



Consultas de carácter general resueltas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en la sesión de 1 de diciembre de 2004.

1. Aclaración sobre la manera de actuar ante el hecho de que se produzcan altas y bajas de personas en un mismo domicilio en un lapso breve de tiempo.

La Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, en la reunión de 30 de septiembre de 2003, abordó el asunto del falseamiento en los empadronamientos sin que llegara a encontrar una solución idónea para poder evitarlos, salvo remitirlos a las legislaciones específicas sectoriales. No obstante se estuvo de acuerdo en que, con carácter general, siempre que un ciudadano solicite el alta en el Padrón de un municipio aportando los documentos que se relacionan en la Resolución de 4 de julio de 1997 para probar su residencia real se procederá a realizar su inscripción en el Padrón. Ahora bien, cuando existan indicios que hagan dudar de que se vaya a establecer la residencia en el municipio, antes de proceder al alta en el Padrón, el Ayuntamiento podrá efectuar las comprobaciones adicionales que estime oportunas para comprobar la veracidad de los datos consignados en la solicitud de alta.

Por otro lado, la inscripción en el Padrón de un municipio como consecuencia de un cambio de residencia comunicado por el ciudadano se produce tras la tramitación de un expediente administrativo iniciado a instancia de parte. Las normas que regulan el procedimiento para la tramitación de este expediente (Resoluciones de 1 de abril de 1997 y 4 de julio de 1997, amén del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, en su nueva redacción dada por el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre), no establecen plazo para su resolución y notificación al interesado, por lo que habrá que acudir al plazo general de **tres meses** establecido en el artículo 42.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Durante ese plazo de tres meses (contados desde la fecha en que la solicitud de alta haya tenido entrada en el Registro municipal), descontado el período necesario para el trámite de audiencia (mínimo 10 días y máximo 15, según el artículo 84 de la Ley 30/1992), el órgano competente del Ayuntamiento realizará de oficio los actos de instrucción necesarios para la *determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución* (artículo 78 de la Ley 30/1992), en el caso que nos ocupa, que realmente el ciudadano ha cambiado su residencia y que su nuevo domicilio es el que ha consignado en su solicitud de alta.

Para el caso al que se refiere la consulta, en el que un ciudadano parece que solicita el alta, autorizada por el dueño residente en la vivienda, y a la vez éste último solicita su baja en un breve espacio de tiempo, para luego volver a repetir

el proceso con el mismo u otros ciudadanos, el Ayuntamiento, antes de dar el alta, podría agotar el plazo de los tres meses, actuando así de forma disuasoria, para evitar que se continúe con estas actitudes fraudulentas, lo que no quita, por supuesto, para que el Ayuntamiento advierta (o sancione directamente sin advertir) de las infracciones en las que se pudiera estar incurriendo y de las sanciones que se pueden derivar.

Para finalizar, conviene recordar que si el Ayuntamiento no notifica dentro de los tres meses la resolución estimando o desestimando la solicitud, opera el silencio positivo y el ciudadano quedará a todos los efectos empadronado en ese municipio (artículo 43 de la Ley 30/1992).

2. Validez o invalidez de la tramitación simultánea de la notificación de inicio del expediente de baja de oficio, la publicación en el Tablón de Edictos y la publicación en el BOP.

En principio, no se debe proceder de modo simultáneo a la notificación y a la publicación en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en el BOP, dado que tanto la Resolución de 1 abril de 1997 conjunta de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión y revisión del Padrón municipal como el artículo 59.4 (hoy 59.5) de la Ley 30/92 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común regulan de la misma manera la notificación siguiendo un orden lógico: primero se intenta la notificación y si ésta no se consigue, se pasa a la publicación.

El sistema de actuación simultánea, que pudiera ser defendido por aplicación del principio de economía procesal, no parece demasiado adecuado ya que no está contemplado por la normativa vigente. Entendiéndose también, que hay unos trámites sucesivos que cumplir, unos plazos a tener en cuenta y que sólo después se debe acudir a la publicación en Tablón o Boletín Oficial correspondiente.

Únicamente se podría considerar como válida la actuación propuesta por el Ayuntamiento cuando los anuncios hayan aparecido publicados en el BOP con posterioridad a la conclusión del proceso de notificación personal. En tal caso, se habría cumplido correctamente con el procedimiento, siempre que en el tablón de edictos se haya mantenido el anuncio por el tiempo exigido contado a partir de la conclusión del proceso de notificación personal.

Para subsanar el defecto de forma en el procedimiento no sería necesario repetirlo enteramente, bastando una nueva publicación en el Tablón de edictos y en el BOP.

3. Informe sobre la procedencia de empadronar a ciudadanos no residentes en España, con NIE, vivienda propia o alquilada, a efectos de matriculación de vehículo.

