



Administración Práctica

Rincón local

La situación jurídica de la condición de vecino y sus medios de prueba: empadronamiento, residencia habitual y residencia efectiva

Máximo RODRÍGUEZ BARDAL

Doctor en Derecho

Funcionario de Administración Local con Habilitación Nacional

Profesor asociado de Derecho Administrativo (Universidad de León)

La condición administrativa de vecino adquirida por imperativo legal con la inclusión en el registro administrativo del padrón es objeto de diversas controversias al utilizarse como título en derechos y obligaciones. Es por ello que la reciente jurisprudencia está queriendo delimitar la mera inscripción en el padrón con la vecindad efectiva y la residencia en el municipio puesto que los medios de prueba para la incorporación en dicho registro administrativo en los pequeños municipios no permiten acreditar una residencia efectiva.

I. Contexto y definición de la condición de vecino

La condición de vecino constituye una de las categorías básicas del Derecho local español, en cuanto determina la pertenencia administrativa de una persona a un municipio y, con ello, el conjunto de relaciones jurídicas que mantiene con la entidad local. Tradicionalmente, esta condición se ha vinculado de manera directa con la inscripción en el padrón municipal, configurado como el registro administrativo en el que constan los vecinos de un municipio.

No obstante, la aparente simplicidad de este planteamiento ha sido progresivamente matizada tanto por la normativa como por la jurisprudencia. En efecto, si bien la legislación de régimen local establece que la condición de vecino se adquiere mediante la inscripción en el padrón, lo cierto es que dicha inscripción no puede entenderse de manera aislada, sino necesariamente conectada con la realidad material de la residencia habitual. Esta tensión entre el dato formal —la inscripción— y el dato fáctico —la residencia— ha generado una problemática jurídica de creciente relevancia, especialmente en contextos en los que el empadronamiento se utiliza como presupuesto para el acceso a derechos, servicios o beneficios.

El artículo 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece con claridad que toda persona que viva en territorio español está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente. Esta previsión vincula de manera directa el empadronamiento con la residencia habitual, configurando el padrón no como un mero registro formal, sino como un instrumento destinado a reflejar una realidad efectiva.

A su vez, el artículo 17 de la misma norma impone al Ayuntamiento el deber de formar, mantener, revisar y custodiar el padrón municipal, adoptando las medidas necesarias para garantizar su actualización y su concordancia con la realidad. Esta obligación institucional revela que el padrón no es un registro estático, sino dinámico, cuyo contenido debe ajustarse en todo momento a las circunstancias reales de la población.

La permanencia en el padrón no puede desligarse de la continuidad de la residencia

En coherencia con ello, el artículo 16.1 de la LRBRL establece que la inscripción padronal solo produce efectos mientras subsista el hecho que la motivó, esto es, la residencia habitual. De este modo, la permanencia en el padrón no puede desligarse de la continuidad de la residencia, lo que impide que la inscripción se convierta en una ficción jurídica desvinculada de la realidad.

Desde esta perspectiva, el padrón municipal debiera presentar una naturaleza claramente declarativa y fáctica. No se trata de un instrumento constitutivo de derechos civiles ni de situaciones jurídicas privadas, sino de un mecanismo administrativo de constatación de hechos. Esta idea resulta esencial para comprender su alcance y sus límites, especialmente en aquellos supuestos en los que se pretende utilizar el empadronamiento como título habilitante en ámbitos ajenos a su función propia.

II. Medios de inspección y comprobación municipal

La correcta configuración del padrón como reflejo de la realidad exige reconocer a los Ayuntamientos potestades suficientes para verificar la veracidad de los datos consignados por los vecinos. En este sentido, el artículo 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales habilita a la Administración municipal para exigir la presentación de documentos que acrediten tanto la identidad como el domicilio en el municipio, incluyendo, entre otros, el título que legitime la ocupación de la vivienda.

Ahora bien, esta potestad de comprobación debe ser interpretada dentro de sus estrictos límites funcionales. El Ayuntamiento no ostenta competencia para resolver controversias jurídico-privadas relativas a la propiedad o al arrendamiento de los inmuebles, ni puede erigirse en árbitro de las relaciones civiles entre particulares. Su intervención se agota en la verificación de un hecho: la residencia efectiva de la persona en el domicilio declarado.

