



Consultas resueltas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la sesión de 29 de abril de 2026

1.- Consulta sobre la obligación de facilitar los datos del denunciante en los expedientes de baja de oficio iniciados por denuncia.

La Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento ya trató este asunto en la consulta núm. 22.- *Posibilidad de facilitar la identidad de la persona que presenta una denuncia para que se inicie un expediente de baja de oficio a la persona objeto de la baja*, resuelta en su sesión de 27 de junio de 2012¹ la cual, dado el tiempo transcurrido, se actualiza a continuación en lo que a las referencias normativas se refiere, así como ampliando la argumentación:

El artículo 53.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas² establece que los interesados en un procedimiento administrativo tienen el derecho *“a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos...”*.

Ahora bien, los expedientes de baja de oficio en el Padrón³ no son procedimientos iniciados a instancia de parte, sino incoados de oficio por el propio Ayuntamiento, aunque puedan iniciarse por *“denuncia”* según lo previsto en el artículo 62 de la Ley 39/2015 (que se define en su apartado 1 como *“el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo”*).

En consecuencia, se considera que la denuncia no forma parte necesariamente del expediente de baja de oficio, puesto que el expediente debe llevarse a cabo tras la realización de las comprobaciones oportunas por parte del Ayuntamiento y su acuerdo de iniciación⁴.

¹ <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/A270612.HTML#022>

² En la consulta de 27 de junio de 2012 se hacía referencia al artículo 35 de la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo contenido no se ha visto alterado por la Ley 39/2015 en lo relativo al derecho a obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos.

³ Regulados en el art. 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, aprobado por el Real Decreto 1690/1986 de 11 de julio, del siguiente modo *“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...”*

⁴ Ver por ej. consulta nº 7 *Solicitudes de baja padronal realizadas por titulares/arrendadores de viviendas respecto de personas que han residido temporalmente en ellas* de la misma sesión de 27 de junio de 2012 <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/A270612.HTML#007>

Por tanto, la consulta planteada queda al margen de las cuestiones relacionadas con el empadronamiento sobre las que el Consejo de Empadronamiento tiene competencia para informar, correspondiendo al Ayuntamiento su resolución.

No obstante, en la citada consulta se informaba también de la existencia de un informe del año 2009 de la Agencia Española de Protección de Datos sobre una cuestión similar, habiéndose localizado otro posterior de 2012, cuyos enlaces actualizados son los siguientes⁵:

<https://www.aepd.es/documento/2009-0214.pdf>

<https://www.aepd.es/documento/2012-0342.pdf>

Finalmente se recuerda que, en materia de protección de datos de carácter personal, los Ayuntamientos pueden dirigirse a sus respectivos delegados de protección de datos (propios o de la correspondiente Diputación Provincial o Comunidad Autónoma), de obligado nombramiento en el ámbito de las Administraciones Públicas y, a través de ellos, a la correspondiente Agencia de Protección de Datos, por ser los organismos competentes en la materia.

2.- Consulta sobre empadronamiento en vivienda arrendada con contrato inferior a 6 meses.

En relación con el apartado 2.3 *Documentación acreditativa del domicilio de residencia* de la Resolución de 17 de febrero de 2020, y la posibilidad del Ayuntamiento de solicitar el “título que legitime la ocupación de la vivienda”, pudiendo ser este el contrato vigente de arrendamiento de vivienda para uso de residencia habitual, el Ayuntamiento plantea dudas acerca de la habitualidad de la residencia en el caso de *“arrendamiento de habitación de duración 6 meses o inferior, de carácter transitorio a fin de que el interesado que se desplaza por motivos laborales, encuentre vivienda en el municipio en el cual fijar su residencia definitiva desprendiéndose una intención de permanencia en el mismo”*, solicitando aclaración sobre *“qué notas deben darse para entender que se trata de un domicilio habitual aunque la duración sea inferior a seis meses”*.

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

La Comisión Permanente ha tratado con posterioridad este asunto en la consulta núm. 2.- *Consulta sobre la validez de un contrato de alquiler de temporada de una habitación, con duración de 3 meses, para acreditar la residencia habitual en el*

⁵ En ambos casos las referencias legales son a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ambas derogadas.

municipio, resuelta en su sesión de 20 de junio de 2024, que se transcribe a continuación:

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

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

En este sentido, el apartado 2.3 Documentación acreditativa del domicilio de residencia de la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, solo contempla dentro de los títulos que legitiman la ocupación de la vivienda el “contrato vigente de arrendamiento de vivienda para uso de residencia habitual acompañado del último recibo de alquiler”.

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

No obstante, el Ayuntamiento cuestiona sobre contratos de arrendamiento con carácter transitorio, de 6 meses de duración o inferior, con el objetivo de encontrar una vivienda en el municipio en la que establecerse definitivamente, es decir, con intención de residir en el mismo.

En estas situaciones el Ayuntamiento deberá valorar cada caso, solicitando información adicional que sustente la intención de establecer la residencia habitual en el municipio (por ej. presentación de contrato laboral de duración superior a 6 meses), y tomar la decisión que corresponda, como gestor del Padrón de acuerdo con el art. 17.1⁶ de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

En este sentido se recuerda además que, si el Ayuntamiento tiene dudas, podrá actuar de acuerdo con lo establecido en los párrafos 10 y siguientes del apartado 1. Consideraciones Generales de la citada Resolución de 17 de febrero de 2020:

“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

⁶ La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.

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.”

3.- Consulta sobre empadronamiento en vivienda con habitaciones alquiladas, cuando la vivienda no está dada de alta en el Registro Municipal de establecimientos colectivos.

A la vista de lo dispuesto en el apartado 3.1 *Empadronamiento en un domicilio en el que ya constan empadronadas otras personas*⁷, 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 plantea “cómo proceder ...al no tratarse de un establecimiento colectivo sino de una **vivienda de uso “familiar”** en la que se alquilan habitaciones no existiendo ninguna relación entre los ocupantes de la diferentes habitaciones ni estando dada de alta en el Registro Municipal como vivienda colectiva de alquiler de habitaciones”.

En concreto solicita aclaración sobre “*la posibilidad de llevar a cabo el empadronamiento bastando la autorización del dueño del inmueble aunque no se halle empadronado en el mismo y no la del arrendatario de otra habitación que sí se halla empadronado en aquel inmueble pero no convive ni tiene relación alguna con el nuevo arrendatario*”.

Al respecto se recuerda que la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el empadronamiento en situaciones de alquiler de habitaciones, que pueden **considerarse como establecimientos colectivos**.

Por lo que, en el caso del empadronamiento en habitaciones alquiladas, no procedería requerir la autorización de otra persona empadronada en la vivienda en otra habitación, sino del propietario de la vivienda que alquila las habitaciones, que sería quien ostenta la dirección del establecimiento colectivo, de acuerdo con lo previsto en

⁷ Cuando un ciudadano solicite su alta en un domicilio en el que ya consten empadronadas otras personas, en lugar de solicitarle que aporte el documento que justifique su ocupación de la vivienda, se le deberá exigir la autorización por escrito de una persona mayor de edad que figure empadronada en ese domicilio. La persona que autorice deberá disponer de algún título acreditativo de la posesión efectiva de la vivienda (propiedad, alquiler...) a nombre de la misma.

el apartado 3.2 *Empadronamiento en establecimientos colectivos*, de la citada Resolución de 17 de febrero de 2020⁸.

Es más, el propio contrato de alquiler de la habitación es suficiente para acreditar el domicilio de residencia y proceder al empadronamiento, aún sin el consentimiento del propietario, como se puso de manifiesto en la consulta núm. 17.- *Validez de un contrato privado de habitación como título que legitime la ocupación de una vivienda a efectos del empadronamiento*, resuelta en la sesión de 27 de junio de 2012, reiterada recientemente en la consulta núm. 10 *Empadronamiento en habitaciones arrendadas. La persona arrendataria quiere empadronarse en la habitación pero el arrendador no lo permite*, de la Sesión de 19 de abril de 2023⁹, que se transcribe a continuación:

En el último párrafo del 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, se establece que “*el gestor municipal podrá comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón*”.

Por otra parte, si en el supuesto planteado el solicitante aportase un contrato privado de habitación, se remite a lo establecido en la consulta núm. 17.- *Validez de un contrato privado de habitación como título que legitime la ocupación de una vivienda a efectos del empadronamiento*, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la sesión de 27 de junio de 2012, que se transcribe a continuación:

“*El Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, establece en su artículo 59.2 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*”.

.../...

Por tanto, respecto a la primera cuestión planteada por el Ayuntamiento, se considera que el contrato privado de habitación está incluido dentro del título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos que cita el Reglamento de Población (si bien la vivienda con derecho de habitación se considera establecimiento colectivo (véase Consulta nº. 17. Posibilidad de considerar como viviendas colectivas aquellas en las que se arrienda un derecho de habitación y no la vivienda completa, resuelta por la Comisión Permanente de Consejo de Empadronamiento en su Sesión de 21 de abril de 2005) y el apartado 3. Comprobación de datos de la Resolución de 4 de julio de 1997¹⁰ establece que “cuando el alta se produzca en un establecimiento colectivo... la autorización deberá ser suscrita por la persona que ostente la dirección del mismo”, en nuestro caso, el propietario de la vivienda, podemos señalar que no

⁸ Cuando el alta se produzca en un establecimiento colectivo (residencias, conventos, etc.) la autorización deberá ser suscrita por la persona que ostente la dirección del mismo. En estos casos se hará constar en el apartado «tipo de vivienda» de la hoja padronal la mención «colectiva». En los demás casos, el tipo de vivienda es «familiar»

⁹ <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/A190423.HTML#010>

¹⁰ Actualmente regulado en el apartado 3.2 *Empadronamiento en establecimientos colectivos* de la Resolución de 17 de febrero de 2020 con la misma redacción.

siempre es imprescindible dicha autorización. Por ejemplo, en la Consulta nº 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 de Consejo de Empadronamiento en su Sesión de 29 de marzo de 2006, se establece lo siguiente:

... los Ayuntamientos, en cumplimiento del artículo 17.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad. No tendría sentido, por tanto, que la ausencia de la autorización del director del centro impidiera cumplir al Ayuntamiento con la obligación legal de plasmar en el Padrón dicha realidad, toda vez que la ha comprobado realizando las averiguaciones necesarias).

