



Consultas de carácter general resueltas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la sesión de 20 de junio de 2024

1.- Consulta sobre la procedencia de la baja de un habitante a petición de su expareja, o si habría que esperar a que se empadrone en otro domicilio.

El Ayuntamiento consulta sobre la procedencia de realizar la baja de un habitante en su Padrón a petición de su expareja, quien en realidad solicita que *“se cambie la casa en la que vive en el padrón de habitantes”*, manifestando que vive con su madre desde la separación, y adjuntando una resolución judicial en la que se le atribuye a ella y a su hijo menor de edad el uso de la vivienda, o si habría que esperar a que aquel se empadrone en otro domicilio.

Los Ayuntamientos están obligados a realizar las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad, conforme a lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Por otro lado, en el artículo 73 bis del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, introducido por el Real Decreto 141/2024, de 6 de febrero, se establece la posibilidad de llevar a cabo modificaciones por cambio de domicilio de oficio:

1. Los Ayuntamientos declararán de oficio el cambio de domicilio en la inscripción padronal de los vecinos que hayan modificado su dirección en el municipio y no lo hayan comunicado al Ayuntamiento. Para decretar este cambio de domicilio será necesaria la instrucción de un expediente en el que se dé audiencia a la persona interesada.

2. Aunque la persona interesada no acepte expresamente el cambio de domicilio, este podrá llevarse a cabo sin necesidad de informe del Consejo de Empadronamiento.

3. Si durante la tramitación de un expediente de baja de oficio el Ayuntamiento tuviera conocimiento de que la persona interesada reside en otra dirección del mismo municipio, reconducirá dicho expediente a uno de cambio de domicilio de oficio.

Posibilidad, asimismo contemplada en el apartado 5.3.1 Modificaciones padronales por cambio de 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.

Por consiguiente, el Ayuntamiento, en base a la solicitud (denuncia¹) recibida, debería llevar a cabo las comprobaciones oportunas y las actuaciones que resulten de las mismas, sin esperar a que la expareja decida empadronarse en otro domicilio.

¹ Según al artículo 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, *“Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia”*, entendiéndose por denuncia, según el artículo 62.1, *“el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo”*.

2.- Consulta sobre la validez de un contrato de alquiler de temporada de una habitación, con duración de 3 meses, para acreditar la residencia habitual en el municipio.

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

Por tanto, la aportación de un contrato de alquiler por tres meses no serviría para acreditar la residencia habitual en el municipio, por tratarse de un periodo inferior a lo que resta del año (9 meses).

En este sentido, 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, solo contempla dentro de los títulos que legitiman la ocupación de la vivienda el *“contrato vigente de arrendamiento de vivienda para uso de residencia habitual acompañado del último recibo de alquiler”*.

Es decir, quedan excluidos los contratos turísticos o temporales, por periodos inferiores a 6 meses.

3.- Consulta de un particular sobre la validez de un certificado acreditativo de la condición de refugiado de un menor, en sustitución del certificado de nacimiento, para acreditar la representación.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 17.4 crea el Consejo de Empadronamiento como un *“órgano colegiado de colaboración entre la Administración General del Estado y los Entes Locales en materia padronal, de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca”*.

Entre las funciones atribuidas al Consejo de Empadronamiento por el artículo 85 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, no figura ninguna función que le permita informar acerca de cuestiones directamente planteadas por particulares en materia padronal, sino que únicamente le corresponde informar sobre discrepancias o sobre cuestiones propuestas o planteadas por las Administraciones Públicas.

Por otra parte, el artículo 17.1 de la citada Ley 7/1985 atribuye al Ayuntamiento *“La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado”* quien, en virtud de lo previsto en el artículo 59.2 del Reglamento de Población, podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos en la solicitud de inscripción padronal.

Por todo ello debe ser el Ayuntamiento quien, en caso de duda, solicite el informe del Consejo de Empadronamiento, aportando el certificado emitido por la Subdirección General de Protección Internacional.

Finalmente se informa que, en caso de denegación de la solicitud de empadronamiento, será necesaria una resolución motivada por parte del Alcalde-Presidente (o persona en quien delegue), según el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 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.

4.- Consulta sobre la procedencia del empadronamiento en un inmueble sin división horizontal.

El Ayuntamiento formula una consulta en relación con una solicitud de empadronamiento en la primera planta de un inmueble sin división horizontal, ante la duda de si puede considerarse que dicho recinto realmente se trate de una vivienda independiente, tras haber comprobado la policía local que el inmueble dispone de accesos separados para los recintos de las plantas baja y primera, respectivamente, si bien interiormente ambos están comunicados por puertas provistas de cerraduras y no tienen suministros eléctricos y de agua potable independientes.

En la consulta nº 6 *sobre la posibilidad de empadronar en dos hojas padronales diferentes a los habitantes de una vivienda unifamiliar de dos plantas, y características de las viviendas*, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su sesión de 28 de junio de 2017, con respecto a las características que deben cumplirse para considerar que se trata de viviendas diferentes, se acudía a la definición de vivienda censal publicada en el Anexo I de la Orden PRE/1794/2011, de 29 de junio, por la que se dictan instrucciones para la formación de los censos de población y viviendas del año 2011 (BOE 30-11-2011), definición citada en la propia consulta del Ayuntamiento de Alfarp², en la que, sin embargo, no se realiza mención alguna a las cuestiones que plantea el Ayuntamiento, sobre si tiene alguna incidencia a efectos de considerarse “Recintos separados e independientes” el hecho de que interiormente estén comunicados ambos recintos con puertas provistas de cerraduras y no tener suministros eléctricos y de agua potable independientes.

Por ello, ante la falta de definición de vivienda en la normativa padronal, así como por el tiempo transcurrido desde la publicación de la Orden PRE/1794/2011, tras la cual se han realizado nuevos censos de población, se han consultado los Reglamentos Europeos vigentes sobre Censos de Población y Viviendas, aplicados a los últimos censos de población y viviendas de 2021, con el fin de comprobar si se realiza alguna matización al respecto:

² “Vivienda: Recinto estructuralmente separado e independiente que, por la forma en que fue construido, reconstruido, transformado o adaptado, está concebido para ser habitado por personas o, aunque no fuese así, está efectiva y realmente habitado en la fecha del Censo.

Un recinto se considera separado si está rodeado por paredes, muros, tapias, vallas..., se encuentra cubierto por techo, y permite que una persona, o un grupo de personas, se aísle de otras, con el fin de preparar y consumir sus alimentos, dormir y protegerse contra las inclemencias del tiempo y del medio ambiente.

Se considera independiente si tiene acceso directo desde la calle o terreno público o privado, común o particular, o bien desde cualquier escalera, pasillo, corredor..., es decir, siempre que los ocupantes de la vivienda puedan entrar o salir de ella sin pasar por ningún recinto ocupado por otras personas.