Este criterio ha sido reforzado de manera decisiva por las instrucciones técnicas dictadas mediante 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.

En dichas instrucciones se afirma expresamente que el padrón municipal tiene como finalidad reflejar el domicilio donde residen las personas, dejando constancia de un hecho, y que su contenido no debe verse condicionado por los derechos que correspondan o no a los ocupantes desde el punto de vista civil.

De este modo, se establece con claridad la independencia entre el empadronamiento y la titularidad jurídica de la vivienda. Incluso se reconoce que pueden ser objeto de inscripción situaciones de infravivienda o de ausencia total de techo, siempre que exista un lugar donde razonablemente puedan dirigirse comunicaciones al interesado. Este enfoque evidencia que el elemento determinante no es la regularidad jurídica de la ocupación, sino la realidad material de la residencia.

Para la comprobación de dicha realidad, las propias instrucciones contemplan la posibilidad de utilizar medios indirectos, tales como informes de la policía local o actuaciones inspectoras del propio Ayuntamiento. En consecuencia, la acreditación de la residencia no queda limitada a la aportación de documentos formales, sino que puede basarse en una valoración global de las circunstancias concurrentes.

El padrón responde a la realidad de dónde se vive

Una de las consecuencias más relevantes de este planteamiento es que la eventual oposición del propietario del inmueble no constituye, por sí sola, un obstáculo para el empadronamiento, siempre que se acredite la residencia efectiva del solicitante. El padrón responde a la realidad de dónde se vive, no a la voluntad de terceros ni a la calificación civil del vínculo posesorio.

Por otra parte, el procedimiento de inscripción padronal se caracteriza por su agilidad. Cuando el ciudadano aporta la documentación necesaria para acreditar su identidad y residencia, la inscripción debe realizarse sin más trámite y produce efectos inmediatos, sin posibilidad de retroactividad. Solo en caso de que existan dudas fundadas sobre la veracidad de los datos, procede la apertura de un procedimiento de comprobación, que debe resolverse en el plazo máximo de tres meses, operando

en caso contrario el silencio administrativo positivo.

III. Derechos y obligaciones derivados de la condición de vecino

La inscripción en el padrón municipal no se limita a reflejar una situación de hecho, sino que despliega importantes efectos jurídicos en el ámbito administrativo. En primer lugar, las certificaciones padronales tienen carácter de documento público y fehaciente, constituyendo prueba de la residencia y del domicilio habitual a todos los efectos administrativos. Esta presunción de veracidad otorga al padrón un valor probatorio de primer orden.

La condición de vecino se configura, además, como un verdadero estatus jurídico que habilita la titularidad de una serie de derechos frente al Ayuntamiento. Entre ellos se encuentran los derechos de participación en la vida municipal, que comprenden la posibilidad de presentar solicitudes, formular quejas, interponer recursos administrativos y acceder a la información pública en los términos legalmente previstos.

La vecindad legitima al ciudadano para exigir la prestación de los servicios públicos municipales

Asimismo, la vecindad legitima al ciudadano para exigir la prestación de los servicios públicos municipales. La jurisprudencia ha reconocido que los vecinos pueden reclamar, incluso en vía contencioso-administrativa, el cumplimiento por parte del Ayuntamiento de sus obligaciones en materia de servicios esenciales, como el abastecimiento de agua o el mantenimiento de infraestructuras básicas. Esta posibilidad convierte la condición de vecino en un instrumento de garantía de los derechos ciudadanos frente a la inactividad administrativa. (1)

En el ámbito político, la inscripción padronal constituye un requisito imprescindible para el ejercicio de los derechos electorales en el ámbito municipal, tanto en su vertiente activa como pasiva. De este modo, el padrón se configura como un elemento esencial del sistema democrático local. (2)

Especial relevancia presenta también la conexión entre la condición de vecino y el régimen de los bienes comunales. Conforme a la normativa de régimen local, estos bienes son de dominio público cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos, lo que implica la existencia de un derecho colectivo vinculado a la pertenencia a la comunidad local.

