



Procedimientos de anulación de inscripciones indebidas en el Padrón municipal

I. INTRODUCCIÓN

El art. 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) establece que la inscripción en el Padrón municipal sólo surtirá efecto de conformidad con lo dispuesto en el art. 15 por el tiempo que subsista el hecho que la motivó¹ (según este artículo el hecho que motiva la inscripción en el Padrón de Habitantes de un determinado municipio no es otro que la residencia habitual en ese municipio).

Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en el apartado 1. *Consideraciones Generales*, punto 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, para efectuar la inscripción (alta o cambio de domicilio) en el Padrón a solicitud del interesado, éste deberá aportar los documentos necesarios para probar su identidad, representación en su caso, y residencia real en el mismo.

Puede ocurrir que, una vez realizada la inscripción en el Padrón, el Ayuntamiento tenga conocimiento a posteriori de que la inscripción se llevó a cabo sin que el hecho que la motivó fuera cierto o de que la documentación aportada con la solicitud no fuera válida o, incluso, fuera falsa.

Tal conocimiento puede ser el resultado de una actuación iniciada bien de oficio o bien a instancia de un interesado, circunstancia esta que determinará los procedimientos de los que dispondrá el Ayuntamiento para anular esa inscripción.

Una parte importante de los procedimientos iniciados a instancia de parte tienen que ver con el **empadronamiento de menores no emancipados cuyos progenitores están separados o divorciados**. De acuerdo con el art. 68 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, corresponde a los padres la obligación de comunicar al Ayuntamiento las variaciones (alta, cambio de domicilio o modificación de datos) de las inscripciones padronales de los menores de edad no emancipados. Ello es acorde con lo establecido en el art. 154 del Código Civil que atribuye a los progenitores la patria potestad sobre los hijos e hijas no emancipados, siendo una de sus funciones la de ejercer su representación.

Y es precisamente el hecho de que la patria potestad deba ejercerse conjuntamente por ambos progenitores (o por uno solo con el consentimiento del otro y salvo disposición judicial en contrario) la principal fuente de conflicto, ya que son relativamente frecuentes los casos de empadronamiento de menores por parte de un

¹ También el art. 54 bis. del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio.

solo progenitor sin contar con el consentimiento del otro ni con una resolución judicial que le autorice a ello y, en ocasiones, tras haber firmado la *Declaración responsable para el empadronamiento de menores con un solo progenitor* sin cumplir los requisitos a que se hace referencia en la misma², dando lugar a la presentación de reclamaciones por el otro progenitor ante el Ayuntamiento donde se ha producido la inscripción del menor, solicitándose que la misma quede sin efectos al haberse llevado a cabo sin su consentimiento³.

Asimismo, cada vez con mayor frecuencia, se están produciendo reclamaciones de personas que han visto modificada su inscripción padronal (alta, baja o cambio de domicilio) con motivo de una solicitud realizada por otra persona que ha **suplantado su identidad** aportando para ello su documento de identidad perdido o sustraído. Y, del mismo modo, hay personas afectadas por **inscripciones padronales fraudulentas (realizadas mediante la presentación de contratos falsos)** en su domicilio de residencia o en viviendas de su titularidad, en las que los inscritos nunca han llegado a residir.

En todos esos casos resulta difícil para el gestor del padrón comprobar a priori la veracidad de la documentación aportada, si tenemos en cuenta que sus facultades de comprobación son ciertamente limitadas ya que, tal como establecen los apartados 1.9 y 1.10 de las Instrucciones técnicas de gestión del Padrón aprobadas por la citada Resolución de 17 de febrero de 2020, ellas sólo podrán ejercerse cuando existan indicios que hagan dudar de que la persona solicitante vaya a establecer su residencia en el municipio o de la veracidad de alguno de los datos declarados.

No obstante, realizada la inscripción en el Padrón (o la modificación de la ya existente), la procedencia o improcedencia de la misma puede revisarse bien a instancia de parte interesada o bien de oficio por el propio Ayuntamiento mediante los procedimientos legalmente establecidos.

² Anexos I y II y apartados 2.2.1 y 2.2.2 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.

³ Para el caso de que la reclamación se presente ante el Ayuntamiento que repercute la baja en su padrón existe un procedimiento de generación de discrepancias por rechazo documental de las comunicaciones de baja por cambio de residencia a otro municipio (BCR 80, BCR106), en virtud del artículo 15 del Reglamento de Funcionamiento del Consejo de Empadronamiento, aprobado en la sesión plenaria de 18 de noviembre de 2020.

En estos casos el Ayuntamiento que plantee la discrepancia deberá presentar en la Secretaría de su Sección Provincial del Consejo un escrito exponiendo el problema y formulando, con claridad y precisión, su pretensión. Este escrito deberá estar firmado, al menos, por el responsable de Padrón, con sello y registro de salida en el Ayuntamiento, y deberá adjuntar documentación válida para la generación de la discrepancia (copia de la resolución judicial que acredite la guarda y custodia de los menores de edad en los casos de separación o divorcio de los progenitores, etc.).

