



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

**1.- Consultas sobre la validez de los pantallazos de las fichas de inclusión en SIRIA (Programa para Refugiados, Inmigrantes y Solicitantes de Asilo) como documentación acreditativa de la identidad, junto con una Resolución de la Subdelegación del Gobierno por la que se acuerda la devolución al país de origen o procedencia en el caso de los mayores de edad, sin otra documentación en el caso de menores.**

**1.1.- Resolución de la Subdelegación de Gobierno por la que se acuerda proceder a la devolución al país de origen o procedencia, en la que figura un NIE, acompañada del pantallazo de una ficha en la que se refiere que la persona está incluida en el “Programa para Refugiados, Inmigrantes y Solicitantes de Asilo (SIRIA)” del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.**

Este asunto ya ha sido tratado en las consultas resueltas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, siendo la más reciente la núm. 5.- *Consultas sobre la validez de determinados documentos para acreditar la identidad de ciudadanos extranjeros incluidos en programas de acogida humanitaria*, resuelta en su sesión de 29 de junio de 2021, que se transcribe en parte a continuación:

*“La Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento ya se ha pronunciado anteriormente sobre la validez de los documentos consultados, considerando que no sirven para acreditar la identidad en el Padrón porque no han sido validados por el Ministerio del Interior, que es el organismo competente en la materia:*

**1. Resolución de una Delegación del Gobierno por la que se acuerda proceder a la devolución al país de procedencia a un extranjero indocumentado y en la que figura un NIE:**

*La Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, en su consulta núm. 4.- Identificación de extranjeros indocumentados incluidos en programas de acogida humanitaria, resuelta en su sesión de 21 de noviembre de 2017, informó lo siguiente:*

*“En primer lugar, la documentación remitida suscita dudas sobre la procedencia del empadronamiento de las personas en cuestión<sup>1</sup>, ya que de los mismos se*

---

<sup>1</sup> Se trataba de extranjeros para los que se había iniciado la tramitación de un expediente de expulsión (se adjuntaba la Resolución por la que se acordaba la devolución, el Auto Judicial por el que se decretaba el internamiento en un Centro no penitenciario, y un certificado de internamiento firmado por el Director del Centro en el que figuraba un NIE, pero sin fotografía ni huella) y que pasado un plazo de tiempo considerable, por motivos que no se ponían de manifiesto, acababan incluidos en programas de acogida humanitaria, sin disponer aún de ninguno de los documentos acreditativos de la identidad que figuraban en el apartado 2.1 de la Resolución de 30 de enero de 2015 de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal, **aunque pudieran figurar en la base de datos SIRIA (Sistemas de Información –**

*deduce una estancia temporal, por lo que no se cumpliría la condición de “vivir” en España que establece el art. 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.*

*Dicho esto, la documentación de identificación válida a efectos padronales que aparece en el apartado 2.1 Documentación acreditativa de la identidad de la Resolución de 30 de enero de 2015 de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal, es la documentación considerada válida por el Ministerio del Interior, que es el organismo competente en la materia, según ha informado en distintas ocasiones a este Consejo, la última vez en septiembre del año 2016 (véase punto 9 del Resumen de Acuerdos adoptados por el Pleno del Consejo de Empadronamiento en su sesión de 3 de noviembre de 2016).*

*En consecuencia, no es posible admitir documentos diferentes a los contemplados en la Resolución de 30 de enero de 2015, y, a lo sumo, el Ayuntamiento podría orientar a los ciudadanos extranjeros indocumentados que solicitan el alta en su Padrón porque van a permanecer en España para que tramiten la solicitud de alguno de los documentos que se relacionan en la mencionada Resolución como, por ejemplo, la cédula de inscripción (para aquellos cuyo país no les documenta o que carecen de nacionalidad), los documentos provisionales de identidad que se facilitan a los solicitantes de asilo y que se expiden una vez que se ha admitido a trámite su solicitud, etc.”.*

