f/20030918>

160. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/529d7c355daf4dac/20031018>

161. Disponibles en: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/4eb22d31db9f7795a0a8778d75e36f0d/20230320>;
<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/5ce131e037590112a0a8778d75e36f0d/20230629>

Asimismo, del análisis de las resoluciones judiciales dictadas en la materia se advierte que nuestros tribunales han validado la inscripción en el padrón municipal sobre la base del presupuesto de la residencia habitual, sin posibilidad de exigir requisitos adicionales que, en la práctica, puedan restringir injustificadamente el acceso al padrón y, en consecuencia, la libertad de residencia.

Un claro ejemplo es la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 17 de Barcelona, de 20 de mayo de 2022, que declara el derecho a la inscripción en el padrón municipal con la acreditación de la residencia en el municipio por cualquier medio, anulando el acuerdo municipal en que se exigía como requisito necesario para acceder al padrón el título de propiedad o contrato de alquiler.

Como antecedentes de hecho relevantes, debemos señalar que el Ayuntamiento de Premià de Mar (Provincia de Barcelona) aprobó el Acuerdo municipal del 17 de octubre de 2018 sobre el derecho a empadronamiento, que permitía la inscripción sin necesidad de presentar título de propiedad o contrato de alquiler del inmueble, aceptando documentos análogos para acreditar la residencia. Sin embargo, posteriormente, esta normativa fue sustituida por el Acuerdo de 23 de septiembre de 2020, que restringió los medios de prueba aceptados al título de propiedad o al contrato de alquiler con el último recibo de pago únicamente, manifestando que el objetivo de esta restricción sería combatir la ocupación de viviendas y las mafias.

Se impugnó esta nueva normativa por varios motivos y, en particular, por falta de competencia del ayuntamiento e infracción de la reserva de ley al restringir los presupuestos legales de acceso al padrón vulnerando derechos de amparo constitucional, específicamente los artículos 24, 23, 29, 27 y 43 de la CE (i. e., derecho a ser candidato en las elecciones municipales, a la participación en asuntos públicos, a iniciar consultas populares, a la educación y al acceso a la seguridad pública y servicios sociales).

El juzgado estima el recurso contencioso-administrativo sobre la base del artículo 19 de la CE, que otorga a cada individuo el derecho de elegir libremente el municipio de residencia. Señala que, de conformidad con el artículo 59 del RPDTEL, la residencia puede demostrarse de diversas formas sin requerir necesariamente el título de propiedad o contrato de alquiler, siendo la existencia de residencia en el municipio la única condición esencial para la inscripción en el padrón, sin importar la ubicación de la residencia o la situación legal del individuo.

“Dit l’anterior, és evident que l’Acord impugnat és restrictiu. En hi ha prou en comparar-lo amb l’anterior per a advertir que és absolutament diferent i contradictori.

És restrictiu perquè restringeix els pressupostos legals perquè els ciutadans puguin inscriure's en el padró i ho és perquè deixa sense efecte els «documents anàlegs» que cita l'article 59 «in fine».

No sols els deixa sense efecte si no a més fórmula un concepte d'empadronament radicalment contrari al sentit de la llei, ja que vincula la residència a la tenença d'un títol, quan la llei exclusivament vincula empadronament a la residència.

D'aquesta manera és evident que ha de prosperar aquest motiu del recurs atès que l'Ajuntament no té cap competència per a modificar un text legal, ni per a introduir limitacions o restriccions a un dret. Un dret a més de caràcter constitucional - art 19 CE dret a triar lliurement la residència, del qual es deriva del dret a estar empadronat en un determinat domicili. L'Ajuntament s'ha oblidat de la seva obligació de garantir l'exercici dels drets.

Ens trobem enfront d'una situació de nul·litat absoluta de l'article 47a) Llei 35/19 per afectar drets fonamentals».

Por consiguiente, determina la obligación del ayuntamiento de garantizar el ejercicio de este derecho, pudiendo únicamente llevar a cabo las actuaciones oportunas a los únicos efectos de comprobar la residencia efectiva en el municipio, y no sobre otras cuestiones como la existencia de título de propiedad o contrato de arrendamiento.