En el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento ha comprobado la residencia del afectado en el domicilio por otro medio, a saber, la presentación de un contrato privado de habitación, por lo que no tendría sentido denegar el empadronamiento por no contar con la autorización del propietario, todo ello sin perjuicio de que el Ayuntamiento pueda realizar otras averiguaciones complementarias para comprobar la residencia si lo considera necesario.”

4.- Consulta sobre posible incumplimiento de condena por el empadronamiento en un municipio cuya extensión territorial no llega a alcanzar el kilómetro cuadrado, de una persona que cuenta con una orden de alejamiento de 1.000 metros respecto de la víctima, vecina empadronada en su municipio.

Sin perjuicio de las obligaciones que, en su caso, puedan derivarse del deber de colaboración con la Administración de Justicia que incumbe al Ayuntamiento, una vez que este haya comprobado o tenga constancia de que la persona afectada se encuentra residiendo en su municipio, esta debería ser empadronada en el mismo, por los argumentos reflejados en los apartados 2.3 *Documentación acreditativa del domicilio de residencia* y 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:

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

...

3.3 Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio. Como se ha indicado anteriormente el Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio y de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-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.”

Por lo que se refiere al posible incumplimiento de la condena/orden judicial por parte del Ayuntamiento, salvo que en la orden de alejamiento figurase de forma expresa que la persona afectada no pueda estar empadronada en ese municipio, es una responsabilidad que afectaría exclusivamente a la persona en cuestión.

5.- Consulta sobre cómo proceder en una situación de cambio de domicilio y renovación de la inscripción padronal de un extranjero ante la falta de autorización del propietario de la vivienda.

Descripción de la situación trasladada por el Ayuntamiento:

- 1. Con fecha 13/11/2023, el interesado solicitó alta en el Padrón de Habitantes, en el domicilio 1, contando con la debida autorización para ello.*
- 2. Con fecha 26/06/2025, presenta solicitud en el Ayuntamiento para cambio de domicilio en el mismo municipio, a domicilio 2, firmada por la persona que le autoriza. Dado que dicha solicitud estaba cumplimentada de forma incorrecta (falta de firma de la persona solicitante y datos de la persona autorizante), se le requiere para su subsanación, la cual no se produce porque, según indica el solicitante, la persona que anteriormente le había autorizado al empadronamiento en su inmueble ya no deseaba que se empadronase en el mismo, no teniendo efecto por tanto la solicitud presentada para cambio de domicilio en el mismo municipio.*
- 3. Que con anterioridad al 13/11/2025 debería renovar su inscripción padronal, la cual tampoco se produjo porque no contaba con la autorización para renovar en el domicilio 1, ni para cambiarse de domicilio al domicilio 2.*
- 4. Que el Ayuntamiento tiene conocimiento (pero no se puede acreditar documentalmente) de que el interesado habita en el domicilio 2 (dirección en la que se recibió el aviso para proceder a la renovación de la inscripción padronal, que fue recibida por persona Z como vecino).*
- 5. Ante esta situación, el Ayuntamiento no sabe si debe o puede solventarla con la incoación de un expediente de oficio para cambio de domicilio en el mismo municipio o tomar como referencia la solicitud presentada por el interesado el 26 de junio de 2025.*
- 6. Solicitadas aclaraciones adicionales sobre la existencia de resolución denegatoria o por desistimiento con respecto al cambio de domicilio, así como si existían personas empadronadas en ese domicilio y si la persona que finalmente no autorizó el empadronamiento era una persona con título de posesión de la vivienda (propiedad, contrato de arrendamiento...), el ayuntamiento informa que no dictó*

ninguna resolución para responder a la solicitud de cambio de domicilio, efectuada en junio de 2025. Que no hay personas empadronadas en el domicilio donde el interesado solicitó el cambio de domicilio. Y que la persona que no autorizó el empadronamiento es el dueño del piso, que no está empadronado en esa dirección.

I. A la vista de la situación descrita, en primer lugar es necesario recordar que la falta de autorización del propietario del inmueble no era causa suficiente para no haber llevado a cabo el cambio de domicilio.

La exigencia de la autorización prevista en el apartado 3.1¹¹ de la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, solo se requiere en el supuesto de existir personas empadronadas en el domicilio, con el fin de facilitar el empadronamiento de quien lo solicita, si realmente está residiendo en la vivienda, e impedirlo únicamente en caso contrario.

Si no existen personas empadronadas en la vivienda y el solicitante no dispone de ninguno de los títulos o documentos enumerados a modo de ejemplo en el apartado 2.3 *Documentación acreditativa del domicilio de residencia* de la Resolución de 17 de febrero de 2020 para acreditar su residencia en el domicilio, "el gestor municipal podrá comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón", según se establece en su último párrafo.

Sobre este particular pueden verse asimismo las consultas resueltas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento relativas a la oposición del propietario (o de personas empadronadas con título de la vivienda), al empadronamiento de personas que realmente residen en la vivienda. Por citar algunas de ellas: la consulta núm. 7.- *Cuestiones relativas a autorizaciones de empadronamiento: oposición del propietario a un alta autorizada por el inquilino, negativa de un mayor de edad inscrito en la vivienda a autorizar el alta de otro vecino*, resuelta en la sesión de 5 de noviembre de 2015¹², reiterada en la consulta núm. 5.4.- *Empadronamiento en vivienda arrendada con cláusula expresa de prohibición de subarriendo o empadronamiento restringido a arrendador y familiares de primer grado*, resuelta en la sesión de 20 de junio de 2024¹³, o en la consulta núm. 1.- *Consulta sobre la posibilidad de contemplar como un caso especial de empadronamiento el de las personas realquiladas que no tienen la autorización de la propiedad para que se empadronen*, resuelta en la sesión de 16 de octubre de 2025¹⁴.

II. En segundo lugar, con respecto al modo de proceder al haber constatado que el interesado reside en el domicilio solicitado: si incoar un cambio de domicilio de oficio o tomar como referencia la solicitud presentada por el interesado en el mes de junio

¹¹ 3.1 *Empadronamiento en un domicilio en el que ya constan empadronadas otras personas:*

Cuando un ciudadano solicite su alta en un domicilio en el que ya consten empadronadas otras personas, en lugar de solicitarle que aporte el documento que justifique su ocupación de la vivienda, se le deberá exigir la autorización por escrito de una persona mayor de edad que figure empadronada en ese domicilio. La persona que autorice deberá disponer de algún título acreditativo de la posesión efectiva de la vivienda (propiedad, alquiler...) a nombre de la misma.

¹² <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/A051115.HTML#007>

¹³ <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/A200624.HTML#018>

¹⁴ <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/A161025.HTML#001>

de 2025, se trata de una cuestión de procedimiento administrativo que deberá valorar el Ayuntamiento, como Administración competente para resolver, en función de los términos en los que solicitara la subsanación del expediente y si ha dictado resolución por desistimiento o no (si no la ha dictado, el procedimiento no puede considerarse concluido), en virtud de lo previsto en el artículo 68.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

III. Por último, y por lo que se refiere a la renovación de la inscripción padronal, por tratarse de un extranjero con obligación de renovar, una vez efectuado el cambio de domicilio, la renovación podrá instarse por el interesado en su domicilio actual, puesto que el Ayuntamiento aún no ha declarado la caducidad de su inscripción.

6.- Consultas sobre autorizaciones de empadronamiento en distintos supuestos:

6.1.- Cuando un vecino quiere empadronarse en un domicilio donde no hay nadie empadronado, la nuda propiedad la tiene una persona y el usufructo vitalicio la tiene otra distinta. El que tiene el usufructo vitalicio quiere autorizar el empadronamiento del primero, ¿se necesitaría la autorización expresa del que tiene la nuda propiedad?

De acuerdo con el apartado 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:

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

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

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

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

Y, en concreto, la posibilidad de que el Ayuntamiento solicite del vecino «el título que legitime la ocupación de la vivienda» (artículo 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales) no atribuye a las Administraciones Locales ninguna competencia para juzgar cuestiones de propiedad, de arrendamientos urbanos o, en general, de naturaleza jurídico-privada, sino que tiene



por única finalidad servir de elemento de prueba para acreditar que, efectivamente, el vecino habita en el domicilio que ha indicado.

Por ello, este título puede ser:

- Título de propiedad (escritura, contrato de compraventa, Nota del Registro, comprobación de bases de datos municipales donde conste dicha propiedad, etc.).
- Contrato vigente de arrendamiento de vivienda para uso de residencia habitual acompañado del último recibo de alquiler.

El Ayuntamiento tiene la potestad de aceptar otros documentos, hechas las comprobaciones que considere oportunas (suministros de luz, agua, etc.).

Asimismo, el gestor municipal podrá comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón.”

En el caso que nos ocupa, la autorización del usufructuario, debidamente acreditado como tal, podría considerarse como uno de esos “otros documentos” que el Ayuntamiento tiene la potestad de aceptar como documento acreditativo del domicilio de residencia, si bien puede hacer las comprobaciones que considere oportunas antes de proceder al empadronamiento para asegurarse de que el solicitante realmente reside en ese domicilio.