*Aunque actualmente la documentación válida para acreditar la identidad se encuentra regulada en 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, y esta presenta alguna variación con respecto a la Resolución de 30 de enero de 2015, sigue siendo de aplicación la misma respuesta, puesto que la Resolución para la devolución al país de procedencia (que es el único de los documentos que se aporta en las solicitudes emitido por una autoridad competente para acreditar la identidad de las personas), aunque contenga un NIE, no contiene datos biométricos, como son la fotografía y las impresiones digitales (huella), necesarios para acreditar el vínculo entre los datos de filiación y su titular, motivo por el cual no está incluida entre los documentos válidos para acreditar la identidad del apartado 2.1 de la Resolución de 17 de febrero de 2020.*

*...”.*

*Por lo que se refiere a la posibilidad de admitir el pantallazo de la ficha SIRIA de inclusión en los Programas para Refugiados, Inmigrantes y Solicitantes de Asilo, como posible complemento a la falta de datos biométricos (puesto que incluye*

---

**Programas para Refugiados, Inmigrantes y Solicitantes de Asilo)** del entonces Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

una fotografía, aunque sin huella ni firma), no puede considerarse válido para acreditar la identidad por la naturaleza del propio documento.

**1.2.- Pantallazo de una ficha relativa a un ciudadano extranjero menor de edad en la que se refiere que está incluido en los “Programas para Refugiados, Inmigrantes y Solicitantes de Asilo (SIRIA)” del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, presentado en nombre y representación, sin aportar libro de familia o certificado de nacimiento del menor.**

En el caso de los menores de edad, en el último 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 establece que *“la acreditación de los datos de identidad de menores de edad, sin distinción de nacionalidad, que puedan no disponer de alguno de los documentos de identificación citados anteriormente se efectuará, hasta los 14 años, mediante el Libro de Familia o el Certificado de nacimiento”*.

En consecuencia, y por las mismas razones indicadas en el apartado anterior, con respecto a la naturaleza del documento aportado, un pantallazo de inclusión en los Programas para Refugiados, Inmigrantes y Solicitantes de Asilo (SIRIA) no puede considerarse un documento válido para acreditar la identidad del menor, ni tampoco su representación.

No obstante, el Ayuntamiento podría orientar a los representantes del menor indocumentado que solicitan el alta en su Padrón para que tramiten la solicitud de alguno de los documentos que se relacionan en la Resolución de 17 de febrero de 2020 como, por ejemplo, la cédula de inscripción (para aquellos cuyo país no les documenta o que carecen de nacionalidad), los documentos provisionales de identidad que se facilitan a los solicitantes de asilo y que se expiden una vez que se ha admitido a trámite su solicitud, etc.

**2.- Consulta sobre cómo resolver una solicitud de cambio de domicilio realizada por el propietario de una vivienda y otras personas, cuando ha operado el silencio positivo por transcurso del plazo máximo para resolver, y se ha comprobado que los solicitantes no residen en la vivienda, que sigue ocupada por las personas que ya estaban empadronadas en la misma.**

En su apartado 3.1 *Empadronamiento en un domicilio en el que ya constan empadronadas otras personas*, 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, dice lo siguiente:

*“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.*

Si, con ocasión de este empadronamiento, la Administración municipal advirtiera que las personas que figuran empadronadas en ese domicilio lo han abandonado, aceptará el empadronamiento de los nuevos residentes en la vivienda conforme al procedimiento ordinario, y, simultáneamente, iniciará expediente de baja de oficio en su Padrón de las personas que ya no habitan en ese domicilio".

En el caso planteado, varias personas solicitaron un cambio de domicilio dentro del municipio, entre quienes estaba el propietario de la vivienda, que aportó su título de propiedad y una declaración responsable donde declaraba que la vivienda únicamente estaba ocupada por las personas señaladas en la solicitud de iniciación. Sin embargo, en el transcurso de la tramitación se solicitaron informes de la policía local que verificaron que los solicitantes no residían realmente en la vivienda y que esta seguía ocupada por las personas empadronadas anteriormente, por lo que no procedía la tramitación de expedientes de baja de oficio para estas últimas.

