

## CRITERIOS COMUNES

### PARA EMPADRONAMIENTO EN SITUACIONES ESPECIALES

#### 1. INTRODUCCION

Este documento trata de establecer criterios o directrices comunes en los Ayuntamientos al objeto de facilitar la regulación del empadronamiento de personas en situaciones especiales, actualizándolas para su adecuación a los cambios en la realidad poblacional y de vivienda, que faciliten el trabajo y eviten controversias e interpretaciones dispares, con objeto de dar una respuesta homogénea, efectiva y dotada de seguridad jurídica.

Se pretende clarificar las diversas situaciones en las que pueden hallarse las personas que encuentran más dificultades por su situación de vulnerabilidad o exclusión socio-residencial para empadronarse, respetando el marco normativo y siempre con la coordinación de los órganos municipales competentes en materia de empadronamiento y en colaboración con sus unidades administrativas correspondientes.

El empadronamiento es un **acto administrativo cuyo objetivo es dejar constancia de un hecho**: la residencia de una persona en un municipio, dejando constancia del domicilio en el mismo. El padrón de un municipio recoge la realidad de las personas residentes en el mismo y refleja el lugar donde reside cada persona; no acredita ni justifica el derecho de propiedad u ocupación sobre un inmueble.

En este sentido, **en ningún caso el padrón supone una creación de derechos; ni en cuanto a la ocupación o derecho de uso o propiedad sobre una vivienda**, ni en cuanto a la habitabilidad y el cambio de uso de la misma.

En Euskadi, además, el padrón **es la llave de acceso a múltiples derechos de ciudadanía**, no solo al derecho de sufragio activo y pasivo, sino que también a una serie de derechos sociales tales como la asistencia sanitaria, los servicios sociales y el acceso al sistema de inclusión social.

En el caso de las personas extranjeras se convierte en un elemento clave para acreditar la residencia continuada necesaria para iniciar los procedimientos de solicitud de autorización de residencia y/o trabajo por circunstancias excepcionales.

Será cada Ayuntamiento, en función de su **autonomía municipal**, quien implemente estos criterios adaptándolos a su realidad social, municipal y a sus recursos y organización interna.

Este documento está basado en la normativa vigente en materia de empadronamiento:

- [Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de Bases del Régimen Local](#): artículos 15 y 18
- [RD 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales](#).

- [Resolución de 29 de abril, de la Subsecretaría, por la que se publica 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 empadronamiento es una situación administrativa, obligatoria según la legislación vigente, que demuestra únicamente el lugar de residencia de la persona, no justifica ni habilita el título por el cual habita en ella. Los datos recogidos en el padrón constituyen prueba de residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo (en adelante Resolución del INE).

Los criterios que se recogen en este documento se basan en los siguientes principios:

- El derecho y el deber de las personas de empadronarse en el domicilio donde realmente residen, con independencia de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda y de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio.
- La posibilidad de recurrir a un domicilio ficticio cuando se trate de personas sintecho, o cuando el domicilio real de residencia no pueda figurar como un domicilio válido en padrón, por imposibilidad de dirigir a la persona empadronada una comunicación a ese domicilio.
- El empadronamiento ficticio hace referencia a aquellos casos en los que, por diferentes motivos, una persona se empadrona en un domicilio diferente al de su residencia real.

## **2. CRITERIOS COMUNES DE EMPADRONAMIENTO**

En el punto 3 de la Resolución de 29 de abril, de la Subsecretaría, por la que se publica 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](#) (en adelante “instrucciones técnicas”), por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del padrón municipal, se recogen los casos especiales de empadronamiento.

Dentro de su contenido, [el punto 3.3](#) trata los supuestos de empadronamiento en infravivienda y de personas sin domicilio. Concretamente, se trata de casos de personas que, si bien residen en el municipio habitualmente, habitan en infraviviendas o carecen de techo y son personas conocidas por los servicios sociales, motivo por el que se debe recurrir a un domicilio ficticio. Este supuesto y los demás que se recogen en el apartado relativo a los empadronamientos especiales son excepciones a las normas generales que rigen los padrones municipales.

Estas instrucciones técnicas son las aplicables en la gestión del padrón de todos los municipios.

Es por ello por lo que estos criterios comunes estarán basados en las mismas y en la demás normativa vigente, por cuanto que el Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino o vecina del municipio salvo los casos especiales recogidos en esta normativa.

Cada ayuntamiento deberá gestionar todos los casos de esta naturaleza que se produzcan dentro de su ámbito territorial, dado que el padrón debe reflejar las personas que efectivamente residen en el mismo.

Además, cabe recordar que en [el artículo 44.1 b\) de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi](#) se establece la obligación de los vecinos de un municipio de comunicar cualquier variación de las circunstancias personales que supongan una modificación de los datos que deban figurar en el padrón municipal.