En todo caso, se tiene en cuenta la situación actual del recinto-vivienda y no el estado primitivo de construcción, de modo que en las agregaciones o subdivisiones de viviendas se consideran cuantas unidades hayan resultado del proceso de transformación, siempre que cumplan las condiciones anteriormente definidas, e independientemente, por tanto, de su situación inicial de construcción...”



En este sentido, el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/543 de la Comisión, de 22 de marzo de 2017, por el que se establecen las normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 763/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los censos de población y vivienda, por lo que se refiere a las especificaciones técnicas de los temas y sus desagregaciones, al tratar en su Anexo el tema “*Condiciones de vivienda*”, contiene las siguientes definiciones:

Las «viviendas convencionales» son locales estructuralmente separados e independientes en localizaciones fijas, concebidos para la habitación humana permanente y que, en la fecha de referencia:

- a) se utilizan como residencia, o*
- b) están deshabitados, o*
- c) están reservados para un uso estacional o secundario.*

«Separados» significa rodeados de paredes y cubiertos por un tejado o techo de modo que puedan abrigar a una o más personas. «Independientes» significa que puede accederse a ellos directamente desde la calle o desde una escalera, un pasillo, una galería o un terreno.

Las «otras unidades de vivienda» pueden ser chozas, cabinas, cabañas, chabolas, caravanas, casas flotantes, graneros, molinos, cuevas o cualquier otro refugio utilizado para la habitación humana en el momento del censo, con independencia de si estaba concebido para ello.

...

Las viviendas convencionales ocupadas y las otras unidades de vivienda representan el conjunto de las «unidades de vivienda».

Es decir, la definición de vivienda de los reglamentos europeos más recientes tampoco se pronuncia sobre los contratos de suministros, por lo que el hecho de que los dos recintos tengan el mismo suministro eléctrico y de agua potable no constituye un obstáculo para considerarlos viviendas independientes.

En el caso que nos ocupa, con independencia de que en el pasado el inmueble se concibiera como una sola vivienda, existen actualmente dos recintos que permiten accesos independientes.

Concretamente, el recinto donde se solicita el empadronamiento, que ocupa la primera planta del inmueble en cuestión, tiene un acceso independiente desde la calle, y una vez franqueado dicho acceso existe una escalera que permite subir al mismo. El hecho de que el recinto de la planta baja tenga también una puerta que comunica con dicha escalera no impide considerarlas como recintos independientes, puesto que las puertas están provistas de cerraduras, además de que los residentes en el recinto superior puedan entrar o salir del mismo sin atravesar el recinto ocupado por los residentes de la planta baja. Existe, además, otro acceso independiente por la terraza.

Por otro lado, el solicitante presenta un “título que legitima la ocupación de la vivienda” (artículo 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales), a saber, un contrato de arrendamiento específico de la planta primera del inmueble (en el que los gastos de los suministros de agua, energía eléctrica y gas son asumidos por la parte arrendataria).

Finalmente se recuerda que, tal y como establece 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 sus apartados 2.3 y 3.3, el Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio y es independiente de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio.

En consecuencia, se considera que los recintos situados en las plantas baja y primera del inmueble constituyen actualmente viviendas independientes a efectos padronales, y sería procedente empadronar al solicitante en la dirección indicada, con independencia de que no exista división horizontal del inmueble en el Catastro.

5.- Consultas diversas sobre empadronamiento planteadas por un mismo Ayuntamiento:

5.1.- Improcedencia de la aplicabilidad de la declaración responsable a los casos del apartado 2.2.1.4 de la Resolución de 17 de febrero de 2020.

El supuesto al que se refiere el apartado 2.2.1.4 *Empadronamiento cuando existe una resolución judicial que establece la guarda y custodia compartida por ambos progenitores*³ 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, no contempla la posibilidad de empadronamiento mediante declaración responsable, como sucede en los supuestos previstos en el apartado 2.2.1.3 *Empadronamiento con uno solo de los progenitores cuando no hay consentimiento de ambos ni autorización judicial* (para el que se contemplan dos tipos de situaciones y declaraciones responsables diferentes⁴).

El motivo de esta diferenciación se debe a que este supuesto se estableció para evitar los continuos cambios de empadronamiento de menores por uno u otro progenitor en los casos de guarda y custodia compartida muy equilibrada, es decir, con periodos de convivencia muy igualados, en los que no es posible determinar un mayor tiempo de residencia al año con alguno de los progenitores como elemento discriminador que permita dar prevalencia a uno de ellos para el empadronamiento, al tener ambos la guarda y custodia (y por tanto corresponder el empadronamiento con cualquiera de ellos, en virtud del art. 54.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales).

Esta problemática ya se puso de manifiesto en el Consejo de Empadronamiento en el año 2003, dando lugar a la Instrucción 1/2006, de 7 de marzo *sobre la guarda y custodia compartida y el empadronamiento de los hijos menores* de la Fiscalía General del Estado, para que en las resoluciones judiciales relativas a la guarda y custodia compartida se determinara el domicilio de inscripción en el Padrón, sin que haya tenido el seguimiento esperado, por lo que, en la consulta nº1 *Cambios de domicilio o residencia de menores cuyos progenitores tienen custodia compartida muy*

³ Según el cual "Si la resolución judicial por la que se fija la guarda y custodia compartida no se pronuncia sobre el lugar de empadronamiento, el Ayuntamiento exigirá prueba documental de que existe mutuo acuerdo entre los progenitores antes de tramitar cualquier modificación del domicilio del menor y, en caso de que no se pueda acreditar el mutuo acuerdo, deberá exigir la presentación de una nueva resolución judicial que se pronuncie expresamente sobre el empadronamiento, y no llevará a cabo la modificación en tanto no se aporte alguno de los documentos anteriores."

⁴ - 2.2.1.3.1 Cuando no existe resolución judicial que se pronuncie sobre la guarda o custodia del menor (separaciones de hecho, separaciones en tramitación, ...) Anexo I de la Resolución.

- 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) Anexo II de la Resolución.

equilibrada, resuelta por la Comisión Permanente en su sesión de 29 de junio de 2011, se acordó el actual modo de proceder, el cual se vio reflejado en la Resolución de 30 de enero de 2015 del Presidente del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, manteniéndose en la vigente Resolución de 17 de febrero de 2020, que la sustituyó y, con mayor motivo, tras su modificación por la Resolución de 3 de febrero de 2023, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, a raíz de la modificación del art. 154 del Código Civil, que ha establecido como función de la patria potestad: *3.º 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.*

Por ello, si en estos supuestos se produjeran situaciones susceptibles de producir un perjuicio o afección a los derechos del menor, correspondería a la autoridad judicial adoptar las medidas oportunas para la tutela de sus intereses.

5.2.- Aclaraciones sobre la exigencia de documentación acreditativa de la identidad en vigor, para cualquier tipo de documento y nacionalidad.