Llegados a este punto, el Ayuntamiento debería haber realizado una resolución denegatoria de la inscripción de los nuevos solicitantes en los términos previstos en el párrafo 14 del apartado 1. *Consideraciones generales* de la citada Resolución de 17 de febrero de 2020:

*"En el supuesto de denegación de la inscripción será necesaria una resolución motivada por parte del Alcalde-Presidente (o persona en quien delegue), según el artículo 35 de la Ley 39/2015, haciéndose constar que la citada resolución denegando el alta en el Padrón municipal será susceptible de impugnación conforme al régimen general establecido en los artículos 52 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; el Capítulo II del Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa".*

No obstante, el Ayuntamiento afirma que, como consecuencia del número de expedientes que se han acumulado en el Departamento de Estadística, se ha superado el plazo máximo sin dictar resolución, por lo que consulta cómo resolver ahora el expediente de cambio de domicilio si ha operado el silencio positivo a la vista de las averiguaciones realizadas por la policía local, pues se produciría el empadronamiento en el mismo domicilio de dos unidades familiares independientes entre sí.

Al respecto, como ya se puso de manifiesto en las consultas nº1<sup>2</sup> y nº 10<sup>3</sup>, resueltas por la Comisión Permanente en la Sesión de 5 de octubre de 2022, relativas a expedientes padronales para los que se ha superado el plazo de resolución desde la presentación de la solicitud (planteadas por ese mismo Ayuntamiento), de acuerdo con el punto 13 del apartado 1. *Consideraciones Generales* de la Resolución de 17 de febrero de 2020, "Si el Ayuntamiento no

<sup>2</sup> Consulta sobre el sentido del silencio administrativo para expedientes de alta padronal en los que se ha realizado requerimiento de subsanación de documentación transcurrido el plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud

<sup>3</sup> Consulta sobre problemática para resolución de expedientes de alta fuera de plazo cuando no es posible ubicar la vivienda ni localizar a los interesados por falta de concreción en los datos de domicilio

*notifica dentro de los tres meses la resolución estimando o desestimando la solicitud, operará el silencio positivo y el ciudadano quedará a todos los efectos empadronado en ese municipio (art. 24 de la Ley 39/2015), desde la fecha de su solicitud".*

*Según el art. 24.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento.*

*Y, según el apartado 3, a) de ese mismo artículo, en los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.*

*En consecuencia, se deberá empadronar a los afectados en el domicilio por silencio administrativo desde la fecha de la solicitud.*

No obstante, al igual que se indicaba en la consulta nº 10, se recuerda que si no se dan los requisitos para que el empadronamiento sea válido, puesto que en este caso existen otras personas empadronadas que continúan residiendo en la vivienda, de forma incompatible con la residencia de los nuevos solicitantes, para quienes se ha comprobado que no residen en la vivienda, el Ayuntamiento deberá acudir al procedimiento de revisión de oficio del artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y realizar un cambio de domicilio de oficio, conforme al art. 73 bis del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, o tramitar un expediente de baja de oficio, en caso de no residir ya en el municipio, en virtud del art. 72 del mismo Reglamento, dada la obligación del Ayuntamiento de realizar las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizado su Padrón de modo que los datos contenidos en este concuerden con la realidad (art. 17.2 de la Ley 7/1985). En ambos casos, la fecha del cambio de domicilio o de la baja debiera ser la misma fecha en la que se produjo el alta en el domicilio, para no distorsionar los derechos de los verdaderos residentes y respetar el histórico padronal de la vivienda.

