



Consultas de carácter general resueltas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la sesión de 19 de abril de 2023

1.- Validez para la inscripción en el Padrón del informe de una Dirección Provincial del Instituto de Servicios Sociales de una Comunidad Autónoma en el que se requiere a todos los responsables de los registros públicos y privados que se denomine a una menor, cuya guarda se ha atribuido a una familia con fines de adopción, con su nuevo nombre y apellidos, sin que conste aún certificado de inscripción en el Registro Civil con los datos actualizados de la misma.

La Comunidad Autónoma es quien tiene la tutela de la menor y, por ello, la responsable de adoptar todas las medidas necesarias para su protección, incluyendo la que aquí se está considerando. Por eso, el requerimiento de la Dirección Provincial del Instituto de Servicios Sociales a todos los responsables de los registros públicos y privados, para que se le denomine con su nuevo nombre y apellidos, el de la familia de acogida con fines de adopción, en atención al interés superior de la menor, debe ser suficiente como documentación para acreditar la identidad de la menor en la inscripción, aunque no conste aún certificado de inscripción en el Registro Civil con su nuevo nombre y apellidos.

No obstante, será necesario que en estos casos el Ayuntamiento informe siempre al Instituto Nacional de Estadística de la situación, para que este pueda llevar a cabo su función de coordinación entre los Padrones de todos los municipios que tiene asignada en virtud del art. 17.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, comunicando una baja por inscripción indebida al municipio de procedencia en el que conste la inscripción con los datos biológicos, de manera análoga a como se está actuando ya con las adopciones registradas, conforme al acuerdo del Pleno del Consejo de Empadronamiento de la reunión de 21 de noviembre de 2017 (punto 12)¹.

2.- Consulta sobre la procedencia del empadronamiento de un menor con su abuelo materno sin contar con la autorización de los progenitores, ni resolución judicial o administrativa sobre tutela o acogimiento, sino únicamente un "acta de entrega de menores de edad" de la Policía Nacional en la que consta que se hace entrega al abuelo materno del menor indocumentado, habiéndose comprobado por la Policía Local la residencia efectiva del mismo.

El apartado 2.2.2. *Empadronamiento de menores en un domicilio distinto al de los padres que ostenten su guarda y custodia*, 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

¹ 12.- El Pleno informó favorablemente la propuesta para comunicar las inscripciones padronales que deben causar baja, por haber sido objeto de una **adopción**, correspondientes a la inscripción con los datos y padres biológicos, como BII101, para evitar que se mantengan duplicidades entre los Padrones municipales que no pueden resolverse mediante el procedimiento previsto para la resolución de duplicados o mediante la generación de bajas por cambio de residencia, en aras a proteger los nuevos datos de identificación del menor y su lugar de residencia tras la adopción...

técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, establece que *“para el empadronamiento de menores en un domicilio distinto al de los padres que ostenten su guarda y custodia se requerirá la autorización por escrito de ambos, o de uno de ellos junto con la correspondiente declaración responsable (Anexo I o Anexo II según proceda)²”*.

Además, el apartado 2.2.3. *Menores tutelados*, de la citada Resolución, establece que *“en los supuestos de tutela, acogimiento, etc. la representación se acreditará mediante la aportación de la resolución judicial o administrativa correspondiente”*.

En el caso que nos ocupa, el abuelo materno solicita el empadronamiento del menor sin aportar la autorización de ambos progenitores, o de uno de ellos con la correspondiente declaración responsable. Tampoco aporta documentación que acredite que ostenta la representación de su nieto, sino únicamente un “acta de entrega” del mismo y de uno de sus hermanos, ambos menores de edad, al abuelo, firmada por una Instructora y por un Secretario de la Policía Nacional, así como por el propio abuelo y los menores.

En consecuencia, si bien no se dispone de la documentación que exige la normativa padronal para empadronar al menor con su abuelo, no se puede obviar que el acta de entrega es un hecho relevante, que se ha comprobado su residencia efectiva con los abuelos maternos y que lo que debe primar siempre es el interés superior del menor.

Por tanto, a efectos de proteger dicho interés, procedería que se realizara una evaluación de la situación del menor por parte de los Servicios Sociales municipales y que el Ayuntamiento, como gestor del Padrón municipal en virtud del art. 17. 1 de la Ley /1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, proceda en consecuencia.