Respecto a la cuestión sobre si la exigencia de que la documentación acreditativa de la identidad deba estar en vigor es aplicable a cualquier tipo de documento (DNI, NIE, Pasaporte u otro) y tanto para personas de nacionalidad española como para las de otra nacionalidad, a la vista de lo dispuesto en el artículo 16.2.f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en el que no figura la mención expresa “*en vigor*” para el documento nacional de identidad que se exige a los españoles, pero sí para los documentos de identificación de extranjeros; se informa que, de acuerdo con el artículo 7.1 del Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica: “Transcurrido el período de validez que para cada supuesto se contempla en el artículo anterior, el Documento Nacional de Identidad se considerará caducado y quedarán sin efecto las atribuciones y efectos que le reconoce el ordenamiento jurídico, estando su titular obligado a proceder a la renovación del mismo”.

En este mismo sentido, el apartado 2.1 *Documentación acreditativa de la identidad*, de la Resolución de 17 de febrero de 2020, establece con carácter general, lo siguiente:

“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”.

5.3.- Consulta sobre si el contrato de arrendamiento de local es equiparable al de arrendamiento de vivienda para uso de residencia habitual.

El apartado 2.3 *Documentación acreditativa del domicilio de residencia* de la Resolución de 17 de febrero de 2020 solo contempla, de forma específica, dentro de los títulos que legitiman la ocupación de la vivienda, al margen del título de propiedad, el *"contrato vigente de arrendamiento de vivienda para uso de residencia habitual acompañado del último recibo de alquiler"*. La concreción de este tipo de contrato tiene como finalidad excluir los contratos de arrendamiento turísticos, y fundamentalmente los contratos de alquiler con una duración inferior a seis meses, para evitar el empadronamiento de personas transeúntes que no residan de forma habitual en el municipio.

Por un razonamiento análogo, derivado de la falta de condiciones de habitabilidad que podría tener un local, el contrato de arrendamiento de local, cuando en las cláusulas no conste que se va a usar el mismo como vivienda, no sería por sí solo documentación acreditativa suficiente para llevar a cabo el empadronamiento.

En este caso, sería de aplicación el último párrafo de ese apartado: *"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"*. Es decir, el empadronamiento en un local solo será procedente cuando el Ayuntamiento haya comprobado que el arrendatario efectivamente está residiendo en el mismo, y no únicamente por la aportación del contrato de alquiler de local.

5.4.- Empadronamiento en vivienda arrendada con cláusula expresa de prohibición de subarriendo o empadronamiento restringido a arrendador y familiares de primer grado.

El Ayuntamiento consulta sobre la posibilidad de empadronamiento en una vivienda arrendada con cláusula expresa de prohibición de subarriendo o empadronamiento restringido a arrendador y familiares de primer grado, distinguiendo entre si el arrendatario está o no empadronado en la vivienda. En caso de estar empadronado, si podrían autorizar el empadronamiento otras personas mayores de edad ya empadronadas.

En primer lugar, conviene aclarar que los términos en los que esté redactado el contrato de arrendamiento no son relevantes para la gestión del padrón. Como se dice en el apartado relativo a la documentación acreditativa del domicilio de residencia (el 2.3) de la Resolución de 17 de febrero de 2020, *"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."* Y por ello se añade que *"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 otra parte, de acuerdo con el apartado 3.1 *Empadronamiento en un domicilio en el que ya constan empadronadas otras personas*, de la Resolución de 17 de febrero de 2020, *"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".

Por consiguiente, si el arrendatario no está empadronado en la vivienda, su autorización no es un documento válido para proceder al empadronamiento de otras personas en la vivienda arrendada, siendo las únicas personas que pueden autorizar las mayores de edad empadronadas que dispongan de un título acreditativo de la posesión efectiva de la vivienda.

Si ninguna de las personas ya empadronadas dispone de título acreditativo de posesión efectiva 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, conforme a lo previsto en el último párrafo del apartado 2.3 de la Resolución de 17 de febrero de 2020 (véase consulta núm. 1.- *Empadronamiento de personas que carecen de título jurídico para justificar su residencia en un determinado domicilio*, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo en su sesión de 25 de junio de 2015, y, por analogía, la 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 en la sesión de 5 de noviembre de 2015).

6.- Improcedencia de renovación padronal de un ENCSARP con un pasaporte caducado y retenido.

El Ayuntamiento formula una consulta sobre la procedencia de realizar la renovación padronal a una ciudadana ENCSARP⁵ con pasaporte caducado y retenido, que presenta como documentación acreditativa de sus datos de identidad fotocopia compulsada del pasaporte retenido por un Secretario Judicial, y para quien el Ayuntamiento ha llevado a cabo recientemente una solicitud de cambio de domicilio, estando el pasaporte ya caducado.

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, estable con carácter general lo siguiente:

"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".

⁵ Extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente (actualmente denominada de larga duración, en virtud del artículo 32 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social).

Y, más concretamente, en la relación que figura al final del citado apartado sobre *otros documentos que pueden considerarse válidos para la identificación*, se menciona “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, la fotocopia compulsada del Pasaporte que se presenta, al estar este caducado desde hace varios años, no sería un documento válido para acreditar la identidad a efectos padronales, para ningún trámite (tampoco para el cambio de domicilio realizado recientemente).

Por lo que se refiere al argumento esgrimido por el Ayuntamiento para realizar el cambio de domicilio, basado en la afirmación del apartado 2.1 de la Resolución: “*Por otra parte, hay que señalar que la validez de la inscripción en el Padrón de estos extranjeros es independiente de la validez del documento que sirvió de base para la misma. Por tanto, la inscripción no caduca cuando deja de tener validez dicho documento*”, hay que decir que este párrafo se refiere a que no procede dar de baja la inscripción sólo por la pérdida de vigencia del documento, en el contexto del párrafo anterior: “*El objetivo de exigir documentación identificativa al solicitar la inscripción en el Padrón es exclusivamente comprobar que los datos de identificación (nombre, apellidos, número del documento, nacionalidad, sexo y lugar y fecha de nacimiento) son correctos, con independencia de la situación legal del extranjero en España. Al Ayuntamiento no le corresponde realizar ningún control sobre la legalidad o ilegalidad de la residencia en territorio español de ninguno de sus vecinos*, pero no permitiría realizar un cambio de domicilio, en la medida que para ello se necesita acreditar identidad con un documento de identificación en vigor.

La caducidad solo está contemplada para las inscripciones que deban ser objeto de renovación periódica cada dos años, **por falta de renovación de la inscripción padronal**, para un determinado colectivo de extranjeros⁶ en virtud de lo previsto en el artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Si bien, en la medida que no puedan aportar un documento de identificación en vigor, tampoco podrán renovar su inscripción padronal.

No obstante, la formación, revisión, mantenimiento y custodia del Padrón corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado, en virtud de lo previsto en el art. 17.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

7.- Consultas diversas sobre empadronamiento planteadas por un mismo Ayuntamiento:

7.1.- Empadronamiento de menores extranjeros, mayores de 16 años, en un domicilio donde no constan sus padres, acompañados de otras personas mayores de edad sin vinculación familiar.

El Ayuntamiento formula una consulta sobre la procedencia del empadronamiento de menores extranjeros mayores de 16 años, acompañados de personas mayores de edad (respecto de los cuales se desconoce si son familiares) procedentes del extranjero, en un mismo domicilio donde no constan sus padres.