Por último, y en relación con la justificación del Ayuntamiento de no haber podido resolver en plazo debido a la acumulación de expedientes en el Departamento de Estadística, se recuerda que existe la posibilidad de ampliar el plazo máximo para resolver y notificar en los términos previstos en el artículo 23 de la Ley 39/2015:

*"1. Excepcionalmente, cuando se hayan agotado los medios personales y materiales disponibles a los que se refiere el apartado 5 del artículo 21, el órgano competente para resolver, a propuesta, en su caso, del órgano instructor o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, podrá acordar de manera motivada la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación, no pudiendo ser éste superior al establecido para la tramitación del procedimiento.*

*2. Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno".*

### **3.- Consulta sobre el empadronamiento de un menor (mayor de 14 años) nicaragüense con pasaporte caducado, cuyo Consulado le niega la renovación del mismo.**

De acuerdo con el apartado 2.1 *Documentación acreditativa de la identidad* de la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal:

*“Los datos obligatorios de identificación de la inscripción en el Padrón municipal son nombre y apellidos, sexo, nacionalidad, lugar y fecha de nacimiento y número del documento de identificación. Estos datos se acreditarán para cualquier tramitación en el Padrón a través del documento de identidad que se establece en la letra f) del artículo 16.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como en los contemplados en los párrafos siguientes, que en todo caso deberán estar en vigor, no siendo válido un documento caducado, salvo que se aporte la solicitud de renovación del mismo.”.*

No obstante, se recuerda que entre los documentos válidos para acreditar la identidad mencionados en el citado apartado se incluye *“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)”*.

Por otra parte, tras comprobar la documentación remitida por el Ayuntamiento, se observa que la madre del menor afectado ha adquirido recientemente la nacionalidad española, por lo que podría tramitar la nacionalidad de su hijo, si no lo está haciendo ya, para que este pueda disponer de DNI.

### **4.- Consulta sobre la validez de las tramitaciones padronales promovidas por personas declaradas tutoras de una persona discapacitada por una resolución judicial anterior a la nueva normativa, tras la finalización del plazo de tres años para su revisión previsto en la Disposición transitoria quinta de la Ley 8/2021.**

Finalizado el plazo de tres años previsto en la Disposición transitoria quinta de la Ley 8/2021, de 2 de junio, *por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica*, para la revisión de las medidas representativas de las personas con discapacidad que se hubiesen establecido con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley, encontrándose aun muchas de ellas pendientes de resolver por los órganos jurisdiccionales<sup>4</sup>, se ha solicitado al Consejo de Empadronamiento que, sin

<sup>4</sup> 108.625 asuntos a 31 de diciembre de 2023, según comunicación del Poder Judicial, de fecha 24 de abril de 2024, que consta en su página web, informando que la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial había acordado dirigirse al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes para instar al Gobierno para que impulse una reforma legislativa y amplíe el plazo inicial de tres años a cinco años más, que concluirían el 3 de septiembre de 2029.

perjuicio de lo que se resuelva en relación con la propuesta planteada por el Consejo General del Poder Judicial instando una ampliación de cinco años del periodo transitorio, informe sobre si serían válidas las tramitaciones padronales promovidas por personas declaradas tutoras de una persona discapacitada por una resolución judicial anterior a la nueva normativa, cuando las mismas se acompañen de la solicitud de revisión de las medidas registrada ante el órgano jurisdiccional competente. Al respecto la Comisión Permanente informa lo siguiente:

De acuerdo con el art. 68 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, en su redacción dada por el Real Decreto 141/2024, de 6 de febrero, que lo modifica:

*“Todos los vecinos deben comunicar a su Ayuntamiento las variaciones que experimenten sus circunstancias personales en la medida en que impliquen una modificación de los datos que deben figurar en el padrón municipal con carácter obligatorio.*

*Cuando la variación afecte a personas menores de edad, esta obligación corresponde a sus padres o tutores. Para las personas con discapacidad que precisen de medidas de apoyo con funciones representativas para el ejercicio de su capacidad jurídica, la obligación corresponderá a quienes ejerzan esas medidas de apoyo.”*

Asimismo, según el apartado 2.2.5 *Ejercicio de la capacidad jurídica en materia padronal de las personas con discapacidad*, de la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la 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:

*“Con carácter general, tras la promulgación de la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, no procede realizar ningún tipo de distinción en el empadronamiento de estas personas. Por lo tanto, pueden realizar los trámites padronales en nombre propio, sin necesidad de representante.*