3.- Improcedencia del empadronamiento de un recluso extranjero que está en una cárcel de otro país.

De acuerdo con el art. 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la obligación de inscribirse en el Padrón municipal atañe a *“toda persona que viva en España”*.

En consecuencia, las instrucciones del apartado 3.4. *Empadronamiento de reclusos*, 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, según las cuales *“los reclusos tienen el derecho de elegir como domicilio habitual el que asignen a efectos de empadronamiento, no siendo pues la residencia efectiva el criterio a aplicar en este caso”*, solo aplican cuando el recluso está en España, y no en una cárcel en el extranjero.

² Redacción del apartado 2.2.2 a la fecha de la consulta y del empadronamiento.

4.- Imposibilidad de modificar la cláusula de “Información voluntaria” de la hoja padronal, relativa a la concesión de la representación a efectos padronales, eliminando las casillas “Sí” o “No” de señalización, proponiendo la inclusión de un texto alternativo, mediante el cual, las personas firmantes del impreso de solicitud autorizan a los mayores de edad inscritos en la hoja padronal para obtener certificaciones y volantes de empadronamiento de la misma.

El Padrón municipal es un registro administrativo que contiene datos personales y, como tal, está sujeto a lo previsto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (**Reglamento general de protección de datos**) y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

La expedición de certificaciones y volantes comprensivos de la totalidad de las personas inscritas en un mismo domicilio, en tanto que implica el tratamiento de datos personales (lo que incluye la comunicación de los mismos), debe estar fundamentada en alguno de los supuestos previstos en el artículo 6.1 del Reglamento general de protección de datos. Por ello, cuando se soliciten por un particular será necesario disponer del consentimiento de todos los inscritos en la vivienda (artículo 6.1.a) o tener un interés legítimo que prevalezca sobre los intereses o los derechos y libertades fundamentales de los afectados (artículo 6.1.f), el cual exigirá en cada caso un juicio de ponderación por parte del Ayuntamiento³.

Para facilitar la acreditación del consentimiento, el art. 57.2 a) 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, permite que la inscripción padronal contenga como dato voluntario la *“Designación de las personas que pueden representar a cada vecino ante la Administración municipal a efectos padronales”*.

Es por ello que, en el modelo de hoja padronal incluido en el Anexo III 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, se ha incluido una cláusula de *Información voluntaria* mediante la cual los que se inscriben pueden autorizar a los demás mayores de edad que se empadronan en la misma hoja mediante la siguiente fórmula: *«Autorizamos a los mayores de edad empadronados en esta hoja para comunicar al Ayuntamiento las futuras variaciones de sus datos y para obtener*

³ Tal y como se refleja en el apartado 8.1.1 *Certificación y volante de empadronamiento* 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.

certificaciones o volantes de empadronamiento», con especificación de las casillas “Sí” o “No”, que denotan el carácter voluntario de la autorización.

A este último respecto, y en relación con el “consentimiento del interesado”, debe tenerse en cuenta la definición establecida en el artículo 4 apartado 11 del Reglamento general de protección de datos: “toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen” que, asimismo, ha sido reflejada en el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales⁴.

En consecuencia, de acuerdo con la normativa de protección de datos no sería procedente eliminar las casillas de señalización “Sí” o “No” en la cláusula de *Información voluntaria* de la hoja padronal, porque se estaría eliminando la posibilidad de que los interesados se manifiesten voluntariamente para aceptar o no, de una manera *específica* e *inequívoca* y mediante una clara acción afirmativa, el tratamiento de sus datos personales por parte de todos los inscritos en la hoja, mayores de edad.

5.- Invalidez de resguardos de presentación de solicitud de protección internacional con las fechas de validez caducadas, aunque se haya interpuesto recurso contra la denegación de la solicitud asilo, y no esté agotada la posibilidad de recurso. Margen de carencia durante el cual un documento de identidad caducado es válido para realizar trámites padronales.

En el apartado 2.1 *Documentación acreditativa de la identidad* de la Resolución de 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, se incluye entre los documentos que pueden considerarse válidos para la identificación a efectos padronales el *“resguardo de presentación de solicitud de protección internacional”*, especificando que *“este documento se expide con dos fechas de validez y será válido para la identificación en el Padrón una vez transcurrida la primera de ellas, es decir, durante la prórroga de su período de validez hasta la segunda”*.

