



Consultas de carácter general resueltas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la sesión de 23 de junio de 2016

1.- Imposibilidad de dar de alta a un recluso con efectos retroactivos en un centro penitenciario.

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 (BOE 24/3/2015), en su apartado 1. *Consideraciones generales*, párrafo 9, dispone lo siguiente:

“Con carácter general, siempre que un ciudadano solicite el alta o la modificación de cualquiera de sus datos en el Padrón de un municipio aportando los documentos necesarios para probar su identidad, representación en su caso, y residencia real en el mismo, se procederá a realizar su inscripción en el Padrón sin más trámite, siendo efectiva desde ese momento y sin que sea posible otorgarle efectos retroactivos.”

En este mismo sentido se ha pronunciado la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en reiteradas ocasiones (véanse por ejemplo las consultas núm. 1. *Solicitud de empadronamiento por omisión con efectos anteriores a la fecha de solicitud*, resuelta en la sesión de 20 de septiembre de 1999, núm. 22. *Improcedencia de la aplicación del artículo 57.3 de la Ley 30/1992 para modificar la fecha de alta en el Padrón, mediante Decreto de la Alcaldía*, resuelta en la sesión de 21 de abril de 2005, núm. 2. *Consulta sobre la posibilidad de dar un alta con efectos retroactivos de un nacional que traslada su residencia a España pero no solicita el alta a su llegada, cuando consta que se expidió una certificación posterior a la baja porque esta todavía no se había repercutido por error*, resuelta en la sesión de 30 de octubre de 2007, núm. 23.- *Posibilidad de modificar la fecha del alta en el Padrón como consecuencia de haber recibido la comunicación de la baja con posterioridad a la expedición de un certificado de inscripción en el Padrón*, de la sesión de 27 de junio de 2012 y núm. 8. *Solicitud de informe sobre la legalidad de un Decreto de la Alcaldía denegando la rectificación de una inscripción padronal efectuada en el año 2004, para que se retrotraiga al año 1999, y la posibilidad de incoar un procedimiento de revisión de oficio*, de la sesión de 13 de noviembre de 2012).

2.- Consulta sobre si a efectos padronales tienen la misma consideración los menores casados con edad igual o superior a 14 años, que los que hayan formado pareja de hecho con esa edad.

El apartado 2.2.1 *Representación legal*, de la Resolución de 30 de enero de 2015 (BOE 24/3/15), 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 párrafo decimotercero lo siguiente:

“No obstante, según el artículo 316 del mismo Código “el matrimonio produce de derecho la emancipación”. Por ello, los menores de edad que acrediten su condición de casados pueden inscribirse en el Padrón en un domicilio independiente: bastará para ello la presentación de su propio libro de familia.”

Sin embargo, el artículo 316 del Código Civil ha sido recientemente derogado por la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria (véase disposición derogatoria única, apartado 2).

Asimismo, dicha Ley ha modificado el artículo 48 del Código Civil, que establecía la posibilidad, con autorización judicial, de contraer matrimonio a partir de los 14 años. En consecuencia, la edad mínima para contraer matrimonio actualmente es de 16 años (si bien los menores de 16 años que lo hubieran contraído con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley se consideran efectivamente emancipados).

Por otra parte, los menores de edad que hayan formado pareja de hecho se rigen a efectos padronales por la norma general contenida en el párrafo decimosegundo del apartado 2.2.1 de la Resolución de 30 de enero de 2015:

“Debe tenerse además en cuenta que, según el art. 319 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 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.”

3.- Consulta sobre la posibilidad de emitir un volante de empadronamiento colectivo en viviendas ocupadas por personas que no pertenecen a la misma unidad familiar, en supuestos de arrendamiento por habitaciones.

El parentesco no es un dato contenido en el Padrón, por lo que la expedición de volantes de empadronamiento colectivos en los que aparezcan todas las personas que residen en una misma vivienda es independiente de que pertenezcan o no a la misma unidad familiar, y se rige por lo dispuesto en el apartado 8.1.1 *Certificación y volante de empadronamiento* de la Resolución de 30 de enero de 2015 (BOE 24/3/15), 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, en cuyo párrafo décimo se establece lo siguiente:

“Asimismo, para la expedición de certificaciones y volantes comprensivos de la totalidad de las personas inscritas en un mismo domicilio deberán adoptarse las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal en lo relativo a disponer del consentimiento de los interesados para la

cesión de los datos padronales. En caso de no disponer de dicho consentimiento, únicamente podrá hacerse constar en el certificado o recogerse en el volante el número de personas inscritas.”