⁶ Sin autorización de residencia de larga duración, no pertenecientes a un Estado miembro de la Unión Europea, a Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o a otros Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados anteriormente.

En concreto, el Ayuntamiento plantea si según el apartado 2.2.4 de la Resolución de 17 de febrero de 2020: *¿Sería obligatorio exigir el consentimiento de los padres aunque estos residan en el extranjero? ¿Deben acreditar que están emancipados? ¿O por el contrario al ser mayores de 16 años no se les debería exigir requisitos o documentos distintos de los que se requiere para cualquier mayor de edad?*

El apartado 2.2.4 *Actuaciones en el Padrón de menores mayores de 16 años*, de la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal establece lo siguiente:

“Existe la posibilidad de que en un domicilio habiten únicamente personas menores de edad. En primer lugar, el menor de edad mayor de 16 años puede estar emancipado, lo que “habilita al menor para regir su persona y bienes como si fuera mayor” (artículo 247 del Código Civil).

*Debe tenerse además en cuenta que, según el artículo 243 del Código Civil, “se reputará para todos los efectos como emancipado al hijo mayor de dieciséis años que, con el consentimiento de los progenitores, viviere independientemente de estos”. Dado que el Código Civil no exige ningún requisito formal para este consentimiento, y que configura este sistema de emancipación como una **presunción**, el gestor del Padrón debe entender que cuando un mayor de dieciséis años aparece inscrito en un domicilio distinto del de sus padres o tutores es precisamente porque tiene su consentimiento para vivir independiente. Por ello es correcto dar de alta en el Padrón a un menor de edad que sea mayor de dieciséis años sin exigir requisitos o documentos distintos de los que se requieren para cualquier mayor de edad”.*

En consecuencia, en el caso planteado, en virtud de lo señalado en el segundo párrafo anterior, en principio podría operar la presunción de emancipación, no siendo necesario acreditar la misma ni exigir el consentimiento de los padres.

No obstante, como a la vez se empadronan otras personas mayores de edad, y se desconoce la vinculación de los menores con las mismas, si el Ayuntamiento tiene dudas sobre la emancipación, ante la posibilidad de estar en el supuesto del apartado 2.2.2 *Empadronamiento de menores en un domicilio distinto al de los progenitores que ostenten su guarda y custodia*⁷ de la citada Resolución, puede efectuar las

⁷ 2.2.2 Empadronamiento de menores en un domicilio distinto al de los progenitores que ostenten su guarda y custodia

Para el empadronamiento de menores en un domicilio distinto al de los progenitores que ostenten su guarda y custodia, de acuerdo con el artículo 54.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, 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 de conformidad con el apartado 2.2.1.3), en función de los supuestos siguientes:

2.2.2.1 La guarda y custodia la ostentan ambos progenitores:

2.2.2.1.1 Existe resolución judicial que se pronuncia sobre la guarda y custodia compartida. Se requerirá la autorización por escrito de ambos o resolución judicial, no siendo posible el empadronamiento con declaración responsable.

2.2.2.1.2 No existe resolución judicial que se pronuncie sobre la guarda y custodia (separaciones de hecho, separaciones en tramitación, ...). Será posible el empadronamiento con la autorización por escrito de uno de los progenitores junto con una declaración responsable cuando se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el apartado 2.2.1.3.1 (anexo I).

comprobaciones que considere oportunas y, en caso de no confirmarse la emancipación⁸, solicitar la autorización de ambos progenitores, o de uno de ellos junto con la correspondiente declaración responsable, que exige ese apartado.

7.2.- Consulta sobre la posibilidad de denegar el empadronamiento por la situación higiénico-sanitaria del domicilio, cuando haya más personas de las que por habitabilidad pudieran ocupar la vivienda.

Esta cuestión ha sido abordada en varias ocasiones por el Consejo de Empadronamiento a lo largo de los años, poniéndose de manifiesto que ni el número de personas inscritas en una vivienda ni las condiciones de habitabilidad de esta son, en sí mismas, causas suficientes para denegar el empadronamiento.

Así se ha reflejado en las tres Resoluciones de instrucciones técnicas dictadas hasta la fecha desde 1997, en las que se ha mantenido prácticamente invariable el contenido de los apartados 2.3 *Documentación acreditativa del domicilio de residencia* y 3.3 *Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio* de la vigente 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 que se refleja lo siguiente:

Apartado 2.3 Documentación acreditativa del domicilio de residencia:

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.

.../...

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”.

Apartado 3.3 Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio:

“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-

2.2.2.2 Guarda y custodia atribuida en exclusiva a uno de los progenitores. El empadronamiento será posible con su autorización junto con una declaración responsable cuando se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el apartado 2.2.1.3.2 (anexo II).

⁸ Por ej. no poder acreditar disponer de recursos económicos propios para su manutención.

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”.

Algunas de las consultas en las que el Consejo de Empadronamiento se ha pronunciado sobre la imposibilidad de limitar el número de empadronados en una vivienda, o incluso de impedirlo, por cuestiones de habitabilidad⁹ son las siguientes: consulta núm. 21. *Imposibilidad de limitar el número de personas empadronadas en una vivienda si realmente residen en ella*, resuelta en la sesión de 21 de abril de 2005; núm. 1. *Solicitud de Informe sobre la viabilidad jurídica de la normativa aprobada por un Ayuntamiento para evitar el hacinamiento en las viviendas de su municipio*, resuelta en la sesión de 30 de junio de 2006; núm. 4. *Tramitación de la solicitud de un vecino para que se dé de baja a otro en una finca rústica que carece de los requisitos de habitabilidad*, resuelta en la sesión de 30 de junio de 2010 o núm 16.- *Imposibilidad de limitar el número de empadronados en una vivienda en virtud de las cláusulas del contrato de arrendamiento*, resuelta en la sesión de 27 de junio de 2012.

En concreto, en la consulta núm. 1 de la sesión de 30 de junio de 2006 se afirmaba lo siguiente:

“En conclusión, sería contrario a la normativa padronal actual que se limite el número de personas empadronadas en una vivienda si realmente residen en ella, así como exigirles para el empadronamiento la presentación de documentos que excedan del objetivo expuesto en el párrafo anterior, a saber, que el gestor municipal pueda comprobar la veracidad de los datos consignados por la persona que desea inscribirse, con independencia de que por el Servicio correspondiente se adopten las medidas legales oportunas para garantizar las debidas condiciones de habitabilidad en las referidas viviendas”.

Por consiguiente, la solicitud de inscripción en el Padrón municipal de un elevado número de personas que supere las condiciones de habitabilidad de la vivienda podría suponer, en ciertos casos, un indicio que haga dudar de la residencia efectiva en la vivienda y requerir que el Ayuntamiento deba realizar las comprobaciones oportunas para verificar que, en efecto, todas las personas que solicitan la inscripción viven allí, conforme a lo previsto en los puntos 10 y siguientes del apartado Consideraciones Generales de la Resolución de 17 de febrero de 2020, pero una vez comprobada esta circunstancia se deberá proceder a su empadronamiento, con independencia de que, por el Servicio correspondiente, se adopten las medidas legales oportunas para garantizar las debidas condiciones de habitabilidad de la vivienda.