No obstante, se ha consultado a la Dirección General de la Policía sobre la validez de estos resguardos en caso de que se haya planteado un recurso contra la denegación de la protección internacional, en tanto no se agote la posibilidad de recurso, habiéndose recibido la siguiente respuesta:

“Dicho documento solo tiene validez durante el período de tiempo especificado en el mismo, siempre que antes no se haya resuelto sobre la solicitud... Acto

⁴ 6.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.11 del Reglamento (UE) 2016/679, se entiende por consentimiento del afectado toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que este acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen.

seguido, si el procedimiento no se ha resuelto en ningún sentido, el titular de ese resguardo debe proveerse de otro tipo de documentación (la comúnmente denominada "tarjeta roja") que se irá renovando sucesivamente hasta la resolución del mentado procedimiento. En caso de resolución desfavorable (denegación de la petición solicitada) el documento que acredita la condición de solicitante de protección internacional deja de tener validez. Si como consecuencia de esa denegación se interpone el correspondiente recurso habría que ver el resultado del mismo para poder determinar si procede o no volver a documentar y con qué documento concreto".

Se recuerda, sin embargo, por si fuera procedente, que otro documento de identificación válido para solicitar la inscripción padronal de habitantes extranjeros es la "*cédula de inscripción*", que sustituye al pasaporte y se concede en España a aquellos extranjeros a los que, por alguna razón, su país no les documenta o a aquellos que carecen de nacionalidad (apátridas).

Respecto a la consulta sobre si existe en general un margen de carencia durante el cual un documento de identidad caducado se podría validar para realizar una inscripción o trámite padronal, en el primer párrafo del citado apartado 2.1 de la Resolución de 17 de febrero de 2020, relativo a los documentos acreditativos de la identidad, se contempla esta posibilidad cuando pueda acreditarse que se está tramitando su renovación: "*en todo caso deberán estar en vigor, no siendo válido un documento caducado, salvo que se aporte la solicitud de renovación del mismo*".

Empero, las cuestiones que se les planteen a los Ayuntamientos en su gestión cotidiana del Padrón respecto a la validez de determinados documentos para acreditar la identidad podrán remitirse a la Dirección General de la Policía para su aclaración.

6.- Consulta sobre la procedencia de implantar la emisión de certificados y volantes de empadronamiento, establecida como actuación administrativa automatizada, a través de "oficinas de autoservicio" (máquinas expendedoras).

El artículo 9 *Sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento* de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece lo siguiente:

"1. Las Administraciones Públicas están obligadas a verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo, mediante la comprobación de su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda, que consten en el Documento Nacional de Identidad o documento identificativo equivalente.

2. Los interesados podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de los sistemas siguientes:

a) Sistemas basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la "Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación".

b) Sistemas basados en certificados electrónicos cualificados de sello electrónico expedidos por prestadores incluidos en la "Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación".

c) Cualquier otro sistema que las Administraciones públicas consideren válido en los términos y condiciones que se establezca, siempre que cuenten con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad y previa comunicación a la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Esta comunicación vendrá acompañada de una declaración responsable de que se cumple con todos los requisitos establecidos en la normativa vigente. De forma previa a la eficacia jurídica del sistema, habrán de transcurrir dos meses desde dicha comunicación, durante los cuales el órgano estatal competente por motivos de seguridad pública podrá acudir a la vía jurisdiccional, previo informe vinculante de la Secretaría de Estado de Seguridad, que deberá emitir en el plazo de diez días desde su solicitud.

Las Administraciones Públicas deberán garantizar que la utilización de uno de los sistemas previstos en las letras a) y b) sea posible para todo procedimiento, aun cuando se admita para ese mismo procedimiento alguno de los previstos en la letra c)".

En consecuencia, en la medida que las "oficinas de autoservicio" (máquinas expendedoras) permitan la identificación electrónica del solicitante conforme a uno de los sistemas contemplados en el artículo 9.2 de la Ley 39/2015, y siempre que la emisión de certificados y volantes de empadronamiento haya sido establecida previamente como una actuación administrativa automatizada⁵, se considera que sería procedente la expedición del certificado/volante de empadronamiento sin necesidad de presentar una solicitud o firmar un recibí (la propia aplicación informática podría registrar una solicitud conforme se realiza la identificación electrónica, así como dejar constancia de la expedición del certificado).