Finalmente, aunque la vecindad no genera por sí misma derechos civiles, sí produce efectos indirectos en este ámbito, en la medida en que el padrón sirve como medio de prueba del domicilio habitual en procedimientos civiles, contractuales o procesales.

IV. Diferencia entre empadronamiento, residencia habitual y residencia efectiva

Uno de los aspectos más complejos de la materia analizada radica en la delimitación conceptual

entre empadronamiento, residencia habitual y residencia efectiva. Aunque en la práctica estos términos se utilizan con frecuencia de manera indistinta, desde el punto de vista jurídico presentan significados diferenciados. (3)

El empadronamiento constituye un acto administrativo de carácter declarativo, basado en la manifestación del interesado y en la comprobación por parte del Ayuntamiento. Por su propia naturaleza, no crea la realidad que refleja, sino que se limita a constatarla.

La residencia habitual, (4) por su parte, es el concepto jurídico utilizado por la legislación de régimen local para determinar el lugar donde una persona vive de manera estable durante la mayor parte del año y apriorísticamente donde se le debe empadronar. Este concepto incorpora un elemento temporal y de permanencia, pero sigue siendo, en última instancia, una categoría jurídica.

La residencia efectiva, en cambio, remite a la realidad material de la presencia física en un determinado lugar. Se trata de un concepto fáctico que puede ser objeto de comprobación mediante medios de prueba diversos, como inspecciones o informes policiales.

La distinción entre estos tres planos tiene importantes consecuencias prácticas. Así, el empadronamiento no puede considerarse válido si no se corresponde con una residencia efectiva, aunque formalmente se haya realizado conforme a las exigencias legales. Del mismo modo, la existencia de un título jurídico de ocupación, como un contrato de arrendamiento, no determina por sí sola la procedencia del empadronamiento si no va acompañada de una residencia real.

Si se constata que una persona reside efectivamente en un determinado domicilio, debe procederse a su empadronamiento

Especial interés presenta el supuesto de los contratos de arrendamiento para uso distinto del de vivienda habitual. Aunque desde la perspectiva civil estos contratos no están destinados a satisfacer una necesidad permanente de vivienda, ello no impide que, en la práctica, puedan constituir el domicilio habitual de los arrendatarios. En tales casos, el elemento decisivo no es la calificación formal del contrato, sino la realidad de la residencia.

En consecuencia, si el Ayuntamiento constata que una persona reside efectivamente en un determinado domicilio, debe proceder a su empadronamiento, con independencia de la denominación del contrato o de la oposición del propietario. Por el contrario, si se acredita que no existe residencia habitual, procede la regularización de la situación mediante la baja de oficio, previa tramitación del correspondiente procedimiento con audiencia del interesado.

V. Análisis jurisprudencial

La jurisprudencia ha desempeñado un papel fundamental en la delimitación del alcance de la condición de vecino y del empadronamiento.

En primer lugar, los Tribunales Superiores de Justicia han reiterado que la condición de vecino se adquiere desde el momento de la inscripción en el padrón municipal, configurando un estatus jurídico administrativo con derechos y obligaciones específicas. Así lo afirma, entre otras, la STSJ de

Madrid 923/2010, que reconoce el carácter constitutivo de la inscripción a efectos administrativos.

No obstante, esta concepción se ha visto matizada por la doctrina constitucional y por la jurisprudencia más reciente, especialmente en relación con los bienes comunales. La Sentencia del Tribunal Constitucional 308/1994 establece con claridad que no basta la mera condición formal de vecino para acceder al aprovechamiento de estos bienes, sino que es necesario acreditar un arraigo real y efectivo en el municipio, entendido como una residencia estable acompañada de la voluntad de permanencia. Aquí parece distinguir el mero empadronamiento formal, donde no siempre encaja la residencia efectiva.

En la misma línea, diversas sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia, como las dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, (5) han admitido la validez de ordenanzas que exigen requisitos adicionales, como la residencia efectiva durante la mayor parte del año o la existencia de casa abierta en la localidad, siempre que tales exigencias sean proporcionadas, objetivas y estén justificadas por la finalidad de preservar el carácter comunitario de los bienes.