### **2.1. Personas sin documentación identificativa**

[La Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre](#), modificó el artículo 16 de la Ley de Bases de Régimen Local, estableciendo un orden de prelación sobre el número del Documento de identificación que debe contener como dato obligatorio el padrón en función de la nacionalidad de la nueva o nuevo vecino, así como de su situación de regularidad o irregularidad administrativa.

El artículo 57 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, en su última actualización realizada por [el Real Decreto 141/2024, de 6 de febrero](#), viene a recoger este mismo orden de prelación en torno al número de identificación que debe constar en el padrón como dato obligatorio. Dentro de este grupo de datos obligatorios figuran también el nombre y apellidos, sexo, domicilio habitual, nacionalidad y lugar y fecha de nacimiento. En el mismo artículo estos datos obligatorios se contraponen a otros datos que pueden figurar como voluntarios como representantes, el número de teléfono móvil o fijo y el correo electrónico.

[El punto 2 de las Instrucciones técnicas](#) viene a equiparar este dato obligatorio con la forma en que debe llevarse a cabo la identificación de la persona, señalando asimismo que estos documentos deberán estar en vigor, no siendo válido un documento caducado, salvo que se aporte la solicitud de renovación del mismo. Así viene también entendiéndolo las resoluciones del Consejo de Empadronamiento que han abordado esta cuestión.

Se genera así una situación en la que determinadas personas que carecen de documentación identificativa no pueden ser dadas de alta en el padrón sin contravenir las instrucciones técnicas. Esta situación que afecta generalmente a personas extranjeras en situación irregular también ha afectado a personas de nacionalidad española que no cuentan con DNI ni pasaporte. Situaciones acompañadas en muchas ocasiones de procesos de exclusión o riesgo de exclusión social.

Hay que tener en cuenta que la obtención de un documento alternativo al pasaporte en los casos de imposibilidad o dificultad de su renovación (cédula de inscripción) es una casuística que no siempre encuentra respuesta en el marco de la ley de extranjería o en el mejor de los casos es un procedimiento lento y difícil de abordar sin el apoyo de los servicios de acogida, los servicios sociales y los de inclusión. Servicios a los que no se tiene acceso pleno si la persona no está empadronada.

El hecho de que la persona no aporte esta documentación identificativa no parece tampoco que pueda generar un desistimiento ya que, constatada la residencia de la persona en el municipio procedería por parte del Ayuntamiento el inicio de los trámites del alta de oficio en los términos del artículo 73 del RPDT. Ante esta situación, de no procederse al empadronamiento, el expediente debería finalizar con una resolución denegatoria, abriendo la vía de los recursos que procedan en la vía administrativa y en la contencioso administrativa.

Estas interpretaciones, sin embargo, chocan no solo con las obligaciones de gestión del padrón de los artículos [17.1 y 2 de la LBRL](#), el artículo [62.2 RPDT](#) y [6.3 de la LOE](#), sino que también lo hacen con las responsabilidades municipales en el ámbito del sistema vasco de servicios sociales, del sistema de inclusión social y del sistema de acogida e integración que se articulan en el artículo [17.1. apartados 13 14 y 35 de la Ley de Instituciones Locales del Euskadi](#).

Ante esa situación resulta **en el caso de que la persona acudiera a empadronarse sin la documentación identificativa exigida en las instrucciones técnicas, se procederá a registrar su solicitud, entregándole justificante sellado de la instancia presentada.**

Asimismo, **se le comunicará la necesidad de subsanación de la documentación presentada y la presentación de alegaciones con el motivo por el que no puede aportar esta documentación.** Analizada la documentación aportada se aceptará o se denegará la solicitud dejando constancia en este último caso de la acreditación de la residencia en el municipio, la documentación aportada para acreditar su identidad, así como de los recursos que procedan contra la misma en vía administrativa y contencioso administrativo.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que las propias instrucciones técnicas permiten el empadronamiento con documentación caducada siempre que se aporte la solicitud de renovación de la mismo.

## **2.2. Empadronamiento en situaciones especiales:**

Se distinguen las siguientes situaciones:

### **2.2.1. Personas sin domicilio**

En los casos de personas que carezcan de domicilio válido a efectos de padrón, **se deberá acceder al empadronamiento en domicilio ficticio**, como así lo regula [el punto 3.3 de las Instrucciones Técnicas](#).

### **2.2.2. Personas en infraviviendas**

Tal y como establecen [las Instrucciones técnicas en el punto 3.3.](#), las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc.) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón.

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 supuesto de que sea razonable esperar que esa comunicación llegue a conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección, constituyendo como domicilio el lugar efectivo de residencia.  
En estos casos, el trámite se inicia y finaliza en el servicio de padrón del ayuntamiento.
- En el supuesto de que el criterio del servicio de padrón determine que no existe la posibilidad de que esa persona pueda recibir notificaciones en ese domicilio, se iniciará el trámite para el acceso a un empadronamiento en domicilio ficticio.

