



Consultas de carácter general resueltas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la sesión de 28 de junio de 2017

1.- Acreditación de la representación en las renovaciones padronales de habitantes ENCSARP y en las confirmaciones de residencia de ciudadanos NO_ENCSARP.

La representación se regula actualmente en el artículo 5 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuyos apartados 3 y 4 se transcriben a continuación:

“3. Para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación.

4. La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia.

A estos efectos, se entenderá acreditada la representación realizada mediante apoderamiento apud acta efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente.”

En primer lugar, se debe indicar que cuando la renovación padronal (en el caso de los ENCSARP) o la confirmación de la residencia (en el caso de los NO_ENCSARP) la firma el propio interesado, limitándose otra persona a presentarla ante el Ayuntamiento aportando el documento original de identidad de aquel, no se considera que estemos ante un supuesto de representación, puesto que el representante es el que actúa, identificándose y firmando, en nombre de otra persona.

Por otra parte, en los supuestos de representación propiamente dichos, será el Ayuntamiento el que, como responsable de la gestión del Padrón en virtud del artículo 17.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, compruebe si ha quedado acreditada la misma mediante cualquier medio válido en derecho (incluyendo la representación apud acta, que es una innovación de la Ley 39/2015). En este sentido, el apartado 6. *Procedimiento de renovación y caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia de larga duración (ENCSARP) que no sean renovadas cada dos años*, de la Resolución de 30 de enero de 2015, del Presidente del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, especifica que para acreditar la representación en estos casos mediante poder notarial el mismo sea expedido por un notario español con el fin de evitar que puedan renovar su

inscripción desde el extranjero personas que ya no residen en ningún municipio español.

Finalmente, se recuerda que para los ciudadanos NO_ENCSARP el apartado 7. *Procedimiento de comprobación periódica de la residencia de los extranjeros que no tienen la obligación de renovar su inscripción padronal* (NO_ENCSARP), de la citada Resolución, establece que para la realización de esta comprobación los Ayuntamientos podrán solicitar a los ciudadanos que realicen una confirmación por escrito de la continuidad de su residencia, o utilizar otros medios para la verificación, como pueden ser la comprobación por la policía local, inspección de funcionarios locales, etc.

2.- Solicitud de alta en vivienda ocupada de habitante extranjero indocumentado y de su hija, sin que pueda acreditar su representación.

En primer lugar, es preciso poner de manifiesto que todas las cuestiones planteadas están contempladas en la Resolución de 30 de enero de 2015, del Presidente del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, y en las consultas resueltas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, siendo el Ayuntamiento el responsable de la “*formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal*” de acuerdo con el art. 17.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Así, respecto al empadronamiento del habitante extranjero mayor de edad sin documentación en vigor, el apartado 2.1 *Documentación acreditativa de la identidad* de la citada Resolución de 30 de enero de 2015, en su primer párrafo, especifica que los documentos de identidad “*en todo caso deberán estar en vigor, no siendo válido un documento caducado, salvo que se aporte la solicitud de renovación del mismo...*”.

En relación con el empadronamiento de la menor de edad, debe tenerse en cuenta que el artículo 54.2 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, dispone que “*Los menores de edad no emancipados y los mayores incapacitados tendrán la misma vecindad que los padres que tengan su guarda o custodia o, en su defecto, de sus representantes legales, salvo autorización por escrito de éstos para residir en otro municipio...*”. A este respecto el apartado 2.2.1 *Representación legal* de la Resolución de 30 de enero de 2015 establece que “*bastará con la presentación del Libro de familia o Certificado de nacimiento para reputar válida dicha representación*” por parte de los padres. En el caso que nos ocupa la persona que solicita el alta de la menor no aparece como progenitor en el Libro de familia, por lo que no quedaría acreditada la representación de la misma en base a este documento.

En cuanto a la problemática del empadronamiento en una vivienda ocupada, este asunto ha sido tratado por última vez en la sesión de 25 de junio de 2015 de la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, consulta núm.