Por otra parte, exigir en este caso la autorización del nudo propietario (además de la del usufructuario) no se considera procedente pues, de acuerdo con el apartado citado de la Resolución de 17 de febrero de 2020, si el Ayuntamiento ya ha comprobado que los datos que constan en la inscripción padronal se ajustan a la realidad “*deja de estar facultado para pedir al vecino ulteriores justificantes que acrediten aquel hecho*”, además de que se estaría atribuyendo la competencia de juzgar o supervisar cuestiones de naturaleza jurídico-privada que no le corresponden.

6.2.- Consulta sobre el empadronamiento de una heredera en una vivienda en la que no constan personas empadronadas, sin que haya declaración de herederos, con un documento notarial en el que la titular fallecida deja la vivienda a la solicitante; en el sentido de si basta con el documento notarial o habría que pedir autorización a los demás herederos.

Corresponde al Ayuntamiento, como gestor del Padrón municipal en virtud del artículo 17.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, decidir si el documento notarial firmado por la madre de la solicitante en el que le atribuye la vivienda a esta (y a una hermana fallecida) es un título suficiente para legitimar la ocupación de la misma (art. 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales).

En caso de que considere que sí, al no haber nadie empadronado en la vivienda, el Ayuntamiento podría proceder al cambio de domicilio en base a ese título (ver por analogía la consulta núm. 11.- *Empadronamiento en una vivienda propiedad de varios herederos (incluida la persona solicitante) y si es necesario el consentimiento del resto de propietarios*, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su sesión de 20 de junio de 2024). No obstante, en caso de duda, el Ayuntamiento debería comprobar por otros medios que la solicitante realmente vive en ese domicilio:

“...

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

“Cuando un ciudadano solicite su alta en un domicilio en el que ya consten empadronadas otras personas, en lugar de solicitarle que aporte el documento que justifique su ocupación de la vivienda, se le deberá exigir la autorización por escrito de una persona mayor de edad que figure empadronada en ese domicilio. La persona que autorice deberá disponer de algún título acreditativo de la posesión efectiva de la vivienda (propiedad, alquiler...) a nombre de la misma”.

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

7.1.- Consulta sobre la viabilidad de la notificación edictal directa (publicación en el BOE) del inicio del procedimiento y apertura de trámite de audiencia, en los expedientes de bajas de oficio iniciados por denuncia, tras la constancia material de la no residencia y consecuente ignorancia del lugar de notificación del afectado.

De conformidad con el art. 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 *“Los Ayuntamientos darán de baja de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados incumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 54 de este Reglamento, una vez comprobada esta circunstancia en el correspondiente expediente en el que se dará audiencia al interesado. Éste deberá comunicar el municipio o país en el que vive habitualmente y solicitar, por escrito, el alta en el padrón municipal o en el Registro de Matrícula de la Oficina o Sección consular correspondiente. Dicha solicitud será tramitada por el Ayuntamiento que acuerde la baja de oficio. Si el interesado no manifiesta expresamente su conformidad con la baja, ésta sólo podrá llevarse a cabo con el informe favorable del Consejo de Empadronamiento”.*

En el apartado 5 de la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, se regulan los tipos de expedientes padronales, señalándose en el encabezamiento que *“Los Ayuntamientos deberán llevar a cabo la actualización del Padrón municipal, reflejando las altas, bajas y modificaciones que se produzcan en el mismo, para lo que se tendrá en cuenta las normas de gestión que se detallan en el presente apartado”.*

En particular, en cuanto a los expedientes de baja de oficio por inscripción indebida, señala el subapartado 5.2.4.1, en extracto, lo siguiente:

“Según el artículo 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, el Ayuntamiento dará de baja de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados incumpliendo los requisitos establecidos en el artículo

54 del citado Reglamento, una vez comprobada esta circunstancia en el correspondiente expediente en el que se dará audiencia al interesado.

Para ello el Ayuntamiento notificará al afectado el requisito incumplido (al respecto se recuerda la posibilidad de enviar avisos a un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico identificados por el interesado de acuerdo con el artículo 41 (apartados 1 y 6) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) 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 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 pudiendo, en este último caso, alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes, al objeto de acreditar que es en este municipio en el que reside durante más tiempo al año, en el caso de vivir en varios municipios.

(...)

Cuando intentada la notificación no se hubiera podido practicar, ésta se realizará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. A estos efectos, y para cumplir con lo previsto en la normativa de protección de datos (Disposición adicional séptima de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales), en el anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado» se identificará al afectado exclusivamente mediante el número completo de su documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente.

Cuando el afectado careciera de cualquiera de los documentos mencionados en el párrafo anterior, se le identificará únicamente mediante su nombre y apellidos. En ningún caso debe publicarse el nombre y apellidos de manera conjunta con el número completo del documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente.

Por otra parte, los datos del domicilio en que cause baja no se incluirán en el anuncio publicado, sino únicamente una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados, o su representante legal cuando proceda, podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento, de acuerdo con el artículo 46 de la citada Ley 39/2015, con el fin de evitar la lesión de derechos o intereses legítimos.

En los casos en que el interesado manifieste su disconformidad con la baja o no efectúe alegación alguna una vez transcurrido el plazo señalado al efecto, la baja sólo podrá llevarse a cabo de acuerdo con los trámites establecidos reglamentariamente.”

En relación con la consulta planteada por el Ayuntamiento, cabe señalar a la vista de lo expuesto que la cuestión se encuentra actualmente tratada en las vigentes Instrucciones Técnicas antes referidas, que establecen normas de gestión de los expedientes padronales que, en cuanto a los expedientes de baja de oficio por inscripción indebida señalan que la notificación mediante publicación se realizará de acuerdo con el artículo 44 de la Ley 39/2015 “*Cuando intentada la notificación no se hubiera podido practicar*”, de modo que la notificación edictal tiene lugar cuando intentada la notificación del expediente de baja de oficio no hubiera sido posible su entrega.

7.2.- Alegaciones a la respuesta de la delegación especial relativa a la consulta sobre la viabilidad de la notificación edictal directa (publicación en el BOE) del inicio del procedimiento y apertura de trámite de audiencia, en los expedientes de bajas de oficio iniciados por denuncia, tras la constancia material de la no residencia y consecuente ignorancia del lugar de notificación del afectado.

El Ayuntamiento plantea consulta a la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento sobre la viabilidad de la notificación edictal directa —esto es, la publicación directa en el «Boletín Oficial del Estado», omitiendo la notificación personal previa en el domicilio de empadronamiento del interesado— del decreto de inicio y apertura del trámite de audiencia en los expedientes de baja de oficio iniciados por denuncia, en aquellos supuestos en los que la Administración dispone de constancia material fehaciente, concretamente un acta de inspección negativa, de que el ciudadano no reside en el domicilio de empadronamiento y se desconoce cualquier otro lugar a efectos de notificaciones.

Una vez evacuada contestación por la Delegación Especial de la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento sobre la tramitación del procedimiento de bajas de oficio conforme a lo establecido en 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 ha presentado alegaciones y formula consulta a la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento sobre la aplicación sin limitaciones del artículo 44 de la Ley 39/2015, en cualquiera de sus tres supuestos, cuando así lo acredite el Ayuntamiento gestor del padrón en los expedientes de sus procedimientos, invocando la primacía jerárquica de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Examinada la cuestión por la Comisión Permanente, se formulan las siguientes consideraciones:

De conformidad con el artículo 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), *«el Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos»*.

Asimismo, el artículo 17.1 de la citada norma establece que la formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que disponga la legislación del Estado. A tal efecto, su apartado 2 prevé que los Ayuntamientos realizarán las actuaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones, de modo que los datos contenidos en ellos concuerden con la realidad.

Dicha actualización debe llevarse a cabo en el marco del procedimiento legalmente establecido. Así lo recuerda la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (Sección Cuarta), en Sentencia de 15 de septiembre de 2005, al resolver que *“Por ello se entiende que no ha sido conforme a derecho la actuación del Ayuntamiento al dar de alta en el padrón a determinadas personas después de 1996, y no haber hecho públicas las rectificaciones anuales. Sin embargo, estas consideraciones no llevan al Tribunal a quo a estimar íntegramente el recurso, pues dicho Tribunal considera que no sería conforme a derecho dar de baja en el padrón a*



determinadas personas sin expediente previo y sin audiencia de los interesados.” El Tribunal destaca que la inscripción padronal constituye presupuesto para el ejercicio de derechos constitucionales, lo que refuerza la exigencia de observancia del procedimiento.

Por otra parte, según el artículo 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio:

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

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

Y en desarrollo de esta previsión reglamentaria, la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, en su apartado 5.2.4.1 («Bajas de oficio»), establece que, conforme al artículo 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, el Ayuntamiento dará de baja de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados incumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 54 del citado Reglamento, una vez comprobada esta circunstancia en el correspondiente expediente en el que se dará audiencia al interesado.

Para ello, el Ayuntamiento notificará al afectado el requisito incumplido y le hará saber la incoación de oficio del expediente, concediéndole un plazo no inferior a diez días ni superior a quince para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes, al objeto de acreditar su residencia habitual en el municipio.

La Resolución añade que, cuando intentada la notificación no se hubiera podido practicar, esta se realizará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 39/2015, disponiendo que en el anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el afectado será identificado exclusivamente mediante su número de documento identificativo, en cumplimiento de la normativa de protección de datos.

