



Parte general

1.13. Servicios Administrativos, Tributarios y Ordenación Económica

1.13.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.13.2.2. Administración Local

Queremos destacar en este epígrafe las distintas cuestiones relacionadas con la administración local que, habiendo sido objeto de queja, consideramos analizarlas en este ejercicio 2021. Nos referimos a la gestión del padrón de habitantes, los servicios tributarios y la financiación de las Entidades Locales Autónomas (ELAs).

1.13.2.2.1. Gestión del Padrón de Habitantes.

El **padrón de habitantes** es un instrumento imprescindible de las entidades locales para organizar su población y una fuente esencial para la planificación de la prestación de los servicios públicos en cada uno de los municipios.

La autonomía local propicia un diferente tratamiento a los habitantes de cada municipio en ámbitos tan significativos como el fiscal, administrativo, patrimonial o el jurídico.

Atendiendo a las consideraciones generales de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y de la Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, 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 Autónoma y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal: *"Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente..."*

En el apartado 2.3 de la citada Resolución sobre la **documentación acreditativa del domicilio de residencia**, se recoge que, *"El Padrón es el registro administrativo que pretende reflejar donde residen las personas que viven en España. Su objetivo es, por tanto, dejar constancia de un hecho, por lo que, en principio, 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 una certificación acreditativa de aquel hecho"*.

En consonancia con el artículo 17.2 de la Ley 7/1985, *"los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones de modo que los datos contenidos éstos concuerden con la realidad"*.

La vecindad es un vínculo jurídico-administrativo que une a la persona con el municipio del que forma parte. No es indiferente ser vecino de un municipio u otro, dado que la inscripción en el Padrón Municipal es determinante para el ejercicio de estos derechos y deberes frente a un ayuntamiento.

A estos efectos, quienes residan en varios municipios solo podrán inscribirse en el que habite durante más tiempo al año, estando los ayuntamientos obligados a empadronar a todos aquellas personas que lo soliciten y puedan probar tal situación, emitiendo el correspondiente **certificado del Padrón Municipal**.

El empadronamiento es de una vital importancia para aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que demandan servicios que suelen estar vinculados a la vecindad, como son la educación o el sistema sanitario, donde es necesario acreditarla para acceder a un centro público o para asignar el profesional de atención primaria.

En el informe anual 2020 se puso de manifiesto la situación de vulnerabilidad de muchas familias que tras sufrir las consecuencias económicas de la pandemia quedaron, si cabe, en peor situación económica que con anterioridad al mes de marzo del mismo año.

Personas que como se recogió en el informe extraordinario redactado en octubre de 2020, **"Derechos de la ciudadanía durante la COVID-19. Primera ola de la pandemia"**, ante la falta de empleo y la escasez de recursos económicos necesitaron acogerse a las ayudas alimentaria o económica de urgencia, tanto por parte de los Ayuntamientos como por la Junta de Andalucía y que les requerían para acudir a ellas acreditar el empadronamiento en el municipio donde residían.



Son recurrentes las quejas relacionadas con las dificultades para empadronarse al no poder aportar los requisitos exigidos en la hoja padronal, referidos a la acreditación de la titularidad del domicilio donde reside, o a la autorización de sus propietarios. Expedientes, que en la mayoría de los casos, concluyen archivándose por no poder aportar los documentos que se les exige en la solicitud.

Una situación que deja desprotegidas a quienes necesiten documentar su vecindad para optar a una ayuda social, a la asistencia médica, a la escolarización de sus menores e incluso a poder participar en las convocatorias de adjudicación de una vivienda de protección oficial.

En este sentido y aludiendo al contenido de la citada Resolución de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local *"las facultades atribuidas al Ayuntamiento en el art. 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales para exigir la aportación de documentos a sus vecinos tienen como única finalidad comprobar la veracidad de los datos consignados, como textualmente señala el propio artículo"*.

Y lo más importante en relación a la exigencia del título de propiedad o contrato de alquiler es que *"... tan pronto como el gestor municipal adquiera la convicción de que los datos que constan en la inscripción padronal se ajustan a la realidad, deja de estar facultado para pedir al vecino ulteriores justificantes que acrediten aquel hecho"*.

Conforme a la Resolución de referencia, la incorporación de cualquiera de los títulos exigidos para incorporarlos al expediente administrativo *"... tiene por única finalidad servir de elemento de prueba para acreditar que, efectivamente, el vecino habita en el domicilio que ha indicado"*, no atribuyendo a las Administraciones Locales *".. competencia para juzgar cuestiones de propiedad, de arrendamientos urbanos o, en general, de naturaleza jurídico-privada,.."*.

Son ilustrativos algunos testimonios que traducen la importancia del empadronamiento para familias vulnerables. Así en la queja 21/5216, nos trasladan que necesita *"ayuda por el motivo del empadronamiento ya que yebo viviendo en la plaza (.....) casi 4 años con mi esposo (.....) y mis dos hijos de 3 y 1 año necesitamos ayuda ya que no tenemos trabajo y no podemos optar a ninguna ayuda también tengo problema con el médico ya que al no tener padrón no tengo médico fijo y estoy embarazada en enero doy a luz y no puedo empadronar al bebé y ningún sitio para ka le pueda dar su revisiones y vacuna ya que al no estar empadronado no le dan médico por eso pido ayuda para que vean mi situación y me puedan ayudar espero una respuesta de ayuda muchas gracias"*.