7.- Personas que ocupan una vivienda y no aportan ningún documento acreditativo. Servicios Sociales no se hacen responsables.



La Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la procedencia del empadronamiento en una vivienda ocupada, sin que la falta de documentación acreditativa de la residencia constituya necesariamente un impedimento para llevar a cabo el empadronamiento, puesto que la residencia en el domicilio indicado puede comprobarse por otros medios, como se refleja en la propia Resolución de 17 de

⁵ Al amparo de lo previsto en los artículos 41 y 42 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

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.

Ejemplos de ello son 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, la consulta núm. 9.- *Consulta sobre las posibles responsabilidades derivadas de la realización de un alta en una vivienda ocupada*, resuelta en la sesión de 28 de junio de 2017 y la núm. 2.- *Consulta sobre la legalidad de la inscripción padronal de varias personas en una vivienda ocupada*, resuelta en la sesión de 11 de noviembre de 2021. Todas ellas basadas en el informe solicitado a la Abogacía del Estado sobre el empadronamiento en viviendas ocupadas, por acuerdo de la Comisión, en su reunión de 6 de noviembre de 2014.

Del citado informe se concluía que *"conforme a la legislación vigente, tendrán acceso al Padrón todas aquellas personas que acrediten que residen habitualmente en un domicilio a través de alguno de los medios habilitados al efecto, con independencia del título jurídico que ostenten para permanecer en el inmueble o de la aparente o real carencia del mismo"* y que *"esta conclusión se sustenta en la obligación legal que tienen las personas físicas de inscribirse en el Padrón del municipio en el que residan habitualmente (artículo 15 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local) y la de los Ayuntamientos de mantener el Padrón actualizado y concordante con la realidad (artículo 17.2 de la citada Ley y artículos 73 y 74, relativos a las altas de oficio, y 77.1 del RD 1690/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales), así como en el hecho de que la información del Padrón municipal se basa en un dato fáctico, a saber, la residencia habitual, y constituye prueba de la misma, sin que suponga el reconocimiento de la titularidad del inmueble, ni de ningún otro derecho de uso"*.

Asimismo, el informe del Abogado del Estado ponía 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."*

Este criterio coincide enteramente con el establecido 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, cuyo último párrafo establece que *"Asimismo, el gestor municipal podrá comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón"*.

En el mismo sentido, el apartado 3.3. *Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio* dispone que *"el Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio y de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio..."*

En consecuencia, en el caso de que se acredite convenientemente por el Ayuntamiento la residencia habitual en el domicilio, 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.

Respecto a la posibilidad de acudir a un domicilio ficticio, se recuerda que solamente debe recurrirse a esta alternativa 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 fijo de residencia en el municipio, como es el caso que nos ocupa, debe consignarse ese como domicilio habitual, sin que proceda recurrir a un domicilio ficticio (véanse consultas núm. 4.- *Empadronamiento en infraviviendas que carecen de dirección postal concreta. Supuestos en que debe recurrirse a un domicilio ficticio*, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su sesión de 5 de noviembre de 2015, y núm. 1.- *Cuestiones relativas al dato del domicilio en la inscripción padronal, especialmente en infraviviendas y de personas sin domicilio*, apartados C y D, resuelta en la sesión de 18 de noviembre de 2020).

8.- Documentación acreditativa de la identidad caducada, ¿existe algún plazo en el que todavía se puedan realizar modificaciones en la inscripción padronal (renovación, cambio de domicilio...)?

En el primer párrafo del 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, **se admite esta posibilidad cuando pueda acreditarse que está tramitándose su renovación**: *"Los datos obligatorios de identificación de la inscripción en el Padrón municipal... 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"*.



9.- Renovación del empadronamiento a persona con orden de expulsión.

De acuerdo con el apartado 6. *Procedimiento de renovación y caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia de larga duración (ENCSARP) que no sean renovadas cada dos años*, de la Resolución de 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, punto 5:

“La renovación no constituye un acto de mero trámite y exige un acto expreso mediante el cual el ciudadano, o su representante, manifieste su voluntad expresa de renovar la inscripción.

