



Consultas de carácter general resueltas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la sesión de 5 de octubre de 2022

1.- Consulta sobre el sentido del silencio administrativo para expedientes de alta padronal en los que se ha realizado requerimiento de subsanación de documentación transcurrido el plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud.

De acuerdo con el apartado 1. *Consideraciones Generales* de la Resolución de 17 de febrero de 2020, punto 13, "*Si el Ayuntamiento no notifica dentro de los tres meses la resolución estimando o desestimando la solicitud, operará el silencio positivo y el ciudadano quedará a todos los efectos empadronado en ese municipio (art. 24 de la Ley 39/2015), desde la fecha de su solicitud*"¹.

Según el art. 24.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento.

Y, según el apartado 3.a) de ese mismo artículo, en los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

En consecuencia, los requerimientos de subsanación hechos fuera del plazo general de resolver de tres meses no tienen ningún efecto en tanto que el procedimiento ya estaba finalizado, por lo que se deberá empadronar a los afectados por silencio administrativo desde la fecha de la solicitud.

Por otra parte, si se considera que faltaba documentación esencial para que las altas fueran válidas, el Ayuntamiento deberá acudir al procedimiento de revisión de oficio del artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Asimismo, se recuerda que si el Ayuntamiento tiene dudas sobre la residencia de estas personas en el municipio, tras comprobar que es así, puede iniciar la tramitación de un expediente de baja de oficio conforme a lo establecido en el art. 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio.

2.- Consulta sobre la procedencia de una baja de oficio de dos niños cuya inscripción padronal se realizó a solicitud del padre sin el consentimiento de la madre en un supuesto de guarda y custodia compartida, disponiendo aquel de un auto donde se le atribuye la facultad de decidir sobre la escolarización de los mismos.

¹ Para el cómputo de plazos debe tenerse en cuenta que, en virtud del apartado 1 de la disposición adicional 3ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y sus sucesivas prórrogas, los plazos administrativos estuvieron suspendidos desde el 14 de marzo hasta el 1 de junio de 2020.

De acuerdo con el apartado 2.2.1.3.2. *Guarda y custodia compartida por ambos progenitores*, de la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal:

“En los supuestos de guarda y custodia de menores compartida por ambos progenitores, si la resolución judicial por la que se fija la misma no se pronuncia sobre el lugar de empadronamiento, el Ayuntamiento 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, deberá exigir la presentación de una nueva 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 el caso que nos ocupa, el auto judicial que atribuye al padre la decisión sobre la escolarización de sus hijos, para lo que se requiere estar empadronado en el municipio donde está ubicado el centro escolar, podría considerarse justificación suficiente para mantener la inscripción de los menores en el citado municipio.

No obstante, no corresponde al Consejo de Empadronamiento la interpretación de las resoluciones judiciales, por lo que, en caso de duda, el Ayuntamiento podrá exigir la presentación de una resolución judicial que se pronuncie expresamente sobre el empadronamiento.

3.- Planteamiento de cuestiones teóricas o hipotéticas al Consejo de Empadronamiento.

Si bien una de las funciones atribuidas al Consejo de Empadronamiento es la de informar *“cuantas otras cuestiones relacionadas con el empadronamiento puedan proponer o plantear las Administraciones públicas”* (artículo 85 letra f) del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio), dichas cuestiones deben versar sobre casos reales, y no hipotéticos ni teóricos.

4.- Cuestiones sobre el empadronamiento de refugiados ucranianos.

4.1 Si es obligatorio o necesario su empadronamiento.

De acuerdo con el artículo 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local: *“Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse en el que habite durante más tiempo al año...”*

En consecuencia si van a permanecer en el municipio con carácter indefinido, es decir, no se trata de una instalación temporal para ser derivados en breve a otros lugares de residencia en España, deberían empadronarse.

4. 2. En caso de que el empadronamiento sea obligatorio o necesario, cuál es el procedimiento a seguir.

El procedimiento a seguir es el que se regula con carácter general en la Resolución de 17 de febrero de 2020.

