



Consultas resueltas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la sesión de 22 de mayo de 2025

1.- Consulta sobre la procedencia del empadronamiento de una menor de 17 años con su padre, recogida de un centro de menores, cuya madre tiene la guarda y custodia en exclusiva; habiendo comparecido la menor ante la Guardia Civil para interponer una denuncia por malos tratos por parte de su madre y el marido de esta; así como si se puede presumir su emancipación por estar muy próxima su mayoría de edad.

El art. 54.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de la Entidades Locales establece que *“Las personas menores de edad no emancipadas tendrán la misma vecindad que los padres que tengan su guarda y custodia o, en su defecto, de sus representantes legales, salvo autorización por escrito de éstos para residir en otro domicilio o municipio”*.

Asimismo, la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, establece en su apartado 2.2.2 *Empadronamiento de menores en un domicilio distinto al de los padres 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:

./..

2.2.2.2 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).”

En el caso que nos ocupa, el padre solicita el empadronamiento de su hija menor, de 17 años, sin aportar la autorización de la madre, que ostenta la guarda y custodia en exclusiva.

No obstante, si bien no se dispone de la documentación que exige la normativa padronal para empadronar a la menor con su padre, no se puede obviar que la misma se encontraba en un centro de menores (adscrito a la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familia e Igualdad) y que quien ha acudido a recogerla ha sido el padre y no la madre, así como que la menor ha interpuesto una denuncia ante la Guardia Civil (acudiendo acompañada por su padre y por un técnico en integración social del citado centro) por malos tratos contra su madre y el marido de esta y que el centro de menores ha entregado a la menor a su padre para que se vaya a vivir con él en su domicilio (se adjunta el

documento de comparecencia para reagrupamiento familiar firmado por la Directora y por la Trabajadora Social del centro, además de por el padre y por la propia menor, a la que en ese momento le faltaban apenas dos meses para cumplir la mayoría de edad).

En consecuencia el Ayuntamiento, como gestor del Padrón municipal en virtud del art. 17. 1 de la Ley /1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, deberá tomar una decisión considerando que lo que debe primar siempre es el interés superior del menor¹, y que la situación es conocida y está amparada por los Servicios Sociales autonómicos.

Por otra parte, respecto a la cuestión de si se puede presumir la emancipación de la menor por faltar dos meses para alcanzar la mayoría de edad, con independencia de esta circunstancia concreta, el Consejo de Empadronamiento se pronunció sobre la posible presunción de la emancipación, con carácter general para los menores mayores de 16 años, en la consulta núm. 1 *“sobre la posibilidad de empadronar a un menor mayor de 16 años con un solo progenitor sin la autorización del otro”*, en su sesión de 11 de noviembre de 2021, que se transcribe a continuación²:

“De acuerdo con 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:

“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” (art. 247 del Código Civil).

*Debe tenerse además en cuenta que, según el art. 243 del Código Civil, “se reputará para todos los efectos como emancipado al hijo mayor de dieciséis años que con el consentimiento de los padres **viviere independiente de éstos**”. 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 16 años aparece inscrito en un domicilio distinto del de sus padres o tutores es precisamente porque tiene su*

¹ Ver por analogía la consulta núm. 2.- *Consulta sobre la procedencia del empadronamiento de un menor con su abuelo materno sin contar con la autorización de los progenitores, ni resolución judicial o administrativa sobre tutela o acogimiento, sino únicamente un “acta de entrega de menores de edad” de la Policía Nacional en la que consta que se hace entrega al abuelo materno del menor indocumentado, habiéndose comprobado por la Policía Local la residencia efectiva del mismo*, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su sesión de 19 de abril de 2023.

² Nota: Se ha actualizado la numeración de los artículos del Código Civil referenciados, conforme figuran actualmente en la Resolución de 17 de febrero de 2020, 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, por la que se modifica la de 17 de febrero de 2020, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del Padrón municipal**, como consecuencia de los cambios introducidos en el Código Civil por 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.



consentimiento para vivir independiente. Por ello es correcto dar de alta en el Padrón a un menor de edad que sea mayor de 16 años sin exigir requisitos o documentos distintos de los que se requieren para cualquier mayor de edad.

Por otra parte, cualquier menor a partir de 16 años podrá solicitar la modificación de sus datos padronales, aportando la documentación correspondiente”.

En consecuencia, como en el supuesto que se plantea el menor convive todavía con uno de sus progenitores, no se puede presumir su emancipación.”.

2.- Consulta sobre la nacionalidad que debe figurar en la inscripción padronal de un menor con pasaporte extranjero, siendo uno de sus progenitores español y habiendo sido inscrito su nacimiento en el Consulado General de España en el país de nacimiento; y si ambos progenitores deben comparecer y firmar la autorización para el empadronamiento en el domicilio del progenitor español.

Al tener un progenitor español, como queda acreditado por el certificado de nacimiento presentado, al menor se le considera español de origen, según el artículo 17.1.a del Código Civil³, y es esta nacionalidad la que prima sobre la extranjera a efectos padronales.

Por otra parte, las instrucciones sobre cómo llevar a cabo el empadronamiento del menor con un solo progenitor se encuentran en el apartado 2.2.1 *Representación legal de menores* 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.

3.- Traslado de un expediente de baja de oficio, por parte de una Sección Provincial, para su valoración por parte de la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento.

De acuerdo con el artículo 92 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio:

“Las Secciones Provinciales conocerán de las discrepancias en materia de padrón municipal que se susciten entre Administraciones cuyo ámbito geográfico esté comprendido en la misma provincia, así como de las altas y bajas de oficio realizadas por los Ayuntamientos de su provincia en los casos previstos en los artículos 72 y 73 de este Reglamento. En caso de empate, decidirá el voto de calidad de su Presidente.

Se someterán a la Comisión Permanente o, en su caso, al Pleno del Consejo de Empadronamiento los conflictos de ámbito provincial que, por causa justificada no hayan podido ser resueltos por la respectiva Sección Provincial.

Las Secciones Provinciales se ajustarán en su funcionamiento a las normas o directrices aprobadas por el Pleno del Consejo de Empadronamiento”.

³ “Son españoles de origen los nacidos de padre o madre españoles”.

Sin embargo, no se aprecia, ni se ha motivado, que en este caso esté suficientemente justificada la remisión del expediente de baja de oficio para su valoración por parte de la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento.

En este sentido, se recuerda que los criterios que deberá tener en cuenta la Sección Provincial para la emisión de su informe se establecen en el artículo 16 del Reglamento de Funcionamiento del Consejo de Empadronamiento, aprobado en la sesión plenaria de 18 de noviembre de 2020, según el cual *“el informe versará, exclusivamente, sobre la acreditación o no en el expediente del cumplimiento o incumplimiento por la persona interesada de los requisitos establecidos en el artículo 54 del Reglamento de Población (residencia habitual, en el caso de menores la vecindad de sus padres o de sus representantes legales y en el caso de personas sin domicilio el informe de los servicios sociales), dependiendo de si se trata de un alta o una baja de oficio respectivamente, así como de la realización del trámite de audiencia”*.