El TC establece que no basta la mera condición formal de vecino para acceder al aprovechamiento de los bienes comunales

No obstante, la jurisprudencia también ha establecido límites claros a estas exigencias, declarando contrarios al principio de igualdad aquellos requisitos que introducen discriminaciones arbitrarias o carentes de justificación objetiva, como la exclusión de determinados colectivos en función de la edad o la imposición de períodos mínimos de empadronamiento sin una razón suficiente.

Por su parte, el Tribunal Supremo ha abordado la cuestión del empadronamiento desde la perspectiva de su utilización como criterio para el establecimiento de diferencias en el acceso a servicios municipales. En la Sentencia 1064/2023, de 20 de julio, declara que el empadronamiento no puede erigirse, por sí solo, en un criterio razonable y objetivo para justificar diferencias en las tasas por el uso de instalaciones municipales, al no existir una conexión suficiente entre la condición de empadronado y el coste del servicio.

Finalmente, la jurisprudencia ha destacado el valor del padrón como instrumento para la planificación pública, en la medida en que permite conocer la población real de un municipio y dimensionar adecuadamente los servicios públicos. Esta función refuerza la necesidad de que el padrón refleje fielmente la realidad, evitando distorsiones que puedan afectar al correcto funcionamiento de la Administración.

1. El aprovechamiento de los bienes comunales, allí donde el padrón se antoja insuficiente

La evolución jurisprudencial en materia de aprovechamientos de bienes comunales, centrándose en la relación entre vecindad, arraigo y costumbre local, a partir de diversas resoluciones del Tribunal Supremo y de tribunales superiores, ha tendido a permitir una exigencia «superior a la estrictamente legal». Pues, si el padrón es un elemento fáctico que debiera demostrar la residencia habitual de los vecinos, para ciertos tribunales no deja de ser una inscripción formal, que, si no se respalda con la comprobación veraz de la residencia (hecho difícil en pequeños municipios con el escaso ejercicio de la potestad de inspección), deviene insuficiente.

En primer lugar, la STS de 4 de diciembre de 2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo) fija una doctrina relevante al considerar conforme a Derecho la exigencia, establecida en una ordenanza local, de ser natural del municipio para acceder al aprovechamiento de bienes comunales. El Tribunal interpreta que este requisito se integra dentro de las condiciones de vinculación, arraigo y permanencia previstas en el artículo 75 del Real Decreto Legislativo 781/1986 y en el artículo 103 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. De este modo, el nacimiento en el municipio se configura como una forma cualificada de vinculación, que, junto con la residencia continuada y la vecindad, permite garantizar que los beneficios de los bienes comunales reviertan en quienes mantienen una relación real y estable con la comunidad.

Esta doctrina corrige el criterio mantenido por la STSJ de Castilla y León de 16 de enero de 2004, que había considerado que no podía exigirse el requisito de ser natural del municipio, bastando la residencia efectiva y el arraigo. El Tribunal Supremo revoca esta interpretación, afirmando que las ordenanzas pueden incorporar requisitos adicionales de vinculación, siempre que se justifiquen en la finalidad de protección del régimen comunal y en la tradición local.

En segundo lugar, la STS de 21 de febrero de 2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo) aborda la relación entre costumbre y ordenanza local en la regulación de los aprovechamientos comunales. En este caso, el Tribunal estima el recurso de casación frente a la Sentencia del TSJ de Castilla y León de 10 de junio de 2003, y considera improcedente la modificación de una ordenanza que alteraba el sistema tradicional de reparto de beneficios basado en la costumbre local.

La costumbre, aunque haya sido incorporada a una ordenanza, no pierde su naturaleza jurídica

El Tribunal Supremo afirma que la costumbre, aunque haya sido incorporada a una ordenanza, no pierde su naturaleza jurídica, por lo que no puede ser modificada libremente como una norma ordinaria. Su alteración exige la acreditación de un cambio en la «*opinio iuris*» de la comunidad, es decir, en la conciencia social que sustenta dicha práctica. Asimismo, recuerda que, conforme al artículo 75 del Texto Refundido de Régimen Local, la costumbre puede tener prioridad en la regulación de los aprovechamientos comunales, si bien siempre dentro de los límites del ordenamiento jurídico y del bloque constitucional.