Por lo anterior, el juzgado considera que el acuerdo impugnado desvirtúa el concepto de empadronamiento, pues vincula la residencia a la tenencia de un título, cuando la ley exclusivamente vincula el empadronamiento a la residencia; y restringe los presupuestos legales necesarios para la inscripción en el padrón, así como el ejercicio de los derechos constitucionales anteriormente señalados. En consecuencia, declara la nulidad de pleno derecho del Acuerdo de 23 de septiembre de 2020.

En sentido similar se han pronunciado también algunos de nuestros Tribunales Superiores de Justicia. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección 4.^a, de 30 de noviembre de 2022, rec. 348/2021, enjuicia un supuesto en el que, al igual que en el caso anterior, el ayuntamiento exigía un requisito para la inscripción en el padrón no amparado por la norma. En este caso, la solicitante de empadronamiento había cambiado de domicilio, por lo que no había residido habitualmente con anterioridad a la fecha de solicitud, sino que su intención era hacerlo a futuro y por ello solicitaba su inscripción en el padrón. El ayuntamiento denegó su inscripción por no residir con anterioridad a la fecha de la solicitud.

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana confirma la sentencia del juzgador *a quo* y señala, en interpretación de las normas que disciplinan la institución del padrón, que estas no imponen como requisito para causar alta en un determinado padrón municipal que a fecha de solicitud se venga residiendo habitualmente en el municipio de destino. Destaca que el ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de los hechos por medio de los documentos oportunos, pero ninguno de ellos estará destinado a acreditar la residencia en el municipio con anterioridad a la fecha de la solicitud. Por tanto, la inscripción por alta en un municipio procediendo de otro en el que estuviera inscrita la persona es automática, y en igual sentido en el caso de que la persona no estuviera empadronada con anterioridad.

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sección 1.^a, de 14 de diciembre de 2022, rec. 311/2022¹⁶², confirmó la sentencia del juzgador de instancia, quien anuló el acuerdo de la Junta de Gobierno local del Ayuntamiento de Igüeña que desestimaba la solicitud de alta en el padrón de habitantes sobre la base de que la solicitud efectuada con ánimo de residir de modo habitual o la mayor parte del año si reside o habita en varios municipios es suficiente para la inscripción. El tribunal añade que resulta irrelevante a estos efectos cualquier otra circunstancia (i. e., ser entidad local menor, encontrarse bajo litigio o la calificación urbanística de los terrenos), siendo la única cuestión a discutir si el solicitante reside habitualmente en donde refiere.

En definitiva, como se acaba de ver, nuestros tribunales aceptan que el ordenamiento jurídico establece un régimen flexible de acceso al padrón. La aplicación de estos pronunciamientos deberían servir como fundamento para que las personas sin hogar puedan inscribirse en el padrón a pesar de no disponer de una vivienda habitual. En los supuestos en los que los tribunales se han pronunciado sobre esta materia, se han revisado y anulado los actos de los ayuntamientos en los que se han aprobado disposiciones o adoptado decisiones que han supuesto exigir más requisitos para el empadronamiento de los normativamente permitidos.

4. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS DE PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

Nuestro ordenamiento jurídico no es ajeno a las dificultades de las personas en situación de sin hogar para acreditar su residencia en el municipio e inscribirse en el padrón municipal. Por esa razón, obliga a los ayuntamientos a tener una actitud activa y comprobar por sus medios esta circunstancia.

162. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/86c74ac447bf6cb3a0a8778d75e36f0d/20230201>

Sin embargo, la actuación de algunos ayuntamientos sería contraria a este mandato al introducir obstáculos para la inscripción de las personas sin hogar en el padrón que los hacen a veces insalvables para este colectivo vulnerable.

Cuando los tribunales han entrado a conocer estas prácticas han reprochado la actuación de los ayuntamientos. En particular, es paradigmática la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 17 de Barcelona, de 20 de mayo de 2022, que declara el derecho a la inscripción en el padrón municipal con la acreditación de la residencia en el municipio por cualquier medio y anula la decisión municipal en que se exigía el título de propiedad o alquiler para poder acceder al padrón.

Por consiguiente, en los casos en los que se produzca la vulneración del derecho de la persona sin hogar a acceder al padrón municipal será fundamental acudir a los distintos mecanismos e instituciones que ofrece nuestra normativa para forzar a la Administración a inscribir en el padrón a estas personas vulnerables, con el fin de que no se vean privadas de muchos de sus derechos, algunos de ellos fundamentales.