La inscripción en el Padrón Municipal se rige por lo establecido en la legislación específica: artículos 15 al 18 y Disposición Adicional Séptima de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su redacción dada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, y Ley 57/2003, de 16 de diciembre, y artículos concordantes del Reglamento de

Población y Demarcación Territorial de la Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1690/1986 de 11 de julio, en su redacción dada por el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre. Estableciéndose en los artículos 15 y 16 de la Ley 7/1985 que las personas que deben figurar en el Padrón son aquellas que residen habitualmente en el municipio, por lo que no procede el empadronamiento en el municipio con la única finalidad de obtener un certificado a los efectos de la matriculación de un vehículo.

Por otro lado, en el Anexo XIII. *Matriculación* del Reglamento General de Vehículos aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, se relacionan los documentos que se han de presentar a efectos de matriculación de vehículos, especificándose para los extranjeros, en su punto 3º:

Si el solicitante es extranjero deberá presentar Tarjeta de Residencia así como declaración sobre titularidad de otros vehículos matriculados en España, o permiso de conducción español del que sea o hubiera sido titular, o el número de registro provincial de conductores extranjeros, si los tuviera.

En el supuesto de extranjeros que no tengan Tarjeta de Residencia, presentarán documento de identidad del país de origen, si se trata de ciudadanos de Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE), o Pasaporte o Certificado de Nacionalidad si se trata de ciudadanos de terceros países, y además justificarán su domicilio en España mediante cualquier documento que así la acredite, tales como la propiedad o alquiler de una vivienda, o estar censado en algún Municipio.

A la vista de este precepto legal se observa que el certificado de empadronamiento no es un requisito indispensable para la matriculación de vehículos, puesto que el domicilio, que sólo ha de justificarse cuando se carece de Tarjeta de residencia, puede acreditarse por otros medios.

Por último, resta añadir que de conformidad con lo establecido por el artículo 17.1 la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su redacción dada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, en relación con el Padrón municipal, el Ayuntamiento es el encargado de *La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal*, y por tanto es a él a quién corresponde decidir sobre la procedencia de las inscripciones de alta en su Padrón.

4. Posibilidad o no de empadronar de forma provisional a un ciudadano, concretamente en los Servicios Sociales, tras una sentencia de divorcio o auto de alejamiento.

Según se establece en el artículo 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su redacción dada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, *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.* 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.

Por tanto, no cabe que el Ayuntamiento empadrone a la persona afectada por Sentencia Judicial, ni siquiera de forma provisional, en el domicilio de los Servi-

cios Sociales del Ayuntamiento ya que no se dan las condiciones del supuesto a que se refiere la Resolución de 4 de julio de 1997, *por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre actualización del Padrón municipal*, en su apartado 4 contemplado para el *Empadronamiento de marginados*.

La previsión reglamentaria del apartado 4 de la Resolución se refiere a otro caso, muy distinto del consultado, que no le es aplicable ni por analogía, al no darse semejanza entre el supuesto regulado y el que ahora se consulta, ni por identidad de razón entre ellos, condiciones exigidas por el artículo 4.1 del Código Civil para la aplicación analógica.

Tampoco sería aplicable al caso objeto de consulta la iniciación del expediente de baja de oficio regulado en el artículo 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales si el afectado por la Sentencia Judicial -separación, divorcio o auto de alejamiento- siguiera viviendo en el domicilio donde está empadronado, incumpliendo la Sentencia, ya que no le corresponde al Ayuntamiento llevar a cabo la ejecución de la misma sino exclusivamente al Juzgado o Tribunal que la hubiera dictado (artículo 117.3 de la Constitución Española y 103 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Y no puede procederse a su baja de oficio si la realidad concuerda con la inscripción padronal.

Se deberá pues acudir a la ejecución de la Sentencia en los términos en que la misma esté dictada y una vez ejecutada y con el abandono de la vivienda por parte del afectado, iniciar el expediente de baja de oficio, según se contempla en el apartado 3. *Comprobación de datos* de la Resolución de 4 de julio. Esta circunstancia podrá hacerse constar en el apartado "observaciones" de las posibles certificaciones que pudieran expedirse a instancia de las personas que realmente residan en esa vivienda.

Finalmente, para evitar en lo posible que la persona afectada quede sin empadronar en ningún otro domicilio, en el transcurso del expediente de la baja de oficio, el Ayuntamiento deberá iniciar las averiguaciones sobre cuál es el nuevo domicilio e iniciar un expediente de "alta de oficio" (si es que sigue residiendo en el municipio), caso contrario este ciudadano quedará sin empadronar y podrá dar lugar en su día a un "alta por omisión".

5. Posibilidad de negar una inscripción padronal a una o más personas si la autorización para ello proviene de una persona cuya inscripción padronal, a su vez, proviene de otra autorización.