1.- *Empadronamiento de personas que carecen de título jurídico para justificar*

su residencia en un determinado domicilio, resuelta tras solicitar un informe jurídico a la Abogacía del Estado, en la que se establece, entre otros puntos, que “en el caso en que se acredite convenientemente por el Ayuntamiento la residencia habitual, no puede negarse la inscripción en el Padrón pero, con ello, no se está dando “normalidad” ni legitimidad legal a la permanencia en el inmueble, sin título jurídico habilitante para ello, ni ningún otro derecho de uso”.

Finalmente, se considera que la situación legal de la menor es un problema ajeno a la gestión del Padrón, y que para su adecuada atención el Ayuntamiento debería poner inmediatamente los hechos en conocimiento de los servicios sociales correspondientes.

3.- Solicitud por parte de un concejal de una metodología detallada del empadronamiento en viviendas ocupadas.

El artículo 17.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, crea el Consejo de Empadronamiento *“como órgano colegiado de colaboración entre la Administración General del Estado y los Entes Locales en materia padronal, de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca”*. Dicho artículo enumera a continuación cuáles son sus funciones, que amplía el artículo 85 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, no teniendo atribuida ninguna que le permita resolver cuestiones planteadas directamente por particulares ni constituirse en sus asesores jurídicos, como ocurriría en este caso, porque aunque el solicitante ostente el cargo de concejal del Ayuntamiento no está actuando en representación del mismo.

No obstante, atendiendo al derecho de petición que asiste a todo ciudadano, se le puede informar de que no existe ninguna metodología detallada en relación con el empadronamiento en viviendas cuando no se dispone de un título que legitime la ocupación de las mismas y que, en estos casos, se deberían aplicar los criterios generales establecidos en la Resolución de 30 de enero de 2015, del Presidente del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal (BOE 24/3/2015), cuyo apartado 2.3. *Documentación acreditativa del domicilio de residencia*, contempla lo siguiente:

“El Padrón es el registro administrativo que pretende reflejar el domicilio 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 la expedición de una certificación acreditativa de aquel hecho.

En consonancia con este objetivo, la norma fundamental que debe presidir la actuación municipal de gestión del Padrón es la contenida en el artículo 17.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, donde dice que los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias



para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad.

Por ello, las facultades atribuidas al Ayuntamiento en el artículo 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.

En consecuencia, 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.

Y, en concreto, la posibilidad de que el Ayuntamiento solicite del vecino "el título que legitime la ocupación de la vivienda" (art. 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales) no atribuye a las Administraciones Locales ninguna competencia para juzgar cuestiones de propiedad, de arrendamientos urbanos o, en general, de naturaleza jurídico-privada, sino que tiene por única finalidad servir de elemento de prueba para acreditar que, efectivamente, el vecino habita en el domicilio que ha indicado.

Por ello, este título puede ser:

- Título de propiedad (Escritura, contrato de compraventa, Nota del Registro, comprobación de bases de datos municipales donde conste dicha propiedad, etc.)*
- Contrato vigente de arrendamiento de vivienda para uso de residencia habitual acompañado del último recibo de alquiler.*

El Ayuntamiento tiene la potestad de aceptar otros documentos, hechas las comprobaciones que considere oportunas (suministros de luz, agua, etc.).

Asimismo, el gestor municipal podrá comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón".

Y en el mismo sentido, el apartado 3.3. Empadronamiento de personas sin domicilio dispone 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..."

4.- Consulta sobre la posibilidad de aceptar un certificado consular de Argelia como documento acreditativo de la identidad en el Padrón en tanto se expide el correspondiente pasaporte.

La regulación de la documentación de identificación válida a efectos padronales se encuentra en el apartado 2.1 Documentación acreditativa de la identidad de la Resolución de 30 de enero de 2015 de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las

Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal, que establece en parte lo siguiente:

“Los datos obligatorios de identificación de la inscripción en el Padrón municipal son nombre y apellidos, sexo, nacionalidad, lugar y fecha de nacimiento y número del documento de identificación. Estos datos se acreditarán para cualquier tramitación en el Padrón a través del documento de identidad que se establece en la letra f) del artículo 16.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como en los contemplados en los párrafos siguientes, que en todo caso deberán estar en vigor, no siendo válido un documento caducado, salvo que se aporte la solicitud de renovación del mismo, y sin necesidad de visado, salvo la excepción que se cita en el mencionado artículo.