A tal efecto, hay que señalar que las personas en situación de sin hogar que residen en un municipio tienen distintas vías para intentar superar las trabas administrativas que puedan encontrar por parte de los ayuntamientos y tratar de lograr que estos inscriban su alta en el padrón municipal.

En primer lugar, si los ayuntamientos deniegan expresamente el empadronamiento, el solicitante de padrón municipal podría impugnar esa decisión ante la vía administrativa o judicial. Asimismo, si la inscripción no se deniega expresamente y lo que ocurre es que la Administración adopta una actitud pasiva, si han transcurrido tres meses desde la solicitud y no se ha recibido respuesta por parte de la Administración, el solicitante podría acudir al ayuntamiento y solicitar un certificado acreditativo de este silencio, que deberá ser emitido en el plazo de 15 días (art. 24.4 LPACAP). La mera solicitud de este documento debiera actuar como palanca para forzar al ayuntamiento a que cumpla con sus obligaciones de inscripción.

Si, pese a lo anterior, la Administración no procede a inscribir a la persona en el padrón municipal, podría acudir a dos organismos o instituciones adicionales: el Instituto Nacional de Estadística y el Defensor del Pueblo estatal o autonómico.

El Instituto Nacional de Estadística (el “INE”) es un organismo autónomo que tiene entre sus facultades la potestad de controlar la precisión de los padrones municipales y comunicar a los ayuntamientos las medidas que deben tomar para dotar a su padrón de una mayor exactitud (art. 78 RPDTEL). En

el caso de que un ayuntamiento no realice las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizado su padrón de modo que los datos contenidos en este concuerden con la realidad, la normativa prevé que el Instituto Nacional de Estadística, previo informe del Consejo de Empadronamiento, pueda requerir al ayuntamiento que actúe otorgándole un plazo específico, que será como mínimo de un mes (art. 60 LBRL). Si el ayuntamiento ignora el requerimiento, el INE puede acudir a la ejecución sustitutoria, regulada en el artículo 17.2 de la LBRL y el artículo 62 del RPDTEL, adoptando las medidas necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones a costa y en sustitución de la entidad local.

Es decir, si el ayuntamiento no resolviera a favor de la persona en situación de sin hogar, la persona puede dirigirse al INE, quien deberá requerir al ayuntamiento para que proceda a la inscripción. Si, aun así, el ayuntamiento persiste en el incumplimiento de sus funciones, el INE podría decidir directamente la inscripción de la persona en el padrón municipal.

Por otro lado, los Defensores del Pueblo estatal y autonómicos son instituciones encargadas de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de las Administraciones públicas españolas, conforme a lo establecido en el artículo 1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (la “**LODP**”). Cualquier ciudadano puede acudir al Defensor del Pueblo presentando una queja (art. 10 LODP) y solicitando su intervención, que es gratuita (art. 15 LODP), para que investigue las actuaciones de las Administraciones (art. 9 LODP) que sean presuntamente irregulares. Lo cierto es que los Defensores del Pueblo suelen tener por regla general una gran influencia en los ayuntamientos, que se ven forzados a actuar rápidamente para evitar la mala prensa.

El Defensor del Pueblo (2024: 327) explica que “*varias cuestiones relativas al derecho de los ciudadanos de ser empadronados en el municipio en el que tienen su residencia habitual fueron motivo de queja*” durante el año 2023. Esta institución envió sugerencias y recomendaciones a diversos ayuntamientos, como el de Zaragoza, Andújar (Jaén), Fuenlabrada (Madrid), Hernani (Gipuzkoa) y Aigües (Alicante)¹⁶³.

En conclusión, nuestro ordenamiento jurídico ofrece un marco normativo que garantiza el empadronamiento de las personas en situación de sin hogar en el municipio en el que residen. Asimismo, también ofrece mecanismos para

163. DEFENSORDEL PUEBLO (2024). Informe anual 2023. Volumen I. Pp. 327-328. Recuperado de https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2024/03/Defensor-del-Pueblo_Informe-anual-2023.pdf

superar las distintas trabas administrativas que estas personas pueden encontrar por parte de los ayuntamientos que tramitan sus peticiones de inscripción en el padrón. No obstante, es la particular vulnerabilidad de este colectivo y la falta de recursos económicos lo que dificulta que estas personas puedan hacer valer sus derechos de manera efectiva. En consecuencia, los ayuntamientos deberían aliviar las dificultades de este colectivo haciendo posible su inscripción en el padrón municipal, facilitándoles de este modo el ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.