Según el apartado 3. *Comprobación de datos* de la Resolución de 4 de julio, *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.*

En el caso que nos ocupa si existe una persona que ya está empadronada en un domicilio, aunque haya sido por autorización de una tercera persona, y aquélla autoriza el empadronamiento de otras personas en su domicilio, la inscripción padronal seguirá su curso habitual.

Ahora bien, cuando existan indicios que hagan dudar que una persona vaya a establecer la residencia en el municipio, antes de proceder al alta en el Padrón,

el Ayuntamiento podrá efectuar las comprobaciones adicionales que estime oportunas para comprobar la veracidad de los datos consignados en la solicitud de alta.

6. Aclaraciones sobre los documentos de identificación válidos para empadronar a extranjeros.

El artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, relaciona los datos obligatorios que deberá contener la inscripción en el Padrón municipal y concretamente su apartado f) según su nueva redacción dada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, establece:

*f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros: **Número de la tarjeta de residencia en vigor**, expedida por las autoridades españolas o, en su defecto, **número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor** expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de estados miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.*

***Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor**, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo.*

Por tanto, dada la obligatoriedad de la ley en cuanto a la cumplimentación de un número de identificación para proceder a la inscripción padronal de cualquier ciudadano en el correspondiente Padrón municipal, concretamente para los extranjeros se exigirá cualquier documento en vigor que permita su identificación (esto es en el que aparezca su fotografía, nombre, apellidos, fecha y lugar de nacimiento y nacionalidad, en el que figure el NIE (número de identificación de extranjero), y en el caso de no tener asignado dicho número se consignará el del pasaporte.

7. Actuación que debe seguir la autoridad municipal antes de proceder a realizar la inscripción padronal de ciudadanos para los que anteriormente se ha seguido un procedimiento de baja de oficio.

Con carácter general, siempre que un ciudadano solicite el alta en el Padrón de un municipio aportando los documentos que se relacionan en la Resolución de 4 de julio de 1997 *de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director general de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre actualización del Padrón municipal* para probar su residencia real se procederá a realizar su inscripción en el Padrón. Ahora bien, cuando existan indicios que hagan dudar sobre el establecimiento real de la residencia en el municipio, antes de proceder al alta en el Padrón, el Ayuntamiento podrá efectuar las comprobaciones adicionales que estime oportunas para comprobar la veracidad de los datos consignados en la solicitud de alta.

No obstante y de conformidad con lo establecido por el artículo 17.1 de la citada Ley de Bases, el Ayuntamiento es el encargado de *La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal*, y por tanto es él a quién corresponde decidir sobre la procedencia de las inscripciones de alta en su Padrón.

8.- Inscripción en el Padrón de personas que permanecen en residencias o centros geriátricos

Por lo que se refiere a la posibilidad de que las personas que durante varios años permanecen en residencias o geriátricos manteniendo su inscripción padronal en los municipios de procedencia se debe tener en cuenta que de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Bases y en el Reglamento de Población en sus artículos 15 y 54 respectivamente se 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.*

9. Documentos exigibles a los extranjeros nacionales de países no pertenecientes a la UE para su inscripción en el Padrón municipal

Los documentos exigibles a los extranjeros nacionales no comunitarios para proceder a su inscripción en el Padrón de habitantes serán los que se requieran, en general, por el Ayuntamiento para comprobar la veracidad de los datos obligatorios que debe contener la inscripción en el Padrón municipal, relacionados en el artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su nueva redacción dada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre. En particular para los extranjeros en general se contempla:

Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas o, en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de estados miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.

Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo.

Por tanto, los extranjeros no comunitarios acreditarán este dato presentando cualquier documento en vigor que permita su identificación (esto es en el que aparezca su fotografía, nombre, apellidos, fecha y lugar de nacimiento y nacionalidad, en el que figure el NIE (número de identificación de extranjero), y en el caso de no tener asignado dicho número se consignará el del pasaporte o del documento acreditativo de la identidad de su país en los casos previstos.

10.-Aprobación de las inscripciones en el Padrón de los extranjeros de países no pertenecientes a la UE ¿por el Alcalde o automática?

Para la aprobación de las inscripciones en el Padrón de dichos extranjeros se procederá de la misma forma que para la aprobación del resto de las inscripcio-

nes, dado que en el Padrón municipal deben estar dadas de alta todas las personas que habitan en el municipio con independencia de que sean nacionales o extranjeras.

11. Duración de la validez de la inscripción en el Padrón de extranjeros y dependencia del documento que sirvió de base para la misma

La duración de la validez de la inscripción de los ciudadanos extranjeros no comunitarios en el Padrón municipal es independiente de la validez del documento que sirvió de base para su inscripción. Respecto a si una vez inscrito su permanencia es indefinida se establece, a raíz de la nueva redacción de párrafo 1 del artículo 16 de la Ley 7/1985 por la Ley Orgánica 14/2003, que:

La inscripción en el Padrón Municipal sólo surtirá efecto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de esta ley por el tiempo que subsista el hecho que la motivó y, en todo caso, deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años cuando se trate de la inscripción de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente.