Ambas sentencias se apoyan, además, en jurisprudencia previa del propio Tribunal Supremo, como las Sentencias de 10 de julio de 1989, 25 de octubre de 1995 y 23 de enero de 1996, que reconocen el papel central de la costumbre en este ámbito, así como en la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 308/1994, de 21 de noviembre), que exige una residencia efectiva y un arraigo real, más allá del mero empadronamiento formal, para acceder a estos aprovechamientos.

En conjunto, la jurisprudencia analizada permite concluir que el régimen de los bienes comunales se articula sobre un equilibrio entre normativa positiva y tradición consuetudinaria, en el que los conceptos de vinculación, arraigo y permanencia adquieren un papel esencial. El empadronamiento, por sí solo, no resulta suficiente, siendo necesario acreditar una integración real en la comunidad, al tiempo que la costumbre se configura como un elemento estructural cuya modificación requiere una justificación especialmente cualificada.

2. Empadronamiento (cuestión de derecho) válido sin residencia efectiva (cuestión de hecho)

Es en este caso ilustrativa la controversia suscitada en el municipio de Maraña en torno a la condición de vecino y su incidencia indirecta en el acceso a los aprovechamientos comunales vinculados a las ayudas de la PAC. La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de León (12 de enero de 2025) estima el recurso interpuesto por un ganadero contra su baja en el padrón municipal, declarando la caducidad del expediente al haberse superado el plazo máximo de tres meses para resolver sin causa interruptora válida. En consecuencia, ordena la reposición del interesado en el padrón, dejando claro que el procedimiento se limita exclusivamente a la cuestión padronal, sin pronunciarse sobre su eventual derecho al aprovechamiento de bienes comunales.

No obstante, el conflicto revela la estrecha conexión práctica entre empadronamiento, residencia efectiva y acceso a recursos comunales, especialmente en contextos como el reparto de pastos para la PAC. Así, el asunto se complementa con la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de León (julio de 2024), que había negado al mismo ganadero el derecho al aprovechamiento comunal al considerar acreditado que, pese a estar empadronado, no residía de forma efectiva en el municipio. En conjunto, ambas resoluciones reflejan con claridad la distinción entre la validez formal del empadronamiento —que puede mantenerse por razones procedimentales— y la exigencia material de residencia efectiva y arraigo para el acceso a derechos vinculados a los bienes comunales.

3. La acreditación de la residencia efectiva y el arraigo sin la inscripción en el padrón

La STSJ de Castilla-La Mancha (TSJCM) anula la decisión de un ayuntamiento de retirar a un agricultor el derecho al aprovechamiento de pastos comunales por no estar empadronado en el municipio. El tribunal corrige de forma expresa el criterio municipal, señalando que el empadronamiento no puede erigirse en condición automática ni exclusiva para el acceso a estos bienes, especialmente cuando el interesado desarrolla una actividad agraria real, continuada y vinculada al territorio. La resolución destaca que la exclusión se basó únicamente en la falta de residencia formal, sin que existiera incumplimiento de los requisitos sustantivos ni alteración de la explotación agraria.

El TSJCM califica la actuación administrativa como arbitraria y discriminatoria, al considerar que introduce un criterio no justificado que desvirtúa la finalidad propia de los bienes comunales. En este sentido, afirma que la adjudicación de estos aprovechamientos debe regirse por criterios objetivos, reglados y acordes con su función económica y social, siendo determinante la existencia de una actividad agraria efectiva y no el domicilio administrativo del solicitante. Como consecuencia, la sentencia ordena restituir al agricultor en su derecho, fijando además un criterio relevante: el empadronamiento no puede utilizarse como instrumento excluyente cuando no guarda una relación directa y proporcional con el uso y finalidad de los bienes comunales.

