



# Consultas resueltas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la sesión de 16 de octubre de 2025

## 1.- Consulta sobre la posibilidad de contemplar como un caso especial de empadronamiento el de las personas realquiladas que no tienen la autorización de la propiedad para que se empadronen.

La posibilidad de recurrir a un domicilio ficticio se contempla en 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, *"en los supuestos en que una persona **que carece de techo** reside habitualmente en el municipio y sea conocida de los Servicios Sociales correspondientes"*.

No obstante, las personas realquiladas<sup>1</sup> no carecen de techo, por lo que **se les deberá empadronar en el domicilio en el que realmente residan**.

En caso de que en dicho domicilio existan otras personas empadronadas, se deben aplicar las instrucciones contenidas en el apartado 3.1 *Empadronamiento en un domicilio en el que ya constan empadronadas otras personas* de la citada Resolución:

*"Cuando un ciudadano solicite su alta en un domicilio en el que ya consten empadronadas otras personas, en lugar de solicitarle que aporte el documento que justifique su ocupación de la vivienda, se le deberá exigir la autorización por escrito de una persona mayor de edad que figure empadronada en ese domicilio. La persona que autorice deberá disponer de algún título acreditativo de la posesión efectiva de la vivienda (propiedad, alquiler...) a nombre de la misma."*

En consecuencia, no tiene que autorizar necesariamente "la propiedad" sino una persona que esté empadronada en la vivienda y disponga de un título acreditativo de su posesión efectiva.

Por otra parte, si ninguno de los empadronados en la vivienda dispone de ese título o quien dispone de él se niega a autorizar el empadronamiento de la persona realquilada, se recuerda que el apartado 2.3 de la Resolución de 17 de febrero de 2020 dispone en su último párrafo que *"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"*.

Véase, a modo de ejemplo, la consulta núm. 7.- *Cuestiones relativas a autorizaciones de empadronamiento: oposición del propietario a un alta autorizada por el inquilino, negativa de un mayor de edad inscrito en la vivienda a autorizar el alta de otro vecino*, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la sesión de 5 de noviembre de 2015, o la núm.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española una persona realquilada es aquella *"que vive en régimen de alquiler en un lugar alquilado por otra persona"*.

5.4.- *Empadronamiento en vivienda arrendada con cláusula expresa de prohibición de subarriendo o empadronamiento restringido a arrendador y familiares de primer grado*, resuelta en la sesión de 20 de junio de 2024.

## **2.- Consulta sobre la validez de la ficha MENA para acreditar la identidad a efectos de empadronamiento una vez alcanzada la mayoría de edad.**

La Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento se ha pronunciado recientemente sobre una cuestión similar en su sesión del 22 de mayo de 2025, en la consulta núm. 10 *“sobre cómo proceder en el caso de solicitudes de alta en el Padrón de personas extranjeras, provenientes de centros de acogida de menores extranjeros no acompañados (MENAS), que han cumplido la mayoría de edad antes de dicha solicitud, pero están en el plazo de los 90 días posteriores para solicitar la renovación o una autorización de residencia; y posibilidad de verificación de su identidad a través del SVDI”*<sup>2</sup>, llegando a la siguiente conclusión:

*“Por ello, si bien la ficha MENA no puede considerarse un documento válido para acreditar la identidad de su titular cuando este ha cumplido ya la mayoría de edad, acompañada del justificante de solicitud de alguno de los documentos de identificación citados en el Protocolo Marco<sup>3</sup> para solicitar la autorización de residencia (pasaporte, título de viaje o cédula de inscripción) o de la propia solicitud de renovación o autorización de residencia previstas en los artículos 173 y 174 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000<sup>4</sup>, podría considerarse una situación análoga a la de los documentos de identidad caducados acompañados de su solicitud de renovación, contemplada en la citada Resolución, quedando acreditada la identidad a efectos de empadronamiento”.*

## **3.- Consulta sobre la exigencia legal de que se dicte un acto administrativo (resolución de Alcaldía), para resolver las solicitudes de alta en el Padrón municipal.**

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, es posterior a la consulta núm. 2 resuelta por la Comisión Permanente de fecha 21-4-2005, siendo las instrucciones de referencia en la actualidad. Esta Resolución incorpora tanto la normativa actualizada relativa al procedimiento administrativo común (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), como los distintos y últimos acuerdos del Consejo de Empadronamiento emitidos

<sup>2</sup> <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/A220525.HTML#010>

<sup>3</sup> Apartado tercero 1. B), capítulo VI del **Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados** publicado mediante la Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-10515>

<sup>4</sup> En la consulta de 22 de mayo de 2025 se hacía referencia a los artículos 197 y 198 del Reglamento que estaba en vigor cuando se formuló la consulta. Actualmente el Reglamento en vigor es el publicado en el [BOE-A-2024-24099 Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social](#)

hasta ese momento<sup>5</sup> para aclarar las cuestiones surgidas en el transcurso de los años relacionadas con la gestión padronal, algunos de los cuales han sido reinterpretados en varias ocasiones a la luz de nuevas situaciones o enfoques.