Asimismo, 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, 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.”

Y el apartado 3.3 *Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio* de la citada Resolución:

“Como se ha indicado anteriormente, el Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio y de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio. En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc. e incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón”.

Finalmente, se recuerda que el artículo 16 del Reglamento de Funcionamiento del Consejo de Empadronamiento contempla la posibilidad de que la Sección

Provincial solicite al Ayuntamiento *“información adicional o se acuerde la práctica de las pruebas que se estimen pertinentes”*.

4.- Consulta sobre la aplicabilidad del art. 69.4 de la Ley 39/2015, solicitada por un ciudadano, para la restitución del empadronamiento de su hijo a la situación jurídica anterior a un cambio de domicilio que fue realizado a petición de la madre sin su consentimiento.

El artículo 69.4 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece lo siguiente:

“La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

*Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar **la obligación del interesado** de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.”*

Es decir, en el caso que se plantea, la restitución del empadronamiento del menor a la situación anterior al cambio de domicilio, que fue realizado sin el consentimiento del padre que formula la reclamación, no puede efectuarse por el Ayuntamiento en aplicación del citado artículo 69.4, que se refiere a la restitución **por el interesado** (no por la Administración) que incurrió en inexactitud, falsedad u omisión en la declaración responsable o comunicación. Lo que impone este artículo es la obligación al particular que obtuvo un derecho en base a una declaración responsable falsa o inexacta a cesar en el ejercicio de ese derecho (por ejemplo, dejar de ejercer una actividad para la que obtuvo licencia) y/o, en su caso, a devolver los bienes obtenidos (por ejemplo, el importe de una subvención).

Por el contrario, la restitución del empadronamiento del menor que solicita el padre supondría en realidad la anulación de un acto administrativo (la inscripción del cambio de domicilio en el Padrón), anulación que solo puede hacerse por la Administración (en este caso el Ayuntamiento), si se dan las circunstancias para ello, bien porque, presentado recurso administrativo en tiempo y forma por un interesado contra ese acto, el Ayuntamiento lo estima (arts. 112 a 126 de la Ley 39/2015) o, bien, mediante la revisión de oficio por parte del Ayuntamiento (arts. 106 a 111 de la Ley 39/2015).

No obstante, a la vista de la documentación que consta en el expediente aportado y, en concreto, de las medidas provisionales aprobadas por resolución judicial de 29 de abril de 2024, se observa que en el momento del cambio de domicilio



del menor, solicitado por la madre el 22 de julio de 2024, esta tenía aún la guarda y custodia en exclusiva del mismo (de hecho hasta el 2 de septiembre de 2024 que pasó a ser compartida), y que, de acuerdo con las instrucciones contenidas en el apartado 2.2.1.3.2⁴ 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*, la madre aportó una declaración responsable indicando el motivo de no tener el consentimiento del otro progenitor ("*desacuerdo pendiente de negociación*") y que la falta de empadronamiento podría ocasionar un perjuicio al menor para el inicio del curso escolar.

Además, en las citadas medidas provisionales, cuando se acuerda que la patria potestad seguirá siendo compartida entre ambos progenitores y que "*las decisiones importantes relativas al menor serán adoptadas por ambos progenitores de mutuo acuerdo*", se indica expresamente que una de esas decisiones es "*el cambio de domicilio del menor fuera del municipio de residencia habitual*", mientras que el cambio de domicilio solicitado por la madre ha sido dentro del citado municipio.

Por estos motivos se aprecia que el cambio de domicilio del menor a solicitud de la madre fue tramitado correctamente por el Ayuntamiento y que no procedería la anulación de este ni la restitución del empadronamiento del menor a la situación anterior, tal y como solicita el padre.

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

5.1 Validez de documentos no apostillados para empadronar a menores extranjeros y autorización de salida por motivos vacacionales.

5.1.1 La necesidad de apostilla para dar validez a los documentos expedidos por autoridades extranjeras (Países firmantes del Convenio de la Haya) a efectos de inscripción en el Padrón municipal (Libros de familia y Certificados de nacimiento).

⁴ **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.**

El solicitante deberá aportar una declaración responsable conforme al modelo que figura como anexo II, indicando que tiene atribuida en exclusiva la guarda y custodia del menor (adjuntar resolución judicial) y se encuentra en uno de los siguientes supuestos:

a) Que no puede aportar el consentimiento del otro progenitor, pero se puede producir una afección a los derechos del menor y se ha interpuesto procedimiento judicial para obtener la autorización judicial pertinente (adjuntar documentación acreditativa),

b) Que no puede aportar consentimiento del otro progenitor porque la sentencia se dictó en rebeldía o el otro progenitor está en paradero desconocido y no se está cumpliendo el régimen de visitas en ninguno de los dos casos, o

c) Que no puede aportar el consentimiento del otro progenitor por imposibilidad manifiesta para recabarlo y se puede producir un perjuicio para el menor.

Con carácter general, los documentos públicos extranjeros, incluidos los certificados de nacimiento, tienen que estar legalizados y traducidos para que tengan validez en España.

La Apostilla de La Haya es un trámite que simplifica la legalización de documentos públicos. Consiste en la estampación de un solo sello y firma en el documento y es válido para los Estados firmantes del Convenio de La Haya de 5 de octubre de 1961.

En el ámbito de la Unión Europea, en virtud de lo establecido en el *REGLAMENTO (UE) 2016/1191 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 6 de julio de 2016 por el que se facilita la libre circulación de los ciudadanos simplificando los requisitos de presentación de determinados documentos públicos en la Unión Europea y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 1024/2012⁵, los documentos expedidos por las autoridades de un Estado miembro (de la UE) de conformidad con su Derecho nacional, que han de ser presentados a las autoridades de otro Estado miembro y cuyo principal objetivo es establecer uno o varios de los hechos enumerados en el art. 2 del Reglamento (nacimiento, defunción, estado civil, filiación, domicilio, residencia, nacionalidad...), están exentos de toda forma de legalización y trámite similar (art. 4⁶). Además, en estos casos tampoco es necesaria su traducción si van acompañados de un impreso estándar multilingüe (artículo 6.1.b⁷).*

No obstante, para más información véase la siguiente página web del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación:

<https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/Paginas/Legalizacion-y-apostilla.aspx>

5.1.2. Qué valor atribuir, a efectos de empadronamiento, a la autorización de salida del país de un menor, acompañado de uno de los progenitores, cuando autoriza dicha salida el progenitor que permanece en el extranjero y figura en la autorización que esta lo es únicamente por motivos vacacionales, con indicación de la fecha de retorno a su país, y el progenitor acompañante solicita el empadronamiento suyo y del menor antes de dicha fecha, careciendo de cualquier documento que acredite el consentimiento del otro progenitor para permanecer o empadronarse en el lugar de vacaciones.