El artículo 72 del Reglamento de Población establece expresamente que la baja de oficio solo puede producirse «previo expediente en el que se dará audiencia al interesado». Al respecto, debe recordarse que el artículo 82 de la Ley 39/2015 regula los supuestos en que cabe prescindir del trámite de audiencia cuando dispone que *“Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”.*

En relación con el trámite de audiencia en este procedimiento, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera (Contencioso-Administrativo) de 21 de marzo de 2001

en recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Enciso contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 13 de junio de 1995 en su FJ1º establece “ *De una parte se declara que no puede darse de baja sin más a los vecinos en el Padrón municipal, pues ello afecta al ejercicio en la práctica de derechos fundamentales, como son el de participación electoral y la libertad de residencia que consagra el artículo 19 de la Constitución. Pero sobre todo la razón de decidir de la Sentencia es que se dio de baja en el Padrón a los vecinos recurrentes prescindiendo completamente del procedimiento establecido, pues no se tramitó expediente administrativo ninguno ni se oyó a los interesados antes de darles de baja. Desde luego no se admite por la Sentencia la argumentación del Ayuntamiento de que la certeza de los hechos (es decir, la no residencia) se demuestra porque ni siquiera se pudo notificar a los interesados la baja en el Padrón porque no residían en el núcleo o barriada donde en teoría tenían su domicilio. Según entiende el Tribunal a quo ello se refiere obviamente a la notificación del acto recurrido cuando ya se había producido éste, pero no implica en modo alguno que con carácter previo se tramitara un expediente y se oyera a las personas a las que se dio de baja. Por ello se concluye que el acto municipal es nulo de pleno derecho por contravenir el artículo 47.1, apartado c) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 y en consecuencia se estima el recurso.*”

Los artículos 41 a 44 de la Ley 39/2015 establecen las reglas aplicables a las modalidades y práctica de las notificaciones, con preferencia de la notificación personal frente a la edictal. Así, la notificación personal es la regla general, mientras que de acuerdo con el artículo 44, la notificación edictal solo procede cuando:

- Los interesados sean desconocidos.
- Se ignore el lugar de la notificación.
- Intentada la notificación personal, no se hubiera podido practicar.

En los expedientes de baja de oficio, la identidad del interesado no es desconocida, como tampoco parece posible afirmar que se ignora sin más el lugar de la notificación toda vez que, debe recordarse, el precitado artículo 16.1 de la LBRL establece que los datos del padrón de habitantes *constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo*, y por tanto es la propia inscripción de alta en el padrón la cual, mientras subsista, constituye una prueba del domicilio habitual del interesado y por tanto del conocimiento de un lugar donde intentar la práctica de la notificación personal.

A mayor abundamiento, cabe señalar que el apartado 3.3 *Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio*, de la Resolución de 17 de febrero de 2020, al regular el empadronamiento en lugares como chabolas, caravanas, cuevas, etc. e incluso ausencia total de techo, establece que 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, de modo que en el caso de que sea razonable esperar que esa comunicación llegue a conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección. Pues bien, dado que en los citados casos la Administración municipal entendió al realizar la inscripción que era razonable dirigir a la persona interesada una comunicación a la dirección de empadronamiento y que llegara ésta a su conocimiento, el mismo criterio debe continuar aplicándose mientras subsista la inscripción de alta –que además constituye como ya se ha señalado prueba del domicilio habitual en el municipio – y por tanto



cabe entender razonablemente que si se dirige una comunicación a la dirección de empadronamiento llegará a conocimiento de la persona empadronada.

Por otra parte, el hecho de no intentar la notificación personal en el citado domicilio de la resolución de incoación del expediente e inicio del trámite de audiencia supone una presunción anticipada de la resolución final de baja, cuando el expediente se acaba de iniciar con su incoación formal.

Finalmente, cabe hacer referencia a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la notificación edictal que se recoge en STC 232/2000, FJ 2: *“Es doctrina reiterada de este Tribunal, ya desde la STC 9/1981, de 31 de marzo (EDJ 1981/9), que los actos de comunicación del órgano jurisdiccional, y especialmente aquéllos que tienen como destinatario a quienes habrían de ser partes en el proceso, ofrecen una singular trascendencia, por constituir el instrumento indispensable para hacer- posible la defensa en juicio de los derechos e intereses en litigio, previendo así el riesgo de una condena inaudita parte, sin ser oído y vencido en juicio. Por ello, la citación o el emplazamiento hecho en edictos, cuya recepción por el destinatario del llamamiento judicial no puede ser demostrada, ha de entenderse necesariamente como un último y supletorio remedio al que sólo cabe acudir cuando efectivamente el domicilio no fuere conocido, siendo en principio compatible con el art. 24.1 CE (EDL 1978/3879), siempre y cuando se llegue a la convicción razonable o la certeza del hecho que le sirve de factor desencadenante (no ser localizable el demandado), a cuyo fin la oficina judicial ha de agotar las gestiones en averiguación del paradero por los medios normales a su alcance (entre otras muchas, SSTC 36/1987, de 25 de marzo (EDJ 1987/36), 141/1989, de 20 de julio (EDJ 1989/7567), 97/1992, de 11 de junio (EDJ 1992/6181), 326/1993, de 8 de noviembre (EDJ 1993/9996), 29/1997, de 24 de febrero (EDJ 1997/142), 52/1998, de 3 de marzo (EDJ 1998/2931), 219/1999, de 29 de noviembre (EDJ 1999/36643), 39/2000, de 14 de febrero (EDJ 2000/1153), y 65/2000, de 13 de marzo (EDJ 2000/3176)).*

Por estas razones, el órgano judicial no debe conformarse con aquellos actos de notificación de resultado negativo cuando es posible aún intentar otros medios de emplazamiento distintos al edictal, máxime si aquellas diligencias ni siquiera cumplen con los requisitos legalmente dispuestos, y siempre, claro está, que semejantes irregularidades legales puedan colocar a la parte en una situación de indefensión.” (..)

En conclusión, esta Comisión Permanente mantiene que no se ajusta a la normativa la notificación edictal directa en Boletín Oficial del Estado del decreto de inicio y apertura del trámite de audiencia en los expedientes de baja de oficio, omitiendo el intento de la notificación personal previa en el domicilio de empadronamiento del interesado.

8.- Consulta sobre la problemática del empadronamiento de personas del colectivo que ejerce la prostitución en clubes de alterne y similares.

En contestación a la solicitud de una solución padronal para el colectivo de personas que ejercen la prostitución en clubes de alterne y similares, para facilitar su acceso a los servicios de salud de forma que puedan ser atendidas de una manera regular y con seguimiento por los servicios de salud para el tratamiento de enfermedades, revisiones ginecológicas, etc., considerando que a menudo son obligadas a trasladarse de una localidad a otra, sin permanecer en ningún municipio de manera más o menos permanente, y que muchas se encuentran en situación irregular, incluso

en situaciones de trata de personas a las que se les retiene el pasaporte, se comunica lo siguiente:

De conformidad con el art. 85 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, que establece las funciones del Consejo de Empadronamiento estas no se extienden más allá de las señaladas en dicho artículo a cuestiones relacionadas con el empadronamiento, por lo que cualquier acto constitutivo de delito debe denunciarse ante la autoridad competente.

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

Por tanto, en la medida que pueda establecerse alguna prevalencia de tiempo de residencia en alguno de los municipios, ese debería ser el de empadronamiento. Y, en caso de realizar continuos cambios de residencia, sin retornar a un mismo municipio, solicitar el alta en el municipio en el que se encuentre residiendo en el momento de solicitar el empadronamiento, conforme a lo establecido en el art. 70 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial.

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

En desarrollo de esta disposición reglamentaria se han elaborado las instrucciones contenidas en el apartado 3.3 Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio de la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal.

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

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

Las condiciones que deberían cumplirse para este tipo de empadronamiento son las siguientes:

- Que los Servicios Sociales estén integrados en la estructura orgánica de alguna Administración Pública o bajo su coordinación y supervisión.*
- Que los responsables de estos Servicios informen sobre la habitualidad de la residencia en el municipio del vecino que se pretende empadronar.*



– Que los Servicios Sociales indiquen la dirección que debe figurar en la inscripción padronal con referencia en el callejero municipal y se comprometan a intentar la práctica de la notificación cuando se reciba en esa dirección una comunicación procedente de alguna Administración Pública.

En estas condiciones, la dirección del empadronamiento será la que señalen los Servicios Sociales: la dirección del propio Servicio, la del Albergue municipal, la del punto geográfico concreto donde ese vecino suele pernoctar, etc.

Evidentemente, para practicar este tipo de inscripción no es necesario garantizar que la notificación llegará a su destinatario, sino simplemente que es razonable esperar que en un plazo prudencial se le podrá hacer llegar.”

9.- Consulta sobre la procedencia del empadronamiento de varias personas, ante la oposición del propietario de la vivienda, por existir un proceso de desahucio por precario¹⁵ contra las personas que actualmente residen en la misma.

El apartado 3.1 *Empadronamiento en un domicilio en el que ya constan empadronadas otras personas* de la Resolución de 17 de febrero de 2020, 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 en estos casos se debe exigir la autorización por escrito de una persona mayor de edad que figure empadronada en ese domicilio y que disponga de algún título acreditativo de la posesión efectiva de la vivienda a nombre de la misma, que puede ser un título de propiedad o de alquiler, pero también cualquiera de los otros documentos que se contemplan en el apartado 2.3. *Documentación acreditativa del domicilio de residencia* (suministros de luz, agua, etc.). Y, en caso de no disponer de ninguno, “*el gestor municipal podrá comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón*”.

En consecuencia, en el caso de que se compruebe convenientemente por el Ayuntamiento la residencia habitual de los solicitantes en el domicilio, no puede negarse la inscripción en el Padrón; pero, con ello, no se está dando “normalidad” ni legitimidad legal a la permanencia en el inmueble sin título jurídico habilitante para ello, ni ningún otro derecho de uso.