Por lo que se refiere a la consideración de la inscripción en el Padrón municipal como un procedimiento administrativo, con la obligación de dictar resolución expresa y a notificarla, se trata de un debate resuelto en la Resolución de instrucciones técnicas anterior, de fecha 30 de enero de 2015, fruto del cual se detalló el procedimiento en su primer apartado *Consideraciones Generales*, el cual se mantiene, con las correspondientes actualizaciones relativas a la Ley 39/2015, en la Resolución de 17 de febrero de 2020, del siguiente modo:

*“4. Cuando una persona cambie de residencia deberá solicitar por escrito, o en su caso por los medios electrónicos habilitados, su alta en el Padrón del municipio de destino comunicando en la solicitud el municipio o país de procedencia. En caso de desconocer el municipio de su anterior inscripción padronal lo hará constar así.*

*Asimismo, en el caso de cambiar de domicilio en el municipio o cualesquiera otros datos de la inscripción padronal, deberá solicitar por escrito, o en su caso por los medios electrónicos habilitados, su modificación.*

*5. El Ayuntamiento facilitará la hoja padronal o formularios, en formato físico o electrónico, cuyo modelo se establece en el apartado correspondiente de esta Resolución, para que se le notifiquen los datos obligatorios que deben figurar en la inscripción padronal, identificando los que son de carácter voluntario, según se establece en el artículo 57 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.*

*6. En la hoja padronal o formulario de solicitud de alta figurará que la inscripción en el Padrón de ese municipio implicará la baja automática de cualquier inscripción padronal en otro municipio o Registro de Matrícula Consular, en el caso de que exista, anterior a la fecha de la solicitud.*

*7. La hoja padronal o formulario será firmada, de forma física o por los sistemas de firma admitidos en caso de tramitación por medios electrónicos, por todos los vecinos cuyos datos figuren en la misma o, en su caso, por su representante legal.*

*8. El Ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto la presentación de los documentos que acrediten su identidad y el domicilio en el municipio, que se definen en los apartados correspondientes de esta Resolución.*

*9. Con carácter general, siempre que un ciudadano solicite el alta o la modificación de cualquiera de sus datos en el Padrón de un municipio aportando los documentos necesarios para probar su identidad, representación en su caso,*

---

<sup>5</sup> E incluso algunos posteriores tras su modificación por Resolución de 2 de diciembre de 2020: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-17014> y de Resolución de 3 de febrero de 2023: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-3291>



y residencia real en el mismo, se procederá a realizar su inscripción en el Padrón sin más trámite, siendo efectiva desde ese momento y sin que sea posible otorgarle efectos retroactivos.

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 (artículo 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."

En consecuencia, tal y como se deduce de estas instrucciones, el empadronamiento **es un procedimiento administrativo** sujeto a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por tanto, nada impide que se dicte una resolución del Alcalde-Presidente (o persona en quien delegue) para dar respuesta a todas las solicitudes de empadronamiento, y no solo a las que se denieguen (de hecho es una obligación establecida en el art. 21 de la Ley 39/2015, y si no se notifica la resolución opera el silencio administrativo contemplado en el art. 24 de la Ley 39/2015); siendo una práctica habitual sustituir esta por la expedición del volante o certificado de empadronamiento como justificante que acredita la inscripción en el Padrón municipal.

Si bien, ello no debería entorpecer la inscripción en el Padrón municipal cuando la persona solicitante, que está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente, en virtud de lo establecido en el art. 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, aporte los documentos necesarios para probar su identidad, representación en su caso, y residencia real en el mismo, en cuyo caso debe realizarse la inscripción sin más trámite.

#### **4.- Consultas diversas sobre empadronamiento del Ayuntamiento de Zaragoza:**

##### **4.1.- Procedencia del empadronamiento en una caravana, si esta se encuentra estacionada en un lugar donde no existe referencia catastral.**

La referencia catastral solo constituye un dato obligatorio de la inscripción padronal en la medida que el domicilio disponga de dicha referencia.