5.1.3. Qué valor atribuir, a efectos de empadronamiento, a la autorización de salida del país de un menor, acompañado de uno de los progenitores, cuando

⁵ <https://www.boe.es/doue/2016/200/L00001-00136.pdf>

⁶ Los documentos públicos a los que se aplica el presente Reglamento y sus copias certificadas quedarán exentos de toda forma de legalización y trámite similar.

⁷ No se exigirá una traducción en los casos en que:

b) un documento público relativo al nacimiento, al hecho de que una persona está viva, a la defunción, al matrimonio (incluidos la capacidad para contraer matrimonio y el estado civil), a la unión de hecho registrada (incluidas la capacidad para inscribirse como miembro de una unión de hecho y la condición de miembro de una unión de hecho registrada), al domicilio o la residencia, o a la ausencia de antecedentes penales vaya acompañado, de conformidad con las condiciones establecidas en el presente Reglamento, de un impreso estándar multilingüe, siempre que la autoridad a la que se presente dicho documento considere que la información incluida en el impreso es suficiente para tramitar el documento público.

autoriza dicha salida el progenitor que permanece en el extranjero y figura en la autorización que esta lo es únicamente por motivos vacacionales, con indicación de la fecha de retorno a su país, y el progenitor acompañante solicita el empadronamiento suyo y del menor vencida la fecha de retorno, manifestando el progenitor solicitante que el menor se encuentra en el municipio pero careciendo de cualquier documento que acredite el consentimiento del otro progenitor para permanecer o empadronarse en el lugar de vacaciones.

La Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, en su sesión de 5 de octubre de 2022, informó la consulta núm. 3.- *Planteamiento de cuestiones teóricas o hipotéticas al Consejo de Empadronamiento*, que se transcribe a continuación:

“Si bien una de las funciones atribuidas al Consejo de Empadronamiento es la de informar “cuantas otras cuestiones relacionadas con el empadronamiento puedan proponer o plantear las Administraciones públicas” (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), dichas cuestiones deben versar sobre casos reales, y no hipotéticos ni teóricos”.

A la vista de la redacción de las consultas 1.2 y 1.3 se deduce que, en realidad, se están planteando distintas situaciones hipotéticas o teóricas en relación con el empadronamiento de un menor extranjero con un solo progenitor, por lo que no procede la emisión de un informe al respecto por parte de la Comisión Permanente, salvo que se aporte documentación específica sobre algún supuesto en concreto.

No obstante, en ninguno de los supuestos planteados existe el consentimiento de ambos progenitores para el empadronamiento del menor, por lo que sería de aplicación el apartado 2.2.1.3 *Empadronamiento con uno solo de los progenitores cuando no hay consentimiento de ambos ni autorización judicial* 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.

5.2. Procedencia del empadronamiento en una vivienda cuando existe un requerimiento de desahucio de la misma por falta de pago.

5.2.1 Conveniencia de llevar a cabo un empadronamiento cuando existe iniciado un procedimiento de desahucio con lanzamiento inminente de la vivienda en la que se solicita el empadronamiento.

La Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento ya se ha pronunciado sobre situaciones similares en las consultas núm. 18.- *Procedencia del empadronamiento cuando existe un requerimiento de desahucio por falta de pago* (sesión de 27 de junio de 2012⁸) y más recientemente en la núm. 1.- *Consulta sobre el procedimiento a seguir en relación con la solicitud de empadronamiento de varias personas en un domicilio ocupado, habiendo presentado otra persona empadronada en esa vivienda, que previamente*

⁸ <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/A270612.HTML#018>

también la ocupaba de forma ilegal, una solicitud ante el Ayuntamiento para que deniegue el empadronamiento a los nuevos solicitantes, teniendo el Ayuntamiento conocimiento de que se va a celebrar juicio en breve (sesión de 16 de noviembre de 2022⁹).

En este caso, si al Ayuntamiento le consta que se ha iniciado un procedimiento de desahucio que pudiera alterar en breve la situación de residencia “de hecho” en la vivienda, se recuerda que puede agotar el plazo de tres meses para resolver la solicitud de empadronamiento, conforme a lo que establecen 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, que se transcriben a continuación:

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.

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.

5.2.2 Qué notas deben darse para entender un domicilio como habitual.

⁹ <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/A161122.HTML#001>

Si se refiere a los requisitos o instrucciones para acreditar que se trata del domicilio habitual, estos se encuentran recogidos, con carácter general, en el apartado 2.3 *Documentación acreditativa del domicilio de residencia* de la citada Resolución de 17 de febrero de 2020.

5.3. Procedencia del empadronamiento en autocaravana.

5.3.1 La procedencia de empadronamiento en una autocaravana estacionada habitualmente en un área de autocaravanas, siendo designado a efecto de notificaciones un apartado postal.

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:

“Como se ha indicado anteriormente, el Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio y de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio. En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc. e incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón.

Las situaciones más extremas pueden plantear la duda sobre la procedencia o no de su constancia en el Padrón municipal. El criterio que debe presidir esta decisión viene determinado por la posibilidad o imposibilidad de dirigir al empadronado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción. En el caso de que sea razonable esperar que esa comunicación llegue a conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección.

La correcta aplicación de este criterio determina, por un lado, que se deba aceptar como domicilio cualquier dirección donde efectivamente vivan los vecinos, y, por otro, que pueda y deba recurrirse a un «domicilio ficticio» en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida de los Servicios Sociales correspondientes...”

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. 6.- *Consulta sobre la procedencia del empadronamiento en una autocaravana situada en la vía pública*, resuelta en la sesión de 20 de noviembre de 2024; la 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 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.

Respecto a la posibilidad de designar un apartado postal a efecto de notificaciones, se recuerda que el apartado 14.3 *Callejeros de Sección* de la Resolución de 17 de febrero de 2020 establece lo siguiente:

"Se define la pseudovía como aquello que complementa o sustituye a la vía.

Son ejemplos de pseudovía que complementa a la vía: la denominación del edificio o construcción, el buzón o apartado de correos.

Son ejemplos de pseudovía que sustituye a la vía: el nombre del paraje o lugar donde se encuentra ubicada la construcción".

En consecuencia, se puede hacer constar en el campo "vía" la que corresponda al lugar en el que se encuentra aparcada la caravana de manera habitual y en el campo "pseudovía" el apartado postal, junto con el resto de la información complementaria que se estime oportuna.

5.3.2 Si el mero hecho del estacionamiento habitual equivale a residencia habitual o cómo acreditar tal coincidencia.

El Ayuntamiento debería efectuar las comprobaciones necesarias, en virtud del art. 17.2¹⁰ de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y si confirma la residencia habitual del interesado en el municipio en las proximidades de la dirección indicada, procedería el empadronamiento en la misma, independientemente de que la caravana no siempre pueda aparcarse exactamente en el mismo lugar de la vía pública (ver consulta núm. 6.- *Consulta sobre la procedencia del empadronamiento en una autocaravana situada en la vía pública*, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su sesión de 20 de noviembre de 2024, citada en el apartado anterior).