Las renovaciones por parte de los ENCSARP se realizarán mediante la ratificación de los datos que ya constan en el Padrón, incluyendo una declaración de continuar viviendo en el municipio y en el domicilio en que figuren empadronados y su voluntad de renovar la inscripción (se incluye modelo orientativo en anexo IV).“.

Por otra parte, tal y como se refleja en el apartado 2.1 *Documentación acreditativa de la identidad*, los datos obligatorios de identificación de la inscripción en el Padrón municipal *“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.”.*

Entre los citados documentos consta: *“La fotocopia compulsada por el Ministerio del Interior, Juzgados o Tribunales de un pasaporte en vigor retenido, que será válida durante el tiempo de vigencia del citado pasaporte.”*

En consecuencia y según se desprende de las aclaraciones posteriores del Ayuntamiento (solicitadas con respecto a si la expulsión era ordenada o ejecutada⁶), en las que especifica que la persona afectada ha exhibido una copia de su pasaporte con una diligencia de la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras en la que se indica que el pasaporte está depositado en la Brigada como medida cautelar en relación con un procedimiento de expulsión, se concluye que, en la medida que el pasaporte siga en vigor, la citada copia del pasaporte retenido sería un documento válido para acreditar su identidad y, en tanto que la expulsión no ha sido ejecutada y la persona afectada continua residiendo en España, procedería efectuar la renovación de su inscripción padronal.

Esta situación es análoga a la descrita en la consulta núm. 23. *Posibilidad de inscripción en el Padrón de habitantes a una extranjera con un pasaporte compulsado, retenido por estar afectada por un expediente de expulsión,*

⁶ Pues en el caso de ser una expulsión ejecutada comunicada por el INE procedería confirmar la baja por cambio de residencia al extranjero y realizar una nueva alta.

resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la sesión de 21 de abril de 2005.

10.- Empadronamiento en habitaciones arrendadas. La persona arrendataria quiere empadronarse en la habitación pero el arrendador no lo permite.

En el último párrafo del 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, se establece 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”*.

Por otra parte, si en el supuesto planteado el solicitante aportase un contrato privado de habitación, se remite a lo establecido en la consulta núm. 17.- *Validez de un contrato privado de habitación como título que legitime la ocupación de una vivienda a efectos del empadronamiento*, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la sesión de 27 de junio de 2012, que se transcribe a continuación:

“El Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, establece en su artículo 59.2 que “El Ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto la presentación del Documento Nacional de Identidad o tarjeta de residencia, el libro de familia, el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos”.

./..

Por tanto, respecto a la primera cuestión planteada por el Ayuntamiento, se considera que el contrato privado de habitación está incluido dentro del título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos que cita el Reglamento de Población (si bien la vivienda con derecho de habitación se considera establecimiento colectivo (véase Consulta nº. 17. Posibilidad de considerar como viviendas colectivas aquellas en las que se arrienda un derecho de habitación y no la vivienda completa, resuelta por la Comisión Permanente de Consejo de Empadronamiento en su Sesión de 21 de abril de 2005) y el apartado 3. Comprobación de datos de la Resolución de 4 de julio de 1997⁷ establece que “cuando el alta se produzca en un establecimiento colectivo... la autorización deberá ser suscrita por la persona que ostente la dirección del mismo”, en nuestro caso, el propietario de la vivienda, podemos señalar que no siempre es imprescindible dicha autorización. Por ejemplo, en la Consulta nº 4. Posibilidad de informar favorablemente un alta de oficio en un centro sanitario cuando no existe la autorización del director del mismo, resuelta por la Comisión

⁷ Actualmente regulado en el apartado 3.2 *Empadronamiento en establecimientos colectivos* de la Resolución de 17 de febrero de 2020 con la misma redacción.

"Permanente de Consejo de Empadronamiento en su Sesión de 29 de marzo de 2006, se establece lo siguiente:

... los Ayuntamientos, en cumplimiento del artículo 17.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad. No tendría sentido, por tanto, que la ausencia de la autorización del director del centro impidiera cumplir al Ayuntamiento con la obligación legal de plasmar en el Padrón dicha realidad, toda vez que la ha comprobado realizando las averiguaciones necesarias).

