



Consultas de carácter general resueltas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la sesión de 11 de noviembre de 2021

1.- Consulta sobre la posibilidad de empadronar a un menor mayor de 16 años con un solo progenitor sin la autorización del otro.

De acuerdo con el apartado 2.2.4 *Actuaciones en el Padrón de menores mayores de 16 años*, 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:

“Existe la posibilidad de que en un domicilio habiten únicamente personas menores de edad. En primer lugar, el menor de edad mayor de 16 años puede estar emancipado, lo que “habilita al menor para regir su persona y bienes como si fuera mayor” (art. 323 del Código Civil).

Debe tenerse además en cuenta que, según el art. 319 del Código Civil, “se reputará para todos los efectos como emancipado al hijo mayor de dieciséis años que con el consentimiento de los padres viviere independiente de éstos”. Dado que el Código Civil no exige ningún requisito formal para este consentimiento, y que configura este sistema de emancipación como una presunción, el gestor del Padrón debe entender que cuando un mayor de 16 años aparece inscrito en un domicilio distinto del de sus padres o tutores es precisamente porque tiene su consentimiento para vivir independiente. Por ello es correcto dar de alta en el Padrón a un menor de edad que sea mayor de 16 años sin exigir requisitos o documentos distintos de los que se requieren para cualquier mayor de edad.

Por otra parte, cualquier menor a partir de 16 años podrá solicitar la modificación de sus datos padronales, aportando la documentación correspondiente”.

En consecuencia, como en el supuesto que se plantea el menor convive todavía con uno de sus progenitores, no se puede presumir su emancipación, por lo que su empadronamiento deberá realizarse conforme a las instrucciones generales contenidas en el apartado 2.2.1 *Representación legal de menores* de la Resolución de 17 de febrero de 2020.

Y, por lo que se refiere a la interpretación del último párrafo del apartado 2.2.4, se recordó que la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, en la sesión de 6 de noviembre de 2014, consulta núm. 3. *Posibles actuaciones en el Padrón de menores mayores de 16 años*, indicó lo siguiente:

En relación a los actos que podría llevar a cabo un menor de edad mayor de 16 años que viva en el domicilio de sus progenitores, serían únicamente modificaciones de sus datos personales y el acceso a sus propios datos

mediante volante o certificado de empadronamiento. En ningún caso el alta, el cambio de domicilio o una autorización para inscribir a otra persona...”.

2.- Consulta sobre la legalidad de la inscripción padronal de varias personas en una vivienda ocupada.

La Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento ya se ha pronunciado sobre la procedencia del empadronamiento en una vivienda ocupada 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, que se transcribe parcialmente a continuación:

“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 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 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.”

Se mantiene, por tanto, el criterio seguido hasta ahora por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento (véase consulta núm. 10.- Alta en vivienda ocupada sin autorización de los propietarios, y baja de los mismos

si no residen allí, resuelta en su sesión de 28 de junio de 2013), que se fundamentaba en el apartado 3. Comprobación de datos, de la ya derogada Resolución de 4 de julio de 1997, conjunta 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.

Este criterio se mantiene, asimismo, 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, actualmente en vigor, que deroga la Resolución de 4 de julio de 1997, por cuanto reproduce literalmente las mismas argumentaciones¹. Así, en su apartado 2.3. Documentación acreditativa del domicilio de residencia², establece 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

¹ La Resolución de 30 de enero de 2015 ha sido derogada por 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, no obstante, reproduce las mismas argumentaciones en este asunto que las dos anteriores.

² Actualmente regulado en el apartado 2.3 Documentación acreditativa del domicilio del residencia de la Resolución de 17 de febrero de 2020, que mantiene la misma redacción.

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”.

En el mismo sentido, el apartado 3.3. Empadronamiento de personas sin domicilio³ 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...”

Es decir, 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...”

Asimismo, en la consulta núm. 9.- Consulta sobre las posibles responsabilidades derivadas de la realización de un alta en una vivienda ocupada, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su sesión de 28 de junio de 2017, haciendo referencia al mencionado informe de la Abogacía del Estado, se concluía que “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”.

