



# Consultas de carácter general resueltas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la sesión de 21 de noviembre de 2017

1.- Empadronamiento de un habitante en dos viviendas contiguas en las que reside.

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, establece en su apartado 1. Consideraciones generales, párrafo 2, lo siguiente:

*"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, o en varios domicilios dentro del mismo municipio, deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año".*

En consecuencia, no es posible empadronar a una persona a la vez en dos viviendas distintas del mismo municipio, aunque ambas sean contiguas.

Distinto es el caso en que las dos viviendas, originariamente separadas, actualmente se comuniquen interiormente. En este caso podría acudir 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 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 consecuencia, si se acredita oportunamente la agregación de las viviendas, sería posible empadronar al afectado en lo que se consideraría una sola vivienda, independientemente de cómo se identifique el piso y la letra (por ejemplo, "piso bajo A y B", como propone el Ayuntamiento en este caso), si bien para otorgar efectos retroactivos a esta inscripción deberían cumplirse las condiciones establecidas en el art. 39.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que se transcribe a continuación:

*"Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, así como cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas".*

2.- Consulta sobre el período de validez o caducidad de los certificados de empadronamiento.

Los certificados acreditan la situación del empadronamiento a la fecha de expedición, tal como se refleja en el modelo de *Certificación de Inscripción Padronal* que figura en el Anexo V de 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, cuyo encabezamiento se transcribe a continuación:

*"D. , SECRETARIO DE ESTE AYUNTAMIENTO, CERTIFICO: Que en el Padrón municipal de este municipio figura, en el día de la fecha y en la hoja que se indica, la siguiente inscripción".*

Por lo tanto, los certificados de empadronamiento tienen una validez indefinida y, salvo posibles errores detectados a posteriori, la situación a esa fecha no varía con el paso del tiempo.

En este sentido, la citada Resolución de 30 de enero de 2015, en su apartado 8.1.1 *Certificación y volante de empadronamiento*, párrafos 6 y 7, hace la siguiente puntualización como consecuencia de los desfases que podrían producirse en la recepción de la información:

*"Es notorio que en el actual sistema de gestión padronal una persona puede estar transitoriamente empadronada en dos municipios (según se deduce del art. 70 del Reglamento), y que pueden producirse errores, duplicidades, etc. Estas disfunciones no invalidan la presunción general de exactitud de las certificaciones y volantes, ni originarán responsabilidad especial alguna para los gestores del Padrón.*

*Por ello, ni en las certificaciones ni en los volantes es necesario establecer salvedad alguna con carácter general, ni cláusula alguna de caducidad del documento. La rectificación de las certificaciones erróneas se llevará a cabo por los procedimientos ordinarios de revisión de los actos administrativos (arts. 102*

y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>1)</sup>".

Por otra parte, en el caso planteado, y en relación con la exigencia del certificado para la expedición del DNI, es incierto que se exija un período de validez de los mismos, sino que, según consta en la página web del Ministerio del Interior para la tramitación del DNI<sup>2)</sup>, lo que se exige es un certificado expedido *"con una antelación máxima de tres meses"*, para garantizar de alguna manera que la situación del empadronamiento no haya variado en el momento de la expedición del DNI.

3.- Informe sobre solicitud de anulación por parte de un progenitor del empadronamiento de sus hijos menores realizado a petición de su ex pareja sin su consentimiento y sin haber firmado la declaración responsable, no existiendo aún resolución judicial sobre la guarda y custodia.