En este sentido, se recuerda que el Ayuntamiento dispone de un plazo de tres meses para efectuar las citadas comprobaciones, conforme a lo que establecen 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.

6.- Consulta sobre la procedencia del empadronamiento de tres menores con su madre (hijos de dos progenitores distintos), que ostenta la guarda y custodia en exclusiva de los mismos, habiendo firmado sendas declaraciones responsables por no disponer del consentimiento de los otros progenitores, ante la oposición expresada verbalmente por teléfono por uno de los padres y por escrito del otro.

¹⁰ 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.

De la documentación aportada se deduce que se está en el supuesto contemplado en el apartado 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*, 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, que se transcribe a continuación:

"El solicitante deberá aportar una declaración responsable conforme al modelo que figura como anexo II, indicando que tiene atribuida en exclusiva la guarda y custodia del menor (adjuntar resolución judicial) y se encuentra en uno de los siguientes supuestos:

a) Que no puede aportar el consentimiento del otro progenitor, pero se puede producir una afeción a los derechos del menor y se ha interpuesto procedimiento judicial para obtener la autorización judicial pertinente (adjuntar documentación acreditativa),

b) Que no puede aportar consentimiento del otro progenitor porque la sentencia se dictó en rebeldía o el otro progenitor está en paradero desconocido y no se está cumpliendo el régimen de visitas en ninguno de los dos casos, o

c) Que no puede aportar el consentimiento del otro progenitor por imposibilidad manifiesta para recabarlo y se puede producir un perjuicio para el menor."

En el caso que nos ocupa la solicitante tiene tres hijos de dos progenitores distintos, dándose las siguientes situaciones:

- 1) Para el hijo de uno de los progenitores, la madre aporta copia de la sentencia de divorcio del año 2019 que le otorga la guarda y custodia en exclusiva de este, junto con una declaración responsable en la que afirma que no puede aportar el consentimiento del otro progenitor *"porque está en paradero desconocido y no está cumpliendo el régimen de visitas"*. El Ayuntamiento indica que la sentencia no es firme, pero el plazo de recurso de apelación era de veinte días desde su notificación, habiendo transcurridos cinco años desde que fue dictada. Además, de su lectura se deduce que el divorcio fue de mutuo acuerdo, salvo por la cuestión referente al pago de los desplazamientos en el régimen de visitas, sin controversia respecto a la atribución de la guarda y custodia para la madre. Y, aunque se concreta que el padre debe recoger al menor *en el domicilio que viva habitualmente -el domicilio de la madre en XXX en YYY-* no se establece que este no pueda alterarse.

El Ayuntamiento afirma que el padre ha manifestado por teléfono que no da su consentimiento para el empadronamiento de su hijo menor en el municipio, pero no consta que haya presentado ningún escrito ni formulado alegaciones.

- 2) Para las otras dos hijas menores del otro progenitor, la madre aporta copia de un auto judicial de febrero de 2024 de concesión de orden de protección por un presunto delito de malos tratos, con medidas de alejamiento y prohibición de comunicación del investigado con la afectada por cualquier medio *"hasta que recaiga resolución firme"*. Asimismo, el auto otorga la guarda y custodia de las menores a la madre, mantiene la patria potestad compartida por ambos progenitores, atribuye el domicilio familiar a la madre y los menores y establece un régimen de visitas respecto del padre, entre otras medidas, disponiendo que *"estas medidas tendrán una duración de 30 días pudiendo prorrogarse en caso de interponerse el procedimiento civil"*. La madre adjunta una declaración responsable en la que afirma también que *"no puede aportar el consentimiento del otro progenitor porque está en paradero desconocido y no está cumpliendo el régimen de visitas"*.

El padre presenta un escrito en el Ayuntamiento en el que afirma que no ha dado su consentimiento para el empadronamiento de sus hijas en el citado municipio y que la madre no dispone de ninguna resolución para efectuar dicho empadronamiento. No obstante, señala también que el caso está *"pendiente de que por parte de los Juzgados de Primera Instancia de XXX se proceda a dictar la consiguiente resolución"*.

En consecuencia, el Ayuntamiento, como gestor del Padrón municipal en virtud del art. 17.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local¹¹, deberá tener en cuenta que de conformidad con el art. 154 del Código Civil la patria potestad es compartida por ambos progenitores y comprende los deberes y facultades de: *"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"*, como así mismo consta en el Anexo II 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, que la solicitante ha declarado conocer, mediante la firma del mismo.

Por ello, el Ayuntamiento debe valorar si la documentación aportada y los motivos expuestos en las declaraciones responsables justifican el empadronamiento de los menores con la madre, sin el consentimiento de los otros progenitores ni autorización judicial, teniendo en cuenta los perjuicios que la denegación del empadronamiento puede causar a los menores.

7.- Consulta sobre la procedencia del informe de la Sección Provincial del Consejo de Empadronamiento relativo a un expediente de baja de oficio de un menor, iniciado a raíz de una petición del padre, por haber sido empadronado por la madre sin su autorización expresa, un día antes de la firma del convenio regulador, en la que se le otorgaba temporalmente a ella la guarda y custodia en exclusiva del menor.

¹¹ "La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado".

Respecto a la primera cuestión, relativa a la competencia de la citada Sección Provincial para emitir informe vinculante al expediente de baja de oficio remitido por el Ayuntamiento, 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, establece que *"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"*.

Por tanto, el informe de la Sección Provincial del Consejo de Empadronamiento, previsto en el art. 92 del Reglamento de Población, solo es preceptivo cuando no exista la conformidad del interesado. En este caso, el interesado objeto de la baja es un menor, por lo que corresponde a sus progenitores que ostentan la patria potestad su representación legal y pronunciarse al respecto; habiendo manifestado ambos progenitores posturas encontradas, una de ellas contraria a la baja, no puede entenderse que haya *"conformidad con la baja"* en tanto que, de acuerdo con lo establecido en el art. 154 del Código Civil las decisiones sobre la residencia de los menores han de adoptarse *"con el consentimiento de ambos progenitores"*. Consecuentemente, **es procedente** la emisión del informe vinculante por parte de la Sección.

Por otro lado, por lo que se refiere al inicio del expediente de baja de oficio por parte del Ayuntamiento, habría que señalar que, en virtud del mencionado art. 72 del Reglamento de Población, *"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."*

Los requisitos que establece el art. 54 son tener la residencia habitual en el municipio y, para las personas menores de edad no emancipadas, tener la misma vecindad *que los padres que tengan su guarda y custodia o, en su defecto, de sus representantes legales, salvo autorización por escrito de éstos para residir en otro domicilio o municipio*.