En relación con la segunda cuestión planteada, a saber, la procedencia de incoar un expediente de baja de oficio aun siendo cierta la residencia en la citada vivienda, el art. 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, establece lo siguiente:

³ Actualmente regulado en el apartado 3.3 *Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio*, de la Resolución de 17 de febrero de 2020, que mantiene la misma redacción.

"Los Ayuntamientos darán de baja de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados incumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 54 de este Reglamento, una vez comprobada esta circunstancia en el correspondiente expediente en el que se dará audiencia al interesado."..

Y puesto que el apartado 1 del artículo 54 establece que *"Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente"*, no procedería la tramitación de un expediente de baja de oficio de personas que efectivamente están residiendo en el domicilio en el que figuran empadronadas.

3.- Consulta sobre la posibilidad de empadronar a un menor extranjero con su madre, que ha firmado la declaración responsable, cuando existe una resolución de un Juzgado del país de origen que autoriza únicamente la salida del menor para un período vacacional, con la obligación de retornar a su país.

En primer lugar, es necesario indicar que nos encontramos ante una situación compleja en la que no se puede obviar, por un lado, la existencia de una resolución de un Juzgado de Familia del país de origen que autoriza únicamente la salida del menor al extranjero para un período vacacional, con la obligación de retornar a su país, donde tiene su domicilio habitual y, por otro, la situación de violencia de género (de la cual apenas se aportan detalles). A esto hay que añadir que no se dispone de la documentación que se cita en la Resolución de la Alcaldía.

En segundo lugar, conviene tener en cuenta que el Padrón de habitantes es un registro administrativo cuyos datos únicamente constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo, sin que la inscripción en él tenga efecto alguno sobre la legalidad o ilegalidad de la residencia o domicilio (art. 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local). Tal como se establece en el apartado 2.1 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, *"al Ayuntamiento no le corresponde realizar ningún control sobre la legalidad o ilegalidad de la residencia en territorio español de ninguno de sus vecinos"* y según el apartado 2.3, respecto del domicilio, el objetivo del Padrón no es otro que *"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."*

Conforme al art. 15 de la citada Ley 7/1985, la obligación de inscribirse en el Padrón de habitantes atañe a *"toda persona que viva en España"*, debiendo además hacerlo en el del municipio en el que resida habitualmente.

No obstante, esta regla general tiene su excepción en la inscripción de los menores de edad no emancipados. En primer lugar, la obligación de inscripción en el Padrón atañe a sus representantes legales y, en segundo lugar, el municipio en cuyo padrón han de figurar inscritos es aquel en el que estén

inscritos los padres que tengan su guarda o custodia o, en su defecto, sus representantes legales, salvo autorización por escrito de éstos para residir en otro domicilio o municipio (art. 54 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, en la redacción dada por el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, y apartados 1.3 y 2.2.1 de la citada Resolución de 17 de febrero de 2020).

Dicho lo anterior, en primera instancia el caso planteado tendría su encaje 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, 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 bien al disponer de una declaración responsable el Ayuntamiento está cumpliendo formalmente con las instrucciones establecidas, siendo el progenitor firmante quien eventualmente deberá responder donde proceda por *“la inexactitud, falsedad u omisión en el contenido de esta declaración o en los datos o documentos que acompañen a la misma”*, tal y como se indica en el modelo de declaración responsable que figura en el Anexo I de la Resolución de 17 de febrero de 2020; el gestor padronal tampoco puede ignorar que hay una contradicción evidente entre lo que la madre afirma en la declaración y la resolución del Juzgado de Familia aportado por ella misma, y que lo declarado no tiene la fuerza suficiente para contradecir lo establecido en la misma.

Por otro lado, de la documentación que se dice aportada, también se deduce que se ha producido una situación de violencia de género y la existencia de medidas provisionales de alejamiento contra el padre, que, de alguna manera, aunque no hay constancia de resolución firme sobre el maltrato, condiciona la decisión que pudiera adoptarse respecto al empadronamiento del menor solo con la declaración responsable y la aportación contradictoria de la resolución del Juzgado de Familia (de febrero 2021). No estando clara cuál es la situación actual, por cuanto estas resoluciones judiciales parecen anteriores (octubre 2015 y agosto 2020) a la del Juzgado de Familia que autorizó la salida del país de origen solo por un período vacacional.