En este sentido, se recuerda que la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la procedencia del empadronamiento de personas que carecen de título jurídico para justificar su residencia en un determinado domicilio, en base al informe solicitado a la Abogacía del Estado sobre el empadronamiento en viviendas ocupadas, por acuerdo de la Comisión, en su reunión de 6 de noviembre de 2014.

Ejemplos de ello son la consulta núm. 1.- *Empadronamiento de personas que carecen de título jurídico para justificar su residencia en un determinado domicilio*, resuelta en su sesión de 25 de junio de 2015, la consulta núm. 9.- *Consulta sobre las posibles responsabilidades derivadas de la realización de un alta en una vivienda ocupada*, resuelta en la sesión de 28 de junio de 2017, la núm. 2.- *Consulta sobre la legalidad*

¹⁵ Es decir, de un inmueble que se tiene sin título, por tolerancia o por inadvertencia del dueño, según definición de la RAE.

de la inscripción padronal de varias personas en una vivienda ocupada, resuelta en la sesión de 11 de noviembre de 2021 y la núm. 7.- Personas que ocupan una vivienda y no aportan ningún documento acreditativo. Servicios Sociales no se hacen responsables, resuelta en la sesión de 19 de abril de 2023.

Del citado informe se concluía que “conforme a la legislación vigente, tendrán acceso al Padrón todas aquellas personas que acrediten que residen habitualmente en un domicilio a través de alguno de los medios habilitados al efecto, con independencia del título jurídico que ostenten para permanecer en el inmueble o de la aparente o real carencia del mismo” y que “esta conclusión se sustenta en la obligación legal que tienen las personas físicas de inscribirse en el Padrón del municipio en el que residan habitualmente (artículo 15 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local) y la de los Ayuntamientos de mantener el Padrón actualizado y concordante con la realidad (artículo 17.2 de la citada Ley y artículos 73 y 74, relativos a las altas de oficio, y 77.1 del RD 1690/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales), así como en el hecho de que la información del Padrón municipal se basa en un dato fáctico, a saber, la residencia habitual, y constituye prueba de la misma, sin que suponga el reconocimiento de la titularidad del inmueble, ni de ningún otro derecho de uso”.

Asimismo, el informe del Abogado del Estado ponía de manifiesto que el acceso al Padrón deja “incólume la facultad del legítimo propietario de ejercitar las acciones civiles y penales que pudieran corresponderle para desahuciar a quien permanece ilegítimamente en el inmueble, exigirle indemnización de daños y perjuicios, responsabilidades penales o cualquiera otra que a su juicio pudiera corresponderle...” y que la inscripción en el Padrón “solo publica un hecho, y este es que la persona reside habitualmente en un domicilio dentro de un determinado término municipal. Si eso supone un ilícito civil o penal, las consecuencias de tal ilícito, que en todo caso deberán determinarse por un órgano jurisdiccional, no van a quedar en modo alguno suavizadas o evitadas por el hecho de que la persona conste inscrita en el Padrón.”

10.- Consulta sobre la solicitud de anulación del empadronamiento de dos menores inscritas con su padre, quien ostenta la guarda y custodia en exclusiva, pero que residen con la madre, aportando esta un auto judicial sobre ejecución de sentencia que dispone que no se puede efectuar la entrega de las menores al padre.

En su sesión de 16 de octubre de 2025 la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento respondió a la consulta núm. 10 sobre empadronamiento de dos menores a petición de su padre, que ostenta la guarda y custodia en exclusiva, habiendo solicitado la madre el acceso a los expedientes de alta de sus hijas y la anulación de dichas altas, formulada por ese Ayuntamiento.

En la misma se informó, entre otros asuntos, que el Ayuntamiento había realizado el empadronamiento de las menores conforme a las instrucciones del apartado 2.2.1.3.2 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 haber presentado el padre, junto con la solicitud de inscripción de las menores y la resolución judicial que le atribuía la guarda y custodia en exclusiva, una declaración responsable manifestando que no podía aportar el consentimiento del otro progenitor por imposibilidad manifiesta para recabarlo “por negativa a entregarlo” y la



falta de empadronamiento podría producir un perjuicio a sus hijas menores de edad *“por cambio de centro escolar”*.

Asimismo, se indicó que, no obstante, dado que la propia madre afirmaba que ya existía un procedimiento judicial que resolvería la cuestión del domicilio, debería estarse a lo que este resolviera.

Con posterioridad a dicha respuesta, el Ayuntamiento ha recibido un nuevo escrito de la madre solicitando que se revise el acto de empadronamiento de sus hijas, en virtud de un nuevo auto que desestima la ejecución de la sentencia por la que se atribuye al padre la guarda y custodia, y dispone que no se puede efectuar la entrega de las menores.

Sin embargo, el auto no afecta a la sentencia que atribuye al padre la guarda y custodia, sino al auto de ejecución de la sentencia.

Teniendo en cuenta, por tanto, que la sentencia que atribuye en exclusiva al padre la guarda y custodia de las menores no ha sido anulada, y que tampoco se pronuncia expresamente sobre el domicilio de las menores, el nuevo auto aportado por la madre no afecta al empadronamiento llevado a cabo en su día por el Ayuntamiento, y debe aportarse resolución judicial que determine el cambio de empadronamiento de las menores¹⁶.

11.- Consulta sobre la procedencia de conceder trámite de audiencia, como interesado en el expediente, al propietario de una vivienda antes de resolver cualquier solicitud de empadronamiento *“sin título habilitante o consentimiento”* en la misma.

De acuerdo con lo establecido en el apartado 1. *Consideraciones Generales*, párrafo 9, 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: *“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.”*

De ello se deduce que, con carácter general, en los procedimientos de alta o modificación tramitados a solicitud del interesado, se prescinde del trámite de audiencia, al encontrarnos en el supuesto contemplado en el art. 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que dispone: *“Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.”*

Por tanto, si el solicitante aporta los documentos mencionados en el citado párrafo 9 del apartado 1 de la Resolución de 17 de febrero de 2020, la inscripción debe hacerse

¹⁶ En este último sentido la madre afirma en su nuevo escrito que, con fecha de 23 de diciembre de 2025, el progenitor ha presentado demanda de jurisdicción voluntaria para solicitar autorización judicial para validar el empadronamiento de las menores en su domicilio con carácter retroactivo, por lo que deberá estarse a lo que se resuelva.

sin más trámite, por lo que no procede dar trámite de audiencia ni al propietario ni a ninguna otra persona.

No obstante, puede ocurrir que, a pesar de que se aporte esa documentación, y en particular cuando el interesado no pueda aportar ninguna documentación acreditativa del domicilio de residencia, existan indicios que hagan dudar al gestor del Padrón de que el solicitante vaya a establecer su residencia en el municipio o de que alguno de los datos de esos documentos no sean veraces, en cuyo caso, el Ayuntamiento ordenará los actos de trámite necesarios para comprobar la veracidad de los datos consignados en la solicitud (párrafo 10 del apartado 1 de la Resolución de 17 de febrero de 2020); y, entre los posibles actos de trámite, el gestor municipal podrá comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón (apartado 2.3 *Documentación acreditativa del domicilio de residencia* de la Resolución de 17 de febrero de 2020).

Por lo que se refiere al concepto de interesado, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su apartado 1, *“se consideran interesados en el procedimiento administrativo:*

- a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*
- b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.*
- c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.”*

Para determinar quiénes pueden tener la condición de interesados en los procedimientos de alta o modificación de las inscripciones padronales hay que tener en cuenta que, de acuerdo con lo establecido en el citado apartado 2.3 de la Resolución de 17 de febrero de 2020, la finalidad de los trámites que se puedan realizar no es otra que comprobar que el solicitante cumple con los requisitos exigidos para que proceda el alta o la modificación de la inscripción, requisitos que no son otros que la residencia efectiva y habitual en el domicilio donde solicita el alta o la modificación y no dirimir cuestiones de propiedad, de arrendamientos urbanos o, en general, de naturaleza jurídico-privada.

En este sentido, en el informe solicitado por el Consejo de Empadronamiento a la Abogacía del Estado por acuerdo de la Comisión, en su reunión de 6 de noviembre de 2014 sobre el empadronamiento en viviendas ocupadas se concluía que *“conforme a la legislación vigente, tendrán acceso al Padrón todas aquellas personas que acrediten que residen habitualmente en un domicilio a través de alguno de los medios habilitados al efecto, con independencia del título jurídico que ostenten para permanecer en el inmueble o de la aparente o real carencia del mismo”* y que *“esta conclusión se sustenta en la obligación legal que tienen las personas físicas de inscribirse en el Padrón del municipio en el que residan habitualmente (artículo 15 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local) y la de los Ayuntamientos de mantener el Padrón actualizado y concordante con la realidad (artículo 17.2 de la citada Ley y artículos 73 y 74, relativos a las altas de oficio, y 77.1 del RD 1690/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades*



Locales), así como en el hecho de que la información del Padrón municipal se basa en un dato fáctico, a saber, la residencia habitual, y constituye prueba de la misma, sin que suponga el reconocimiento de la titularidad del inmueble, ni de ningún otro derecho de uso”.