Además, para la tramitación del expediente de baja de oficio, según se dispone en el apartado 5.2.4.1 *Bajas de oficio* 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, *"el Ayuntamiento notificará al afectado el requisito incumplido y le hará saber la incoación de oficio del expediente para proceder a darle de baja en el Padrón de su municipio por no residir habitualmente en el mismo"¹² y que, contra esta presunción, el interesado podrá, en el plazo que se señale, no superior a quince días ni inferior a diez, manifestar si está o no de acuerdo con la baja*.

A este respecto, el Ayuntamiento no ha señalado cuáles son los requisitos incumplidos del artículo 54 y, del expediente aportado, no se deduce que se

¹² En el caso de personas menores debería concretarse si el requisito incumplido es también no tener la vecindad de los progenitores que tengan su guarda y custodia o, en su defecto, de sus representantes legales, salvo autorización por escrito de éstos para residir en otro domicilio o municipio.

incumplan tales requisitos, porque el menor está residiendo en el municipio con la madre, desde la ruptura del matrimonio en agosto de 2023, quien asimismo tiene atribuida la guarda y custodia en virtud del convenio regulador firmado el 20 de marzo de 2024 y ratificado mediante sentencia judicial de fecha 18-10-2024, hasta el 1 de julio de 2024, momento a partir del cual la guarda y custodia pasó a ser compartida.

Por tanto, para alterar la residencia habitual, y consiguiente empadronamiento del menor, a partir del 1 de julio de 2024, se requiere el consentimiento de ambos progenitores o una resolución judicial.

Del convenio regulador aportado se deduce, además, que el empadronamiento en XXX no es contrario a lo establecido en el propio convenio suscrito por ambos progenitores, puesto que este se llevó a cabo en el mismo domicilio reflejado en el convenio:

En la disposición tercera se establece “la guarda y custodia del menor tal como se viene haciendo desde agosto del 2023, fecha en la que se produce la ruptura de hecho del matrimonio, será ejercida de forma individual en favor de la progenitora materna hasta el mes de junio del año 2024 este inclusive.

En el mes de julio de 2024 ...ambas partes determinan que ejercerán un sistema de guarda y custodia del menor de forma compartida por ambos progenitores.

En la cláusula octava se establece “USO DEL DOMICILIO CONYUGAL Y AJUAR DOMESTICO: El padre continuará residiendo en la vivienda familiar sita en ..., atribuyéndose a favor del mismo su uso y disfrute. La madre reside actualmente en el domicilio sito en XXX..., PASANDO DESDE ESTE MOMENTO A RESIDIR IGUALMENTE CON EL HIJO EN COMUN

En el plan de parentalidad firmado el 20 de marzo de 2024 igualmente, se establece en su cláusula A: DECISIONES RELATIVAS A LA GUARDA Y AL LUGAR EN EL QUE VIVIRA HABITUALMENTE EL HIJO. Dado que se acuerda un régimen de guarda y custodia individual en favor de la progenitora materna hasta el día 1 de julio de 2024 el menor actualmente y hasta esa fecha residirá en XXX, concretamente en el domiciliode la madre.

Con posterioridad y a partir del 1 de julio de 2024 que se iniciara la guarda y custodia compartida entre ambos progenitores y el menor irá alternando el domicilio semanalmente.

H.- DECISIONES RELATIVAS AL CAMBIO DE DOMICILIO Y A OTRAS CUESTIONES RELEVANTES 1.- *Cada progenitor deberá comunicar al otro, con un preaviso mínimo de 30 días, su intención de cambiar de domicilio habitual.*

Por consiguiente, respecto a las cuestiones segunda y tercera, relativas a cómo debería influir en la resolución del caso el hecho de que la madre solicitara el empadronamiento de su hijo un día antes (19 de marzo de 2024) de la fecha de la firma del convenio regulador (20 de marzo de 2024), en el que se le otorgaba la guarda y custodia en exclusiva del menor hasta final del mes de junio de 2024, y de que no exista una autorización expresa del padre para este empadronamiento, se debe indicar que en el citado convenio se establece que el



menor estaba residiendo con su madre desde agosto de 2023, fecha en la que se produjo la ruptura de hecho del matrimonio, indicándose expresamente cuál era el domicilio actual de la madre, en el que residiría igualmente con el hijo en común, domicilio que es el mismo en el que solicitó su empadronamiento.

En consecuencia, el 19 de marzo de 2024, fecha en la que la madre solicitó el empadronamiento de su hijo, no se produjo ningún cambio real de la residencia ni del domicilio habitual del menor con el desconocimiento del padre, que firmó justo al día siguiente el convenio regulador acordando con la madre que ese era precisamente el domicilio de residencia de su hijo (pues el empadronamiento es una obligación que no puede desvincularse del municipio de residencia habitual y, en el caso de los menores, con el progenitor que ostenta su guarda y custodia, que en esos momentos estaba atribuida en exclusiva a la madre), comprometiéndose a notificarse mutuamente cualquier cambio de domicilio.

En este sentido, el artículo 154 del Código Civil, en su redacción dada por la disposición final segunda de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, incluye entre las funciones que comprende la patria potestad la de *"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"*, no habiéndose producido en este caso, por el mero empadronamiento del menor en el lugar que ya estaba residiendo, ninguna modificación de su lugar de residencia, que es el reconocido y pactado por ambos progenitores.

Se puede concluir entonces que el empadronamiento se llevó a cabo cumpliendo lo previsto en el art. 54.2 del Reglamento de Población, por cuanto el menor convivía con la madre en ese municipio, quien tenía la guarda y custodia del menor en ese momento, y tampoco se habría incumplido lo previsto en el art. 154 del Código Civil con respecto a la decisión del lugar de residencia habitual con el consentimiento de ambos progenitores, puesto que el empadronamiento se solicitó en el domicilio que se contempla en la sentencia de divorcio y el convenio regulador. Por consiguiente, no procedería realizar una baja de oficio en tanto que lo que hizo la madre fue adecuar el empadronamiento de su hijo a lo establecido reglamentariamente.

Finalmente, respecto a la situación actual del menor, puesto que ambos progenitores tienen la guarda y custodia compartida, para modificar el empadronamiento deberían ponerse de acuerdo o presentar una nueva resolución judicial que se pronuncie expresamente sobre el empadronamiento, y no llevarse a cabo ninguna modificación en tanto no se aporte alguno de los documentos anteriores, como se establece en el apartado 2.2.1.4 *Empadronamiento cuando existe una resolución judicial que establece la guarda y custodia compartida por ambos progenitores*, 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 municipal¹³.

¹³ 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

8.- Criterios para el empadronamiento en una finca perteneciente a dos municipios distintos.

Con motivo de la realización de los censos de población y viviendas, así como de edificios y locales, y las renovaciones padronales, tradicionalmente se llevaban a cabo unos trabajos preparatorios, conocidos como *trabajos preliminares*, que comprendían la revisión de las entidades y núcleos de población existentes en el término municipal, así como la rotulación de vías urbanas y numeración de edificios, la revisión de las secciones estadísticas en que estuviera dividido el mismo y la puesta al día de los callejeros y la planimetría, para facilitar la recogida censal y de las hojas padronales.