No obstante, con respecto a la documentación acreditativa de la identidad y la representación en este caso, se recuerda que la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, en su sesión telemática de fecha 17 de marzo de 2022, aprobó la **Nota sobre el empadronamiento de refugiados ucranianos a raíz de la publicación en el BOE de la Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania** (<https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/acp%20170322.htm>)

5.- Consulta sobre el empadronamiento en una finca agrícola considerada suelo rústico de Protección Paisajística, en la que no está permitido el uso residencial ni consta ningún inmueble inscrito en el Catastro a nombre del solicitante.

Este asunto ya ha sido tratado por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento. Por ejemplo, en la consulta núm. 2.- *Consulta sobre el empadronamiento en parcelas objeto de expedientes de disciplina urbanística* (sesión de 18 de noviembre de 2020) se informó lo siguiente:

“De acuerdo con lo establecido en los artículos 15 y 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local:

Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.

El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo.

Asimismo, la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal (BOE 2/5/20), establece en su apartado 2.3 *Documentación acreditativa del domicilio de residencia* 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.

.../...

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.”

Además, el apartado 3.3 *Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio* de la citada Resolución dice:

“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.

Las situaciones más extremas pueden plantear la duda sobre la procedencia o no de su constancia en el Padrón municipal. El criterio que debe presidir esta decisión viene determinado por la posibilidad o imposibilidad de dirigir al empadronado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción. En el caso de que sea razonable esperar que esa comunicación llegue a conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección...”

Por otra parte, se recuerda que la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, 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, informó lo siguiente:

“La Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento acordó en su sesión de 6 de noviembre de 2014 solicitar un informe a la Abogacía del Estado sobre el empadronamiento en viviendas ocupadas, con motivo de dos consultas realizadas al respecto. Una vez recibido dicho informe, en el mismo se concluye literalmente que “En los términos que ya recogía la Resolución de 4 de julio de 1997, y 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.”

*Esta conclusión se sustenta en la obligación legal que tienen las personas físicas de **inscribirse en el Padrón del municipio en el que residen 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 reconocimiento de la titularidad del inmueble, ni de ningún otro derecho de uso.***

Asimismo, el informe del Abogado del Estado pone de manifiesto 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, en el caso planteado y siguiendo los criterios que se establecen en el apartado 1.- *Consideraciones generales* de la Resolución de 17 de febrero de 2020 (puntos 10 y siguientes), si el Ayuntamiento tiene dudas deberá comprobar si los solicitantes residen de forma habitual en el domicilio que indican y, en caso afirmativo, inscribirlos en el Padrón con independencia de cualquier otra circunstancia".

En definitiva, por lo que se refiere al supuesto que nos ocupa, puede considerarse como uno de los contemplados en el mencionado apartado 3.3 de la Resolución de 17 de febrero de 2020 (*Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio*).

Y, en caso de que se compruebe que la solicitante realmente reside en la finca agrícola en cuestión, para la determinación del domicilio concreto que deberá consignarse en el Padrón (pues a efectos de recibir comunicaciones la ubicación de la finca que consta en la documentación enviada por el Ayuntamiento podría ser imprecisa) se tendrá en cuenta lo establecido en la consulta núm. 1.- *Cuestiones relativas al dato del domicilio en la inscripción padronal, especialmente en infraviviendas y de personas sin domicilio*, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su sesión de 18 de noviembre de 2020 (concretamente, en su apartado C. *Cómo proceder en los supuestos en los que el solicitante afirma residir en un domicilio respecto del que la Administración no considera razonable esperar que las notificaciones le lleguen y que no es conocido por los Servicios Sociales*").

6.- Consulta sobre la procedencia del empadronamiento de los empleados de una empresa de transporte de mercancías por carretera de ámbito internacional en el domicilio de la empresa, tratándose de extranjeros no comunitarios que solo pernoctan cuando vienen por la mercancía pero sin que tengan su residencia habitual en el municipio.

De acuerdo con el art. 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, "Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el

Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año”.

En el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento pone claramente de manifiesto que las personas cuyo empadronamiento se solicita no tienen su residencia habitual en el municipio, pero dada la naturaleza de su trabajo tampoco está claro en qué lugar residen más tiempo al año. En este sentido, para determinar su lugar de residencia habitual podría acudir a los criterios de los Reglamentos Europeos sobre Censos de Población y Viviendas.