Una queja referente a la situación de una ciudadana que no puede empadronarse en el Padrón de Habitantes del municipio donde reside, por no aportar la documentación e información requerida según el modelo de la solicitud de inscripción del Ayuntamiento de Linares.

En el informe remitido por el Ayuntamiento en el expediente de queja traslada que *"Supervisada la documentación aportada para el citado trámite en fecha 3/12/2020 la misma adolece de falta de documentación, concretamente, del documento que acredite la titularidad o adjudicación del inmueble para el que solicita el alta, requisito imprescindible para el trámite solicitado ..."*

Desde el punto de vista del trámite del expediente, cumplen con todos los cauces formales exigidos, ya que la persona interesada al no disponer de los títulos exigidos no contestó al requerimiento notificado.

Si bien, el problema trasladado requiere que las administraciones locales profundicen más en la problemática que genera a las familias en situación de vulnerabilidad no estar empadronadas en el municipio y se invoque *"la potestad de aceptar más documentos, hechas las comprobaciones que considere oportunas (suministros de luz, agua, etc.)"*, pudiendo *"comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etcétera) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón"*.

Es por ello que en el contexto del expediente de queja y fundamentado entre otros en los preceptos legales analizados se formuló Resolución recomendando que se *"tramite el alta en el padrón municipal de la interesada Doña () y su familia"*. Y que se aplique el mismo criterio a cualquier ciudadano/a que resida en el municipio y tenga las mismas o similares dificultades para acreditar la relación jurídica con la vivienda en la que reside.



Por tanto en la gestión del padrón municipal los ayuntamientos deberán guiarse por los principios de una buena administración con la finalidad de garantizar los derechos de las personas vulnerables.

Lo que conlleva aceptar en los expedientes de empadronamiento otros documentos distintos a los títulos de propiedad y contratos de arrendamiento, realizando las comprobaciones que estime oportunas para verificar el domicilio.

1.13.2.2.2. Entidades Locales Autónomas

En el año 2018, el mapa local andaluz queda definido por 786 municipios, 8 diputaciones provinciales, 34 entidades locales autónomas, y 69 mancomunidades.

Según dispone la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) en su artículo 109, **la Entidad Local Autónoma es un medio para acercar la actividad administrativa a la población, facilitando la participación ciudadana y dotando de mayor eficacia a la prestación de los servicios públicos.**

Dicha descentralización está prevista para los núcleos de población separados de la capitalidad del municipio, con características singulares e intereses colectivos peculiares, que hagan conveniente dotarlos de una gestión diferenciada del resto del municipio, pudiendo optar el ayuntamiento por la creación de entidades vecinales o de entidades locales autónomas, en función del alcance de la misma y del grado de autonomía que se pretenda en su funcionamiento.

Las entidades locales autónomas ostentan potestades de autoorganización, reglamentaria, tributaria, financiera, sancionadora, etc., y una serie **de competencias de carácter marcadamente localizado en el casco urbano de la entidad, entre las que se encuentran las de pavimentación de vías, alumbrado público, limpieza viaria, ferias y fiestas locales, abastecimiento de agua, así como las competencias que pueden serle transferidas o delegadas por el ayuntamiento.**

De conformidad con lo expresado en la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, mantendrán su personalidad jurídica y la condición de entidad local las entidades de ámbito territorial inferior al municipio existentes en el momento de su entrada en vigor.

Por consiguiente, aunque el vigente marco legal impide la creación de tales entidades, persisten las entidades locales autónomas que ya existían en Andalucía y aquellas cuyo procedimiento de creación se hubiese iniciado antes del 1 de enero de 2013, por efecto de la disposición transitoria quinta, así como el nivel de descentralización del que se encuentran dotadas. Por tanto, son muchas las ELAs que mantienen su personalidad jurídica.

Los Ayuntamientos deben tener presentes los principios que regulan las relaciones jurídico-administrativas, recogidos Ley 7/1985, de dos de abril, así como en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como son la descentralización, el servicio y proximidad a los ciudadanos, la colaboración y cooperación, el principio de proporcionalidad y el de lealtad institucional que deben inspirar su actuar no sólo con la ciudadanía sino también con las Administraciones y entidades públicas.

En base a estos principios **los Ayuntamientos deben acreditar siempre que existan unas competencias delegadas a la ELA, una cesión de bienes para la gestión y unos recursos financieros que asignar anualmente a la entidad**, como señala el artículo 116 de la LAULA que debe contener el estatuto de la Entidad Local Autónoma.

Por su parte **la Junta de Andalucía en virtud de sus competencias y con una clara apuesta por las Entidades Locales Autónomas ha regulado el régimen a través del Decreto 156/2021, de 4 de mayo.** Manifiesta en su exposición de motivos que las ELA son un instrumento adecuado para responder a las aspiraciones de la ciudadanía, apostando por un modelo de convivencia pacífica entre el municipio al que pertenecen y la entidad local autónoma.

En la Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de financiación incondicionada para las entidades locales autónomas. En la exposición de motivos se contempla que *"la colaboración y cooperación económica con las entidades locales autónomas andaluzas es una de las líneas de actuación prioritarias de la Junta de Andalucía desde hace décadas, siempre con el objetivo de contribuir a mejorar su situación económico-*