La inscripción padronal no acredita por sí sola la residencia efectiva ni la condición de vivienda habitual

A mayor abundamiento, Dirección General de Tributos, en su consulta vinculante V0204-19, de

31 de enero, incide de forma expresa en que la determinación de la residencia habitual a efectos fiscales —en particular, en relación con la deducción por inversión en vivienda habitual prevista en la disposición transitoria decimoctava de la Ley 35/2006 del IRPF, en conexión con su artículo 68.1.3º y el artículo 54 de su Reglamento— constituye una **cuestión de hecho** cuya acreditación no puede descansar en elementos formales aislados. En este sentido, el centro directivo niega al empadronamiento eficacia probatoria plena, señalando que la inscripción padronal, aun siendo un indicio relevante, **no acredita por sí sola la residencia efectiva ni la condición de vivienda habitual**, del mismo modo que tampoco lo hacen otros datos formales como el domicilio fiscal o el alta en el impuesto sobre actividades económicas. En consecuencia, la realidad de la residencia deberá determinarse mediante una **valoración conjunta de los elementos probatorios** por los órganos de gestión e inspección de la Administración tributaria, sin que el contribuyente pueda ampararse exclusivamente en la constancia padronal para consolidar beneficios fiscales vinculados a la vivienda habitual.

4. Empadronamientos ficticios electorales y control jurisdiccional

Los supuestos de empadronamiento irregular han sido objeto de creciente litigiosidad, especialmente en contextos electorales. En estos casos, los tribunales han identificado como indicios de residencia ficticia la existencia de desajustes significativos entre el número de empadronados y otros indicadores objetivos, como el número de tarjetas sanitarias o la efectiva utilización de servicios públicos.

En este sentido, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 2 de abril de 2008 (rec. 5376/2003), afirma que la gestión del padrón no se agota en la recepción de declaraciones de los interesados, sino que incorpora una potestad de comprobación que debe ejercerse cuando existan dudas fundadas sobre la residencia efectiva. La inactividad administrativa ante tales indicios puede determinar la invalidez de actuaciones posteriores basadas en datos padronales no verificados.

En la misma línea, la STS de 7 de febrero de 2006 subraya que el padrón «no puede convertirse en un instrumento formal desvinculado de la realidad», lo que implica la obligación de la Administración de contrastar los datos declarados cuando concurren elementos que cuestionen su veracidad.

Más específicamente en el ámbito del control de inscripciones indebidas, la STSJ de Castilla y León de 15 de septiembre de 2017 (rec. 13/2017) señala que, ante indicios de empadronamientos ficticios, el Ayuntamiento debe incoar los correspondientes expedientes de baja de oficio y practicar actuaciones de comprobación suficientes, no siendo conforme a Derecho la inacción administrativa o la aceptación acrítica de las declaraciones padronales.

No cabe acordar bajas automáticas sin la previa tramitación de los correspondientes expedientes de baja de oficio

Asimismo, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 28 de marzo de 2022 (rec. 915/2021) destaca que la Administración está obligada a desplegar una mínima actividad investigadora —incluyendo informes, inspecciones o comprobaciones domiciliarias— cuando existan discrepancias relevantes, recordando que el padrón debe reflejar la realidad fáctica de la residencia y no una mera apariencia formal.

No obstante, desde el punto de vista procesal, los tribunales han establecido límites claros a su capacidad de actuación: la depuración del padrón debe realizarse mediante procedimientos administrativos individualizados, garantizando el derecho de audiencia de los afectados. En consecuencia, no cabe acordar bajas automáticas sin la previa tramitación de los correspondientes expedientes de baja de oficio.

VI. Un cambio normativo. el padrón como instrumento formal y material

La reciente modificación introducida por el Real Decreto 141/2024, de 6 de febrero, que reforma el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, refuerza la concepción del padrón como instrumento de acreditación objetiva de la residencia. En particular, la nueva redacción del artículo 53 establece que los datos padronales constituyen prueba de la residencia y del domicilio habitual, otorgando a sus certificaciones carácter de documento público y fehaciente.

Desde esta perspectiva, el empadronamiento deja de configurarse como un acto meramente declarativo o voluntarista, para consolidarse como una constatación administrativa de un hecho material: la residencia efectiva. Esta interpretación ha sido reiterada por la jurisprudencia contencioso-administrativa, que insiste en la necesidad de correspondencia entre la inscripción padronal y la realidad fáctica.