Asimismo, el informe del Abogado del Estado ponía de manifiesto que el acceso al Padrón deja *"incólume la facultad del legítimo propietario de ejercitar las acciones civiles y penales que pudieran corresponderle para desahuciar a quien permanece ilegítimamente en el inmueble, exigirle indemnización de daños y perjuicios, responsabilidades penales o cualquiera otra que a su juicio pudiera corresponderle..."* y que la inscripción en el Padrón *"solo publica un hecho, y este es que la persona reside habitualmente en un domicilio dentro de un determinado término municipal. Si eso supone un ilícito civil o penal, las consecuencias de tal ilícito, que en todo caso deberán determinarse por un órgano jurisdiccional, no van a quedar en modo alguno suavizadas o evitadas por el hecho de que la persona conste inscrita en el Padrón."*

En definitiva, el propietario, por el mero hecho de serlo, no es interesado en los procedimientos padronales y no procede conceder trámite de audiencia al propietario de una vivienda antes de resolver sobre una inscripción padronal, en caso de solicitud de empadronamiento “sin título habilitante o consentimiento” en su vivienda.

12.- Consulta sobre posibilidad de realizar un cambio de domicilio dentro del municipio de dos menores a solicitud de la madre, teniendo ambos progenitores la guarda y custodia compartida y alegando la madre imposibilidad para obtener la autorización de su expareja y la demora de una resolución judicial, habiéndose vendido la vivienda en la que figuran actualmente empadronados, por lo que, en caso contrario, será necesario tramitar su baja de oficio.

De acuerdo con 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 municipal:

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.

No obstante, como el Ayuntamiento indica que deberá tramitar la baja de oficio de los menores en la vivienda en la que figuran actualmente empadronados, por cuanto se ha vendido y va a ser ocupada por el nuevo propietario, *se recuerda que, al ser conocedor del nuevo domicilio de los menores en el mismo municipio, el expediente de baja de oficio deberá reconducirse a un expediente de cambio de domicilio de oficio,* de acuerdo con el art. 73 bis del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio:

“1. Los Ayuntamientos declararán de oficio el cambio de domicilio en la inscripción padronal de los vecinos que hayan modificado su dirección en el municipio y no lo

hayan comunicado al Ayuntamiento. Para decretar este cambio de domicilio será necesaria la instrucción de un expediente en el que se dé audiencia a la persona interesada.

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

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

Expediente en el que, al tratarse de menores, el trámite de audiencia debe darse a ambos progenitores ya que, de conformidad con el art. 154 del Código Civil, la patria potestad compartida por ambos progenitores comprende entre otros deberes y facultades el 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”.

Finalmente, ante el desconocimiento del domicilio de uno de los progenitores¹⁷, se recuerda que, en estos casos, el art. 44. *Notificación infructuosa*, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que: “Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado»”.

13.- Consulta sobre la validez de los pasaportes caducados de ciudadanos de Bielorrusia, a raíz de la aprobación de la Instrucción conjunta del Director General de Gestión Migratoria y del Comisario General de Extranjería y Fronteras, de 19 de enero de 2026, por la que se determina el criterio a seguir en los procedimientos de extranjería impulsados o tramitados a favor de nacionales bielorrusos en España.

La Instrucción conjunta del Director General de Gestión Migratoria y del Comisario General de Extranjería y Fronteras por la que se determina el criterio a seguir en los procedimientos de extranjería impulsados o tramitados a favor de nacionales bielorrusos en España, de fecha 19 de enero de 2026, únicamente posibilita que estos puedan tramitar y obtener sus autorizaciones y tarjetas de identidad de extranjero con el pasaporte caducado, durante el tiempo que subsistan las circunstancias extraordinarias actuales¹⁸.

¹⁷ En el supuesto de que el Ayuntamiento no tenga constancia de su cambio de domicilio en el Padrón, ni en sus bases de datos, ni tenga constancia del cambio de residencia a otro municipio (en cuyo caso podrá solicitar el domicilio para la práctica de la notificación, al amparo de lo previsto en el art. 16.3 de la Ley 7/1985).

¹⁸ Se transcribe a continuación el contenido de la citada instrucción:

“1. Para la tramitación, en territorio nacional, por parte de los nacionales de Bielorrusia que se encuentren en España en el día de la fecha, de cualquiera de las autorizaciones y permisos previstos en la normativa de extranjería, así como para la expedición y entrega de la tarjeta de identidad de extranjero, se admitirá la presentación del pasaporte caducado.

2. Lo dispuesto en esta Instrucción se aplicará exclusivamente durante el tiempo que subsistan las circunstancias extraordinarias que motivan la presente.”

No obstante, la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento ya se pronunció sobre una instrucción similar, relativa a los ciudadanos venezolanos con pasaporte caducado, en su reunión de fecha 2 de julio de 2019, punto 6 del resumen de acuerdos, concluyendo que los pasaportes caducados podrían admitirse, como documento válido de identificación a efectos padronales, cuando vengan acompañados de una solicitud de cualquiera de las autorizaciones y permisos previstos en la normativa de extranjería o de la solicitud/renovación de la tarjeta de identidad de extranjero, presentadas ante el Ministerio del Interior por parte de su titular¹⁹.

Por analogía con el acuerdo anterior, atendiendo a la situación de excepcionalidad y a la imposibilidad de que los ciudadanos bielorrusos puedan tramitar la obtención o renovación de su pasaporte en sus embajadas y consulados, estando obligados a regresar a su país, donde algunos de ellos corren el riesgo cierto de ser detenidos por motivos políticos, así como a lo previsto en la Resolución de 17 de febrero de 2020, *de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal*, respecto a los documentos de identidad caducados, en el sentido de que estos se considerarán válidos cuando que se aporte su solicitud de renovación²⁰, se considera que es igualmente posible admitir

¹⁹ Punto 6 del Resumen de acuerdos (<https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/acp020719.pdf>):

6. Informe de actuación en relación con la *Instrucción conjunta del Director General de Migraciones y del Comisario General de Extranjería y Fronteras, de 15 de marzo de 2019, por la que se determina el criterio a tener en cuenta respecto a los procedimientos de extranjería impulsados o tramitados a favor de nacionales venezolanos en España*:

Ante las numerosas consultas recibidas por parte de los Ayuntamientos sobre si los pasaportes caducados de ciudadanos venezolanos deberían aceptarse como documentos válidos para acreditar la identidad a efectos de empadronamiento, con motivo de la Instrucción conjunta del Director General de Migraciones y del Comisario General de Extranjería y Fronteras, de 15 de marzo de 2019, por la que se determina el criterio a tener en cuenta respecto a los procedimientos de extranjería impulsados o tramitados a favor de nacionales venezolanos en España, **la Comisión acordó informar que la citada Instrucción**, dirigida a las Oficinas de Extranjería y Comisarías de Policía, y en la línea con lo informado por esta Comisión en la consulta nº10.- Solicitud de empadronamiento de ciudadanos hondureños con el Pasaporte caducado de la Sesión de 30 de junio de 2010, **únicamente posibilita que los venezolanos puedan tramitar y obtener sus autorizaciones y tarjetas de identidad de extranjero** con el pasaporte caducado, durante el tiempo que subsistan las circunstancias extraordinarias actuales.

Una vez obtenidas las correspondientes tarjetas de identidad de extranjeros podrán efectuar los trámites relativos al empadronamiento, de acuerdo a lo previsto en la normativa padronal.

No obstante, también debía tenerse en cuenta que en la propia Resolución de 30 de enero de 2015 se establece, respecto a los documentos de identidad caducados, que estos se considerarán válidos siempre que se aporte la solicitud de renovación de los mismos.

Por ello, y atendiendo a la situación de excepcionalidad y a las dificultades para la obtención incluso de la solicitud de renovación del pasaporte por parte de los servicios consulares venezolanos, la Comisión estuvo de acuerdo en la posibilidad de admitir el pasaporte caducado venezolano cuando este venga acompañado de una solicitud de cualquiera de las autorizaciones y permisos previstos en la normativa de extranjería o de la solicitud/renovación de la tarjeta de identidad de extranjero, presentadas ante el Ministerio del Interior por parte de su titular.

²⁰ 2.1 Documentación acreditativa de la identidad.

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

el pasaporte caducado bielorruso, como documento válido para acreditar la identidad a efectos padronales, cuando este venga acompañado de una solicitud de cualquiera de las autorizaciones y permisos previstos en la normativa de extranjería o de la solicitud/renovación de la tarjeta de identidad de extranjero, presentadas ante el Ministerio del Interior por parte de su titular.

14.- Consulta sobre la validez del certificado consular de Argelia para acreditar la identidad en el padrón hasta la expedición del correspondiente Pasaporte.

El criterio de la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento al respecto sigue siendo el establecido en la consulta núm. 4 *sobre la posibilidad de aceptar un certificado consular de Argelia como documento acreditativo de la identidad en el Padrón*, resuelta en su sesión de 28 de junio de 2017, si bien la referencia al apartado 2.1 *Documentación acreditativa de la identidad* de la antigua Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, debe entenderse realizada actualmente al apartado 2.1 de la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, que no ha sufrido variaciones sustanciales en este asunto.

En consecuencia, los certificados consulares no se consideran por sí solos documentos válidos para acreditar la identidad en el Padrón, salvo que se acompañen de un Pasaporte caducado y se puedan considerar una solicitud de renovación de este.

15.- Consulta sobre la aptitud del Padrón municipal de Habitantes para certificar la condición de vivienda vacía (desocupada).

El Ayuntamiento plantea en concreto las siguientes cuestiones:

- *¿Puede el Padrón Municipal de Habitantes, a través de un certificado de no empadronamiento o de ausencia de inscripción referido a una dirección concreta, acreditar con eficacia jurídica plena que dicha vivienda se encuentra desocupada?*
- *¿Constituye dicho certificado, por sí solo, medio de prueba suficiente a efectos administrativos para certificar la condición de vivienda vacía, o resulta necesario complementarlo con otros instrumentos o registros?*

Al respecto, tal como establecen los artículos 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y 53.1 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, los datos del padrón solamente *“constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo.”*

Además, las certificaciones que de dichos datos se expidan solo establecen una presunción *iuris tantum*²¹, es decir, se presume que la persona reside en el domicilio en el que está empadronada, pero esa presunción admite prueba en contrario.

artículo 16.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como en los contemplados en los párrafos siguientes, que en todo caso deberán estar en vigor, no siendo válido un documento caducado, salvo que se aporte la solicitud de renovación del mismo, y sin necesidad de visado, salvo la excepción que se cita en el mencionado artículo.