Así se desprende de la redacción del apartado 2.c) del artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (y 57.1.c del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, que es coincidente<sup>6</sup>) relativo al dato obligatorio del domicilio habitual, que incluye una salvedad para los domicilios que no cuenten con la citada referencia:

*“c) Domicilio habitual, con especificación de la referencia catastral, en el territorio fiscal común o el código equivalente en los territorios forales, **siempre que el domicilio cuente con referencia catastral o código equivalente**”.*

A este respecto, en la justificación de motivos del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, por el que se dio una nueva redacción al art. 16 de la Ley 7/1985, se indica lo siguiente:

*Así, con el fin de acelerar y ampliar el despliegue de los servicios públicos locales, también a través de medios digitales como las aplicaciones, e igualmente con el fin de cumplir con la actualización y mejora del Padrón municipal de habitantes gestionado por las entidades locales, a través de la reforma de la ley, **se lleva a cabo la modificación del artículo 16 relativo al Padrón, en el que de una parte se actualizan los datos obligatorios que deben constar en la inscripción conforme a la nueva normativa en materia de extranjería, al tiempo que se concreta la obligación de que los datos relativos al domicilio habitual incluyan la correspondiente referencia catastral, siempre que ello sea posible.***

En este supuesto se encuentran las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc.) que constituyen un caso especial de empadronamiento contemplado en el apartado 3.3 *Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio de*

---

<sup>6</sup>Tras su modificación por el Real Decreto 141/2024, de 6 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio

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.

**4.2.- Procedencia del empadronamiento en la sede de una asociación, con o sin ánimo de lucro, que realiza tareas asistenciales al margen de los Servicios Sociales municipales y, en caso afirmativo, qué requisitos deben reunir estas asociaciones para entender que se encuentran bajo la coordinación y supervisión de los Servicios Sociales municipales.**

De acuerdo con 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:

*“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.*

*Las condiciones que deberían cumplirse para este tipo de empadronamiento son las siguientes:*

- Que los Servicios Sociales estén integrados en la estructura orgánica de alguna Administración Pública o bajo su coordinación y supervisión.*
- Que los responsables de estos Servicios informen sobre la habitualidad de la residencia en el municipio del vecino que se pretende empadronar.*
- Que los Servicios Sociales indiquen la dirección que debe figurar en la inscripción padronal con referencia en el callejero municipal y se comprometan a intentar la práctica de la notificación cuando se reciba en esa dirección una comunicación procedente de alguna Administración Pública.*

*En estas condiciones, la dirección del empadronamiento será la que señalen los Servicios Sociales: la dirección del propio Servicio, la del Albergue municipal, la del punto geográfico concreto donde ese vecino suele pernoctar, etc.*

*Evidentemente, para practicar este tipo de inscripción no es necesario garantizar que la notificación llegará a su destinatario, sino simplemente que es razonable esperar que en un plazo prudencial se le podrá hacer llegar."*

En consecuencia, la procedencia del empadronamiento en la sede de una asociación no depende de que esta tenga o no ánimo de lucro o realice o no tareas asistenciales al margen de los Servicios Sociales municipales, sino de que se dé alguno de los dos supuestos siguientes:

1. Que la persona a la que se pretende empadronar resida efectivamente en la sede de esa asociación o
2. Que esa persona "carezca de techo" (que resida efectivamente en un lugar en cuya dirección no es razonable esperar que una comunicación llegue a su conocimiento) y los responsables de alguno de los Servicios Sociales integrados en la estructura orgánica de alguna Administración Pública o bajo su coordinación y supervisión:
  - emitan informe sobre la habitualidad de la residencia en el municipio de la persona que se pretende empadronar,
  - indiquen que la dirección que debe figurar en la inscripción padronal es la de la sede de la asociación y
  - se comprometan a intentar la práctica de la notificación cuando se reciba en esa dirección una comunicación procedente de alguna Administración Pública.

Respecto a la cuestión de qué requisitos deben reunir estas asociaciones para entender que se encuentran bajo la coordinación y supervisión de los Servicios Sociales municipales, se trata de una cuestión de organización interna del Ayuntamiento.

**5.- Consulta sobre la posibilidad de denegar el empadronamiento en infraviviendas desalojadas, que han vuelto a ser ocupadas a los pocos días del desalojo de los ocupantes anteriores, a pesar de estar precintadas para su derribo, encontrándose además en terrenos calificados como suelo protegido y en situación de grave riesgo para las personas por inundaciones e incendios.**

De acuerdo con 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 "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...".

Por otra parte, en relación con la ubicación de las infraviviendas en terrenos calificados como suelo protegido, la Comisión Permanente se ha pronunciado al respecto en consultas como las siguientes: la núm. 2.- *Consulta sobre el empadronamiento en parcelas objeto de expedientes de disciplina urbanística*, sesión de 18 de noviembre de 2020 y la núm. 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*, sesión de 5 de octubre de 2022.