Respecto al número del documento de identificación varía en función de que los inscritos sean españoles o extranjeros. Para los primeros tal número es el del Documento Nacional de Identidad (DNI). En el caso de los extranjeros depende de si se trata de:

... /...

Nacionales de Estados distintos de los anteriores:

El número que debe figurar en la inscripción padronal, según la Ley 7/1985, es el número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, salvo que, por virtud de Tratado o Acuerdo Internacional, disfruten de un régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo con el municipio en el que se pretenda el empadronamiento, en cuyo caso, se exigirá el correspondiente visado (salvedad referida a aquellos municipios que hacen frontera con países que no forman parte del "Espacio de Schengen", como es el caso de Ceuta y Melilla)...”.

A continuación, dicho apartado contiene una enumeración de otros documentos que pueden considerarse válidos para la identificación y que se incorporaron a la citada Resolución a raíz de lo establecido en sucesivas consultas resueltas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento.

No obstante, los certificados consulares, que fueron específicamente consultados en su día (véase consulta núm. 2. *Validez de determinados documentos como identificativos de los extranjeros*, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su sesión de 3 de julio de 2001) no se encuentran en el listado, por lo que no se consideran por sí solos documentos válidos para acreditar la identidad en el Padrón, salvo que se acompañen de un Pasaporte caducado y se puedan considerar una solicitud de renovación del mismo, de acuerdo con lo que establece la propia Resolución.

En caso contrario, la única solución para los problemas que se están ocasionando a la comunidad argelina es que se solicite la agilización de los trámites por parte del Consulado para la concesión de los pasaportes.

5.- Consulta sobre la posibilidad del empadronamiento de un menor solicitado por un solo progenitor en un supuesto de guarda y custodia compartida muy equilibrada.

El empadronamiento de los menores en supuestos de guarda y custodia compartida muy equilibrada se regula específicamente en el párrafo séptimo del apartado 2.2.1 *Representación legal*, de la Resolución de 30 de enero de 2015 de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal, que se transcribe a continuación:

“Por otra parte, en los supuestos de guarda y custodia de menores compartida por ambos progenitores en períodos de tiempo muy equilibrados, si la sentencia judicial por la que se fija la misma no se pronuncia sobre el lugar de empadronamiento, el Ayuntamiento, siempre que sea conocedor de la situación, exigirá prueba documental de que existe mutuo acuerdo entre los progenitores antes de tramitar cualquier modificación del domicilio del menor y, en caso de que no se pueda acreditar el mutuo acuerdo, exigir la presentación de una resolución judicial que se pronuncie expresamente sobre el empadronamiento, y no llevar a cabo la modificación en tanto no se aporte alguno de los documentos anteriores.”

En consecuencia, en estos supuestos no es posible el empadronamiento unilateral del menor a solicitud de uno solo de los progenitores, salvo que presente una prueba documental del mutuo acuerdo o una resolución judicial que le autorice.

Respecto a la forma de actuar si el alta se llevara a cabo sin que se cumpla este requisito, recientemente la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento trató este asunto en la consulta núm. 8.- *Menores empadronados por un solo progenitor, sin consentimiento del otro, en situaciones de guarda y custodia compartida muy equilibrada*, resuelta en su sesión de 23 de junio de 2016, en la que se establecía, en parte, lo siguiente:

“Respecto al caso planteado, la solicitud de anulación de la inscripción padronal de los menores, efectuada por el progenitor sin cuyo consentimiento se realizó la misma, cabría calificarla como un recurso potestativo de reposición frente a la resolución del alta de los menores, regulado en el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAPyPAC)¹. Para ello, el Ayuntamiento debe tener en cuenta el contenido mínimo descrito en el art. 110.1 de la LRJAPyPAC², así como el plazo previsto para la

¹ Disposición derogada. Actualmente regulado en el art. 123 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

² Actualmente regulado en el art. 115.1 de la Ley 39/2015.

interposición del citado recurso de acuerdo con lo dispuesto en el art. 117³ y lo relativo a la notificación en los términos previstos en los artículos 58 y 59⁴ del mismo texto legal.