*No obstante, cuando excepcionalmente haya que nombrar un representante judicial, de conformidad con el artículo 249 del Código Civil, el mismo deberá acreditar la representación a efectos padronales mediante la correspondiente autorización o resolución judicial.*

*Por otra parte, la disposición transitoria quinta de la Ley 8/2021 establece un régimen transitorio para la revisión de las medidas que se hubiesen establecido con anterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley (el 3 de septiembre de 2021), estableciendo un plazo máximo de tres años para que estas revisiones se lleven a efecto. Mientras tanto, los cargos que fueron nombrados en virtud de resolución judicial seguirán actuando en interés de la persona con discapacidad*

hasta que se produzca la revisión, por lo que sus actos deben entenderse válidamente realizados”.

Considerando que ha finalizado el plazo de tres años previsto en la citada Ley (el 3 de septiembre de 2024), y en ausencia de una nueva disposición normativa que amplíe ese plazo, si no se hubieran revisado aún por el órgano jurisdiccional competente las medidas establecidas con anterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley, deberá procurarse que cualquier tramitación padronal sea siempre instada en nombre propio por el interesado (la persona con discapacidad), sin necesidad de representante.

No obstante, en aquellos casos en los que se acredite que esto no sea posible, en virtud de la resolución judicial dictada con anterioridad a la nueva normativa, podrían aceptarse las tramitaciones padronales promovidas por las personas declaradas tutoras por la citada resolución judicial, cuando dicha resolución se acompañe:

1. De la solicitud de revisión de las medidas registrada ante el órgano jurisdiccional competente.
2. De una declaración responsable en la que el tutor manifieste que no existe una resolución judicial posterior que modifique los términos de la misma y que resulta imprescindible por las circunstancias de la persona con discapacidad que el tutor siga asumiendo su representación para el acto del empadronamiento.

#### **5.- Consulta sobre la posibilidad de dar de baja directamente en el Padrón a una serie de personas tras haberse detectado que sus empadronamientos se realizaron de forma fraudulenta a raíz de las averiguaciones llevadas a cabo por la Guardia Civil.**

La Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la **imposibilidad** de proceder a la baja directa en el Padrón, es decir, prescindiendo del trámite de audiencia al interesado previsto en el art. 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, relativo a los expedientes de baja de oficio<sup>5</sup>, aun cuando existan resoluciones judiciales que determinen el desalojo o abandono del domicilio en cuestión, salvo que exista una sentencia judicial que ordene expresamente la baja de los afectados en el Padrón.

En este sentido ver las consultas núm. 4. *Posibilidad de dar una baja directa en el Padrón de un ciudadano por una sentencia de desalojo en dicho domicilio,*

<sup>5</sup> Art. 72: Los Ayuntamientos darán de baja de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados incumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 54 de este Reglamento, una vez comprobada esta circunstancia en el correspondiente expediente en el que se dará audiencia al interesado. Este deberá comunicar el municipio o país en el que vive habitualmente y solicitar por escrito el alta en el Padrón municipal o en el Registro de Matrícula de la Oficina o Sección Consular correspondiente. Dicha solicitud será tramitada por el Ayuntamiento que acuerde la baja de oficio.

Si el interesado no manifiesta expresamente su conformidad con la baja, ésta solo podrá llevarse a cabo con el informe favorable del Consejo de Empadronamiento.

resuelta en su sesión de celebrada el 27 de junio de 2008<sup>6</sup> y núm. 13. *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 en la sesión de 16 de julio de 2009<sup>7</sup>. Así como la consulta núm. 5. *Forma de ejecutar la sentencia de un Juzgado que resuelve dar de baja del Padrón a un ciudadano*, resuelta en la sesión de 29 de marzo de 2006<sup>8</sup>.