En el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento ha comprobado la residencia del afectado en el domicilio por otro medio, a saber, la presentación de un contrato privado de habitación, por lo que no tendría sentido denegar el empadronamiento por no contar con la autorización del propietario, todo ello sin perjuicio de que el Ayuntamiento pueda realizar otras averiguaciones complementarias para comprobar la residencia si lo considera necesario."

11.- Posibilidad de utilizar, a los efectos del empadronamiento, la denominada "hoja blanca" (certificado de asignación de NIEX solicitado a efectos fiscales) como documento válido para acreditar el NIEX.

La Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, en su sesión de 20 de noviembre de 2013, informó la consulta núm. 7.- *Validez del certificado de asignación de NIEX en el Registro Central de Extranjeros para incluirlo en la inscripción padronal sin haber obtenido el certificado de Registro de Ciudadano de la Unión previsto en el artículo 7º del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.*

En ella se consideró que estos certificados, expedidos al amparo del artículo 206º del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento

⁸ «Artículo 7. Residencia superior a tres meses de ciudadanos de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

...

5. Los nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo estarán obligados a solicitar personalmente ante la oficina de extranjeros de la provincia donde pretendan permanecer o fijar su residencia o, en su defecto, ante la Comisaría de Policía correspondiente, su inscripción en el Registro Central de Extranjeros. Dicha solicitud deberá presentarse en el plazo de tres meses contados desde la fecha de entrada en España, siéndole expedido de forma inmediata un certificado de registro en el que constará el nombre, nacionalidad y domicilio de la persona registrada, su número de identidad de extranjero, y la fecha de registro.

...

⁹ **Artículo 206. Número de identidad de extranjero.**

1. Los extranjeros a cuyo favor se inicie un procedimiento para obtener un documento que les habilite para permanecer en territorio español que no sea un visado, aquéllos a los que se les haya incoado un expediente administrativo en virtud de lo dispuesto en la normativa sobre extranjería y **aquellos que por sus intereses económicos, profesionales o sociales se relacionen con España** serán dotados, a los efectos de identificación, de un número personal, único y exclusivo, de carácter secuencial.

de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, son válidos para su inclusión en la inscripción padronal a los efectos de lo establecido en el artículo 16.2 f)¹⁰ de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Si bien la consulta solo se refería al uso de estos certificados por parte de ciudadanos de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, advirtiéndose que estos NIEX no eran comunicados por el Ministerio del Interior al INE, al amparo de lo previsto en los artículos 63 y 64 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

No obstante, ante la constatación de que se está otorgando certificado digital o clave electrónica a extranjeros no comunitarios que únicamente disponen del certificado de asignación de NIEX (hoja blanca) y su pasaporte (según puede comprobarse en la página web de la FNMT¹¹), y de cara a facilitar la realización

2. El número personal será el identificador del extranjero, que deberá figurar en todos los documentos que se le expidan o tramiten, así como en las diligencias que se estampen en su pasaporte o documento análogo, salvo en los visados.

3. El número de identidad del extranjero, NIE, deberá ser concedido de oficio, por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, en los supuestos mencionados en el apartado 1, salvo en el caso de los extranjeros que se relacionen con España por razón de sus intereses económicos, profesionales o sociales, que deberán interesar de dicho órgano la asignación del indicado número, siempre que concurren los siguientes requisitos:

a) Que no se encuentren en España en situación irregular.

b) Que se comuniquen los motivos por los que solicitan la asignación de dicho número.

Los extranjeros que se relacionen con España por razón de sus intereses económicos, profesionales o sociales podrán solicitar personalmente el NIE a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, directamente o a través de las Oficinas de Extranjería o Comisarías de policía. En el caso de que el extranjero no se encuentre en territorio español en el momento de la solicitud, solicitará la asignación de NIE a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, a través de las Oficinas Consulares de España en el exterior.

El procedimiento habrá de ser resuelto en el plazo máximo de cinco días desde la entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación.

4. Lo dispuesto en el apartado anterior será también de aplicación para la solicitud de los certificados de residente y de no residente.

¹⁰ f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros:

- Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas o, en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de estados miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.

- Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo.