Uno de los objetivos de estos trabajos era que ***“ninguna vivienda o edificio podrá pertenecer simultáneamente a dos o más entidades”*** (por tanto con mayor motivo a distintos municipios), estableciéndose para evitarlo los criterios para la numeración de los edificios, así como que ***“en los casos en que exista duplicidad o indeterminación en la identificación de una vivienda o local será preciso realizar las modificaciones oportunas con el fin de eliminar cualquier tipo de ambigüedad.”***¹⁴

Tras la modificación del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, mediante el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, la realización de estos trabajos se reflejó en los artículos 75 y 76 del Reglamento de Población, para ser efectuados de forma continua.

Así, en el artículo 75 del Reglamento de Población se establece que los Ayuntamientos mantendrán actualizadas la nomenclatura y rotulación de las vías públicas, y la *numeración de los edificios*, y en el artículo 76, que los Ayuntamientos revisarán, al menos una vez al año, la relación de entidades y núcleos de población y la división en secciones del término municipal, de acuerdo con las definiciones e instrucciones que establezcan las disposiciones legales que regulen estas materias y las remitirán al Instituto Nacional de Estadística para su comprobación.

Al respecto, las instrucciones de referencia actualmente son las que se reflejan en el apartado 14. *Expedientes de territorio*, y en concreto en el 14.5 *Numeración de edificios*, 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, al establecer que *“Los Ayuntamientos deberán mantener actualizada la numeración de los edificios,*

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.

¹⁴ Ver por ej. la Orden sobre los trabajos preliminares de los censos de 1990-91 y la renovación padronal de 1991, apartado Definiciones y Anexo III Numeración de edificios: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1989-23351>

tanto en las vías pertenecientes a núcleos de población como en la parte diseminada, debiendo estar fijado en cada uno el número que le corresponda..."

Y, entre los criterios que se tendrán en cuenta para la numeración de edificios, en su apartado a) figura el siguiente: **"En las vías urbanas deberá estar numerada toda entrada principal e independiente que dé acceso a viviendas y/o locales, cualquiera que sea su uso. Se podrán numerar las entradas accesorias o bajos como tiendas, garajes, dependencias agrícolas, bodegas y otras, las cuales se entiende que tienen el mismo número que la entrada principal que les corresponde, con un calificador añadido. Cuando en una vía urbana existan laterales o traseras de edificios ya numerados en otras vías, como tiendas, garajes u otros, cuyo único acceso sea por dicho lateral o trasera se recomienda la numeración del edificio, teniendo dicho número el carácter de accesorio"**.

En consecuencia, en la medida que es necesario numerar cada entrada principal e independiente que dé acceso a las viviendas, el criterio a seguir sería empadronar en el municipio donde está ubicada la entrada principal, cuando este sea el único acceso a la vivienda.

Para el caso concreto consultado, en tanto no se modifiquen los límites territoriales de ambos municipios y el único acceso a la vivienda se encuentre en una vía del municipio de XXX, procedería el alta del solicitante en el Padrón de dicho municipio.

9.- Consultas sobre la procedencia de iniciar un expediente de revisión de oficio por el empadronamiento de un menor con su madre, que aporta denuncia contra el padre por supuestos delitos de agresión sexual al menor, junto con una declaración responsable y un auto que establece la guarda y custodia compartida, habiendo solicitado el padre la nulidad del empadronamiento y habiendo comprobado la Policía Local la residencia del menor con su madre; y sobre el empadronamiento de menores sin consentimiento del otro progenitor con un informe de la Policía Local que acredite la residencia efectiva .

Examinado el expediente se comprueba que con fecha 7 de agosto de 2024 la madre solicita el alta de su hijo menor de edad en el Padrón adjuntando una declaración responsable, en la que indica que no puede recabar la autorización del padre porque *"está esperando nuevo juicio y medidas denegadas de orden de alejamiento"* y que la falta de empadronamiento puede producir un perjuicio a su hijo, así como un auto judicial de 2022 que establece la guarda y custodia compartida del menor entre los dos progenitores.

Asimismo, adjunta una diligencia de inicio de infracción penal mediante comparecencia ante la Guardia Civil, de fecha 25 de marzo de 2024, denunciando un supuesto delito de agresión sexual al menor por parte del padre y una nueva diligencia de comparecencia de fecha 14 de abril de 2024 manifestando que, a raíz de la denuncia anterior, se había celebrado un juicio rápido el 27 de marzo de 2024 *"en el que no se adoptaron las medidas cautelares solicitadas por la Fiscal ni tampoco observó el Juez la existencia de indicios que acreditasen la existencia del delito denunciado, resultado finalmente que el asunto quedó sobreseído o archivado, pero con la posibilidad de recurso por parte de la dicente, quien el 1 de abril de 2024 realizó una comparecencia ante el miso*

Juzgado solicitando la suspensión del plazo de recurrir hasta que no se le designase abogado de oficio para poder interponer dicho recurso". Asimismo, en esta segunda comparecencia manifiesta que se encuentra en la tesitura de tener que elegir entre cumplir con la resolución judicial que establece la guarda y custodia compartida o proteger a su hijo, y que, por el momento, no va a entregar a su hijo a su padre en tanto no se garantice su seguridad e integridad.

Con fecha 8 de agosto de 2024 el Ayuntamiento solicita un informe a la Policía Local, el cual que fue expedido el 14 de agosto de 2024, haciéndose constar en el mismo que existe la vivienda objeto de empadronamiento y que dicho domicilio es la residencia habitual del afectado menor de edad.

Con fecha 3 de septiembre de 2024, mediante decreto de la Alcaldía, se acuerda conceder el alta por cambio de residencia al afectado menor de edad con fecha de efectos del día correspondiente a la fecha de la solicitud (7 de agosto de 2024).

El 31 de octubre de 2024 el padre del menor solicita al Ayuntamiento una copia del expediente de alta de su hijo en el Padrón y, tras solicitar un informe al Delegado de Protección de Datos del Ayuntamiento, se atiende su petición el 24 de marzo de 2025. Asimismo el padre presentó un escrito, con fecha 14 de noviembre de 2024, solicitando la nulidad (*otrosí* como recurso de reposición) del cambio de residencia y empadronamiento de su hijo por haberse efectuado con la solicitud de uno solo de los progenitores, sin el consentimiento del otro, y manifestando que se ha incumplido la instrucción del apartado 2.2.1.4 *Empadronamiento cuando existe una resolución judicial que establece la guarda y custodia compartida por ambos progenitores*, 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, según la 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".