Por otro lado, si se comprobara la existencia de otras personas inscritas con anterioridad que ya no residen en la vivienda, se deberán iniciar los correspondientes expedientes de baja de oficio.

8.- Consulta sobre la procedencia de la modificación del domicilio de empadronamiento con efectos retroactivos.

El Ayuntamiento solicita informe al Consejo de Empadronamiento respecto a la procedencia de la modificación del domicilio de empadronamiento solicitado por una vecina, del primer piso al bajo del edificio, desde la fecha en que se produjo su alta en el municipio, debido a las circunstancias que se describen a continuación:

⁹ Disponibles en IDA- Padrón: <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/indice.htm>

Según se deduce de las declaraciones que constan en el expediente remitido, hay dos personas afectadas: la propietaria de la vivienda, que vive en el primero, y la persona que vive en el bajo del edificio. La segunda solicitó el empadronamiento en el bajo del edificio, en diciembre de 2022, pero fue empadronada en el primer piso, porque en las dependencias municipales se le indicó que el bajo estaba catalogado como almacén en Catastro y no procedía el empadronamiento en el mismo. En la hoja padronal firmada por la interesada y la propietaria de la vivienda consta como domicilio el primer piso. La propietaria autorizó el empadronamiento marcando la casilla de “no inscrita en el mismo domicilio”.

Un año después, la segunda afectada presentó una instancia solicitando poder dar fe de su empadronamiento en el bajo, desde la fecha de alta, por ser su vivienda habitual, ante la denuncia de la “inquilina del primer piso” (que era la propietaria y hermana de la afectada) por empadronamiento falso, poniendo el hecho en conocimiento de la Policía Local.

La Policía local emitió un informe manifestando que había comprobado la residencia de la afectada en la cochera del bajo del edificio, que consta de *“comedor-cocina sin extracción de humos, un baño y un dormitorio”*, y que, según un vecino, *“la interesada reside en el lugar desde hace un año aproximadamente”*.

Tras este informe, el Ayuntamiento realizó un cambio de domicilio de la afectada al bajo del edificio, constando hoja padronal firmada por la interesada con el citado cambio, en diciembre de 2023.

En fecha no especificada se produce solicitud de la propietaria, hermana de la interesada, de modificación del empadronamiento en su domicilio en el periodo comprendido entre diciembre de 2022 y 2023, en el que su hermana estuvo empadronada en el primer piso, “generando así un empadronamiento falso”, la cual fue denegada por el Ayuntamiento. En el mes de abril de 2024 la propietaria se dirige nuevamente al Ayuntamiento solicitando informe justificativo de la negativa al cambio de empadronamiento con efecto retroactivo, ante el cual, la funcionaria del Ayuntamiento solicita la emisión de informe del Consejo de Empadronamiento, sobre la procedencia de acceder a la modificación con efectos retroactivos a la fecha del alta.

A la vista de todo ello, la Comisión considera que estaríamos en presencia de dos actos administrativos: el empadronamiento actual y el inicial de 2022, en cuanto que sigue surtiendo efectos en el histórico del empadronamiento, en los que el Ayuntamiento se ha desviado de las peticiones de la interesada, y de la realidad del domicilio de residencia habitual, desde su fecha de empadronamiento, originando perjuicios tanto a ella como a su hermana.

Por ello, dado que todavía no hay prescripción, podría ser de aplicación el artículo 109.1, revocación de actos, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual *“Las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.”*

No obstante, al tratarse de un problema de procedimiento administrativo, corresponde a los gestores municipales adoptar la mejor solución, por cuanto *“La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al*

Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado”, conforme al artículo 17.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

9.- Consulta sobre la procedencia del empadronamiento en una una furgoneta “camper” en un estacionamiento público, habiendo declarado el solicitante que vive de forma nómada.

El Ayuntamiento plantea una consulta en relación al recurso de reposición interpuesto por un ciudadano tras la denegación de su empadronamiento en una furgoneta “camper” en un estacionamiento público, habiendo declarado el mismo que vive de forma nómada y habiendo informado los Servicios Sociales del municipio que no tienen expediente ni intervención abierta a esta persona, por lo que no procede indicar un domicilio ficticio, además de dos informes de la policía local en los que consta que en la mayoría de las visitas realizadas al estacionamiento indicado (cuatro de seis) la furgoneta no se encontraba allí, elevando al Consejo las siguientes cuestiones:

1. *¿Un empadronamiento en una “camper” se puede encuadrar en un caso que no sea un caso especial del punto 3.3 de la resolución y por tanto no sea necesario un informe de servicios sociales que se pronuncie sobre esos tres aspectos que cita la instrucción?*

2.- *¿Se dan los requisitos necesarios para proceder al empadronamiento del ciudadano? De no ser así, ¿qué informes o documentos serían precisos para su otorgamiento o denegación?*

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones, el empadronamiento en una “camper”, que podría considerarse de características similares a una caravana, estaría dentro de los supuestos contemplados de forma específica 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, **siempre y cuando se resida de forma habitual en el municipio**, puesto que en su primer párrafo se contemplan de forma específica las caravanas:

“..., 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.”

En cuanto a la necesidad del informe de los Servicios Sociales, este no se requiere en todos los casos contemplados en el apartado 3.3, sino únicamente en las situaciones más extremas cuando “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.” Es decir, supuestos en los que no tienen un domicilio fijo en el municipio (personas que cada día duermen en un sitio).

Pero si existe un domicilio fijo, en una infravivienda, al que puedan dirigirse comunicaciones, siendo razonable que lleguen al destinatario, el empadronamiento sería posible sin necesidad del informe de los Servicios Sociales (ver consulta núm.1

Cuestiones relativas al dato del domicilio en la inscripción padronal, especialmente en infraviviendas y de personas sin domicilio, cuestión 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 resuelta por la Comisión Permanente en la Sesión de 18 de noviembre de 2020).

Con respecto a las cuestiones planteadas en segundo lugar, es decir, si *¿Se dan los requisitos necesarios para proceder al empadronamiento del ciudadano?. De no ser así, qué informes o documentos serían precisos para su otorgamiento o denegación¹⁰?*, se informa lo siguiente:

La Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento se pronunció sobre un supuesto con cierta similitud en la consulta núm.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*, resuelta en su sesión de 19 de abril de 2023, que se transcribe en parte a continuación:

“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.

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,

¹⁰ Se entiende que si no se dan los requisitos para el empadronamiento no procede el otorgamiento... solo la denegación, y la consulta solo se refiere a los informes o documentos para la denegación...

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.

...

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) ...”