II. PROCEDIMIENTOS DE ANULACIÓN DE INSCRIPCIONES

1. El recurso potestativo de reposición.

Este procedimiento se regula en los arts. 112 a 120, 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC, en adelante).

El procedimiento sólo puede iniciarse a instancia de parte, mediante la interposición por una persona interesada del recurso, de una reclamación o de una solicitud de anulación de la inscripción.

Ateniéndonos al principio antiformalista que preside el procedimiento administrativo común⁴, no es preciso que el interesado identifique expresamente su reclamación como un recurso de reposición⁵. Bastará con que el escrito se presente por el interesado dentro del plazo establecido en el art. 124.1 de la LPAC⁶ y que tenga el contenido mínimo que establece el 115.1 de esta misma Ley⁷.

En el caso de menores ambos progenitores son parte interesada dado que sus derechos e intereses están afectados. Por lo que en aplicación del art. 118 de la LPAC deberá darse audiencia a ambos progenitores de forma previa a la resolución del recurso, adoptando en su caso las medidas oportunas para preservar el secreto de la residencia del menor en situaciones sensibles.

2. El recurso extraordinario de revisión.

Este procedimiento se regula en los arts. 113 a 120, 125 y 126 de la LPAC.

Al igual que el recurso potestativo de reposición, el procedimiento solo puede iniciarse a instancia de parte, pero a diferencia de éste, el recurso extraordinario de revisión sólo puede interponerse contra actos firmes en vía administrativa cuando

⁴ Principio establecido por la jurisprudencia (entre otras STS 1342/2018, 19 de julio, 4564/2018, de 20 de diciembre y 3603/2019, de 5 de noviembre),

⁵ En tal sentido ver art. 115.2 de la Ley 39/2015: “2. El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.”

⁶ Un mes a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación (arts. 30.4 y 124.1 de la LPAC) o, si el acto no se ha notificado, desde que el interesado tenga conocimiento fehaciente del acto en cuestión -en este caso, el alta o cambio de domicilio en el Padrón- o realice una acción que implique ese conocimiento (STSJ de Comunidad de Madrid 125/2020, de 5 de junio, STSJ Murcia 639/2019, 3 de diciembre, STSJ Canarias 151/2023, 30 de marzo).

⁷ 1. La interposición del recurso deberá expresar:

- a) El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación personal del mismo.
- b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación.
- c) Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- d) Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige y su correspondiente código de identificación.
- e) Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.

concurra alguna de las circunstancias establecidas en el art. 125 de la LPAC⁸ y los interesados cuentan con un plazo más amplio para interponerlo⁹.

Para resolver este recurso es necesario que se recabe informe de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de conformidad con el art. 22.9 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. Ese informe es preceptivo, pero no vinculante (art. 2.2 de la misma Ley Orgánica). En su caso, del órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma.

3. La revisión de oficio de los actos nulos¹⁰.

Regulado en el art. 106 de la LPAC, mediante este procedimiento el Ayuntamiento puede declarar, de oficio, la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos, cuando concurra alguna de las causas de nulidad de pleno derecho de las establecidas en el art. 47.1 de la misma Ley si bien, para ello, necesita contar previamente con un dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma.

A diferencia de los anteriores recursos, la revisión de oficio puede llevarse a cabo en cualquier momento e iniciarse tanto a iniciativa del propio Ayuntamiento como a solicitud de la persona interesada.

4. La baja de oficio por inscripción indebida.

Este procedimiento que, a diferencia de los anteriores, es específico de la gestión del Padrón de habitantes, se contempla en el artículo 72 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, según el cual *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*

⁸ a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.

d) Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

⁹ Cuatro años desde la fecha de la notificación de la resolución impugnada cuando el recurso se fundamente en la existencia de error de hecho y tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme en el resto de los casos (art. 125.2 de la Ley 39/2015)

¹⁰ La Comisión Jurídica Asesora (órgano consultivo del Gobierno de la Generalidad de Cataluña equivalente al Consejo de Estado) en su [dictamen 307/2022, de 15 de septiembre](#), ha declarado que “*dado que existe un procedimiento específico para dar de baja las inscripciones indebidas en el Padrón municipal (baja de oficio por inscripción indebida), aplicable en los supuestos objeto del presente procedimiento, el carácter excepcional de la revisión de oficio implica la necesidad de emplear con carácter prioritario este procedimiento específico previsto, de manera que no procede la iniciación de un procedimiento de revisión de oficio.*”

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

El procedimiento puede iniciarse en cualquier momento y tanto a iniciativa del propio Ayuntamiento como a solicitud de la persona interesada. Se tramitará conforme a lo establecido en el apartado 5.2.4.1 de la Resolución de 17 de febrero de 2020, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal.