No obstante, se recuerda la posibilidad de considerar como viviendas colectivas aquellas en las que se arrienda un derecho de habitación y no la vivienda completa, tal y como estableció la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la consulta núm. 17 de la Sesión de 21 de abril de 2005. En este caso, el párrafo decimoprimer del apartado 8.1.1 de la Resolución de 30 de enero de 2015 dispone que *“Los certificados y volantes de empadronamiento expedidos a personas inscritas en establecimientos colectivos deberán tener siempre carácter individual”*.

4.- Consulta sobre la posibilidad de dar de alta en una vivienda a su propietario cuando aparece inscrito en la misma un vecino mayor de edad que no dispone de título acreditativo de la ocupación de la vivienda.

El apartado 3.1 *Empadronamiento en un domicilio en el que ya constan empadronadas otras personas* 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, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, establece que en estos supuestos se deberá exigir al solicitante *“la autorización por escrito de una persona mayor de edad que figure empadronada en ese domicilio. La persona que autorice deberá disponer de algún título acreditativo de la posesión efectiva de la vivienda (propiedad, alquiler...) a nombre de la misma”*.

No obstante, según se indica en el caso planteado, la persona que consta empadronada en la vivienda no dispone de dicho título, mientras que quien solicita el empadronamiento, el propietario, sí presenta un título válido.

Ante esta situación, se recuerda que la citada Resolución, en su apartado 2.3 *Documentación acreditativa del domicilio de residencia*, 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.”

En consecuencia, en el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento debería comprobar por otros medios si el propietario que solicita el empadronamiento realmente reside en el domicilio.

En este mismo sentido, el apartado 1. *Consideraciones generales* de la citada Resolución, en su párrafo 10, establece que *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.*

Asimismo, en caso de que como resultado de esas comprobaciones el Ayuntamiento advirtiera que quien figura empadronado en la vivienda ya no reside en la misma, incoará un expediente de baja de oficio, conforme a lo previsto en el segundo párrafo del apartado 3.1¹.

Finalmente, se debe señalar que, si bien entre las consultas resueltas por el Consejo de Empadronamiento no figura ninguna sobre un supuesto de hecho exactamente igual, sí se ha puesto de manifiesto en varias ocasiones la prevalencia del criterio de la residencia efectiva para el empadronamiento cuando no se disponga de la autorización correspondiente (véanse, por ejemplo, la consulta núm. 4. *Posibilidad de informar favorablemente un alta de oficio en un centro sanitario cuando no existe la autorización del director del mismo*, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su Sesión de 29 de marzo de 2006 y la núm. 7.- *Cuestiones relativas a autorizaciones de empadronamiento:... negativa de un mayor de edad inscrito en la vivienda a autorizar el alta de otro vecino*, resuelta en la sesión de 5 de noviembre de 2015).

5.- Consulta de una Sección Provincial sobre la procedencia de informar favorablemente una baja de oficio de un habitante que manifiesta encontrarse ausente transitoriamente del municipio por un contrato de trabajo temporal.

El artículo 72 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, establece que *“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... 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.”*

¹ “Si, con ocasión de este empadronamiento, la Administración municipal advirtiera que las personas que figuran empadronadas en ese domicilio lo han abandonado, aceptará el empadronamiento de los nuevos residentes en la vivienda conforme al procedimiento ordinario, y, simultáneamente, iniciará expediente de baja de oficio en su Padrón de las personas que ya no habitan en ese domicilio.”

Del tenor literal del artículo se deduce que el incumplimiento de los requisitos del artículo 54², es decir, la residencia habitual en el municipio, debe quedar suficientemente acreditado.

En este sentido, la consulta núm. 6.- *Inconveniencia de establecer criterios cerrados para informar favorablemente los expedientes de baja de oficio por parte de la Secciones Provinciales del Consejo*, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su sesión de 24 de junio de 2014 establecía en su párrafo final que “serán los Ayuntamientos los que comprueben como estimen conveniente la no residencia del afectado en los expediente de baja de oficio, *debiendo considerar las Secciones Provinciales, en cada caso particular que se requiera su informe, si ha quedado suficientemente acreditado este hecho. En este sentido, se recuerda que si tienen dudas podrán solicitar informes adicionales o la práctica de pruebas que se estimen pertinentes*”.