En el caso que nos ocupa, el interesado sí ha indicado un domicilio concreto (un aparcamiento público específico del municipio), pero al igual que en la consulta anterior, al afirmar que **vive voluntariamente de forma nómada**, con las implicaciones que la literalidad de la expresión tiene sobre esta forma de vivir (según el diccionario de la Real Academia Española: *carente de un lugar estable para vivir..., que está en constante viaje o desplazamiento*), en principio no cumpliría con el requisito de residir de forma habitual en el municipio, al ser esta circunstancia incompatible con tener un lugar de “residencia habitual”.

Pues no debe olvidarse que el Padrón municipal es el registro administrativo que acredita la residencia en el municipio y su domicilio habitual en el mismo (art. 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril) y, aunque la Ley (art. 15) contempla la posibilidad de vivir en varios municipios e inscribirse en el Padrón del municipio en el que se resida más tiempo al año, en un caso real de nomadismo sería imposible determinar un municipio concreto de residencia “habitual”.

En la normativa padronal no se concreta un periodo de tiempo requerido para determinar el concepto de “residencia habitual”, más allá de lo que se establece en el art. 15 de la Ley 7/1985: *“Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año”.*

Sin embargo, si nos vamos a las definiciones censales de “residencia habitual”, esta quedaría determinada por el lugar en el que se ha vivido en un periodo ininterrumpido de al menos doce meses antes de la fecha de referencia o que hayan llegado durante los doce meses anteriores con intención de permanecer en él al menos un año¹¹. Y por lo que se refiere a los “nómadas” son considerados *ajenos al concepto de*

¹¹ Art. 2 d Reglamento (CE) nº 763/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, relativo a los censos de población y vivienda:

d) «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.

Deberán considerarse residentes habituales de la zona geográfica en cuestión únicamente:

i) aquellas personas que hayan vivido en su lugar de residencia habitual durante un período ininterrumpido de al menos doce meses antes de la fecha de referencia, o

ii) aquellas personas que hayan llegado a su lugar de residencia habitual durante los doce meses anteriores a la fecha de referencia con la intención de permanecer en él durante al menos un año.

Cuando no se puedan determinar las circunstancias descritas en los incisos i) o ii), se entenderá por «residencia habitual» el lugar de residencia legal o registrado.



residencia habitual.¹² Es decir, la residencia habitual implica cierta permanencia y estabilidad en el municipio o al menos intención de ellas.

Por consiguiente, la afirmación por sí sola del interesado de ser un “nómada”, y sin haber manifestado cuánto tiempo tiene previsto establecer su residencia en el municipio, sería causa suficiente para denegar el empadronamiento.

No obstante, dado el tiempo transcurrido desde su solicitud, así como el hecho de que más de 4 meses después continúe residiendo en el municipio, como evidencia que se haya podido practicar la notificación de la resolución denegatoria de su empadronamiento, mediante su entrega al interesado, y a la vista del último informe de los Servicios Sociales, informando de la entrevista mantenida recientemente con el interesado, constituirían pruebas de su residencia habitual en el municipio en la dirección indicada por el mismo para proceder a su empadronamiento.

10.- Consulta sobre el protocolo implantando por un Ayuntamiento para el empadronamiento de personas sin domicilio en los Servicios Sociales Municipales.

El Ayuntamiento dirige una consulta al Consejo de Empadronamiento al amparo del art. 85 f) del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, en relación con el protocolo implantado por dicho Ayuntamiento para el empadronamiento de personas sin domicilio en los Servicios Sociales Municipales, planteando las cuestiones que se indican a continuación:

- Competencia del Ayuntamiento para regular a través de un protocolo municipal, entendido como una instrucción interna en los términos del art. 6 de la ley 40/2025¹³, el empadronamiento de personas sin domicilio en los servicios sociales municipales en los términos fijados en el mismo.

En virtud del apartado 1 del art. 17 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”*. Asimismo, el apartado 2 dispone que *“los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad”*.

En consecuencia, en el ejercicio de su competencia exclusiva como gestor del Padrón municipal, y para el cumplimiento de su obligación legal de mantenerlo actualizado, se considera que el Ayuntamiento es competente para regular, a través de la herramienta legal que corresponda, un protocolo para el empadronamiento de las personas sin domicilio que complemente lo establecido al respecto en la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la

¹² Reglamento de Ejecución (UE) 2017/543 de la Comisión, de 22 de marzo de 2017, por el que se establecen las normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 763/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los censos de población y vivienda, por lo que se refiere a las especificaciones técnicas de los temas y sus desagregaciones:

Tema lugar de residencia habitual

f) *El lugar en el que se realice el censo se considerará residencia habitual de las personas sin hogar o sin techo, nómadas, sin residencia fija o que sean ajenas al concepto de residencia habitual.*

¹³ Art. 6. Instrucciones y órdenes de servicio.

1. *Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio.*

...

Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal.

- La vinculación del empadronamiento de las personas sin hogar a cumplir un plan de intervención social elaborado por los servicios sociales municipales.

Según el art. 54.3 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, *“La inscripción en el padrón municipal de personas que residiendo en el municipio carezcan de domicilio en el mismo sólo se podrá llevar a cabo después de haber puesto el hecho en conocimiento de los servicios sociales competentes en el ámbito geográfico donde esa persona resida”*.

En desarrollo de esta disposición reglamentaria se han elaborado las instrucciones contenidas 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.

Respecto a la intervención de los Servicios Sociales este apartado indica lo siguiente:

“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 suela 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.”

Por ello, para la implementación de esta medida y la comprobación del cumplimiento de los requisitos que permiten recurrir a un domicilio ficticio, se considera procedente la vinculación del empadronamiento de las personas sin hogar a cumplir un plan de intervención social elaborado por los servicios sociales municipales.



- En el marco del plan de intervención social y de los compromisos adquiridos, el hecho que las personas empadronadas en domicilio ficticio deban comparecer con una periodicidad semestral a los servicios sociales municipales con la finalidad de conocer su situación social y en el supuesto del incumplimiento de este compromiso que se pueda iniciar expediente de propuesta de baja en el padrón municipal.

De acuerdo con el artículo 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, *“El Ayuntamiento podrá 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”*.

Asimismo, el artículo 69 indica que se actualizarán los datos del padrón municipal *“con los resultados de los trabajos realizados por los propios Ayuntamientos”*.

Y el artículo 77.1 del citado Reglamento dispone lo siguiente:

“Con el fin de alcanzar la concordancia del padrón municipal con la realidad, los Ayuntamientos deberán realizar sistemáticamente operaciones de muestreo y control, que deberán acentuarse en aquellos sectores susceptibles de una mayor movilidad de los habitantes.

Periódicamente deberán llevar a cabo operaciones de campo para comprobar la verdadera situación del empadronamiento y para actualizar sus datos, con especial incidencia en las zonas donde se hayan concedido licencias municipales para nuevas urbanizaciones, nuevas construcciones, demoliciones, etc., informando de sus resultados al Instituto Nacional de Estadística”.