No obstante si, en el caso que nos ocupa, se constata que las personas empadronadas *nunca han llegado a residir en el municipio*, estando ante actos dictados (la inscripción en el Padrón) como consecuencia de una infracción penal, el Ayuntamiento podría proceder también a la revisión de oficio prevista en el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por tratarse de un acto nulo de pleno derecho (art. 47.1 d) de la Ley 39/2015) y declarar su nulidad.

#### **6.- Consulta sobre la procedencia del empadronamiento en una autocaravana situada en la vía pública.**

El empadronamiento en una caravana se contempla 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:

*“..., 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.”*

Asimismo, la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento se ha pronunciado con anterioridad en varios supuestos de empadronamiento en caravanas en distintas circunstancias, que pueden servir de referencia: ver la consulta núm. 9.- *Consulta sobre la procedencia del empadronamiento en una furgoneta “camper” en un estacionamiento público, habiendo declarado el solicitante que vive de forma nómada*, resuelta en la sesión de 20 de junio de 2024; la 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 la sesión de 19 de abril de 2023 y la núm. 18.- *Consulta sobre el lugar de empadronamiento de un habitante que reside en una caravana en una*

<sup>6</sup> <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/A270608.HTML#004>

<sup>7</sup> <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/A160709.HTML#013>

<sup>8</sup> <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/A290306.HTML#005>

*dirección imprecisa, indicada por el mismo, o en la dirección señalada por los Servicios Sociales, resuelta en la sesión de 24 de junio de 2014.*

En este caso el interesado ha indicado una dirección concreta del municipio donde la caravana permanece aparcada la mayor parte del año, si bien se ausenta los fines de semana y periodos de vacaciones. En caso de confirmarse, se cumpliría el requisito de residencia habitual o durante más tiempo al año en el municipio, que establece el artículo 15<sup>9</sup> de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, independientemente de que la caravana no siempre pueda aparcarse exactamente en el mismo lugar de la vía pública.

En consecuencia, si el Ayuntamiento efectúa las comprobaciones necesarias, en virtud del art. 17.2<sup>10</sup> de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y confirma la residencia del interesado en el municipio en las proximidades de la dirección indicada, procedería el empadronamiento en la misma.

Respecto a la preocupación del Ayuntamiento por que pueda dirigirse o no al interesado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción, no puede obviarse que, tal y como indica el mismo en su solicitud, hoy existe la posibilidad de que los administrados elijan relacionarse electrónicamente con el Ayuntamiento, según lo previsto en el art. 14.1<sup>11</sup> de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Además, la 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, decía en parte lo siguiente:

*“En consecuencia, respecto al caso que nos ocupa, si se ha comprobado que el interesado efectivamente reside en el domicilio indicado en la solicitud de empadronamiento, debe empadronársele en el mismo, con independencia de si al Ayuntamiento le parece razonable que le llegue una notificación o no, o de si los Servicios Sociales conocen ese domicilio.*

*De hecho, el criterio de la posibilidad o imposibilidad de dirigir al interesado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción, contenido en la*

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.

*Resolución de 17 de febrero de 2020 (y también en las anteriores de 30 de enero de 2015 y 4 de julio de 1997), se refiere únicamente a "las situaciones más extremas", es decir, a los supuestos en los que no existe un domicilio fijo (personas que cada día duermen en un sitio), en cuyo caso hay que recurrir a un domicilio ficticio señalado por los Servicios Sociales".*

Finalmente, la existencia de una Ordenanza municipal que establece que ningún vehículo podrá permanecer estacionado indefinidamente en la vía pública (limitando con carácter general el estacionamiento en las vías y espacios aptos para la circulación a un mes máximo) tampoco es razón suficiente para denegar el empadronamiento que, como se dijo antes, debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino, con independencia de que puedan aplicarse las medidas o sanciones que procedan conforme a la citada Ordenanza para los supuestos de incumplimiento, y que pueda advertirse previamente de ello al ciudadano para que pueda elegir otro asentamiento que no incumpla la Ordenanza municipal.