Por todo ello, aunque nos encontremos ante una permanencia del menor en España no consentida por el padre, ni cubierta por la autorización del Juzgado de Familia, tampoco se puede obviar que su residencia efectiva está en el municipio, y que lo que debe primar siempre es el interés superior del menor.

En consecuencia, a efectos de proteger dicho interés, procedería que, antes de realizar la inscripción de alta en el Padrón, se realizara una evaluación de la situación del menor por parte de los Servicios Sociales municipales.

Asimismo, si el Ayuntamiento lo considera oportuno, puede dar cuenta de esta situación a la Fiscalía de Menores, junto con la remisión de la documentación que obre en el expediente, para la adopción de las medidas de protección que se consideren oportunas, pues podríamos estar ante un supuesto afectado por normas de Derecho Internacional en cuanto a los efectos en España de las resoluciones judiciales de un tercer país.

Finalmente, se planteaba también la posibilidad de aplicar en este caso el apartado 3.5 *Empadronamiento de víctimas de violencia de género*, de la Resolución de 17 de febrero de 2020, que se refiere al siguiente supuesto:

"En el caso de personas víctimas de violencia de género a las que hace referencia el artículo 1.2 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, que residan o se encuentren bajo el amparo de la red de recursos de asistencia social integral, como pisos tutelados, casas de acogida u otros recursos de la citada red,..."

No obstante, de la documentación aportada en este caso no se deduce que los afectados residan o se encuentren bajo el amparo de la red asistencial de pisos tutelados, casas de acogida u otros recursos de la citada red, ni que estén solicitando el empadronamiento en un "domicilio ficticio", por lo que no se considera aplicable a este supuesto.

4.- Consulta sobre la posibilidad de empadronamiento en viviendas afectadas por el volcán de La Palma.

1. Solicitudes de empadronamiento en viviendas que han sido destruidas con anterioridad a la solicitud.

De acuerdo con el art. 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, *"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. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos"*.

Asimismo, el apartado 2.3 *Documentación acreditativa del domicilio de residencia* 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, establece 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.

En consecuencia, visto que el Padrón tiene que reflejar la realidad, no procede el empadronamiento en un domicilio que ya no existe.

2. Solicitudes de empadronamiento con fecha posterior a la erupción pero anterior a la destrucción de la vivienda.

Si en el momento de la solicitud todavía existía la vivienda y hay informe policial, pero el Ayuntamiento aún no ha realizado al alta, se deberá proceder conforme a lo indicado en los párrafos 10 y siguientes del apartado 1. *Consideraciones generales*, de la Resolución de 17 de febrero de 2020, que se transcriben a continuación:

“10.- 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.

11.- El plazo para la realización de los mismos y la notificación de la resolución correspondiente al interesado es el general de tres meses establecido en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

12.- La resolución que dicte el Alcalde-Presidente (o persona en quien delegue) resolviendo la solicitud de inscripción puede fijar como fecha de alta la de la propia solicitud, siempre y cuando se den las circunstancias contempladas en el artículo 39.3 de la Ley 39/2015 (es decir, que a la fecha de la solicitud el interesado residiera en el municipio y que no se lesionen derechos o intereses legítimos de otras personas).

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.

14.- En el supuesto de denegación de la inscripción será necesaria una resolución motivada por parte del Alcalde-Presidente (o persona en quien delegue), según el artículo 35 de la Ley 39/2015, haciéndose constar que la



citada resolución denegando el alta en el Padrón municipal será susceptible de impugnación conforme al régimen general establecido en los artículos 52 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; el Capítulo II del Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.”

3. Solicitudes de empadronamiento en viviendas situadas en la zona de exclusión.

En estos supuestos se procederá conforme a lo indicado en el apartado anterior.

Finalmente, con carácter general, y de acuerdo con el apartado 3.3 de la Resolución de 17 de febrero de 2020, los afectados que se encuentren residiendo en el municipio y hayan perdido su vivienda podrían ser empadronados en el domicilio que indiquen los Servicios Sociales.