Tras esta exposición de los hechos, y en contestación a la primera pregunta planteada por el Ayuntamiento, sobre ***la procedencia de iniciar un expediente de revisión de oficio de la inscripción del menor por incurrir en causa de nulidad, dado que la misma se efectúa previa verificación de la residencia en el domicilio señalado en la solicitud por parte de la Policía Local de este municipio***, se informa que, aunque la revisión de oficio es una posibilidad que corresponde valorar al propio Ayuntamiento, como gestor del Padrón en virtud del artículo 17.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el padre indica también en su escrito de reclamación la posibilidad de que la Administración considere este *"como recurso de reposición, que se resuelva conforme a normas y plazos que regulan dicho recurso"*.



En este mismo sentido se ha pronunciado el Consejo de Empadronamiento en reiteradas ocasiones en que un progenitor solicita la anulación del empadronamiento de su hijo menor de edad porque se ha llevado a cabo sin su consentimiento. Véase, por ejemplo, la consulta núm. 8.- *Anulación del empadronamiento de dos menores realizado por uno de los progenitores, aportando una resolución judicial que le atribuía la guarda y custodia, cuando en realidad estaba en vigor una resolución posterior que establecía la guarda y custodia compartida para ambos progenitores*, resuelta en la sesión de 4 de julio de 2018, que a su vez cita otras anteriores, y que se transcribe en parte a continuación, con las referencias a la Ley del Procedimiento Administrativo Común actualizadas:

“El Consejo de Empadronamiento se ha pronunciado recientemente sobre la forma de proceder en estos casos. Véase, por ejemplo, la consulta núm. 5.- Consulta sobre la posibilidad del empadronamiento de un menor solicitado por un solo progenitor en un supuesto de guarda y custodia compartida muy equilibrada, resuelta en la sesión de 28 de junio de 2017, y la núm. 8.- Menores empadronados por un solo progenitor, sin consentimiento del otro, en situaciones de guarda y custodia compartida muy equilibrada, resuelta en su sesión de 23 de junio de 2016. En esta última se establecía, en parte, lo siguiente:

Respecto al caso planteado, la solicitud de anulación de la inscripción padronal de los menores, efectuada por el progenitor sin cuyo consentimiento se realizó la misma, cabría calificarla como un recurso potestativo de reposición frente a la resolución del alta de los menores, regulado en el artículo 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 citada Ley, así como el plazo previsto para la interposición del citado recurso de acuerdo con lo dispuesto en el art. 124 y lo relativo a la notificación en los términos previstos en los artículos 40 y siguientes del mismo texto legal.

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 presentadas por la madre de los dos menores, así como las efectuadas por el padre formuladas en el trámite de audiencia previo.

El plazo de interposición del citado recurso debe entenderse desde el momento que el progenitor tiene conocimiento de que el empadronamiento se ha llevado a cabo sin su consentimiento.”



En cualquier caso, procedería dar audiencia a ambos progenitores, de manera que la madre tenga la oportunidad de acreditar si efectivamente interpuso recurso contra la resolución judicial de 27 de marzo de 2024, que archivó el caso por no apreciar indicios que acreditaran la existencia del delito denunciado, o si existe un nuevo procedimiento judicial al respecto. De igual modo, el padre podrá efectuar las alegaciones que estime oportunas.

En relación con la segunda cuestión, relativa a **la posibilidad de proceder a la inscripción padronal de un menor en el domicilio de uno de los progenitores sin**

consentimiento del otro progenitor con la emisión de informe de la Policía Local que acredite la residencia efectiva, se recuerda que el empadronamiento de los menores de edad se rige por lo establecido en el artículo 54.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, *“Las personas menores de edad no emancipadas tendrán la misma vecindad que los padres que tengan su guarda y custodia o, en su defecto, de sus representantes legales, salvo autorización por escrito de éstos para residir en otro domicilio o municipio”*.

Y, en particular, para los casos de guarda y custodia compartida deben seguirse las instrucciones del citado apartado 2.2.1.4 de la Resolución de 17 de febrero de 2020, dictadas según el criterio establecido por el Consejo de Empadronamiento, ya en 2011, que reproduce a su vez el aplicado en la Instrucción de la Fiscalía General del Estado 1/2006, de 7 de marzo, *sobre la guarda y custodia compartida y el empadronamiento de los hijos menores* (ver consulta núm.1.- *Cambios de domicilio o residencia de menores cuyos progenitores tienen custodia compartida muy equilibrada* resuelta por la Comisión Permanente en la Sesión de 29 de junio de 2011) motivado porque, en estos supuestos, **no existe un mayor tiempo de residencia con uno de los progenitores que permita determinar claramente el municipio/domicilio de empadronamiento (salvo que se esté incumpliendo el convenio regulador)**, así como para evitar los continuos cambios de empadronamiento.

Asimismo, tras la modificación del art. 154 del Código Civil, que incluye entre las funciones que comprende la patria potestad la de *“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”*, **estas instrucciones deben aplicarse con mayor motivo.**

10.- Consultas sobre cómo proceder en el caso de solicitudes de alta en el Padrón de personas extranjeras, provenientes de centros de acogida de menores extranjeros no acompañados (MENAS), que han cumplido la mayoría de edad antes de dicha solicitud, pero están en el plazo de los 90 días posteriores para solicitar la renovación o una autorización de residencia; y posibilidad de verificación de su identidad a través del SVDI.

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, incluye en su relación de documentos que pueden considerarse válidos para la identificación a efectos padronales la *“Ficha de inscripción MENA (Menor Extranjero No Acompañado) expedida por el Ministerio del Interior”*.

Estas fichas se expiden en virtud del Apartado primero *Documentación de MENA* del CAPÍTULO VI del **Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados**¹⁵, que en su apartado primero. *Documentación provisional*, dice lo siguiente:

¹⁵ Ver Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del citado Protocolo, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-10515>

“La unidad policial de extranjería actuante del CNP, en el plazo máximo de 72 horas, remitirá a la Entidad pública de protección de menores y al Director del Centro de protección de menores donde esté ingresado el menor la «ficha de inscripción MENA» o documento identificativo equivalente que se prevea en un futuro en las instrucciones del Secretario de Estado de Seguridad.

*Dicha ficha servirá para que **el menor pueda identificarse**”.*

En consecuencia, si bien estas fichas no tienen ninguna fecha de validez o caducidad, tienen **carácter provisional**, y únicamente sirven para la identificación de sus titulares mientras son menores de edad, debiendo presentar, a partir de la mayoría de edad, los documentos de identidad que se exigen con carácter general (tarjeta de identidad de extranjero, pasaporte o el resto de los contemplados en el citado apartado 2.1 de la Resolución de 17 de febrero de 2020).

No obstante, consultada la Comisaría General de Extranjería y Fronteras de la Dirección General de la Policía acerca de las previsiones establecidas en los artículos 197 y 198 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado en virtud del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril¹⁶, según las cuales, los menores extranjeros no acompañados sobre los que un servicio de protección de menores haya ejercido la tutela, custodia, protección provisional o guarda, una vez cumplida la mayoría de edad, tienen hasta 90 días para solicitar su autorización de residencia (o la renovación de la misma si ya la tenían), esta ha indicado que la ficha MENA **no excluye** que se realicen otras gestiones para documentar al menor.