1. El «dudoso» régimen sancionador

El ordenamiento prevé un régimen sancionador específico para los supuestos de falsedad u omisión de datos en el padrón. El artículo 107 del Reglamento, en su nueva redacción, remite al artículo 59 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986), estableciendo multas cuya cuantía varía en función del tamaño del municipio.

Estas sanciones se aplican tanto a nacionales como a extranjeros residentes en España, e incluyen supuestos como la negativa a inscribirse, la falta de firma en las hojas padronales o la consignación de datos falsos. Asimismo, se prevé la responsabilidad de padres, tutores o representantes legales en relación con menores o personas con discapacidad.

Cuando hablamos del carácter dudoso, no es por otra cuestión que el tenor literal del art. 59 establece una cobertura reglamentaria no suficiente para el principio de legalidad y tipicidad de las entidades locales.

Esto es, el régimen sancionador, a juicio de quien suscribe, estaría condicionado a la aprobación de una ordenanza que tipificara infracciones y sanciones, puesto que el carácter abierto del art. 107 del RPDT no permite ejercitar un procedimiento con las debidas garantías.

A modo de parangón del Título X de la LBRL, parece discutible si el art. 107 del RPDT y el art. 59 del TRRL actúan como «suficiente cobertura legal» como elementos básicos de tipicidad de una futura ordenanza. (6)

VII. Conclusión

Pese al progresivo endurecimiento normativo, subsisten relevantes dificultades en la efectividad

del control del padrón municipal. En la práctica, la carga de acreditar la residencia habitual recae en gran medida sobre el administrado, en tensión con el principio de presunción de veracidad de sus declaraciones, mientras que la limitada capacidad inspectora de las entidades locales (especialmente en municipios de reducida dimensión (7)) compromete la detección de empadronamientos ficticios.

La evolución normativa reciente tiende a reforzar la función del padrón como instrumento acreditativo de la residencia habitual

En este contexto, la jurisprudencia viene sosteniendo que el mero dato padronal no constituye, por sí solo, título suficiente para el reconocimiento de determinados derechos, singularmente cuando su ejercicio exige un arraigo o vinculación material efectiva. No obstante, la evolución normativa reciente tiende a reforzar la función del padrón como instrumento acreditativo de la residencia habitual.

En suma, esto parece recordarnos a una situación muy similar al ejercicio de las potestades inspectoras y sancionadoras. Pese a la situación fraudulenta de hecho (la residencia habitual), se mantiene legal y jurisprudencialmente la condición formal de vecino, siempre y cuando esa situación no de lugar a un estatus jurídico que permita unos derechos económicos (8) o políticos con carácter superior que pongan en tela de juicio el principio de igualdad constitucional frente al resto de habitantes.

(1) Artículo 18 de la LRBRL. Art. 68 y 72 LRBRL. T VII. RD. 2568/1986 de 28 noviembre. Recordar las figuras de la Consulta popular e Iniciativa popular.

(2) Es reseñable cómo, para los corporativos locales, se exige justificar la ausencia del término municipal o residencia. Art. 41.2 del R.O.F.: «Las ausencias de los miembros de las entidades locales fuera del término municipal que excedan de ocho días deberán ser puestas en conocimiento de los respectivos presidentes, haciéndolo por escrito, bien personalmente o a través del portavoz del grupo político, concretándose, en todo caso, la duración previsible de las mismas».