Por lo que el Ayuntamiento tiene la obligación de resolver el recurso de conformidad con lo establecido en el artículo 42⁵ de la citada Ley de Procedimiento, teniendo en cuenta para ello las alegaciones presentadas por la madre de los dos menores, así como las efectuadas por el padre formuladas en el trámite de audiencia previo."

Finalmente se indica que no se aprecia conflicto alguno en el párrafo 8º de dicho apartado relativo al empadronamiento de menores en un domicilio distinto al de los padres que ostentan su guarda y custodia, puesto que es concordante con la posibilidad de que el empadronamiento se solicite por y con uno solo de los progenitores (párrafos 4º y 5º), en cuyo caso, si no se dispone de la firma de ambos (siempre y cuando la guarda y custodia del menor no esté confiada en exclusiva al que realiza la solicitud) debe aportarse la declaración responsable.

6.- Consulta sobre la posibilidad de empadronar en dos hojas padronales diferentes a los habitantes de una vivienda unifamiliar de dos plantas, y características de las viviendas.

Este tema ya se ha tratado en varias ocasiones por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, por ejemplo, en la consulta núm. 8.- *Consulta sobre la posibilidad de cumplimentar dos hojas padronales diferentes en una misma vivienda*, resuelta en su sesión de 25 de junio de 2015, que se transcribe a continuación:

"La cuestión planteada ya ha sido abordada anteriormente en la Consulta núm. 5.- Cuestiones relacionadas con los certificados de empadronamiento, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su sesión de 30 de junio de 2010:

a) Si el objetivo es acreditar quiénes viven en un determinado domicilio, la certificación tendrá que recoger necesariamente a todos los habitantes inscritos, según reiterados informes de la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento. Sirva como ejemplo la consulta nº 3. Certificación de datos padronales cuando en una vivienda reside más de una familia, resuelta por la Comisión Permanente en su Sesión de 27 de octubre de 1997, que establece lo siguiente:

Al haber dejado de ser el parentesco un dato contenido en el Padrón, resulta difícil que los gestores de éste certifiquen sobre hechos o relaciones que oficialmente no les constan. La pretensión de que el Ayuntamiento expida una prueba que acredite quiénes son los componentes de una unidad familiar se ve además agravada por el hecho de que, las más de las veces,

³ Actualmente regulado en el art. 124 de la Ley 39/2015.

⁴ Actualmente regulado en los artículos 40 y siguientes de la ley 39/2015.

⁵ Actualmente regulado en el art. 21 de la Ley 39/2015.

lo que el solicitante pretende acreditar no es exactamente la unidad familiar sino la unidad económica, conceptos que no siempre coinciden.

Claramente los objetivos que se pretenden acreditar mediante las certificaciones padronales desbordan ampliamente las posibilidades del Padrón, por lo que es imposible diseñar ningún procedimiento o estrategia que permita alcanzarlos.

En el Padrón constan únicamente personas y domicilios, y por ello del Padrón únicamente pueden deducirse certificaciones que acrediten que una o varias personas habitan en un domicilio (o que lo habitaron en el pasado, que han cesado de habitar en él, etc.). Las certificaciones no necesitan comprender siempre a todas las personas que viven en el domicilio, pero, si la solicitud pretende abarcar a todas, no cabe excluir a algunas de las que constan oficialmente basándose en razones o en hechos no acreditados oficialmente.

Por tanto, cuando en la certificación se haga constar quiénes son los habitantes de un domicilio deberá necesariamente recogerse en ella a todos, o mencionar de alguna forma que los no relacionados están siendo objeto de un tratamiento específico por parte de la Administración municipal (expediente de baja de oficio, etc.).

El sistema de codificación que el Ayuntamiento utilice para facilitar su gestión padronal no puede, en modo alguno, determinar un distinto contenido de las certificaciones padronales. La utilización de uno u otro código o número de hoja padronal, o la adopción de cualquier sistema de gestión, no puede aportar al Padrón una información de la que carece conforme a su normativa legal.