No obstante, si el Ayuntamiento tiene dudas en cuanto a que los solicitantes vayan a residir habitualmente en el lugar en el que pretenden empadronarse (ya sea porque de la documentación aportada no se deduce tal circunstancia o **porque le consta que el derribo de las infraviviendas se va a efectuar próximamente**, lo que impedirá que pueda cumplirse el requisito de constituir su residencia habitual<sup>7</sup>), se recuerda que dispone del plazo de tres meses para realizar las comprobaciones que considere oportunas, resolver la solicitud de empadronamiento y notificar dicha resolución, conforme a lo que establecen los párrafos 10 y siguientes del apartado 1. *Consideraciones generales* 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 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

---

<sup>7</sup> Ver consultas resueltas por la Comisión Permanente sobre empadronamiento en viviendas afectadas por un procedimiento de desahucio inminente. Por ej. la núm. 5.2.1 *Conveniencia de llevar a cabo un empadronamiento cuando existe iniciado un procedimiento de desahucio con lanzamiento inminente de la vivienda en la que se solicita el empadronamiento*, resuelta en la sesión de 22 de mayo de 2025: <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/A220525.HTML#052> en las que se dice lo siguiente:

“....si al Ayuntamiento le consta que se ha iniciado un procedimiento de desahucio **que pudiera alterar en breve la situación de residencia “de hecho” en la vivienda**, se recuerda que puede agotar el plazo de tres meses para resolver la solicitud de empadronamiento, conforme a lo que establecen los párrafos 10 y siguientes del apartado 1. *Consideraciones generales* de la Resolución de 17 de febrero de 2020...”

*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 (artículo 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.*

**6.- Consulta sobre la procedencia de realizar una modificación de apellidos de una menor de edad, a solicitud de su padre, que presenta un certificado del Registro Civil acreditando los nuevos apellidos de la menor tras el reconocimiento por sentencia judicial de la filiación paterna, sin estar empadronado con la menor.**

Según el artículo 68 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, *"todos los vecinos deben comunicar a su Ayuntamiento las variaciones que experimenten sus circunstancias personales en la medida en que impliquen una modificación de los datos que deben figurar en el padrón municipal con carácter obligatorio. Cuando la variación afecte a personas menores de edad, esta obligación corresponde a sus padres o tutores."*

Y, de acuerdo con el apartado 2.2 *Representación legal de menores*, 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, *"de conformidad con lo dispuesto en el artículo 162 del Código Civil, "los padres que ostenten la patria potestad tienen la representación legal de sus hijos menores no emancipados", por lo que en principio bastará con la presentación del Libro de Familia o Certificado de nacimiento para reputar válida dicha representación"*.

Por otra parte, el apartado 2.1 *Documentación acreditativa de la identidad*, de la citada Resolución de 17 de febrero de 2020 establece que *"la acreditación de los datos de identidad de menores de edad, sin distinción de nacionalidad, que puedan no disponer de alguno de los documentos de identificación citados anteriormente se efectuará, hasta los 14 años, mediante el Libro de Familia o el Certificado de nacimiento"*.

En este caso, el padre de la menor, cuya paternidad ha sido declarada en virtud de una sentencia judicial (que también se adjunta), presenta un certificado de nacimiento con una nota marginal que contiene los nuevos apellidos de su hija.

Por tanto, habiendo quedado acreditados los nuevos datos de identidad de la menor y su representación legal en virtud del certificado de nacimiento, procede acceder a la solicitud de modificación de datos personales realizada por el padre, sin ser necesaria la autorización de la madre, porque esta solicitud no implica ningún cambio de residencia de la menor.

En relación con la cuestión de si se puede entregar al padre un certificado de empadronamiento de la menor sin autorización de la madre y sin estar él empadronado, se recuerda lo que establece al respecto el apartado 8.1 *Acceso a los datos padronales*, de la citada Resolución de 17 de febrero de 2020, en su último párrafo:

*“En el caso de menores no emancipados de padres separados o divorciados, en virtud de lo establecido en el artículo 156 del Código Civil, el progenitor no custodio que acredite mediante la oportuna resolución judicial que ejerce la patria potestad compartida de sus hijos podrá acceder a la información padronal de los mismos, previa audiencia al progenitor que ostente la guarda y custodia para que pueda realizar las alegaciones que estime oportunas, con el fin de preservar el secreto de la residencia en situaciones sensibles. No procederá el acceso a la información cuando de la propia resolución se derive que debe preservarse el citado secreto por carecer el progenitor no custodio del derecho de visita a sus hijos menores o sólo poder hacerlo bajo supervisión de terceros y en determinados lugares”.*

En el caso que nos ocupa la sentencia judicial por la que se reconoce la filiación paterna no se pronuncia sobre las medidas paternofiliales, lo que incluye el régimen de guarda y custodia de la menor.

En consecuencia parece conveniente, de acuerdo con las instrucciones mencionadas y considerando que el padre no está actualmente empadronado en el municipio, dar audiencia previa a la madre para que pueda realizar las alegaciones que estime oportunas, con el fin de preservar el secreto de la residencia en situaciones sensibles, si este desconociera el domicilio de empadronamiento de la menor.