²¹ Sólo de derecho.

Por tanto, una certificación padronal puede servir como indicio, pero no acredita de manera concluyente que una vivienda esté vacía. Si la certificación indica que no hay personas empadronadas, solo prueba que nadie figura inscrito, pero no garantiza que la vivienda esté desocupada.

En definitiva, la respuesta a las dos preguntas ha de ser negativa:

- En base a los datos del Padrón podría certificarse que en un determinado domicilio no figura empadronada ninguna persona, pero no que la vivienda está desocupada.
- El certificado de “no empadronamiento” puede ser un indicio de que la vivienda está desocupada, pero no constituye, por sí solo, medio de prueba suficiente a efectos administrativos para certificar la condición de vivienda vacía.

16.- Consulta sobre derecho del propietario a que se le informe si alguien solicita el empadronamiento en una vivienda de su propiedad, cuando lo solicite expresamente.

De acuerdo con lo establecido en el apartado 1. *Consideraciones Generales*, párrafo 9, 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: *“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.”*

De ello se deduce que, con carácter general, en los procedimientos de alta o modificación tramitados a solicitud del interesado, se prescinde del trámite de audiencia, al encontrarnos en el supuesto contemplado en el art. 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que dispone: *“Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.”*

Por tanto, si el solicitante aporta los documentos mencionados en el citado párrafo 9 del apartado 1 de la Resolución de 17 de febrero de 2020, la inscripción debe hacerse sin más trámite, por lo que no procede dar trámite de audiencia ni al propietario ni a ninguna otra persona.

No obstante, puede ocurrir que, a pesar de que se aporte esa documentación, y en particular cuando el interesado no pueda aportar ninguna documentación acreditativa del domicilio de residencia, existan indicios que hagan dudar al gestor del Padrón de que el solicitante vaya a establecer su residencia en el municipio o de que alguno de los datos de esos documentos no sean veraces, en cuyo caso, el Ayuntamiento ordenará los actos de trámite necesarios para comprobar la veracidad de los datos consignados en la solicitud (párrafo 10 del apartado 1 de la Resolución de 17 de febrero de 2020); y entre los posibles actos de trámite, el gestor municipal podrá comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo



en el Padrón (apartado 2.3 *Documentación acreditativa del domicilio de residencia* de la Resolución de 17 de febrero de 2020).

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su apartado 1, “se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

a) *Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*

b) *Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.*

c) *Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.”*

Para determinar quiénes pueden tener la condición de interesados en los procedimientos de alta o modificación de las inscripciones padronales hay que tener en cuenta que, de acuerdo con lo establecido en el citado apartado 2.3 de la Resolución de 17 de febrero de 2020, la finalidad de los trámites que se puedan realizar no es otra que comprobar que el solicitante cumple con los requisitos exigidos para que proceda el alta o la modificación de las inscripción, requisitos que no son otros que la residencia efectiva y habitual en el domicilio donde solicita el alta o la modificación y no dirimir cuestiones de propiedad, de arrendamientos urbanos o, en general, de naturaleza jurídico-privada.

En este sentido, en el informe solicitado por el Consejo de Empadronamiento a la Abogacía del Estado por acuerdo de la Comisión, en su reunión de 6 de noviembre de 2014 sobre el empadronamiento en viviendas ocupadas se concluía que “conforme a la legislación vigente, tendrán acceso al Padrón todas aquellas personas que acrediten que residen habitualmente en un domicilio a través de alguno de los medios habilitados al efecto, con independencia del título jurídico que ostenten para permanecer en el inmueble o de la aparente o real carencia del mismo” y que “esta conclusión se sustenta en la obligación legal que tienen las personas físicas de inscribirse en el Padrón del municipio en el que residan habitualmente (artículo 15 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local) y la de los Ayuntamientos de mantener el Padrón actualizado y concordante con la realidad (artículo 17.2 de la citada Ley y artículos 73 y 74, relativos a las altas de oficio, y 77.1 del RD 1690/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales), así como en el hecho de que la información del Padrón municipal se basa en un dato fáctico, a saber, la residencia habitual, y constituye prueba de la misma, sin que suponga el reconocimiento de la titularidad del inmueble, ni de ningún otro derecho de uso”.

Asimismo, el informe del Abogado del Estado ponía de manifiesto que el acceso al Padrón deja “incólume la facultad del legítimo propietario de ejercitar las acciones civiles y penales que pudieran corresponderle para desahuciar a quien permanece ilegítimamente en el inmueble, exigirle indemnización de daños y perjuicios, responsabilidades penales o cualquiera otra que a su juicio pudiera corresponderle...” y que la inscripción en el Padrón “solo publica un hecho, y este es que la persona reside habitualmente en un domicilio dentro de un determinado término municipal. Si eso supone un ilícito civil o penal, las consecuencias de tal ilícito, que en todo caso

deberán determinarse por un órgano jurisdiccional, no van a quedar en modo alguno suavizadas o evitadas por el hecho de que la persona conste inscrita en el Padrón."

En definitiva, **con carácter general**, no procede informar al propietario de las solicitudes de empadronamiento en su vivienda, aunque lo solicite expresamente, por cuanto no es interesado en el procedimiento de inscripción padronal por el mero hecho de ser el propietario.

17.- Consulta sobre comprobaciones de residencia en domicilios por agentes padronales.

17.1.- "Cómo proceder en las solicitudes de empadronamiento en las que no se aporten los documentos indicados en el apartado 2.3 Documentación acreditativa del domicilio de residencia, de la Resolución de 17 de febrero de 2020, para evitar un eventual fraude en las altas padronales o cambios de domicilio.

Ella, porque en los casos en los que realizada la visita al inmueble sin encontrar a los interesados, si es obligatorio depositar citación para acudir con preaviso de hora y día de la nueva inspección, dado que ello puede facilitar acciones fraudulentas".

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, *"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 citado apartado 2.3 de la Resolución de 17 de febrero de 2020 establece que, cuando no se disponga de un título que legitime la ocupación de la vivienda por parte de quien solicita el empadronamiento, *"el gestor municipal podrá comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón"*²².

²² En este sentido, se recuerda que la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la procedencia del empadronamiento de personas que carecen de título jurídico para justificar su residencia en un determinado domicilio.

Ejemplos de ello son la consulta núm. 1.- *Empadronamiento de personas que carecen de título jurídico para justificar su residencia en un determinado domicilio*, resuelta en su sesión de 25 de junio de 2015, la consulta núm. 9.- *Consulta sobre las posibles responsabilidades derivadas de la realización de un alta en una vivienda ocupada*, resuelta en la sesión de 28 de junio de 2017, la núm. 2.- *Consulta sobre la legalidad de la inscripción padronal de varias personas en una vivienda ocupada*, resuelta en la sesión de 11 de noviembre de 2021 y la núm. 7.- *Personas que ocupan una vivienda y no aportan ningún documento acreditativo. Servicios Sociales no se hacen responsables*, resuelta en la sesión de 19 de abril de 2023. Todas ellas basadas en el informe solicitado a la Abogacía del Estado sobre el empadronamiento en viviendas ocupadas, por acuerdo de la Comisión, en su reunión de 6 de noviembre de 2014.

Del citado informe se concluía que *"conforme a la legislación vigente, tendrán acceso al Padrón todas aquellas personas que acrediten que residen habitualmente en un domicilio a través de alguno de los medios habilitados al efecto, con independencia del título jurídico que ostenten para permanecer en el inmueble o de la aparente o real carencia del mismo"* y que *"esta conclusión se sustenta en la obligación legal que tienen las personas físicas de inscribirse en el Padrón del municipio en el que residen habitualmente (artículo 15 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local) y la de los Ayuntamientos de mantener el Padrón actualizado y concordante con la realidad (artículo 17.2 de la citada Ley y artículos 73 y 74, relativos a las altas de oficio, y 77.1 del RD 1690/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales), así como en el hecho de que la información del Padrón municipal se basa en un dato fáctico, a saber, la residencia habitual, y constituye prueba de la misma, sin que suponga el reconocimiento de la titularidad del inmueble, ni de ningún otro derecho de uso"*.

Ahora bien, la normativa padronal no da instrucciones detalladas sobre cómo debe realizarse la comprobación de residencia por parte de los Ayuntamientos, ni dispone que, en los casos en los que se haya realizado la visita al inmueble sin encontrar a los interesados, haya que depositar una citación con preaviso de hora y cita de la nueva inspección.

En este sentido, el artículo 17.1 de la citada Ley 7/1985, establece que “La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.”

No obstante, la Resolución de 17 de febrero de 2020, en su apartado 1. *Consideraciones generales*, recuerda que el plazo de realización de los “actos de trámite necesarios para comprobar la veracidad de los datos consignados en la solicitud” de empadronamiento 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”, lo que da suficiente margen al Ayuntamiento para realizar las comprobaciones adoptando las medidas que estime necesarias con el fin de evitar eventuales fraudes en las altas padronales o cambios de domicilio.

17.2.- “Cómo proceder si los ya empadronados en ese domicilio deniegan la autorización pese a residir en el inmueble efectivamente el interesado”.