En consecuencia, como parte de las actuaciones del Ayuntamiento para alcanzar la concordancia del Padrón municipal con la realidad, y teniendo en cuenta que el colectivo de las personas sin hogar es uno de los sectores de la población municipal susceptible de mayor movilidad, se estima que es una medida proporcionada exigir el compromiso de estas personas para que comparezcan cada seis meses ante los Servicios sociales municipales, y que la falta de dicha comparecencia pueda ser considerada por el Ayuntamiento como un indicio de que han dejado de tener su residencia habitual en el municipio, a los efectos de iniciar la tramitación del correspondiente expediente de baja de oficio regulado en el artículo 72 del Reglamento de Población¹⁴, en el que necesariamente se tendrá que dar audiencia al interesado.

- En relación a las personas que se encuentran empadronadas en domicilios ficticios distintos al recogido en el protocolo, se realizará el oportuno seguimiento de estas personas con la finalidad de informar y proceder en su

¹⁴ “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. Éste 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 sólo podrá llevarse a cabo con el informe favorable del Consejo de Empadronamiento”.

caso a la firma de los compromisos señalados en este protocolo y en el caso de no tener conocimiento sobre el paradero de estas personas y de su continuidad en el municipio, se emitirá informe al padrón municipal para que se inicie en su caso los procedimientos de baja por inscripción indebida en el padrón municipal.

Se considera una medida adecuada por los mismos argumentos indicados en el apartado anterior.

11.- Empadronamiento en una vivienda propiedad de varios herederos (incluida la persona solicitante) y si es necesario el consentimiento del resto de propietarios.

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 (BOE 2/5/2020), establece lo siguiente:

"El Padrón es el registro administrativo que pretende reflejar el domicilio donde residen las personas que viven en España. Su objetivo es, por tanto, dejar constancia de un hecho, por lo que, en principio, **no debe resultar distorsionado ni por los derechos que puedan o no corresponder al vecino para residir en ese domicilio, ni por los derechos que podrían derivarse de la expedición de una certificación acreditativa de aquel hecho.**

En consonancia con este objetivo, la norma fundamental que debe presidir la actuación municipal de gestión del Padrón es la contenida en el artículo 17.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, donde dice que los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad.

Por ello, las facultades atribuidas al Ayuntamiento en el artículo 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales para exigir la aportación de documentos a sus vecinos tienen como única finalidad "comprobar la veracidad de los datos consignados", como textualmente señala el propio artículo.

En consecuencia, tan pronto como el gestor municipal adquiera la convicción de que los datos que constan en la inscripción padronal se ajustan a la realidad, deja de estar facultado para pedir al vecino ulteriores justificantes que acrediten aquel hecho.

*Y, en concreto, la posibilidad de que el Ayuntamiento solicite del vecino "el título que legitime la ocupación de la vivienda" (art. 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales) **no atribuye a las Administraciones Locales ninguna competencia para juzgar cuestiones de 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 consecuencia, si en este caso la persona solicitante tiene un título jurídico que legitima la ocupación de la vivienda (por ejemplo, un testamento o un acta de declaración de herederos que la constituye heredera), y no hay nadie residiendo en la misma, el Ayuntamiento podría proceder al empadronamiento en base a ese título.

Respecto a la necesidad de pedir la autorización del resto de los herederos, esta solo sería necesaria si ya estuvieran empadronados en esa vivienda, de acuerdo con el apartado 3.1 *Empadronamiento en un domicilio en el que ya constan empadronadas otras personas*, de la Resolución de 17 de febrero de 2020:

"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".

No obstante, si el Ayuntamiento tiene dudas, lo que procedería, de acuerdo con el último párrafo del apartado 2.3 de la citada Resolución, es que comprobara por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc.) si la solicitante realmente habita en ese domicilio, y en caso afirmativo, deberá inscribirla en el Padrón.

12.- Consulta sobre la procedencia de la baja de oficio en un domicilio atribuido a la exmujer, alegando el interesado que sigue residiendo en el mismo "como propietario de la vivienda".

El Ayuntamiento consulta si procede la baja de oficio de un vecino en un domicilio que fue atribuido a su exmujer en virtud de un convenio regulador aprobado por una sentencia de divorcio, habiendo alegado el interesado, tras la realización del trámite de audiencia, que sigue residiendo en el mismo "como propietario de la vivienda".

Según manifiesta el Ayuntamiento, el expediente de baja de oficio fue iniciado a solicitud de la exmujer del interesado (como copropietaria al 50% de la vivienda, siendo el marido también copropietario el otro 50%), resolviendo denegar la baja tras la realización del trámite de audiencia al afectado¹⁵, al alegar que sigue residiendo en ese domicilio, "como propietario de la vivienda" y que desea continuar empadronado en la misma.

Con la notificación de la resolución denegatoria de la baja a la exmujer, esta comunicó la existencia de un convenio regulador, ratificado en la sentencia de divorcio del año 2018, en el que se acordó que los hijos habidos en el matrimonio quedarían bajo el

¹⁵ Cuya notificación no se recoge, procediéndose a su publicación en el BOE

cuidado de la madre en el domicilio familiar, diciéndose expresamente que el afectado saldría de dicho domicilio.

A la vista de esta sentencia, el Ayuntamiento, tras aludir a la consulta nº13 *SEPARACIONES/ DIVORCIOS/ VIOLENCIA DE GÉNERO - ¿Sería posible omitir el trámite de comprobación de residencia y práctica de notificaciones conforme a la existencia de un fallo judicial que garantiza que el interesado ya no reside allí? - ¿Se trataría de un procedimiento de baja por inscripción indebida?*, resuelta por la Comisión Permanente en su sesión de 16 de julio de 2009, plantea si podría procederse a la baja del afectado, dado que la vivienda se considera exclusivamente domicilio materno o si, por el contrario, debe permanecer empadronado ante su declaración de residencia en el domicilio como propietario de la misma.

Al respecto debe indicarse que, tal y como se indica en la citada consulta, en este caso no procede una baja automática en el Padrón por no contemplarlo expresamente la resolución judicial, debiendo llevarse a cabo el procedimiento de baja de oficio, conforme a lo previsto en el art. 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, y en el apartado 5.2.4.1 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. Procedimiento en el que, en todo caso, es preceptivo el trámite de audiencia al interesado.

Sin embargo, por lo que se refiere a atender las alegaciones del interesado para continuar empadronado, por el solo hecho de ser propietario de la vivienda, como se ha indicado en numerosas ocasiones y figura reflejado en la Resolución de 17 de febrero de 2020, en sus apartados 2.3 *Documentación acreditativa del domicilio de residencia* y 3.3 *Empadronamiento en infraviviendas y personas sin domicilio*¹⁶:

“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.

...

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-

¹⁶ Ver consulta nº 3 *Dudas planteadas por una Sección Provincial del Consejo de Empadronamiento en relación con la solicitud de informe por parte de un Ayuntamiento sobre un expediente de cambio de domicilio de oficio*, resuelta en la Sesión de 7 de noviembre de 2023, ante un caso similar de abandono del domicilio familiar por cese de convivencia y compartir la vivienda al 50%.

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.”