Por ello, el Ayuntamiento no está facultado para certificar quiénes son los componentes de una familia y, además, deberá adoptar las medidas pertinentes para que, cuando se le solicite una certificación de todos los residentes en una vivienda, la certificación comprenda precisamente a todos los que allí viven y no sólo a una parte de ellos.

*En consonancia con este criterio se ha redactado la Resolución de 30 de enero de 2015 (BOE 24/3/15), del Presidente del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, en cuyo apartado 8.1.1. *Certificación y volante de empadronamiento*, párrafo noveno, se establece que los mismos podrán referirse sólo a una o a la totalidad de las personas inscritas en un determinado domicilio. No deben expedirse estos documentos para varias personas cuando no comprendan a todos los habitantes inscritos en el mismo domicilio.*

En consecuencia, sería contrario a la normativa padronal realizar hojas padronales distintas para las personas que residen en un mismo domicilio y luego expedir certificados que incluyan solo a varias de ellas”.

Respecto a las características que deben cumplirse para considerar que se trata de viviendas diferentes, puede acudirse a la definición de vivienda censal, publicada en el Anexo I de la Orden PRE/1794/2011, de 29 de junio, por la que se dictan instrucciones para la formación de los censos de población y viviendas del año 2011 (BOE 30-11-2011):

“Vivienda: Recinto estructuralmente separado e independiente que, por la forma en que fue construido, reconstruido, transformado o adaptado, está concebido para ser habitado por personas o, aunque no fuese así, está efectiva y realmente habitado en la fecha del Censo.

Un recinto se considera separado si está rodeado por paredes, muros, tapias, vallas..., se encuentra cubierto por techo, y permite que una persona, o un grupo de personas, se aísla de otras, con el fin de preparar y consumir sus alimentos, dormir y protegerse contra las inclemencias del tiempo y del medio ambiente.

Se considera independiente si tiene acceso directo desde la calle o terreno público o privado, común o particular, o bien desde cualquier escalera, pasillo, corredor..., es decir, siempre que los ocupantes de la vivienda puedan entrar o salir de ella sin pasar por ningún recinto ocupado por otras personas.

En todo caso, se tiene en cuenta la situación actual del recinto-vivienda y no el estado primitivo de construcción, de modo que en las agregaciones o subdivisiones de viviendas se consideran cuantas unidades hayan resultado del proceso de transformación, siempre que cumplan las condiciones anteriormente definidas, e independientemente, por tanto, de su situación inicial de construcción...”.

7.- Altas padronales por Internet: requisitos, documentación y procedimiento a seguir.

La cuestión del empadronamiento por Internet ha sido tratada anteriormente por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la consulta nº 12.- *Posibilidad de realizar trámites padronales por Internet*, resuelta en su sesión de 25 de junio de 2015.

Si bien la referencia que se realiza en la misma a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, debe entenderse referida a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas desde el 1 de octubre del año pasado, fecha de su entrada en vigor, por haber sido derogada mediante esta última e incorporar en su artículo 14.1 el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas:

“Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a

través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento”.

En consecuencia, tal y como se afirmaba en el informe de dicha consulta, es posible solicitar electrónicamente un alta, cambio de domicilio o de datos personales.

Asimismo, en relación con la problemática que plantea sobre la posibilidad de que una persona pueda empadronarse desde cualquier lugar del mundo sin residir en el municipio, la citada consulta remitía a la facultad del Ayuntamiento que contempla el párrafo 10 del apartado 1. *Consideraciones generales*, de la Resolución de 30 de enero de 2015, del Presidente del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, según el cual “Cuando existan indicios que hagan dudar de que se vaya a establecer la residencia en el municipio, o de alguno de los datos declarados por el ciudadano, antes de proceder al alta, o a la modificación de datos en el Padrón, el Ayuntamiento, presentada la correspondiente solicitud por parte del interesado, ordenará los actos de trámite necesarios para comprobar la veracidad de los datos consignados en la solicitud, dictando la correspondiente resolución”.