**7.- Consulta sobre la procedencia de modificar los datos personales en el Padrón de dos habitantes extranjeros, con documentación acreditativa de su identidad no coincidente con la inscripción padronal, y sin aportar documentación oficial emitida por los organismos competentes en la que se haga constar expresamente los cambios de filiación.**

La Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento se pronunció sobre un caso similar en la consulta núm. 2.- *Consulta sobre la modificación de los datos de la inscripción padronal cuando se presenta un pasaporte de otra nacionalidad, con datos de identificación distintos y sin aportar documentación que acredite el cambio de filiación*, resuelta en su sesión de 2 de julio de 2019, del siguiente modo:

*“Según el art. 17.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, “La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado”, por lo que debe ser el propio Ayuntamiento quien, en*

*virtud del art. 59.2 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, deba “comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos” y, en caso de duda, consultar a los organismos competentes en la materia.*

*En este caso, la consulta podría dirigirse bien a las embajadas de los países correspondientes para aclarar la situación (por ejemplo, si el habitante en cuestión ha cambiado de nacionalidad), o bien a la Policía, quien podría informarle sobre la autenticidad de los pasaportes, así como si corresponden a la misma persona.”*

En consecuencia, el Ayuntamiento deberá dirigirse a los organismos competentes para acreditar que se trata de la misma persona y, en caso de que no pudieran corroborarlo, procedería denegar la modificación de los datos por este motivo e instar que soliciten una nueva inscripción con los documentos de identidad aportados. Para las inscripciones con la filiación anterior debería iniciarse un expediente de baja de oficio.

#### **8.- Consulta sobre la procedencia de la denegación de una solicitud de cambio de domicilio mediante resolución de la Alcaldía.**

De acuerdo con la documentación incluida en el expediente, el interesado solicitó el 27 de agosto de 2024 un cambio de domicilio, aportando como documentación acreditativa del mismo un contrato de arrendamiento en el que figura como arrendador el propietario de la vivienda colindante (en la que actualmente figuran ambos empadronados), quien afirma tener la posesión de la vivienda en cuestión, así como un recibo del IBI de esta última vivienda en cuyo apartado “Obligado al pago” aparece “EN INVESTIGACIÓN”.

El Ayuntamiento indica que, por conocimiento popular extendido, la vivienda no tiene propietario conocido y se encuentra deshabitada tras el fallecimiento hace tiempo del anterior dueño de esta.

En consecuencia, el 27 de noviembre 2024 se solicitó al interesado que aportara documentación que justifique la titularidad de la vivienda, pero este no lo hizo sino que solicitó la emisión de un certificado de empadronamiento por silencio positivo al considerar “improcedente el motivo de subsanación alegado por la administración”.

Con fecha 7 de febrero de 2025 la Alcaldía emitió una providencia solicitando informe a la Policía local sobre la veracidad de la residencia del interesado, informe que se emitió con fecha 11 de junio de 2025 y, tras considerar que no había quedado acreditada la residencia del afectado en el domicilio, se dictó un Decreto de la Alcaldía el 19 de junio resolviendo no practicar la inscripción.

Finalmente, el interesado, mediante su representante (y a su vez arrendador), solicitó la nulidad del citado Decreto, así como que se le entregara una copia del informe de la Policía local.

En relación a la cuestión planteada por el Ayuntamiento sobre la procedencia de solicitar al interesado documentación justificativa de la titularidad de la vivienda,

ante las dudas de que el contrato de arrendamiento presentado fuera válido, el artículo 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado mediante Real Decreto 1690/1986, faculta al Ayuntamiento para *"comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto la presentación del documento nacional de identidad, el certificado de registro de ciudadano de la Unión Europea, la tarjeta de identidad de extranjero, el pasaporte, el libro de familia o certificado de nacimiento, el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos"*.

No obstante, en caso de que no pueda aportarse esta documentación, 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, contempla que el gestor padronal pueda *"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"*.

A la vista del informe emitido en este caso por la Policía local, surgen dudas razonables sobre la residencia habitual del interesado en el domicilio, máxime por el tiempo transcurrido desde la solicitud, puesto que la vivienda carecía en ese momento de suministro eléctrico y de objetos personales, preguntado desde cuándo residía el interesado manifestó que había ido a residir hacía unos días y que anteriormente había estado residiendo en un piso fuera de la localidad de Colmenar, y preguntado por el alquiler de la vivienda y consultado el Catastro de viviendas, dicha propiedad carece actualmente de propietario estando dicho inmueble en investigación, entre otras afirmaciones.