En concreto, el **Reglamento (CE) nº 763/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los censos de población y vivienda**, al establecer las definiciones precisas que permiten la comparabilidad de los censos entre los distintos países, incluye en su art. 2. d) el siguiente concepto de "residencia habitual": “el lugar en que una persona pasa normalmente el período diario de descanso, independientemente de ausencias temporales con fines de ocio, vacaciones, visitas a amigos o parientes, *negocios*, tratamiento médico o peregrinaje religioso”.

Asimismo, el **Reglamento de Ejecución (UE) 2017/543 de la Comisión, de 22 de marzo de 2017, por el que se establecen las normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 763/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los censos de población y vivienda, por lo que se refiere a las especificaciones técnicas de los temas y sus desagregaciones**, al tratar en su Anexo el tema del “lugar de residencia habitual”, establece que “si una persona vive regularmente en más de una residencia durante el año, se considerará su residencia habitual aquella en la que pase la mayor parte del año, con independencia de si está situada en otra parte del país o en el extranjero. Si una persona trabaja lejos de su casa durante la semana y solo reside en ella los fines de semana, esta se considerará su residencia habitual, con independencia de si su lugar de trabajo está en otra parte del país o en el extranjero”.

Si bien en el caso consultado los periodos de descanso no coinciden con el fin de semana, la empresa contratante afirma en su solicitud de empadronamiento que se realizan *“los periodos de conducción y descanso acorde a la normativa europea que actualmente se encuentra en vigor”*, y que *“el conductor elige si esos periodos los utiliza para desplazarse a su país por acumulación de los mismos para la conciliación de su vida familiar”*.

En consecuencia, y por analogía con la normativa aplicada para los censos de población, la residencia habitual de estos trabajadores estaría en el domicilio de su país de origen donde habitualmente pasan su periodo de descanso, por lo que ni siquiera puede considerarse que realmente vivan en España, como exige el artículo 15 de la Ley 7/1985.

En conclusión, no procedería el alta de estos trabajadores en el Padrón municipal. Si esto supone un problema y una situación de indefensión para la obtención de la tarjeta de identidad de extranjero (que no para regularizar su situación puesto que se afirma que disponen de permiso de residencia temporal y trabajo para contratación de extranjeros no comunitarios no residentes en España) es una cuestión que deberá plantearse por los interesados en los organismos competentes para su expedición, poniendo de manifiesto la imposibilidad de que se lleve a cabo el empadronamiento

en sus circunstancias, por no cumplir con el requisito exigido en la normativa padronal de residencia habitual en España.

7.- Solicitud de valoración de una sentencia aportada para el empadronamiento de un menor por parte de su padre, la cual autoriza el doble empadronamiento del menor con ambos progenitores divorciados, a los efectos de beneficiarse de la rebaja del coste de los billetes de avión para los empadronados en Canarias.

De acuerdo con el art. 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), *“Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año”*.

A su vez, el art. 17.3 de la citada Ley atribuye al Instituto Nacional de Estadística la coordinación entre los Padrones de todos los municipios para evitar duplicidades, con el fin de que los datos padronales puedan servir de base para la elaboración de estadísticas de población a nivel nacional y las cifras resultantes de las revisiones anuales puedan ser declaradas oficiales. Por su parte, en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el RD 1690/1986, de 11 de julio, art. 70, se establece que cuando una persona cambie de residencia el alta en el Padrón del municipio de destino implicará la baja en el de procedencia, sin más trámite. Y en art. 71, que deben darse de baja las inscripciones duplicadas detectadas por los Ayuntamientos o por el INE, estableciendo las actuaciones precisas para ello.

En consecuencia, la normativa padronal solo contempla la inscripción en el Padrón de un único municipio, sin que sea posible el doble empadronamiento.

Por otra parte, en el caso de los menores de edad, el criterio que determina el municipio de empadronamiento es el indicado en el art. 54.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, que se transcribe a continuación: *“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...”*.

De la documentación presentada se deduce que la guarda y custodia la ostenta la madre, en cuyo domicilio se determina que vivirá la madre junto con el menor.

Por todo ello, a la vista de la normativa expuesta sobre la inscripción padronal, se deduce que su regulación no concuerda con los términos de la sentencia judicial, en cuanto que esta autoriza un doble empadronamiento, aunque solo sea a los efectos de la aplicación de las bonificaciones previstas en la legislación vigente relativa al coste de los billetes de avión, no estando prevista esta figura del doble empadronamiento en la LBRL, sin que se recoja ninguna excepción al respecto.