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, establece en su apartado 2.2.1 *Representación padronal* las instrucciones generales que rigen el empadronamiento de menores, y que se transcriben en parte a continuación:

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

*No obstante, en los supuestos de separación o divorcio, en virtud de lo establecido por el artículo 156 del Código Civil, la patria potestad se ejercerá por aquel con quien el hijo conviva por lo que, conforme a lo previsto, asimismo, en el artículo 54.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, las inscripciones en el Padrón, o modificaciones de sus datos, se instarán en exclusiva por el progenitor que ostente la guarda y custodia, lo que se deberá acreditar mediante copia de la correspondiente resolución judicial. De la misma manera, en los supuestos de tutela, acogimiento, etc. se deberá aportar copia de la resolución judicial.*

*Cuando se solicite la inscripción o cambio de domicilio de un menor con uno solo de sus progenitores, junto con la cumplimentación de la hoja padronal o formularios para que se notifiquen al Ayuntamiento los datos de inscripción y la aportación del Libro de Familia para reputar válida la representación, se debe exigir la firma de ambos progenitores (siempre y cuando la guarda y custodia del menor no esté confiada en exclusiva al que realiza la solicitud). La firma del otro progenitor no incluido en la hoja padronal podrá recogerse en la misma, si estuviera habilitada para ello, o en una autorización por escrito que acompañe a la hoja padronal.*

<sup>1</sup> Actualmente regulado en los arts. 106 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>2</sup> <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/dni/documentacion-necesaria-para-su-tramitacion>

Cuando excepcionalmente no se disponga de la firma de ambos progenitores deberá aportarse una declaración responsable, firmada por el progenitor que realiza la solicitud, de tener la guarda y custodia del menor y capacidad legal suficiente para hacer la inscripción o el cambio de domicilio en el Padrón municipal, así como de no encontrarse incurso en alguno de los supuestos de hecho previstos en los artículos 103.1. c) o 158.3. c) del Código Civil. En el Anexo I se incluye el modelo de declaración responsable, con efectos legales probatorios, en su caso, de falsedad documental."

Por otra parte, la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento ha tratado en numerosas consultas el tema del empadronamiento de menores de padres separados cuando no existe resolución judicial que se pronuncie sobre la guarda y custodia. Para una relación de las mismas véase la consulta núm. 6.- *Procedencia de un cambio de domicilio de un menor solicitado por la madre, sin autorización del padre, y sin que exista resolución judicial que se pronuncie sobre la guarda y custodia* (sesión de 25 de junio de 2015), que a su vez, citando de una consulta anterior, recuerda lo siguiente:

*"... si no se han dictado por el Juez medidas provisionales atribuyendo la guarda y custodia a uno de los padres, la misma corresponde a los dos...."*

En consecuencia, no corresponde al Ayuntamiento ni a este Consejo resolver sobre cuál debe ser el domicilio de empadronamiento de los menores en supuestos concretos, sino que en caso de desacuerdo entre los progenitores deberán ser estos quienes acudan al juez con el fin de que adopte las medidas oportunas.

Entre tanto cualquiera de los dos progenitores, al compartir la guarda y custodia de los menores, podría solicitar el empadronamiento de los mismos, presentando una declaración responsable (junto con el Libro de familia) en caso de que no disponga de la firma del otro progenitor".

No obstante, en el caso que nos ocupa se dice expresamente que la madre no ha aportado la declaración responsable para el empadronamiento de menores con un solo progenitor, por lo que no se habría seguido el procedimiento previsto en la Resolución de 30 de enero de 2015 para estos supuestos.

En consecuencia, el Ayuntamiento podría considerar la solicitud de anulación de la inscripción padronal de los menores, efectuada por el progenitor sin cuyo consentimiento se realizó la misma, como un recurso potestativo de reposición frente a la resolución del alta de los mismos, regulado en el art. 123 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Para ello, el Ayuntamiento debe tener en cuenta el contenido mínimo descrito en el art. 115.1 de la Ley 39/2015, así como el plazo previsto para la interposición del citado recurso de acuerdo con lo dispuesto en el art. 124 de la Ley 39/2015 y lo relativo a la notificación en los términos previstos en los artículos 40 y siguientes.

Por lo que el Ayuntamiento tiene la obligación de resolver el recurso de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la citada Ley de Procedimiento, teniendo en cuenta para ello las alegaciones que presenten ambos progenitores.

#### 4.- Identificación de extranjeros indocumentados incluidos en programas de acogida humanitaria.

En primer lugar, la documentación remitida suscita dudas sobre la procedencia del empadronamiento de las personas en cuestión, ya que de los mismos se 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.