Asimismo, en la consulta núm. 6.- *Criterios para la emisión de informes por parte de las Secciones Provinciales del Consejo en los expedientes de baja de oficio*, resuelta por la Comisión Permanente en su sesión de 30 de octubre de 2007, se establecía lo siguiente:

“Para emitir informe favorable o desfavorable la Sección se basará en la documentación aportada por el Ayuntamiento en la que se incluirá, en su caso, las pruebas presentadas por el interesado con el objeto de acreditar que es en ese municipio en el que reside la mayor parte del año, *sin perjuicio de que se soliciten informes adicionales o se acuerde la práctica de las pruebas que se estimen pertinentes, de acuerdo con lo establecido en las normas del citado Reglamento.*”

Para ello, la Sección deberá seguir el procedimiento establecido en el apartado V. Decimotercera de las Normas de procedimiento del Reglamento de Funcionamiento del Consejo de Empadronamiento, *pudiendo solicitar la información adicional que se considere necesaria para determinar en qué municipio reside la mayor parte del año (lugar de trabajo, recibo de la luz, agua,...)*”.

En este sentido, la Sección podría solicitar al Ayuntamiento la aportación del contrato laboral del interesado para comprobar la duración del mismo y el lugar de trabajo, una ampliación del informe de la Policía local respecto al periodo que lleva el mismo sin residir en el municipio (pues debe tenerse en cuenta la residencia durante más tiempo al año), etc.

6.- Consulta sobre qué apellidos deben figurar en la inscripción padronal de un habitante cuando existe una discrepancia entre los datos de su DNI y los de su partida de nacimiento.

² Artículo 54.1: “Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año”.

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

Asimismo, el apartado 2.1 *Documentación acreditativa de la identidad*, de la Resolución de 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, dispone que *“Los datos obligatorios de identificación de la inscripción en el Padrón municipal son nombre y apellidos, sexo, nacionalidad, lugar y fecha de nacimiento y número del documento de identificación. Estos datos se acreditarán para cualquier tramitación en el Padrón a través del documento de identidad que se establece en la letra f) del artículo 16.2³ de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como en los contemplados en los párrafos siguientes, que en todo caso deberán estar en vigor, no siendo válido un documento caducado, salvo que se aporte la solicitud de renovación del mismo, y sin necesidad de visado, salvo la excepción que se cita en el mencionado artículo”*.

En consecuencia, en el caso que se plantea el DNI sería un documento perfectamente válido y suficiente para acreditar los apellidos del afectado.

No obstante, si el Ayuntamiento tiene dudas porque los apellidos del DNI no coinciden con los de la partida de nacimiento presentada, donde existe una nota marginal de 1986 que modifica los que aparecen en aquel, y considerando que ésta también es un documento de acreditación válido, podría solicitar las aclaraciones necesarias bien al interesado, bien al Registro Civil o incluso a la Dirección General de la Policía, dado que la certificación del Registro Civil es del año 2006 y en la misma se reflejan las distintas certificaciones expedidas hasta ese momento para la expedición del DNI, por lo que, para que el interesado disponga en la actualidad de un DNI con los apellidos previos a los de la nota marginal, en la inscripción del Registro Civil tendría que existir alguna variación posterior a 2006 haciendo constar ese cambio.

7.- Cuestiones relativas a autorizaciones de empadronamiento: necesidad de que el autorizante acredite su identidad y obligatoriedad del Ayuntamiento de comprobar que el documento de identificación del autorizante esté en vigor.

El modelo de hoja padronal recogido en el Anexo II 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, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, incluye una casilla relativa a las autorizaciones de empadronamiento (para dar cumplimiento a lo establecido en el apartado 3.1 *Empadronamiento en un domicilio en el que ya*

³ Que para los españoles es el Documento Nacional de Identidad.

*constan empadronadas otras personas de la citada Resolución) en la que el autorizante debe especificar el número de su documento de identidad junto con su nombre y apellidos y su firma. Además, en las instrucciones que aparecen en el reverso de la hoja, al final del apartado *Documentación a presentar para realizar la inscripción/modificación* se dice expresamente que “*Cuando se cumplimenten o presenten autorizaciones se acompañarán fotocopias de los documentos de identidad de los autorizantes*”.*

Por lo que se refiere a si el Ayuntamiento debe comprobar que el documento de identificación cuya copia se presenta está en vigor, en el apartado 2.1 *Documentación acreditativa de la identidad*, de la Resolución de 30 de enero de 2015, se establece que los datos obligatorios de identificación de la inscripción en el Padrón municipal se acreditarán *para cualquier tramitación en el Padrón* a través del documento de identidad que se establece en la letra f) del artículo 16.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como en los contemplados en los párrafos siguientes, que “*en todo caso deberán estar en vigor, no siendo válido un documento caducado, salvo que se aporte la solicitud de renovación del mismo*”.