Por tanto, y contestando a la pregunta formulada, la propiedad de la vivienda no determina que el propietario resida habitualmente en ella, por lo que solo podrá permanecer empadronado si realmente se da tal circunstancia.

Por el contrario, procederá la baja del afectado si éste no reside habitualmente en el domicilio en cuestión, cosa que el Ayuntamiento podrá comprobar por los medios que considere adecuados (informe de Policía local, inspección del propio servicio de empadronamiento, etc.), constituyendo la resolución judicial únicamente un indicio de la no residencia (dado que puede existir otra posterior que la modifique o se podría estar incumpliendo). No podemos olvidar que, tal como establece el art. 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, *“La inscripción en el Padrón Municipal sólo surtirá efecto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 por el tiempo que subsista el hecho que la motivó”*, y este hecho no es otro que la residencia habitual.

13.- Consulta sobre la posibilidad de unificar dos hojas padronales en una al tratarse de una vivienda con una sola referencia catastral.

El Ayuntamiento consulta el procedimiento a seguir para unificar dos hojas padronales en una porque, según afirma la propietaria del inmueble, constituyen una única vivienda con la misma referencia catastral.

Según expone el Ayuntamiento en su escrito, aunque ha comprobado que, en efecto, en la dirección del Catastro el inmueble consta en el número 18, este tiene dos entradas independientes, ambas con su número de vía distinto: 18 y 20, respectivamente, por lo que cuando se hizo el Padrón de 1996 los agentes censales las debieron identificar como dos viviendas independientes. Ambas tienen su hoja padronal y en cada hoja consta su propia unidad familiar. No obstante, parece que existe un enfrenamiento entre ambas, y la propietaria, que reside en el número 18, solicita unificar las dos hojas padronales afirmando que se trata de una sola vivienda con la misma referencia catastral, para luego pedir el desalojo de las otras personas.

En la consulta nº 6 sobre la posibilidad de empadronar en dos hojas padronales diferentes a los habitantes de una vivienda unifamiliar de dos plantas, y características de las viviendas, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su sesión de 28 de junio de 2017, con respecto a las características que deben cumplirse para considerar que se trata de viviendas diferentes, se acudía a la definición de vivienda censal publicada en el Anexo I de la Orden PRE/1794/2011, de 29 de junio, por la que se dictan instrucciones para la formación de los censos de población y viviendas del año 2011 (BOE 30-11-2011):

“Vivienda: Recinto estructuralmente separado e independiente que, por la forma en que fue construido, reconstruido, transformado o adaptado, está concebido para ser habitado por personas o, aunque no fuese así, está efectiva y realmente habitado en la fecha del Censo.

Un recinto se considera separado si está rodeado por paredes, muros, tapias, vallas..., se encuentra cubierto por techo, y permite que una persona, o un grupo de personas, se aisle de otras, con el fin de preparar y consumir sus alimentos, dormir y protegerse contra las inclemencias del tiempo y del medio ambiente.

Se considera independiente si tiene acceso directo desde la calle o terreno público o privado, común o particular, o bien desde cualquier escalera, pasillo, corredor..., es decir, siempre que los ocupantes de la vivienda puedan entrar o salir de ella sin pasar por ningún recinto ocupado por otras personas.

En todo caso, se tiene en cuenta la situación actual del recinto-vivienda y no el estado primitivo de construcción, de modo que en las agregaciones o subdivisiones de viviendas se consideran cuantas unidades hayan resultado del proceso de transformación, siempre que cumplan las condiciones anteriormente definidas, e independientemente, por tanto, de su situación inicial de construcción...”

La definición de vivienda en los reglamentos europeos más recientes, aplicados a los censos de población y vivienda de 2021, tampoco alteran esta definición¹⁷.

En el caso que nos ocupa, con independencia de que en la fecha de construcción del inmueble este se concibiera con una única entrada (con dos viviendas en las plantas 00 y 01 según consta en la consulta de la referencia catastral), existen dos viviendas distintas con accesos independientes, al menos desde el año 1996, por lo que no procedería la unificación de las dos hojas padronales solicitada por la propietaria, salvo que se revierta la situación del inmueble.

En este sentido, se recuerda que, tal y como establece 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 sus apartados 2.3 y 3.3, el Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio y es independiente de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio.

14.- Consulta sobre la cesión de datos de aportación voluntaria a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

El Ayuntamiento consulta si deben denegar la cesión de los datos voluntarios del Padrón de habitantes (especialmente el teléfono y/o correo electrónico) ante una petición realizada por los diferentes Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (o de

¹⁷ Ver Anexo del Reglamento de Ejecución (UE) 2017/543 de la Comisión, de 22 de marzo de 2017, por el que se establecen las normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 763/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los censos de población y vivienda por lo que se refiere a las especificaciones técnicas de los temas y sus desagregaciones. Tema “Condiciones de vivienda”:

Las «viviendas convencionales» son locales estructuralmente separados e independientes en localizaciones fijas, concebidos para la habitación humana permanente y que, en la fecha de referencia:

- a) se utilizan como residencia, o
- b) están deshabitados, o
- c) están reservados para un uso estacional o secundario.

«Separados» significa rodeados de paredes y cubiertos por un tejado o techo de modo que puedan abrigar a una o más personas. «Independientes» significa que puede accederse a ellos directamente desde la calle o desde una escalera, un pasillo, una galería o un terreno.

Las «otras unidades de vivienda» pueden ser chozas, cabinas, cabañas, chabolas, caravanas, casas flotantes, graneros, molinos, cuevas o cualquier otro refugio utilizado para la habitación humana en el momento del censo, con independencia de si estaba concebido para ello.

...

Las viviendas convencionales ocupadas y las otras unidades de vivienda representan el conjunto de las «unidades de vivienda».

la Policía municipal actuando como policía judicial) con motivo de los cambios introducidos por el 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 en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y concretamente, en su artículo 16.3, según el cual “*Los datos de aportación voluntaria no serán susceptibles de cesión en ningún caso*”.

O si por el contrario deben ceder los datos voluntarios padronales que consten, en virtud del deber de colaboración recogido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, cuando sean solicitados, sea de forma genérica (todos los datos de la inscripción) o concreta.

Por parte de la Comisión Permanente se puso de manifiesto que la redacción de la Ley había sido matizada en el art. 53.2 c) del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, tras su modificación por el Real Decreto 141/2024, de 6 de febrero, del siguiente modo: *Los datos de aportación voluntaria no serán susceptibles de cesión salvo en los supuestos legalmente previstos*.

Asimismo, el citado Real Decreto-ley 6/2023, por el que se modificó la Ley 7/1985, se estaba tramitando como proyecto de Ley en el Congreso de los Diputados, habiéndose presentado una enmienda de modificación del artículo 16.3 mediante una enmienda del siguiente tenor: “*Los datos de aportación voluntaria no serán susceptibles de cesión ~~en ningún caso~~ **salvo en los supuestos previstos expresamente en el Derecho de la Unión Europea o en una norma con rango de ley***”.