Teniendo en cuenta la falta de acreditación de la residencia que resulta del informe de la Policía Local, se considera que podría haber estado justificada la denegación del cambio de domicilio mediante la resolución motivada de la Alcaldía, si no fuera porque el Ayuntamiento superó con creces el plazo máximo para resolver (habían transcurrido casi diez meses desde la solicitud de empadronamiento y la suspensión del cómputo del plazo máximo para la subsanación de la solicitud quedó sin efecto cuando el interesado respondió al requerimiento (art 22.1a de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas); pudiendo haber optado el Ayuntamiento por hacer las comprobaciones por sus medios (informe de la Policía local o del propio servicio), sin exceder el plazo de tres meses.

En este sentido, el apartado 1. *Consideraciones Generales* de la Resolución de 17 de febrero de 2020, punto 13, dice que *"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"*.

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 solo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

En consecuencia, se deberá empadronar al afectado por silencio administrativo desde la fecha de la solicitud<sup>8</sup>.

No obstante, se recuerda que si no se dan los requisitos para que el empadronamiento sea válido el Ayuntamiento podrá anular la inscripción<sup>9</sup>.

Finalmente, en relación con la consulta sobre la posibilidad de denegar al interesado una copia del informe policial que figura en su expediente, se recuerda que conforme al artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, los interesados en un procedimiento administrativo tienen derecho:

*“A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.”*

#### **9.- Consulta sobre la procedencia del empadronamiento de una persona sin documento de identificación, con auto de internamiento en una residencia del municipio y con curatela aceptada a favor de la Comunidad Autónoma.**

De acuerdo con el apartado 2.1 *Documentación acreditativa de la identidad*, 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, *“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.”*

<sup>8</sup> Ver consulta nº2 resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su sesión de 20 de noviembre de 2024 <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/A201124.HTML#002>.

<sup>9</sup> Consultar la **Nota sobre los procedimientos de anulación de inscripciones padronales indebidas** aprobada por el Pleno del Consejo de Empadronamiento en su sesión de 25 de junio de 2025). <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/a211.htm>

En este caso, la falta de documento de identificación de la interesada no permite acreditar *los datos de identidad* que, según el art. 16.2 de la citada Ley 7/1985, obligatoriamente han de figurar en la inscripción padronal, lo que impide que el empadronamiento pueda llevarse a efecto.

No obstante, se observa que la entidad autonómica que ejerce la curatela de la interesada ha solicitado al Juzgado la adopción de medidas para disponer, entre otros, del DNI de la persona afectada, por lo que es de suponer que el Juzgado solicite el concurso de la Dirección General de la Policía, como organismo competente para su obtención (quien podrá tomar sus huellas dactilares y localizarla en sus ficheros de DNI) y, en caso de no haberlo hecho, solicitar la adopción de las medidas oportunas para su consecución.

Por tanto, una vez expedido el documento y presentado al Ayuntamiento, será posible realizar la inscripción solicitada.

**10.- Consulta sobre empadronamiento de dos menores a petición de su padre, que ostenta la guarda y custodia en exclusiva, habiendo solicitado la madre el acceso a los expedientes de alta de sus hijas y la anulación de dichas altas.**

El artículo 154 del Código Civil (en redacción dada por la disposición final segunda de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia) incluye entre las funciones que comprende la patria potestad la de *“decidir el lugar de residencia habitual de la persona menor de edad, que solo podrá ser modificado con el consentimiento de ambos progenitores o, en su defecto, por autorización judicial”*.

Asimismo, el apartado 2.2.1.3 *Empadronamiento con uno solo de los progenitores cuando no hay consentimiento de ambos ni autorización judicial*, 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:

*“Cuando excepcionalmente el progenitor que solicita la inscripción o cambio de domicilio no disponga del consentimiento del otro o de autorización judicial, será posible el empadronamiento según la siguiente casuística:*

*./..*

**2.2.1.3.2 Cuando existe una resolución judicial que atribuye la guarda y custodia en exclusiva al progenitor que solicita la inscripción o el cambio de domicilio.**

*El solicitante deberá aportar una declaración responsable conforme al modelo que figura como anexo II, indicando que tiene atribuida en exclusiva la guarda y custodia del menor (adjuntar resolución judicial) y se encuentra en uno de los siguientes supuestos:*

*a) Que no puede aportar el consentimiento del otro progenitor, pero se puede producir una afeción a los derechos del menor y se ha interpuesto procedimiento judicial para obtener la autorización judicial pertinente (adjuntar documentación acreditativa),*

*b) Que no puede aportar consentimiento del otro progenitor porque la sentencia se dictó en rebeldía o el otro progenitor está en paradero desconocido y no se está cumpliendo el régimen de visitas en ninguno de los dos casos, o*

*c) Que no puede aportar el consentimiento del otro progenitor por imposibilidad manifiesta para recabarlo y se puede producir un perjuicio para el menor.*

En este caso, el padre presentó, junto con la solicitud de inscripción de las menores y la resolución judicial que le atribuye la guarda y custodia en exclusiva, una declaración responsable manifestando que no podía aportar el consentimiento del otro progenitor por imposibilidad manifiesta para recabarlo *"por negativa a entregarlo"* y la falta de empadronamiento puede producir un perjuicio a sus hijas menores de edad *"por cambio de centro escolar"*.