¹¹ https://www.sede.fnmt.gob.es/preguntas-frecuentes/-/asset_publisher/5a9kmeLaGgXw/content/1343-que-documentacion-hay-que-presentar-en-la-oficinas-de-acreditacion-para-la-solicitud-de-un-certificado-fnmt-de-persona-fisica-?inheritRedirect=false:

Sólo podrán solicitar el certificado los mayores de 18 años o menores emancipados. El solicitante del certificado deberá presentarse en una de nuestras Oficinas de Acreditación de Identidad para acreditar sus datos por el documento de identidad válido, vigente y en formato original o en su defecto, una fotocopia compulsada oficialmente.

...

Ciudadano extranjero:

de trámites administrativos relacionados con la gestión padronal por medios electrónicos, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se considera que también sería procedente admitir la acreditación del NIEX mediante los citados certificados de asignación de NIEX (hoja blanca) para los ciudadanos extranjeros no comunitarios.

Si bien, en tanto no dispongan de una tarjeta de identidad de extranjero, los restantes datos de identificación que deben figurar en la inscripción padronal deberán acreditarse con su pasaporte.

Por último y ante la posibilidad de que pudiera utilizarse fraudulentamente un certificado digital o clave electrónica para realizar determinados trámites padronales desde el extranjero por los medios electrónicos habilitados al efecto (por ejemplo, altas o renovaciones), sin tener realmente la residencia efectiva en el municipio, por parte de los Ayuntamientos deberán adoptarse las cautelas necesarias, exigiendo la aportación de documentación que acredite la residencia habitual en el municipio o la continuidad de la misma, en el caso de las renovaciones.

12.- Consulta sobre el empadronamiento de una persona que vive en una autocaravana de manera itinerante y que cada mes va dos o tres días a un municipio a recibir tratamiento hospitalario, aparcando la autocaravana en distintos lugares habilitados, por lo que no dispone de una dirección concreta.

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

Asimismo, el artículo 16.1 de la citada Ley establece que *"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"*.

En consecuencia, para proceder a su empadronamiento en principio sería necesario que el interesado señalara un domicilio concreto en el municipio o al menos que pudiera comprobarse que es el municipio donde reside más tiempo al año, circunstancia que tendría que ser acreditada por el propio interesado.



-
- *El código de solicitud que le ha sido remitido a su cuenta de correo electrónico y*
 - ***Tarjeta Roja/Verde/Blanca de Identificación de Extranjeros donde consta el NIE junto con el pasaporte, o***
 - *Documento oficial de concesión del NIF/NIE junto con el pasaporte.*

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, se indica que **“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.*

Sin embargo, de las propias manifestaciones del interesado (afirma que acude al municipio únicamente durante dos o tres días al mes a recibir tratamiento hospitalario y aparca la autocaravana en distintos lugares habilitados) se deduce que no es en ese municipio en el que reside habitualmente y que no dispone de una dirección concreta.

En consecuencia, lo procedente sería denegar la solicitud del interesado por no reunir los requisitos para estar empadronado en su municipio (residir habitualmente en ese municipio).

Por lo que se refiere al ejercicio del derecho del voto, se trata de un derecho de los vecinos, vinculado al municipio de residencia habitual, en virtud del artículo 18.1 de la citada Ley 7/1985¹², el cual podrá ejercerse por el interesado en el

¹² 1. Son derechos y deberes de los vecinos:

a) Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.

municipio en el que libremente decida establecer su residencia habitual (circunstancia que deberá quedar acreditada con la aportación de la documentación correspondiente y/o comprobada en el oportuno expediente).

Con respecto a lo dispuesto en la legislación electoral, el ejercicio del derecho de sufragio se encuentra regulado en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, siendo uno de los requisitos figurar inscrito en el censo electoral vigente (art. 2.2). A su vez, el artículo 4 establece que ese derecho se ejerce en la sección en la que el elector se halle inscrito según el censo y en la Mesa Electoral que le corresponda (siendo la sección un área del término municipal). Además, según los artículos 31 y siguientes de la mencionada Ley, la inscripción en el censo electoral es obligatoria y los Ayuntamientos tramitan de oficio la inscripción de los residentes en su término municipal, comunicando mensualmente las variaciones en sus Padrones municipales para la actualización del censo electoral. Por tanto, en el caso que nos ocupa, el interesado deberá estar inscrito en el Padrón del municipio de su residencia habitual para poder figurar en la sección del censo electoral correspondiente a este municipio.