Con respecto a la cuestión de no poder comprobar la identidad del solicitante al no disponer de fotografía, se informa que el artículo 9.2 de la Ley 39/2015 regula los distintos sistemas de identificación electrónica del interesado que las Administraciones públicas tienen la posibilidad de admitir y que, tal y como se establece expresamente, dichos sistemas cuentan *“con un registro previo como usuario que permite garantizar su identidad”*.

Finalmente, en cuanto a los requisitos y documentación exigibles y el procedimiento a seguir serán los mismos establecidos con carácter general en la Resolución de 30 de enero de 2015, adaptados a los requerimientos de la Ley 39/2015, en cuanto a facilitar la solicitud por internet y de manera que no se soliciten al interesado datos que ya consten en poder de la Administración. Aunque en tanto no estén disponibles para el Ayuntamiento según lo previsto en el art. 28.2 de la Ley 39/2015⁶ podrá solicitar la aportación de la información necesaria que acredite los datos obligatorios para la inscripción en el Padrón que no puedan conocerse a través de los citados sistemas de identificación

⁶ “Los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración, con independencia de que la presentación de los citados documentos tenga carácter preceptivo o facultativo en el procedimiento de que se trate, siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos. Se presumirá que la consulta u obtención es autorizada por los interesados salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso.

En ausencia de oposición del interesado, las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto...”

electrónica (como el sexo, nacionalidad, lugar y fecha de nacimiento, domicilio...).

8.- Consulta sobre la posibilidad de empadronar a varias personas por Internet, habiendo firmado electrónicamente la solicitud solo una de ellas, que aporta una hoja padronal escaneada con la firma manuscrita de las demás.

El artículo 9.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que *“Las Administraciones Públicas están obligadas a verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo, mediante la comprobación de su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda, que consten en el Documento Nacional de Identidad o documento identificativo equivalente”*, conteniendo el apartado 2 de dicho artículo la posibilidad de los interesados de identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad, enumerando después los sistemas admitidos.

Por otra parte, el artículo 10.1 de la citada Ley dispone que *“Los interesados podrán firmar a través de cualquier medio que permita acreditar la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, así como la integridad e inalterabilidad del documento”*, regulándose en el apartado 2 los sistemas que se consideran válidos a efectos de firma⁷.

Asimismo, el artículo 11.2.a) de la Ley 39/2015 establece que las Administraciones Públicas requerirán a los interesados el uso obligatorio de firma para “formular solicitudes” y, en este sentido, el artículo 59.1 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, establece que *“La hoja padronal o formulario será firmada por todos los vecinos cuyos datos figuren en la misma o, en su caso, por su representante legal”*.

En el supuesto planteado una persona solicita mediante firma electrónica su alta o cambio de domicilio en el Padrón por Internet, junto con la de otros habitantes cuya firma manuscrita aparece en una hoja padronal escaneada que se adjunta. A la vista de la regulación anterior, sin embargo, no puede

⁷ Art. 10.2: *“En el caso de que los interesados optaran por relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, se considerarán válidos a efectos de firma:*

a) Sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación». A estos efectos, se entienden comprendidos entre los citados certificados electrónicos reconocidos o cualificados los de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica.

b) Sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».

c) Cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.

Cada Administración Pública, Organismo o Entidad podrá determinar si sólo admite algunos de estos sistemas para realizar determinados trámites o procedimientos de su ámbito de competencia”.

considerarse que un documento escaneado sin más acredite la autenticidad de la expresión de la voluntad y consentimiento de los mismos, ni tampoco la integridad e inalterabilidad del propio documento, sino que este documento deberá estar firmado por alguno de los sistemas considerados válidos previstos en el artículo 10.2 de la citada Ley 39/2015.

En consecuencia, cuando varias personas soliciten conjuntamente un alta o cambio de domicilio en el Padrón por Internet, el Ayuntamiento deberá asegurarse de que todas firman electrónicamente la solicitud, habilitando para ello la posibilidad de firma electrónica conjunta de todas ellas, personalmente o mediante representante por los medios electrónicos previstos, asimismo, por la Ley 39/2015 (art. 5.4)⁸.

