



Consultas de carácter general resueltas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la sesión de 18 de noviembre de 2020

1.- Cuestiones relativas al dato del domicilio en la inscripción padronal, especialmente en infraviviendas y de personas sin domicilio.

En primer lugar, es preciso señalar que algunas de las cuestiones planteadas ya han sido tratadas reiteradamente en anteriores consultas resueltas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, así como en las propias Resoluciones por las que se han dictado instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal (la de 4 de julio de 1997 y la de 30 de enero de 2015, ya derogadas, y la de 17 de febrero de 2020, actualmente en vigor).

A continuación, se procede a responder de manera individual a cada una de las preguntas:

A. ¿Puede el solicitante del empadronamiento desplazar la carga de la prueba de la residencia al Ayuntamiento para no tener que aportar documentación acreditativa del domicilio de residencia?

Tal como establece el art. 17.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, *“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”* y, precisamente para que ello sea así y se pueda comprobar la veracidad de los datos que los ciudadanos consignen en las solicitudes de alta o modificación de su inscripción, el art. 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, faculta a los Ayuntamientos para que exijan a los solicitantes la documentación acreditativa de tales datos (por ejemplo, para los datos de identidad, los documentos relacionados 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, y para los datos del domicilio los relacionados en el apartado 2.3 de la misma Resolución).

Y, al igual que el objeto de la exigencia de la documentación acreditativa de la identidad es exclusivamente comprobar que los datos de identificación (nombre, apellidos, número del documento, nacionalidad, sexo y lugar y fecha de nacimiento) son correctos, la exigencia de la documentación acreditativa del domicilio tiene por única finalidad servir de elemento de prueba para acreditar que, efectivamente, el vecino habita en el domicilio que ha indicado.

Ahora bien, en algunos supuestos excepcionales, como los casos especiales de empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio contemplados en el apartado 3.3 de la Resolución 17 de febrero de 2020, cuando por parte del solicitante no sea posible aportar ningún elemento de prueba de la residencia en una dirección por carecer de “título que legitime la ocupación de la

vivienda", 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, de acuerdo con el último párrafo del apartado 2.3.

En conclusión, el solicitante del empadronamiento no puede desplazar la carga de la prueba de la residencia al Ayuntamiento sino que, salvo en casos excepcionales como el citado en el párrafo anterior u otros que deberán estar justificados, es deber del solicitante aportar la documentación acreditativa del domicilio de residencia.

B. El hecho de que el solicitante reciba en el domicilio indicado en su solicitud una comunicación que el Ayuntamiento le remite por correo (por ejemplo, un requerimiento de subsanación de su solicitud por no haber presentado ningún documento que acredite que reside en dicho domicilio), ¿puede considerarse prueba suficiente de la residencia en dicho domicilio?

De acuerdo con 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".

Y tal y como se ha indicado anteriormente, el apartado 2.3 de la Resolución de 17 de febrero de 2020 dice 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."

En consecuencia, es competencia de cada Ayuntamiento decidir en cada caso si ha quedado acreditada o no la residencia del solicitante en el municipio.

No obstante, en relación con el supuesto planteado, se considera procedente que la recepción de una notificación en el domicilio indicado en la solicitud de empadronamiento sea una prueba a valorar como indicio de la residencia en el mismo.

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 vigor¹). 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.

¹ 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.

No obstante, se recuerda que la regulación del empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio se ha mantenido sin cambios desde 1997, de forma que el contenido del apartado 4. *Empadronamiento de marginados* de la Resolución de 4 de julio de 1997, el del apartado 3.3 *Empadronamiento de personas sin domicilio* de la Resolución de 30 de enero de 2015, y el del apartado 3.3 *Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio* de la Resolución de 17 de febrero de 2020, es 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 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.

2.- Consulta sobre el empadronamiento en parcelas objeto de expedientes de disciplina urbanística.

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 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."

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.

3.- Propuesta al Consejo para posibilitar bajas por inscripción indebida directas, en los casos de divorcio y/o órdenes de alejamiento dictados judicialmente.

El Ayuntamiento realizaba una propuesta para posibilitar las bajas por inscripción indebida directas en los casos planteados, cuando a solicitud de la parte afectada se presentara la resolución judicial junto con una declaración jurada afirmando que dicha resolución estaba en vigor y que no existía otra posterior que modifique los términos de la misma.

No obstante, la Comisión informó que esta cuestión ya había sido tratada anteriormente por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento.

Así, en la consulta nº 13. *Separaciones/ divorcios/ violencia de género*, resuelta en la sesión de 16 de julio de 2009, se informó lo siguiente:

"...el Consejo de Empadronamiento no puede proponer instrucciones que omitan o contradigan los trámites establecidos para proceder a la baja en el Padrón y efectuar las notificaciones según lo previsto en la Ley 30/1992 (actualmente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Es por ello que las bajas en el Padrón iniciadas de oficio por el Ayuntamiento de los cónyuges que abandonan el domicilio en los supuestos de separación y divorcio, o en los de órdenes de alejamiento por casos de violencia de género, aun cuando exista un fallo judicial al respecto, deben efectuarse los correspondientes expedientes de baja de oficio sin omitir ningún trámite legalmente establecido".

Asimismo, de acuerdo con la consulta núm. 4. *Posibilidad de dar una baja directa en el Padrón de un ciudadano por una sentencia de desalojo en dicho domicilio*, resuelta en la sesión de 27 de junio de 2008:

"El Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, en su redacción dada por el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, establece cuáles son los procedimientos para proceder a la baja en el Padrón Municipal:

Baja por cambio de residencia a otro municipio o país (Artículos 70 y 99)

Baja por duplicado (Artículo 71)

Baja de oficio (Artículo 72)

(Posteriormente la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, modificó la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local estableciendo la caducidad de las inscripciones de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente (ENCSARP) por el transcurso de dos años sin que se produzca la renovación de la misma).

Así, el caso que se plantea se encuadra perfectamente en el supuesto de las bajas de oficio, sin que exista la posibilidad de proceder a una baja directa en el Padrón del municipio sin conceder el trámite de audiencia al interesado, según

lo previsto en el citado artículo 72² del Reglamento de Población y Demarcación Territorial...".

Únicamente procedería tramitar una baja directa si la resolución judicial resuelve expresamente dar de baja en el Padrón municipal al habitante (ver Consulta nº 5. *Forma de ejecutar la sentencia de un juzgado que resuelve dar de baja del padrón a un ciudadano*, resuelta por la Comisión Permanente en su sesión de 29 de marzo de 2006).

² Art. 72 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. Este deberá comunicar el municipio o país en el que vive habitualmente y solicitar por escrito el alta en el Padrón municipal o en el Registro de Matrícula de la Oficina o Sección Consular correspondiente. Dicha solicitud será tramitada por el Ayuntamiento que acuerde la baja de oficio. Si el interesado no manifiesta expresamente su conformidad con la baja, ésta solo podrá llevarse a cabo con el informe favorable del Consejo de Empadronamiento.