Además, por lo que se refiere al DNI el artículo 7 del Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica, establece que “*Transcurrido el período de validez que para cada supuesto se contempla en el artículo anterior, el Documento Nacional de Identidad se considerará caducado y quedarán sin efecto las atribuciones y efectos que le reconoce el ordenamiento jurídico, estando su titular obligado a proceder a la renovación del mismo*”.

8.- Menores empadronados por un solo progenitor, sin consentimiento del otro, en situaciones de guarda y custodia compartida muy equilibrada.

El empadronamiento de menores cuyos padres tienen la guarda y custodia compartida muy equilibrada en virtud de resolución judicial debe regirse por los criterios establecidos en el apartado 2.2.1 *Representación legal*, párrafo 7º, 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, *por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal* (BOE 24/3/2015):

“Por otra parte, en los supuestos de guarda y custodia de menores compartida por ambos progenitores en períodos de tiempo muy equilibrados, si la sentencia judicial por la que se fija la misma no se pronuncia sobre el lugar de empadronamiento, el Ayuntamiento, siempre que sea conocedor de la situación, 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, exigir la presentación de una resolución judicial que se pronuncie expresamente sobre el empadronamiento, y no llevar a cabo la modificación en tanto no se aporte alguno de los documentos anteriores.”



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 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAPyPAC). Para ello, el Ayuntamiento debe tener en cuenta el contenido mínimo descrito en el art. 110.1 de la LRJAPyPAC, así como el plazo previsto para la interposición del citado recurso de acuerdo con lo dispuesto en el art. 117 y lo relativo a la notificación en los términos previstos en los artículos 58 y 59 del mismo texto legal.

Por lo que el Ayuntamiento tiene la obligación de resolver el recurso de conformidad con lo establecido en el artículo 42⁴ 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.

9.- Consulta sobre la posibilidad de evitar que en el Ayuntamiento de procedencia se conozca el municipio de destino de una víctima de violencia de género.

Tal y como se establece en la Resolución de 30 de enero de 2015, del Presidente del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, en su apartado 8.1. *Acceso a los datos padronales*, “*el Padrón municipal es un registro administrativo que contiene datos de carácter personal y, como tal, está sujeto a lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que define el concepto de interesado... como la persona física titular de los datos objeto de tratamiento por lo que, en el caso del Padrón municipal, el interesado es el propio vecino al que se refieren los datos padronales*”.

En consecuencia, los datos personales de la víctima de violencia de género están debidamente salvaguardados por la legislación de protección de datos, ya que solo ella o un representante debidamente acreditado tendrán derecho de acceso a los mismos, como asimismo se pone de manifiesto en el apartado 8.1.3 de la citada Resolución.

Por ello, no es necesario evitar que el municipio de baja desconozca cuál es el municipio de destino de la persona en cuestión, sino que debe comunicarse la baja por cambio de residencia al municipio de procedencia por los procedimientos habituales de coordinación del INE, para que se le dé de baja y no permanezca inscrita indefinidamente porque, además, la comunicación al

⁴ Artículo 42 *Obligación de resolver*

1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

otro municipio se acabaría generando también en procesos de detección de duplicados.

No obstante, con el fin de que el municipio de procedencia pueda incluir anotaciones de prevención para dar cumplimiento a lo establecido en el segundo párrafo del citado apartado 8.1.3 de la Resolución de 30 de enero de 2015⁵, el Ayuntamiento de alta deberá ser especialmente diligente en comunicarle la situación, evitando así que personas que en su día estuvieran empadronadas junto con la persona afectada, que pudieran tener otorgada la representación voluntaria de la misma por haber cumplimentado en su día la casilla correspondiente en la hoja padronal, pudieran conocer el municipio de destino.

⁵ “No obstante, corresponde al Ayuntamiento controlar la legalidad del acceso a los datos de su Padrón municipal de conformidad con las normas establecidas a este respecto por la mencionada Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, debiendo tomar las precauciones adicionales necesarias en la difusión de datos (volantes, certificados), como por ejemplo incluyendo anotaciones de prevención en las inscripciones de los ciudadanos afectados, que adviertan de su situación”.