Por tanto, el Ayuntamiento realizó el empadronamiento conforme a las instrucciones de la Resolución de 17 de febrero de 2020.

No obstante, dado que la propia madre afirma que ya existe un procedimiento judicial que resolverá la cuestión del domicilio, deberá estarse a lo que este resuelva.

Respecto a la solicitud de la madre para acceder al expediente de alta de sus hijas, el apartado 8.1 *Acceso a los datos padronales* de la citada Resolución de 17 de febrero de 2020, en su último párrafo establece lo siguiente:

*"En el caso de menores no emancipados de padres separados o divorciados, en virtud de lo establecido en el artículo 156 del Código Civil, el progenitor no custodio que acredite mediante la oportuna resolución judicial que ejerce la patria potestad compartida de sus hijos podrá acceder a la información padronal de los mismos, previa audiencia al progenitor que ostente la guarda y custodia para que pueda realizar las alegaciones que estime oportunas, con el fin de preservar el secreto de la residencia en situaciones sensibles. No procederá el acceso a la información cuando de la propia resolución se derive que debe preservarse el citado secreto por carecer el progenitor no custodio del derecho de visita a sus hijos menores o sólo poder hacerlo bajo supervisión de terceros y en determinados lugares".*

En consecuencia, procedería dar acceso a la madre a los expedientes si, tras consultar el Ayuntamiento con el progenitor custodio, este no alega alguna razón que justifique su denegación.

## **11.- Cuestiones relacionadas con el empadronamiento masivo de personas en una ubicación no apta para el uso residencial.**



### **11.1. Criterios de acreditación de residencia efectiva: ¿Cuál debe ser el criterio para constatar la residencia efectiva en estructuras precarias o infraviviendas (parcelas segregadas ilegalmente, sin cédula de habitabilidad, sin agua potable y con expediente de disciplina urbanística) ubicadas en suelo rústico?**

Los criterios de acreditación de la residencia efectiva son los contemplados con carácter general en 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, que se transcribe a continuación:

*"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» (artículo 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."*

En la exposición de hechos del escrito remitido por el Ayuntamiento se indica que existe un contrato de arrendamiento de la finca en la que se solicita el empadronamiento y que, según informe de la policía local de 2024, *“los usos predominantes del suelo son **invernaderos y cultivos bajo plástico, improductivos, pasto arbustivo y tierras arables**, usos incompatibles con la **residencia habitual**”*.

Como se indica en el apartado citado de la Resolución de 17 de febrero de 2020, el único contrato de arrendamiento que sirve para acreditar la residencia efectiva, sin requerir comprobaciones adicionales, es el de *“**vivienda para uso de residencia habitual**”*, que no es el caso.

En consecuencia, el criterio para constatar la residencia efectiva de los solicitantes de empadronamiento, en este supuesto, es que el Ayuntamiento compruebe por otros medios: informe de la Policía local, inspección del propio servicio, etc. que los solicitantes realmente residen en el domicilio señalado.

#### **11.2. Actuación ante indicios de ilegalidad urbanística: ¿Debe el Ayuntamiento paralizar o denegar el alta en el Padrón si la ubicación es objeto de un expediente de disciplina urbanística y está en un proceso de desmantelamiento o de restauración de la legalidad urbanística?**

El apartado 3.3. *Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio* de la citada Resolución de 17 de febrero de 2020 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...”*.

Por tanto, si se ha comprobado que las personas que solicitan el empadronamiento realmente residen allí, el Ayuntamiento no debería paralizar o denegar el alta en el Padrón, aunque la ubicación sea objeto de un expediente de disciplina urbanística.

De hecho, la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento ya se ha pronunciado anteriormente en este sentido en consultas como las siguientes: la núm. 2.- *Consulta sobre el empadronamiento en parcelas objeto de expedientes de disciplina urbanística*, sesión de 18 de noviembre de 2020<sup>10</sup> y la núm. 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*, sesión de 5 de octubre de 2022<sup>11</sup>.