No obstante, en tanto se habilitan los medios para ello, el Ayuntamiento podría exigir el envío por correo ordinario de la hoja padronal física original firmada por las mismas junto con la copia de todos sus documentos acreditativos de la identidad.

9.- Consulta sobre las posibles responsabilidades derivadas de la realización de un alta en una vivienda ocupada.

La problemática del empadronamiento en una vivienda ocupada ya ha sido tratada en varias ocasiones por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, la última vez en la consulta núm. 1. *Empadronamiento de personas que carecen de título jurídico para justificar su residencia en un determinado domicilio*, resuelta en su sesión de 25 de junio de 2015, tras solicitar un informe jurídico a la Abogacía del Estado del Ministerio de Economía y Competitividad al respecto, el cual concluía que “conforme a la legislación vigente, tendrán acceso al Padrón todas aquellas personas que acrediten que residen habitualmente en un domicilio a través de alguno de los medios habilitados al efecto, con independencia del título jurídico que ostenten para permanecer en el inmueble o de la aparente o real carencia del mismo.”

Asimismo, se ponía de manifiesto que “Esta conclusión se sustenta en la obligación legal que tienen las personas físicas de inscribirse en el Padrón del municipio en el que residan habitualmente (artículo 15 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local) y la de los Ayuntamientos de mantener el Padrón actualizado y concordante con la realidad (artículo 17.2 de la citada Ley y artículos 73 y 74, relativos a las altas de oficio, y 77.1 del RD 1690/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales), así como en el hecho de que la información del Padrón municipal se basa en un dato fáctico, a saber, la residencia habitual, y constituye prueba de la misma, sin que suponga el

⁸ Art. 5.4 de la Ley 39/20154:

“La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia.

A estos efectos, se entenderá acreditada la representación realizada mediante apoderamiento apud acta efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente.”

reconocimiento de la titularidad del inmueble, ni de ningún otro derecho de uso”.

Este criterio coincide enteramente con el establecido en el apartado 2.3. *Documentación acreditativa del domicilio de residencia* de la Resolución de 30 de enero de 2015, del Presidente del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, cuyo último párrafo establece que *“Asimismo, el gestor municipal podrá comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón”.*

En relación con las responsabilidades derivadas de la realización el alta en la vivienda ocupada, la mencionada consulta, citando nuevamente del informe del Abogado del Estado⁹, decía que el acceso al Padrón deja *“incólume la facultad del legítimo propietario de ejercitar las acciones civiles y penales que pudieran corresponderle para desahuciar a quien permanece ilegítimamente en el inmueble, exigirle indemnización de daños y perjuicios, responsabilidades penales o cualquiera otra que a su juicio pudiera corresponderle...”* y que la inscripción en el Padrón *“solo publica un hecho, y este es que la persona reside habitualmente en un domicilio dentro de un determinado término municipal. Si eso supone un ilícito civil o penal, las consecuencias de tal ilícito, que en todo caso deberán determinarse por un órgano jurisdiccional, no van a quedar en modo alguno suavizadas o evitadas por el hecho de que la persona conste inscrita en el Padrón.”*

En consecuencia, únicamente podrán incurrir en responsabilidad civil o penal los ocupantes de la vivienda, pero no el Ayuntamiento que realiza un empadronamiento en la misma tras realizar las comprobaciones oportunas, pues está cumpliendo con el mandato legal de reflejar la realidad en el Padrón.

10.- Consulta sobre la validez de Certificados de Registro Ciudadano de la Unión expedidos hace más de 5 años para la acreditación del NIEEX.

A los efectos de la gestión padronal, y dado que en los Certificados de Registro Ciudadano de la Unión no figura fecha de caducidad alguna, debe registrarse el NIEEX¹⁰, con independencia de la fecha en que el certificado haya sido expedido, por ser un número invariable asignado a cada extranjero por las autoridades españolas.

⁹ Cuyos fundamentos de derecho pueden consultarse en el apartado Legislación de IDA-Consul: / Consejo de Empadronamiento / Acuerdos adoptados por la Comisión Permanente / Sesión de 25 de junio de 2015: <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/acp250615.htm>

¹⁰ Número de identidad de extranjero