En el caso de menores ambos progenitores son parte interesada dado que sus derechos e intereses están afectados. Por tanto, en aplicación del art. 40.1 de la LPAC¹¹, los actos administrativos del expediente (en particular el trámite de audiencia) y la resolución, una vez oídas ambas partes, se notificarán a ambos progenitores, adoptando en su caso las medidas oportunas para preservar el secreto de la residencia del menor en situaciones sensibles.

III. FECHA DE EFECTOS DE LA ANULACIÓN DE LAS INSCRIPCIONES.

La estimación de uno de los recursos indicados, la declaración de nulidad mediante la revisión de oficio o la baja de oficio de una inscripción padronal supone dejar sin efectos a esa inscripción.

No obstante, la fecha a partir de la cual se produce ese efecto puede variar en función de que la inscripción se anule por tratarse de un acto nulo de pleno derecho o por tratarse de un acto anulable.

La nulidad de pleno derecho sólo puede declararse por concurrir alguno de los supuestos contemplados en el art. 47.1 de la LPAC, cualquier otra infracción del ordenamiento jurídico solo determina la anulabilidad del acto (art. 48.1 LPAC)

La declaración de nulidad de pleno derecho de un acto (independientemente de que se declare de oficio o mediante la estimación de un recurso administrativo) produce efectos "*ex tunc*" (desde el inicio), retroactivos al momento en que se dictó el acto administrativo que se declara nulo. Esto significa que el acto declarado nulo se considera jurídicamente inexistente desde su origen, haciendo desaparecer del ordenamiento jurídico todos sus efectos como si nunca hubiera existido¹².

En el caso de que el acto no sea nulo de pleno derecho sino anulable, la declaración de anulación (art. 48.1 LPAC) mediante la estimación de un recurso administrativo conlleva que los efectos de la declaración de anulación (art. 48.1 LPAC) se producen desde la fecha de la resolución del recurso. No obstante, en la propia resolución del recurso se puede prever la eficacia retroactiva de la anulación, aunque ello solo puede hacerse cuando produzca efectos favorables al interesado y siempre que los

¹¹ 40.1. *El órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos, en los términos previstos en los artículos siguientes.*

¹² Aunque los principios generales del derecho (equidad, buena fe...) pueden modular esos efectos retroactivos cuando su aplicación estricta produzca resultados injustos o desproporcionados. Y también pueden limitarse en ámbitos concretos por una disposición legal específica.



supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas (art. 39.3 LPAC).

Cuando la anulación de la inscripción se produce mediante un expediente de baja de oficio por inscripción indebida también surtirá efectos desde la fecha en que se dicte la resolución que ponga fin al expediente (apartado 1 del art. 39 LPAC¹³), si bien, también en este caso en esa resolución se puede prever su eficacia retroactiva siempre que concurren los requisitos del art. 39.3 de la LPAC.

IV.- REPERCUSIÓN EN LA BASE PADRONAL DEL INE Y EN CENSO ELECTORAL

Por último, se recuerda que cualquiera de las citadas actuaciones (resolución del recurso potestativo de reposición, recurso extraordinario de revisión, revisión de oficio de los actos nulos y bajas de oficio), siempre que se aplique eficacia retroactiva a la resolución del expediente, deberán comunicarse al INE para que pueda repercutirlas en su base padronal, así como en su caso en el censo electoral, y, a su vez, en virtud de la función de coordinación entre los Padrones de todos los municipios que le atribuye el artículo 17.3 de la Ley 7/1985 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, realizar la oportuna comunicación al municipio en que se produjo la baja para que proceda a la recuperación de su inscripción padronal.

Con independencia del procedimiento que se aplique, en todos los casos se mantendrá en el fichero padronal del INE el rastro del alta indebida, seguida de una BII a la misma fecha del alta¹⁴. No así la baja por cambio de residencia, consecuencia del alta indebida en el otro municipio, que desaparecerá incluso de la base de datos, para no alterar la historia padronal en ese municipio.

En el caso de los cambios de domicilio (inscripciones intramunicipales indebidas), los movimientos anulados se dejarán sin efecto (para no afectar ni al histórico de las personas afectadas ni al de los domicilios de inscripción objeto de la impugnación), tanto por el Ayuntamiento como por el INE. Para ello el Ayuntamiento podrá volver a enviar un cambio de domicilio a la misma fecha del cambio indebido o, si esto no fuera posible por existir movimientos posteriores, solicitar su eliminación de la base padronal del INE a la correspondiente Delegación Provincial.

Madrid, 25 de junio de 2025



¹³ 1. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.

¹⁴ En este caso BII no es sinónimo de baja de oficio, sino que puede ser también anulación del alta por resolución de los mencionados recursos o como consecuencia de la revisión de oficio de actos nulos.