- (3) Cabe citar como cuestión conexas acerca del acceso a la información de los corporativos al padrón por todas, la Sentencia del TSJ Extremadura de 2 de junio de 2011 La STS de 11-10-2002 recoge la doctrina de la de 19-7-1989, la Sentencia del TS de 9 de febrero de 1998 o la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) en su Informe 1 de enero de 2001, sobre acceso a los datos del padrón por concejales de las corporaciones locales, en el cual concluye que: «En estos supuestos, el cesionario sólo podrá utilizar los datos en el ámbito y para el concreto fin del ejercicio de esta competencia, toda vez que éste es el límite establecido en la LBRL, indicando a su vez el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 15/1999 que los datos «no podrán utilizarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos», habiéndose en consecuencia informado desfavorablemente supuestos de utilización de los datos del Padrón Municipal Habitantes por parte de miembros de una corporación (incluido el Alcalde) para la remisión de cartas salutorias a determinados residentes en el municipio».
- (4) La residencia habitual en España se determina principalmente por permanecer más de 183 días en el año natural (art. 9.1 Ley IRPF) o por situar el núcleo de intereses económicos en el país. Para las CCAA, se aplica el mayor tiempo de permanencia o el centro de intereses, regulado en el art. 72 Ley IRPF.
- (5) STSJ CyL 294/2023 de 7 de marzo «Es meridianamente claro que la simple condición de vecino no habilita per se para el disfrute y aprovechamiento de los bienes comunales...» Y añade: «...el art. 3 de la ordenanza exige residir de hecho en la localidad y tener casa abierta tales exigencias son concreciones del necesario arraigo. No cabe entenderlos ni discriminatorios ni arbitrarios». Sin embargo, y a sensu contrario El Consejo de Estado y otros órganos consultivos también han señalado límites importantes: «No es razonable que para aprovecharse de los bienes comunales se exija algo más que la simple vecindad administrativa la especial vinculación no permite transgredir los límites del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución... No cabe establecer requisitos de arraigo que, por su desproporción y falta de justificación objetiva, conduzca a resultados arbitrarios...» Dictamen 222/2008
- (6) Sobre la cobertura local de los Ayuntamientos en la potestad sancionadora conviene mencionar. STS 23 de Julio de 2002 y de 29 de septiembre de 2003. Puede concluirse que a finales de 2003 la postura doctrinal y jurisprudencial dominante aceptaba la legitimación normativa de los Ayuntamientos a la hora de tipificar infracciones por medio de ordenanzas con arreglo a los siguientes extremos: La exigencia de reserva legal queda satisfecha cuando aparece una cobertura en alguna ley sectorial, cobertura flexible o relajada cuándo se trata de relaciones especiales de sujeción o de ocupación de dominio público. Cuando no existe cobertura de ley sectorial entra en juego la cobertura genérica proporcionada por las leyes de Régimen. Sin embargo, todavía quedaba ponerse de acuerdo con el Tribunal Constitucional²⁹⁸. Pese a caminar de manera paralela, en sus sentencias 132/2001, de 8 de junio y 161/2003, de 15 de septiembre siempre había garantizado la existencia de una Ley previa con unos requisitos mínimos de antijuridicidad en la que si bien se permitía una flexibilidad de la reserva legal: «La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador» y por tanto no permitía propiamente a las ordenanzas, tipificar infracciones. Este consenso parece ver su fin con la Ley 57/2003 de 16 de diciembre de Modernización de Gobierno local. Atendiendo a su preámbulo: «Con el objetivo de colmar la laguna legal de la potestad sancionadora, estableciendo criterios de tipificación de las infracciones y las correspondientes escalas de sanciones para que las funciones de esta naturaleza se desarrollen adecuadamente, de acuerdo con las exigencias del principio de legalidad adaptadas a las singularidades locales, y siempre en defensa de la convivencia ciudadana».
- (7) Por haberme tocado de primera mano investigarlo y no pretender confundir a nadie: Máximo Rodríguez (2021), La problemática de la inspección administrativa en las EELL. CEMCI.

⁽⁸⁾ Criterio de la resolución: 41/03522/2016/00/00 TEAR de Andalucía 31/07/2019. Concepto de residencia habitual en el ámbito tributario: TEAC. Resolución 04/05/2005 (RG 1254/2004). Cuestión de orden fáctico: la «Efectiva residencia permanente» habrá de decidirse por el órgano competente apreciando y valorando conjuntamente todas las pruebas aportadas. Empadronamiento no puede ser considerado prueba incontestable de la efectiva residencia del contribuyente. STS 2 de abril de 2008 (casación 5371/2002). Consumos eléctricos constituyen un dato claramente revelador sobre el uso residencial de una vivienda. Valor probatorio de las diligencias.