En consecuencia, el Ayuntamiento tendría que denegar la inscripción padronal del menor por los motivos expuestos.

Por otro lado, a los efectos de salvaguardar los intereses del menor y dar cumplimiento a la sentencia, el Ayuntamiento podría expedir un certificado que acredite la residencia del padre en el municipio, a los efectos de la bonificación del billete de avión del menor para dar cumplimiento a la sentencia en cuestión, cuya validez deberá determinar el órgano gestor de las bonificaciones al transporte aéreo (la Dirección General de Aviación Civil, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana).

A modo de ejemplo, siguiendo el modelo de certificación que figura en el Anexo I del Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, *por el que se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo y marítimo para los residentes en las Comunidades Autónomas de Canarias y las Illes Balears y en las Ciudades de Ceuta y Melilla*, dicho Ayuntamiento podría expedir una certificación como la siguiente:

Ayuntamiento de..... Código municipal.....

D./D.^a..... Secretario del Excmo. Ayuntamiento.

Certifica que:

D. (Nombre y apellidos del padre) con nº. D.N.I. o NIE.....

Nacionalidad..... figura inscrito/a en el día de hoy como residente en vigente Padrón Municipal de habitantes de este Ayuntamiento.

Y para que conste a los efectos de la bonificación del billete de avión **en favor de su hijo menor de edad** (D. nombre y apellidos) nacido el xx de xxx de xxx (si no dispone de DNI), **en virtud de lo establecido en la sentencia XXX**, cuya copia se adjunta, para poder cumplir con el régimen de visitas fijado en la misma, al ser residente junto con su madre en la península, expido la presente certificación en fecha...

8.- Consulta sobre la procedencia del empadronamiento de un menor con su madre, que no dispone de resolución judicial sobre la guarda y custodia ni de autorización del padre, alegando que es víctima de violencia de género y madre soltera.

Resulta de aplicación lo establecido en el apartado 2.2.1.2. *Empadronamiento con uno solo de los progenitores, cuando no hay separación o divorcio o no existe aún resolución judicial que se pronuncie sobre la guarda o custodia (separaciones de hecho o separaciones en tramitación)*, de la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, que se transcribe a continuación:

“En caso de que se solicite la inscripción o cambio de domicilio de un menor con uno solo de sus progenitores y no exista una resolución judicial que se pronuncie sobre la guarda y custodia, se deberá exigir además la firma de ambos. La firma del otro progenitor no incluido en la hoja padronal podrá recogerse en la misma, si estuviera habilitada para ello, o en una autorización por escrito que acompañe a la hoja padronal.

Cuando excepcionalmente no se disponga de la firma de ambos progenitores, deberá aportarse una declaración responsable haciendo constar que ambos ostentan la guarda y custodia del menor y que no existe resolución judicial que se pronuncie al respecto, justificando la imposibilidad de disponer de la firma del otro progenitor y que el menor convive con el mismo. En el Anexo I se incluye el modelo de declaración responsable a estos efectos”.

En este caso, si el Ayuntamiento lo estima oportuno, y considerando que la madre afirma que es víctima de violencia de género, podría solicitarle que aporte documentación que lo acredite, con lo que quedaría justificado que no disponga de la firma del otro progenitor.

9.- Consulta sobre la procedencia del empadronamiento en una plaza de garaje.

Respecto a la posibilidad de considerar un vehículo como una infravivienda, se puede aplicar por analogía lo que establece el apartado 3.3 *Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio* de la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, que contempla expresamente la posibilidad de empadronar en caravanas, reflejando lo que ha informado en numerosas ocasiones la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento (véanse, por ejemplo, las consultas 14.- Empadronamiento en una caravana situada en el patio de una vivienda, resuelta en la sesión de 27/6/2012; 16.- Posibilidad de identificación independiente en las inscripciones padronales de cada una de las caravanas ubicadas en una misma nave del municipio y 18.- Consulta sobre el lugar de empadronamiento de un habitante que reside en una caravana en una dirección imprecisa, indicada por el mismo, o en la dirección señalada por los Servicios Sociales, resueltas ambas en la sesión de 24/06/2014).