El transcurso del plazo señalado en el párrafo anterior será causa para acordar la caducidad de las inscripciones que deban ser objeto de renovación periódica, siempre que el interesado no hubiese procedido a tal renovación. En este caso, la caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa del interesado.

No obstante esta Ley entró en vigor el 21 de diciembre de 2003 y no tiene carácter retroactivo, por lo que hasta que transcurran dos años de las citadas inscripciones padronales, a contar desde la entrada en vigor de la Ley, no se acordará la caducidad de ninguna inscripción padronal.

12. Baja de oficio en el Padrón de un extranjero para el que se tenga constancia que vive gran parte del año en otro u en otros municipios

Con carácter general ya se trate de ciudadanos españoles o extranjeros cuando se tenga constancia de que algún ciudadano no reside en el municipio, de conformidad con lo establecido en el artículo 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades locales *aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio en su redacción dada por Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre*, se procederá a realizar la baja de oficio en los siguientes términos:

*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. Este 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 solo podrá llevarse a cabo con el informe favorable del Consejo de Empadronamiento.

13. Sentido de expedir certificados de residencia a nacionales de países no pertenecientes a la UE a la vista de lo dispuesto en el artículo 18.2 de la LRBRL

El sentido de expedir certificados de residencia a extranjeros no comunitarios visto lo establecido por el artículo 18.2 de la Ley 7/1985 se aclara en el apartado 5.- Empadronamiento de extranjeros de La Resolución de 4 de julio de 1997 *conjunta de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre actualización del Padrón Municipal*, al decir que:

El art. 18.2 de la Ley de Bases del Régimen Local, en su nueva redacción dada por la Ley 4/1996, refleja en forma clara y definitiva la separación entre las funciones que corresponden a los Ayuntamientos y las que corresponden al Ministerio del Interior en relación con la residencia en España de ciudadanos extranjeros.

El control de la permanencia en España de ciudadanos extranjeros corresponde al Ministerio del Interior, que se sirve para ello del Registro de permisos de residencia regulado por el art. 13.2 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España (derogada por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social).

El Ayuntamiento ni interviene en la concesión de los permisos de residencia ni es competente para controlarlos. Su obligación es reflejar en un registro, el Padrón, el domicilio y las circunstancias de todas las personas que habitan en su término municipal. Y de la misma manera que no debe controlar a través del Padrón la legalidad o ilegalidad de la ocupación de la vivienda, tampoco debe realizar ningún control sobre la legalidad o ilegalidad de la residencia en territorio español de ninguno de sus vecinos.

En el Padrón municipal deben estar dadas de alta todas las personas que habitan en el municipio, sean nacionales o extranjeras, y en este último caso, tengan o no regularizada su situación en el Registro del Ministerio del Interior.

14. Requisitos para residir legalmente en España de los nacionales de países no pertenecientes a la UE y norma que permite darles de alta en el Padrón municipal

Los requisitos que se han de exigir para residir legalmente en España a los extranjeros no comunitarios competen al Ministerio del Interior y la norma que permite dar de alta a estos ciudadanos en el Padrón es el artículo 15 de la Ley 7/1985 de las Bases del Régimen Local.

15. Posibilidad de dar de alta en el Padrón municipal en viviendas ocupadas por nacionales de países no pertenecientes a la UE con un número de personas superior a las condiciones de habitabilidad que las mismas permiten.

Es posible dar de alta en el Padrón municipal en viviendas ocupadas por extranjeros no comunitarios en número superior que las condiciones de habitabilidad que las mismas permitan siempre que vivan en la misma, para lo cual el Ayuntamiento puede comprobar que realmente residen en dicha vivienda, dado que de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, también lo es de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio, con independencia de las acciones que el Ayuntamiento deba realizar para paliar estas situaciones.

16. Obligatoriedad o no de cumplimentar los *Efectos para los que se expide un certificado de empadronamiento*.

Los Ayuntamientos no tienen ninguna obligación, ni deben en principio, hacer constar los efectos a los que expide una certificación cuando se trata de una razón particular o privada (salvo la excepción que más adelante se indica). Lo contrario se presta a manipulaciones y a abusos. Además, en principio el Ayuntamiento no es quien para saber las intenciones de un interesado, aunque este así lo declare.

En cambio, esta indicación de a qué efectos se expide está justificada cuando se trata de que surta efectos en un expediente determinado en el que así se exige expresamente (por ejemplo, para obtener una beca o una subvención pública).