No obstante, si el Ayuntamiento tiene dudas en cuanto a que los solicitantes vayan a residir habitualmente en el lugar en el que pretenden empadronarse (porque está en marcha un proceso de desmantelamiento o de restauración de la legalidad urbanística que podría impedir que pueda cumplirse el requisito de

<sup>10</sup> <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/A181120.HTML#002>

<sup>11</sup> <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/A051022.HTML#005>

constituir su residencia habitual<sup>12</sup>), se recuerda que dispone del plazo de tres meses para realizar las comprobaciones que considere oportunas, resolver la solicitud de empadronamiento y notificar dicha resolución, conforme a lo que establecen los párrafos 10 y siguientes del apartado 1. *Consideraciones generales* 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 transcriben a continuación:

15. 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.
16. 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.
17. *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).*
18. 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 (artículo 24 de la Ley 39/2015), desde la fecha de su solicitud.
19. *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*

<sup>12</sup> Ver consultas resueltas por la Comisión Permanente sobre empadronamiento en viviendas afectadas por un procedimiento de desahucio inminente. Por ej. la núm. 5.2.1 *Conveniencia de llevar a cabo un empadronamiento cuando existe iniciado un procedimiento de desahucio con lanzamiento inminente de la vivienda en la que se solicita el empadronamiento*, resuelta en la sesión de 22 de mayo de 2025: <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/A220525.HTML#052> en las que se dice lo siguiente:

*“....si al Ayuntamiento le consta que se ha iniciado un procedimiento de desahucio **que pudiera alterar en breve la situación de residencia “de hecho” en la vivienda**, se recuerda que puede agotar el plazo de tres meses para resolver la solicitud de empadronamiento, conforme a lo que establecen los párrafos 10 y siguientes del apartado 1. Consideraciones generales de la Resolución de 17 de febrero de 2020...*

*Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.*

**11.3. Prevención del fraude en ayudas sociales: ¿De qué manera debe el Ayuntamiento proceder para evitar que la hoja padronal, que es la base para la concesión de ayudas como el IMV, sea manipulada para desglosar unidades de convivencia mayores y así simular el cumplimiento de requisitos? ¿Se deben adjuntar sistemáticamente informes de la Policía Local o Servicios Sociales que acrediten la realidad convivencial de estas macro-parcelaciones rústicas antes de dar el alta en el Padrón?**

Como se ha señalado en la respuesta a la cuestión anterior, 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, de acuerdo con lo establecido en el párrafo 10 y siguientes del apartado 1. *Consideraciones generales* 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.

Finalmente, para aquellos empadronamientos ya llevados a cabo sin realizar las debidas comprobaciones para verificar la realidad de la residencia habitual, y habiéndose hecho estas a posteriori, deberían iniciarse los correspondientes expedientes de baja de oficio, cuando la residencia habitual de las personas ya empadronadas no se hubiera confirmado, conforme a lo previsto en el artículo 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio.

## **12.- Alternativas para el empadronamiento de empleadas de hogar internas.**

En primer lugar, respecto a la propuesta de utilizar un domicilio ficticio en estos casos, 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, condiciona la utilización de dicho domicilio exclusivamente a los supuestos en que *“una persona que carece de techo resida habitualmente en el municipio y sea conocida de los Servicios Sociales correspondientes”*, por lo que no es una opción aplicable al supuesto de los empleados de hogar internos, puesto que no carecen de techo.

Por otra parte, 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 este sentido, para determinar cuál es el lugar de residencia habitual en algunas situaciones complejas la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento ha acudido a los criterios de los Reglamentos Europeos sobre Censos de Población y Viviendas (véase, por ejemplo, la consulta núm. 6 de la Sesión de 5 de octubre de 2022<sup>13</sup>).

En concreto, 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) nº 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"*.

En consecuencia, considerando que muchas empleadas del hogar internas tienen un domicilio alternativo al que acuden en sus días de libranza, sería procedente el empadronamiento en dicho domicilio.

Por otra parte, 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"*.

Considerando que no todas las trabajadoras del hogar internas tienen un domicilio alternativo, en algunas ocasiones la única opción que quedaría es realizar el empadronamiento en el domicilio donde trabajan, pues allí es donde realmente tienen su residencia habitual.

En estos casos, aunque no se disponga de una autorización del titular de la vivienda para el empadronamiento, el apartado 2.3. *Documentación acreditativa del domicilio*, de la Resolución de 17 de enero de 2020, dispone en su último párrafo que *"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"* (véase también la consulta núm. 7.- *Cuestiones relativas a autorizaciones de empadronamiento: oposición del propietario a un alta autorizada por el inquilino, negativa de un mayor de edad inscrito en la vivienda a autorizar el alta de otro vecino*, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su sesión de 5 de noviembre de 2015<sup>14</sup>, y más recientemente la consulta núm. 10.-

<sup>13</sup> <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/A051022.HTML#006>

<sup>14</sup> <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/A051115.HTML#007>

*Empadronamiento en habitaciones arrendadas. La persona arrendataria quiere empadronarse en la habitación pero el arrendador no lo permite, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su sesión de 19 de abril de 2023<sup>15</sup>).*



---

<sup>15</sup> <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/A190423.HTML#010>