Por otra parte, en relación con el asunto de si es razonable esperar que le llegue una notificación a la plaza de garaje y la conveniencia de recurrir a un domicilio ficticio, la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, en la consulta 1.- *Cuestiones relativas al dato del domicilio en la inscripción padronal, especialmente en infraviviendas y de personas sin domicilio*, resuelta en la sesión de 18/11/2020, informó lo siguiente:

C. Cómo proceder en los supuestos en los que el solicitante afirma residir en un domicilio respecto del que la Administración no considera razonable esperar que las notificaciones le lleguen y que no es conocido por los Servicios Sociales.

El apartado 3.3 Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio de la citada Resolución de 17 de febrero de 2020 dice:

“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.

Las situaciones más extremas pueden plantear la duda sobre la procedencia o no de su constancia en el Padrón municipal. El criterio que debe presidir esta decisión viene determinado por la posibilidad o imposibilidad de dirigir al empadronado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción. En el caso de que sea razonable esperar que esa comunicación llegue a conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección.

La correcta aplicación de este criterio determina, por un lado, que se deba aceptar como domicilio cualquier dirección donde efectivamente vivan los vecinos, y, por otro, que pueda y deba recurrirse a un “domicilio ficticio” en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida de los Servicios Sociales correspondientes”.

Además, la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento trató este asunto en la consulta núm. 4.- Empadronamiento en infraviviendas que carecen de dirección postal concreta. Supuestos en que debe recurrirse a un domicilio ficticio, resuelta en su sesión de 5 de noviembre de 2015, que se transcribe parcialmente a continuación:

“En consecuencia, si el vecino reside en una infravivienda (chabola, vivienda en construcción, caravana...) habría que empadronarlo en la misma, no en un domicilio ficticio, y si esta carece de dirección postal concreta el Ayuntamiento tendrá que identificarla de otra manera, como se pone de manifiesto en las consultas resueltas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en sus sesiones de 20 de septiembre de 1999 y, más recientemente, en la sesión de 24 de junio de 2014, consulta núm. 18.- Consulta sobre el lugar de empadronamiento de un habitante que reside en una caravana en una dirección imprecisa, indicada por el mismo, o en la dirección señalada por los Servicios Sociales (que, aunque hacen referencia al apartado 4. Empadronamiento de marginados de la derogada Resolución de 4 de julio de 1997, de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director general de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre actualización del Padrón municipal, tenía idéntico contenido que el apartado 3.3 Empadronamiento de personas sin domicilio de la Resolución actualmente en vigor²). Así se aclaraba:

“... De ello se deduce que sólo debe recurrirse a una dirección ficticia cuando se tiene conocimiento de que la persona reside en el municipio pero no tiene un domicilio fijo que pueda constar en su inscripción y al que sea razonable esperar que le llegue una comunicación. Si, por el contrario, existe un lugar fijo de residencia dentro del municipio se le debe empadronar en el mismo, independientemente de las circunstancias que afecten al domicilio en cuestión (caravana instalada en lugar no autorizado, locales y naves industriales abandonadas, espacios en los que el ordenamiento legal no permite su uso como vivienda, asentamientos que no tienen concedida la habitabilidad, que están declarados en ruina, etc.)”.

Asimismo se indicaba que “En caso de no existir la vía señalada en el callejero se dará de alta en el mismo, especificándose en los datos de domicilio el punto kilométrico de la carretera si se conoce, así como la información complementaria señalada en la solicitud de alta en el campo pseudovía”.

En consecuencia, respecto al caso que nos ocupa, si se ha comprobado que el interesado efectivamente reside en el domicilio indicado en la solicitud de empadronamiento, debe empadronársele en el mismo, con independencia de si al

² Se refiere a 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, actualmente derogada

Ayuntamiento le parece razonable que le llegue una notificación o no, o de si los Servicios Sociales conocen ese domicilio.

De hecho, el criterio de la posibilidad o imposibilidad de dirigir al interesado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción, contenido en la Resolución de 17 de febrero de 2020 (y también en las anteriores de 30 de enero de 2015 y 4 de julio de 1997), se refiere únicamente a “las situaciones más extremas”, es decir, a los supuestos en los que no existe un domicilio fijo (personas que cada día duermen en un sitio), en cuyo caso hay que recurrir a un domicilio ficticio señalado por los Servicios Sociales.