**7.- Consulta sobre la procedencia del empadronamiento con un contrato de arrendamiento de temporada por 11 meses, cuyo inmueble se alquila por motivos de trabajo en remoto, en el que se refleja otro domicilio habitual y compromiso a no cambiar su uso a vivienda habitual.**

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

El 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"*, con la 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<sup>12</sup>.

En este caso, el plazo de vigencia del contrato de arrendamiento es de 11 meses, por lo que la arrendataria sí podría tener su residencia habitual o durante más tiempo al año en el citado domicilio y, atendiendo a la duración del contrato, en principio este sí podría constituir un título que legitime la ocupación de la vivienda a efectos de empadronamiento<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Ver consulta 5.3 sobre si el contrato de arrendamiento de local es equiparable al de arrendamiento de vivienda para uso de residencia habitual, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la Sesión de 20 de junio de 2024.

<sup>13</sup> Ver consulta nº2 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, resuelta en la misma Sesión

Ahora bien, como el contrato especifica también que el domicilio habitual de la arrendataria está en otro municipio, y que el inmueble se alquila por motivos temporales de *trabajo remoto*, prohibiendo específicamente su uso como vivienda habitual, si el Ayuntamiento tiene dudas de que la interesada vaya a establecer su residencia habitual en el municipio podrá realizar *“los actos de trámite necesarios para comprobar la veracidad de los datos consignados en la solicitud, dictando la correspondiente resolución”*, de acuerdo con lo establecido en los párrafos 10 y siguientes del apartado 1. *Consideraciones Generales* de la citada Resolución de 17 de febrero de 2020.

**8.- Consulta sobre cómo proceder ante una solicitud de alta en el Padrón cuando el propietario de la vivienda autorizó inicialmente el empadronamiento, pero una semana después solicitó su anulación.**

Según la documentación aportada, la interesada presentó su solicitud de alta acompañada de la autorización del propietario de la vivienda para empadronarse en un domicilio de su propiedad, según modelo facilitado por el Ayuntamiento. No consta la existencia o presentación de un contrato de arrendamiento u otro título que legitime la ocupación de la vivienda. Una semana después, antes de que el Ayuntamiento hubiera finalizado la tramitación de expediente de alta, el propietario de los apartamentos presentó un escrito en el Ayuntamiento solicitando la anulación del empadronamiento en el apartamento de su propiedad por no estar de acuerdo con que la interesada continuara en el mismo. Asimismo, consta en el expediente un informe de la policía local, emitido una semana después de la presentación del escrito del propietario, manifestando que *“existen indicios”* de que la interesada reside en el domicilio en cuestión.

A la vista de la información facilitada, desconociendo si pudiera existir alguna otra documentación acreditativa del domicilio de residencia (contrato de arrendamiento, recibos de suministros a nombre de la interesada.), distinta a la autorización del propietario, y teniendo en cuenta que este ha revocado su autorización de empadronamiento, se considera que existen indicios que podrían hacer dudar de que la interesada vaya a establecer la residencia en ese domicilio, por lo que el Ayuntamiento podría agotar el plazo de tres meses de que dispone para comprobar que la interesada realmente establece su residencia en el municipio, de conformidad con los párrafos 10 y siguientes del apartado 1. *Consideraciones Generales*, de la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal:

*10. Cuando existan indicios que hagan dudar de que se vaya a establecer la residencia en el municipio, o de alguno de los datos declarados por el ciudadano, antes de proceder al alta, o a la modificación de datos en el Padrón, el Ayuntamiento, presentada la correspondiente solicitud por parte del interesado, ordenará los actos de trámite necesarios para comprobar la veracidad de los datos consignados en la solicitud, dictando la correspondiente resolución.*

---

de 20 de junio de 2024, en la que se concluye: *Es decir, quedan excluidos los contratos turísticos o temporales, por periodos inferiores a 6 meses.*

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

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

13. *Si el Ayuntamiento no notifica dentro de los tres meses la resolución estimando o desestimando la solicitud, operará el silencio positivo y el ciudadano quedará a todos los efectos empadronado en ese municipio (artículo 24 de la Ley 39/2015), desde la fecha de su solicitud.*