Así se indica en el mismo Protocolo Marco, en el Apartado tercero 1. B), capítulo VI, relativo a la documentación que debe presentar la Entidad Pública de protección de menores¹⁷, siguiéndose los requisitos establecidos en el artículo 211 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley

¹⁶ Norma derogada, con efectos de 20 de mayo de 2025, por la disposición derogatoria única del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre: [BOE-A-2024-24099 Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social](#). En el nuevo Reglamento existe una regulación equivalente en los artículos 173 y 174, estableciéndose el plazo en tres meses.

¹⁷ B) Documentos que debe presentar la Entidad pública de protección de menores.

A la solicitud de autorización, la Entidad pública de protección de menores deberá acompañar:

a) Copia completa del pasaporte en vigor o título de viaje, reconocido como válido en España, del MENA. De no poder obtener el pasaporte, este documento será sustituido por la cédula de inscripción del MENA si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 211 REX.

..

e) Solicitud de la autorización en modelo oficial establecido al efecto.

La Delegación o Subdelegación del Gobierno recabará de la correspondiente Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras del CNP la información que conste en la ficha de inscripción del menor en el RMENA.

El menor podrá colaborar con la Entidad pública de protección de menores para la obtención de la documentación señalada en el apartado anterior.

Orgánica 2/2009, aprobado en virtud del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril¹⁸, donde se establece el procedimiento para la documentación de extranjeros indocumentados conforme a lo previsto en el artículo 34. *Residencia de apátridas, indocumentados y refugiados*, punto 2, de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social:

“En cualquier caso, el extranjero que se presente en dependencias del Ministerio del Interior acreditando que no puede ser documentado por las autoridades de ningún país y que desea ser documentado por España, una vez verificada la pertinente información y siempre que concurren y se acrediten razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos por España, podrá obtener, en los términos que reglamentariamente se determinen, un documento identificativo que acredite su inscripción en las referidas dependencias”.

Por lo que, en caso de carecer de documentación de su país de origen, y siempre y cuando el Estado del que es nacional el menor o mayor de edad no pueda documentarlo, deberá solicitarse una cédula de inscripción, documento solo identificativo y esencial para aquellos extranjeros que se encuentran en situación de indocumentación en España y que no han podido ser documentados en sus país de origen.

Igualmente, y de acuerdo al Protocolo Marco MENA, en su apartado tercero, punto a A) del capítulo VI, se establece que, sin perjuicio de lo establecido en el REX, se considera a tales **efectos que tres meses desde la puesta a disposición del MENA del Centro de protección de menores es tiempo suficiente para que, por parte de la Entidad pública de protección de menores, se solicite la autorización de residencia.**

En consecuencia puesto que, para poder solicitar la autorización de residencia, los menores tienen que estar documentados previamente se considera que al menos deberían disponer de una cédula de inscripción con la que poder identificarse.

Por otra parte, el citado apartado 2.1 *Documentación acreditativa de la identidad*, de la Resolución de 17 de febrero de 2020, establece que no es válido un documento de identidad caducado “salvo que se aporte la solicitud de renovación del mismo”.

Por ello, si bien la ficha MENA no puede considerarse un documento válido para acreditar la identidad de su titular cuando este ha cumplido ya la mayoría de edad, acompañada del justificante de solicitud de alguno de los documentos de identificación citados en el Protocolo Marco para solicitar la autorización de residencia (pasaporte, título de viaje o cédula de inscripción) o de la propia solicitud de renovación o autorización de residencia previstas en los artículos 197

¹⁸ Norma derogada, con efectos de 20 de mayo de 2025, por la disposición derogatoria única del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre: [BOE-A-2024-24099 Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social](#). En el nuevo Reglamento existe una regulación equivalente en el artículo 210.

y 198 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, podría considerarse una situación análoga a la de los documentos de identidad caducados acompañados de su *solicitud de renovación*, contemplada en la citada Resolución, quedando acreditada la identidad a efectos de empadronamiento.

Por lo que se refiere a la verificación de la identidad a través de la consulta de datos de identidad del Servicio de Identidad y Extranjería de la Dirección General de la Policía, disponible en la Plataforma de Intermediación de Datos, se considera adecuada, puesto que esta validación ya se contempla para la tramitación de solicitudes por medios electrónicos en el segundo párrafo del mencionado apartado 2.1, no siendo preciso exigir documentos de identidad adicionales.

11.- Consulta sobre la validez de una captura de pantalla de un correo electrónico del Ministerio de Inclusión a una ONG, que comunica el resultado positivo de una prueba de ADN confirmando el vínculo maternofilial de una menor con la persona adulta que la acompaña, para acreditar la representación legal de la menor.

El apartado 2.2.1 *Representación legal de menores*, 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 que *“de conformidad con lo dispuesto en el artículo 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”*.

Ante la ausencia de estos documentos y con respecto a las pruebas de ADN para confirmar el vínculo paterno-materno filial en el caso de menores extranjeros en situación de riesgo, estas se realizan en virtud del capítulo IV del **Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados**¹⁹, cuyo apartado segundo *Invitación a realizar la prueba de ácido desoxirribonucleico (ADN)* dice lo siguiente:

En los casos en los que el adulto afirme tener un vínculo biológico paterno-materno filial con el menor, por el CNP se solicitará de dicho adulto que voluntariamente preste su consentimiento debidamente informado para la obtención del dato identificativo que se obtenga a partir del ADN de las células epiteliales bucales propias y del menor.

Por otra parte, según el apartado séptimo **Negativa a someterse a la prueba de ADN o cuando el resultado de la misma descarte el vínculo biológico paterno-materno filial**.

Si el adulto se niega a someterse a la prueba o ésta resultase contraria a lo manifestado por él, el Ministerio Fiscal interesará del servicio público de

¹⁹ Ver Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del citado Protocolo, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-10515>

protección de menores la asunción de la tutela urgente del menor si de las circunstancias concurrentes se apreciase que dicho menor se encuentra privado de la necesaria asistencia material o moral.

En consecuencia, la realización de esta prueba permite que el menor continúe bajo la custodia de la persona o personas cuya relación paterno-materno filial ha quedado probada (de otro modo se instaría la asunción de su tutela por parte de una Administración Pública), por lo que puede considerarse que serviría también para la acreditación de la representación legal del menor a efectos de empadronamiento.

No obstante, para dejar constancia de los resultados de esta prueba de ADN no se considera suficiente, como ocurre en este caso, un simple correo electrónico de una Unidad de la D.G. de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones), dirigido a una ONG, confirmando que la Comisaría General de la Policía Científica les ha comunicado el resultado positivo de la determinación del vínculo paterno-materno filial de las implicadas, por lo que el Ayuntamiento deberá confirmar este extremo consultando directamente a la Dirección General de la Policía.