La respuesta está incluida en los propios argumentos previos citados por el Ayuntamiento en la formulación de su consulta, al transcribir la consulta núm. 1- *Consulta sobre la posibilidad de contemplar como un caso especial de empadronamiento el de las personas realquiladas que no tienen la autorización de la propiedad para que se empadronen*, resuelta por la Comisión Permanente en su sesión de 16 de octubre de 2025.

En ella se recuerda que, de acuerdo con el citado apartado 2.3 de la Resolución de 17 de febrero de 2020 “*el gestor municipal podrá comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón*”.

Asimismo, se alude a la consulta núm. 7.- *Cuestiones relativas a autorizaciones de empadronamiento: oposición del propietario a un alta autorizada por el inquilino, negativa de un mayor de edad inscrito en la vivienda a autorizar el alta de otro vecino*, resuelta por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en su sesión de 5 de noviembre de 2015, en la que se concluye que, por analogía a 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, “...los Ayuntamientos, en cumplimiento del artículo 17.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad. No tendría sentido, por tanto, que la ausencia de la autorización del director del centro impidiera cumplir al Ayuntamiento con la obligación legal de plasmar en el Padrón dicha realidad, toda vez que la ha comprobado realizando las averiguaciones necesarias.”



Del mismo modo, la oposición o no autorización de los residentes ya empadronados en una vivienda no puede ser obstáculo para la inscripción de una persona de la cual el Ayuntamiento ha comprobado la residencia efectiva en el domicilio.

18.- Solicitud de informe de un Juzgado sobre las posibles instrucciones cursadas en relación con el empadronamiento de menores cuya guarda y custodia por resolución judicial sea compartida conviviendo de forma alterna con cada progenitor en el domicilio de estos, cuando las viviendas están en municipios distintos sin que exista acuerdo para su empadronamiento... porque cada progenitor quiere acceder a beneficios administrativos y fiscales y servicios que pudieran corresponder al menor en cada localidad.

Las instrucciones sobre el empadronamiento de menores en los casos de guarda y custodia compartida por ambos progenitores, propuestas por el Consejo de Empadronamiento, se encuentran reflejadas 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**²³, en su **versión consolidada**²⁴: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4784>, que se transcribe a continuación:

“2.2.1 Representación legal de menores.

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.

²³ Esta Resolución, y sus actualizaciones posteriores, reflejadas en la versión consolidada del BOE, han sido elaboradas a propuesta del Consejo de Empadronamiento, tal y como se indica en sus preámbulos, de conformidad con los artículos 60.1 y 85 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio:

Art. 60.1: *“La formación, actualización, revisión y custodia del padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con las normas aprobadas conjuntamente por el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa y el Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática a propuesta del Consejo de Empadronamiento, regulado en el capítulo V del presente título.”*

Art. 85: *“Son funciones del Consejo de Empadronamiento.*

.../...

c) Proponer la aprobación de las instrucciones técnicas precisas para la buena gestión de los padrones municipales, en especial sobre intercambios de información entre Administraciones, precisión de datos padronales, operaciones de muestreo, operaciones de actualización, sistemas de gestión, normalización de documentos, etc.”

²⁴ 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 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-3291>, que modificó enteramente el apartado 2.2 *Documentación acreditativa de la representación*, en virtud de 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, que modificó el artículo 154 del Código Civil, añadiendo una nueva función de la patria potestad: «3.º Decidir el lugar de residencia habitual de la persona menor de edad, que solo podrá ser modificado con el consentimiento de ambos progenitores o, en su defecto, por autorización judicial».



Por otra parte, el artículo 154 del Código Civil (en 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”.

A este respecto se distinguen las siguientes situaciones:

2.2.1.1 Empadronamiento con ambos progenitores.

En caso de que se solicite la inscripción o cambio de domicilio de un menor con ambos progenitores, se exigirá además la cumplimentación de la hoja padronal o formulario por el que se notifiquen al Ayuntamiento los datos de inscripción del menor, firmada por los dos progenitores.

2.2.1.2 Empadronamiento con uno solo de los progenitores con el consentimiento de ambos o autorización judicial.

Cuando se solicite la inscripción o cambio de domicilio de un menor con uno solo de sus progenitores, será necesario acreditar el consentimiento de ambos (siempre que uno de ellos no haya sido privado de la patria potestad, en cuyo caso deberá presentarse la correspondiente resolución judicial) o, en su defecto, aportar una autorización judicial.

El consentimiento de ambos progenitores podrá recogerse en la hoja padronal mediante la que se notifiquen los datos de inscripción del menor, si estuviera habilitada para ello, o en una autorización por escrito que se acompañe a la misma.

2.2.1.3 Empadronamiento con uno solo de los progenitores cuando no hay consentimiento de ambos ni autorización judicial.

Cuando excepcionalmente el progenitor que solicita la inscripción o cambio de domicilio no disponga del consentimiento del otro o de autorización judicial, será posible el empadronamiento según la siguiente casuística:

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

El progenitor solicitante deberá aportar una declaración responsable conforme al modelo que figura como anexo I, indicando que 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 ha interpuesto procedimiento judicial para obtener la autorización judicial pertinente (adjuntar documentación acreditativa), o*
- b) Que no puede aportar el consentimiento del otro progenitor por imposibilidad manifiesta para recabarlo y se puede producir un perjuicio para el menor.*

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.

2.2.1.4 Empadronamiento cuando existe una resolución judicial que establece la guarda y custodia compartida por ambos progenitores.

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.

Las instrucciones para el supuesto 2.2.1.4 *Empadronamiento cuando existe una resolución judicial que establece la guarda y custodia compartida por ambos progenitores* se establecieron “para evitar los continuos cambios de empadronamiento de menores por uno u otro progenitor en los casos de guarda y custodia compartida muy equilibrada, es decir, con periodos de convivencia muy igualados, en los que no es posible determinar un mayor tiempo de residencia al año con alguno de los progenitores como elemento discriminador que permita dar prevalencia a uno de ellos para el empadronamiento, al tener ambos la guarda y custodia (y por tanto corresponder el empadronamiento con cualquiera de ellos, en virtud del art. 54.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales).

Esta problemática ya se puso de manifiesto en el Consejo de Empadronamiento en el año 2003, dando lugar a la Instrucción 1/2006, de 7 de marzo *sobre la guarda y custodia compartida y el empadronamiento de los hijos menores* de la Fiscalía General del Estado, para que en las resoluciones judiciales relativas a la guarda y custodia compartida se determinara el domicilio de inscripción en el Padrón, sin que haya tenido el seguimiento esperado, por lo que, en la consulta nº 1 *Cambios de domicilio o residencia de menores cuyos progenitores tienen custodia compartida muy equilibrada*, resuelta por la Comisión Permanente en su sesión de 29 de junio de 2011²⁵, se acordó el actual modo de proceder, el cual se vio reflejado en la Resolución

²⁵ 1. Cambios de domicilio o residencia de menores cuyos progenitores tienen custodia compartida muy equilibrada. Sesión 29 junio 2011:

“En la reunión de la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, celebrada el 27 de septiembre de 2003, se acordó remitir una solicitud al Ministerio Fiscal para que solicitase a los Jueces que en las resoluciones judiciales relativas a la guarda y custodia de menores compartida por ambos progenitores se determinara, además, el domicilio de inscripción en el Padrón.

de 30 de enero de 2015 del Presidente del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, manteniéndose en la vigente Resolución de 17 de febrero de 2020, que la sustituyó y, con mayor motivo, tras su modificación por la Resolución de 3 de febrero de 2023, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, a raíz de la modificación del art. 154 del Código Civil, que ha establecido como función de la patria potestad: *3.º Decidir el lugar de residencia habitual de la persona menor de edad, que solo podrá ser modificado con el consentimiento de ambos progenitores o, en su defecto, por autorización judicial.*

Por ello, si en estos supuestos se produjeran situaciones susceptibles de producir un perjuicio o afección a los derechos del menor, correspondería a la autoridad judicial adoptar las medidas oportunas para la tutela de sus intereses.”²⁶

La Fiscalía General del Estado procedió a dictar, en relación con dicha materia, la Instrucción 1/2006, de 7 de marzo, *sobre la guarda y custodia compartida y el empadronamiento de los hijos menores*, cuyas conclusiones establecen lo siguiente:

Por un lado, que *en los supuestos en los que los períodos de convivencia estén equilibrados hasta el punto de que no pueda determinarse con cuál de los padres pasa el menor en cómputo anual la mayor parte del tiempo, deberán ser en principio los propios progenitores quienes de mutuo acuerdo elijan, de entre los dos domicilios en los que el menor vive, aquel en el que ha de ser empadronado.*

Y por otro, que *los fiscales velarán por que en los convenios reguladores, o excepcionalmente a falta de ellos, en las resoluciones judiciales en que se opte por una guarda y custodia compartida con tiempos de permanencia equilibrados, se determine cuál ha de entenderse como domicilio del menor a efectos de empadronamiento.*

Sin embargo, en el caso que nos ocupa la sentencia judicial por la que se fija la guarda y custodia compartida no se pronuncia sobre el tema del empadronamiento.

Por lo tanto, en supuestos como éste, y aplicando los criterios mencionados anteriormente, el Ayuntamiento debería exigir prueba documental de que existe mutuo acuerdo entre los progenitores antes de tramitar cualquier modificación del domicilio del menor (altas por cambio de residencia, cambios de domicilio en el mismo municipio...) 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 tema del empadronamiento, y no llevar a cabo el cambio de domicilio en tanto no se aporte alguno de los documentos anteriores.”

²⁶ Los tres últimos párrafos son un extracto de la consulta resulta por la Comisión Permanente nº 5.1.- *Improcedencia de la aplicabilidad de la declaración responsable a los casos del apartado 2.2.1.4 de la Resolución de 17 de febrero de 2020*, en la Sesión de 20 de junio de 2024.