D. Consulta sobre si en los supuestos en que se recurre a un domicilio ficticio, debe constar este como “domicilio habitual” en la inscripción padronal o, por el contrario, el domicilio habitual que se debe recoger es el del lugar de “residencia real”, aunque se trate de un punto geográfico al aire libre, consignándose el domicilio ficticio en el apartado “observaciones”.

Como se ha dicho en el punto anterior, al domicilio ficticio solamente se debe recurrir en los supuestos en que una persona que carece de techo no tenga un domicilio fijo (personas que cada día duermen en un sitio), y siempre que los Servicios Sociales sepan que reside en el municipio.

Por el contrario, si la persona tiene un lugar de residencia real debe consignarse ese como domicilio habitual, sin que deba recurrirse a un domicilio ficticio.”

Por todo ello, en el caso consultado, y a la vista del informe de la Policía local, parece que la persona pernocta en el vehículo situado en la plaza de garaje donde se solicita el empadronamiento y, por tanto, debería tratarse como una situación de infravivienda, por lo que procedería el empadronamiento en la citada plaza de garaje, circunstancia que puede hacerse constar en el campo de la pseudovía, y dirección, la correspondiente al edificio donde se encuentra ubicada, no siendo necesario recurrir a un domicilio ficticio.

10.- Consulta sobre problemática para resolución de expedientes de alta fuera de plazo cuando no es posible ubicar la vivienda ni localizar a los interesados por falta de concreción en los datos de domicilio.

De acuerdo con el apartado 1. *Consideraciones Generales* de la Resolución de 17 de febrero de 2020, punto 13, "Si el Ayuntamiento no notifica dentro de los tres meses la resolución estimando o desestimando la solicitud, operará el silencio positivo y el ciudadano quedará a todos los efectos empadronado en ese municipio (art. 24 de la Ley 39/2015), desde la fecha de su solicitud"³.

Según el art. 24.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento.

³ Para el cómputo de plazos debe tenerse en cuenta que, en virtud del apartado 1 de la disposición adicional 3ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y sus sucesivas prórrogas, los plazos administrativos estuvieron suspendidos desde el 14 de marzo hasta el 1 de junio de 2020.

Y, según el apartado 3.a) de ese mismo artículo, en los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

En consecuencia, se deberá empadronar a los afectados por silencio administrativo desde la fecha de la solicitud.

En relación con la primera cuestión, relativa a cómo actuar si de la documentación aportada por el interesado no es posible ubicar la vivienda, constanding además informe de la Policía local en dichos términos, el domicilio de empadronamiento deberá ser necesariamente el que haya declarado el interesado en su solicitud. En caso de no existir en el callejero se podrá dar de alta en el mismo como vía o pseudovía (véase la consulta resuelta 1.- *Cuestiones relativas al dato del domicilio en la inscripción padronal, especialmente en infraviviendas y de personas sin domicilio* de la sesión de 18 de noviembre de 2020, que a su vez cita referentes anteriores).

En los supuestos planteados en la segunda cuestión, en los que se ha señalado como domicilio a efectos de notificaciones una dirección generalizada, transcurridos tres meses sin que por parte de la Policía Local haya podido localizarse al interesado, y sin que se haya dictado Resolución motivada denegando el empadronamiento por falta de datos esenciales para la inscripción padronal, se procederá del mismo modo, empadronando al interesado en el la dirección señalada por el mismo (en este caso consignando como domicilio únicamente la entidad singular de población).

No obstante, se recuerda que, si se considera que faltaba documentación esencial para que las altas fueran válidas, el Ayuntamiento deberá acudir al procedimiento de revisión de oficio del artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pudiendo asimismo iniciar la tramitación de un expediente de baja de oficio conforme a lo establecido en el art. 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio.

Finalmente, con respecto al hecho de que las notificaciones no puedan remitirse a una dirección concreta, se recuerda que según lo previsto en el art. 44. *Notificación infructuosa*, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

“Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado».

Asimismo, previamente y con carácter facultativo, las Administraciones podrán publicar un anuncio en el boletín oficial de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

Las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de publicar el correspondiente anuncio en el «Boletín Oficial del Estado».