14. *En el supuesto de denegación de la inscripción será necesaria una resolución motivada por parte del Alcalde-Presidente (o persona en quien delegue), según el artículo 35 de la Ley 39/2015, haciéndose constar que la citada resolución denegando el alta en el Padrón municipal será susceptible de impugnación conforme al régimen general establecido en los artículos 52 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; el Capítulo II del Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.*

Si finalmente se constata que la interesada sigue residiendo en el domicilio al final de ese periodo, procedería su empadronamiento con independencia de la oposición del propietario y de que la interesada pudiera carecer de título jurídico para justificar su residencia en el domicilio, como se ha puesto de manifiesto en varias ocasiones por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento.

Véase, a modo de ejemplo, la consulta núm. 7.- *Personas que ocupan una vivienda y no aportan ningún documento acreditativo. Servicios Sociales no se hacen responsables*, resuelta en la sesión de 19 de abril de 2023, que se transcribe parcialmente a continuación:

*“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 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.*

*...”*

**9.- Consulta sobre si una ordenanza municipal en la que se imponen sanciones a los ciudadanos que incumplan sus obligaciones padronales limita el derecho fundamental de los ciudadanos de elegir libremente su residencia.**

De acuerdo con el artículo 85 letra f) del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, corresponde al Consejo de Empadronamiento la función de informar *“cuantas otras cuestiones relacionadas con el empadronamiento puedan proponer o plantear las Administraciones públicas”*.

En el marco de esta función, y sin que ello suponga una valoración del contenido de la ordenanza en cuestión, que es una competencia exclusiva municipal, se informa que la posibilidad de que el Ayuntamiento sancione el incumplimiento por parte de los ciudadanos de sus obligaciones relacionadas con el Padrón municipal se contempla, tal y como indica el Ayuntamiento en su consulta, en el artículo 107 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio.

En concreto la posibilidad de imponer sanciones en el caso de empadronamientos fraudulentos, tanto por parte de quien se empadrona como de quien autoriza el empadronamiento, se ha reflejado anteriormente por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la consulta núm. 9.- *Imposibilidad de imponer al denunciante los costes del procedimiento de baja de oficio* resuelta por la Comisión Permanente en su sesión de 27 de junio de 2012:

*“...*

Lo que sí procedería, en caso de que el Ayuntamiento comprobase que se ha realizado y autorizado un empadronamiento fraudulento con el fin de hacer negocio, sería la sanción tanto de quien se empadrona como de quien autoriza el empadronamiento, en virtud del artículo 107 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, según el cual *La negativa de los españoles y extranjeros que vivan en territorio español a cumplimentar las hojas de inscripción padronal, la falta de firma en éstas, las omisiones o falsedades producidas en las expresadas hojas o en las solicitudes de inscripción, así; como el incumplimiento de las demás obligaciones dimanantes de los preceptos anteriores en relación con el empadronamiento, serán sancionadas por el alcalde conforme al artículo 59 del Real Decreto legislativo 781/1986, de*



*18 de abril, sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad a que hubiera lugar.*

Si bien, con relación a la remisión al citado artículo 59, debe considerarse que actualmente es el artículo 141 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el precepto que fija los límites de las cuantías de las multas por infracción de las Ordenanzas Locales."

En consecuencia, no se aprecia que la imposición de sanciones en estos casos pueda afectar al derecho de *"los españoles...a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional"*, contenido en el artículo 19 de la Constitución española, puesto que el empadronamiento, a diferencia de lugar de residencia, no es una *"elección"* de los ciudadanos, sino que es una obligación establecida en el art. 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>14</sup>, que debe realizarse conforme a los preceptos contenidos en la citada Ley y en el Reglamento de Población, y reflejar la situación real de la residencia en el municipio (una vez elegido libremente su lugar de residencia habitual, el ciudadano tiene la obligación de inscribirse en el Padrón del municipio correspondiente).

---

<sup>14</sup> *"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".*