### **2.2.3. Personas que residen en un domicilio con dificultad para empadronarse en el mismo**

A continuación, se determina cómo proceder en los casos de personas que residen en un domicilio y **no pueden llevar a cabo su inscripción en dicho domicilio por impedimento de terceros**, manifestando una amenaza de pérdida de vivienda ( y/o de empleo en el caso de personas que trabajan internas) en caso de realizarse un padrón de oficio, toda vez que no obtienen en la hoja padronal la autorización de inscripción en la vivienda disponiendo o no de documento legitimador del uso de la vivienda emitido por parte de otras personas ocupantes o de la propiedad.

Aunque en estos casos de acuerdo con la resolución, procedería una inscripción padronal de oficio, en el caso que durante la tramitación del mismo se declare por parte de la persona interesada un riesgo de pérdida de vivienda y, por lo tanto, un empeoramiento social de la persona, se propone asimilar a una situación de sinhogarismo de acuerdo con el artículo 3 apartado “m” de la [Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda de la Comunidad Autónoma del País Vasco](#) y el artículo 3 apartado “l” de la [Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda del Estado](#).

En ambas leyes se define el concepto de sinhogarismo y en el incluye la vivienda inadecuada y la vivienda insegura. La Ley 12/2023 establece como vivienda adecuada: la vivienda que, por razón de su tamaño, ubicación, condiciones de habitabilidad, accesibilidad universal, eficiencia energética y utilización de energías renovables y demás características de la misma, y con acceso a las redes de suministros básicos, responde a las necesidades de residencia de la persona o unidad de convivencia en condiciones asequibles conforme al esfuerzo financiero, constituyendo su domicilio, morada u hogar en el que poder vivir dignamente, con salvaguarda de su intimidad, y disfrutar de las relaciones familiares o sociales, favoreciendo el pleno desarrollo y la inclusión social de las personas.

En el caso que nos encontramos cuando las personas no son empadronadas no pueden ejercer con total garantía el pleno desarrollo y la inclusión social, **debido a que no pueden acceder a recursos sociales, de ciudadanía y sanitarios de proximidad, entre otros, por no disponer de padrón, asimilándose a una vivienda inadecuada y por lo tanto a una situación de sinhogarismo.**

Dado que el objetivo del padrón es dejar constancia de un hecho, no puede negarse la inscripción en el padrón a cualquier persona una vez acreditada la residencia habitual en un domicilio, sin que con dicha actuación se esté dando normalidad ni legitimidad alguna a la permanencia en el inmueble sin título jurídico habilitante para ello, ni ningún otro derecho de uso.

Tal y como establece [el art. 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial](#) y [el punto 2.3 de las instrucciones técnicas](#) la finalidad de la exigencia de la aportación de documentos es la *“comprobación de la veracidad de los datos consignados”, y “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”*.

En el caso de que la persona interesada no pueda aportar ningún documento que acredite la residencia en el municipio (personas con domicilio, pero sin autorización de la persona propietaria o arrendataria, o supuestos análogos), las instrucciones técnicas, en el punto 2.3. indican que será el Ayuntamiento quien deberá comprobar la residencia y, en caso afirmativo, darle de alta en el Padrón.

La forma de comprobación corresponderá a cada Ayuntamiento a través de cualquier medio válido admitido en derecho (informe de la policía municipal, inspección del propio servicio, suministros de luz, agua, declaración responsable, etc.). Es importante que el Ayuntamiento analice cada caso para **atender la vulnerabilidad de la persona**, para que el empadronamiento en ese domicilio no suponga un empeoramiento de su ya frágil situación socioresidencial.

Ante este supuesto se puede producir 2 situaciones:

**1. No ser la persona conocida por los Servicios Sociales.**

Se realizará la comprobación fehacientemente de la residencia habitual en el municipio. La forma de comprobación de la residencia corresponderá a cada Ayuntamiento, a través de cualquier medio válido en derecho. En el caso de las familias con menores de edad el certificado de escolarización de los menores debe ser un documento de prueba privilegiado para acreditar la habitualidad de la residencia en el municipio.

El órgano competente de confirmación de residencia habitual emitirá un Informe de Conocimiento de Residencia a los Servicios Sociales, para proceder a elaborar por parte de estos el informe de residencia y determinar la dirección que debe figurar en la inscripción padronal.

**2. Ser persona conocida por los Servicios Sociales:**

Si la persona es conocida por los Servicios Sociales, estos procederán a elaborar el informe de residencia y determinar la dirección que debe figurar en la inscripción padronal.

**2.2.4. Personas en alojamientos colectivos**

Los alojamientos colectivos serán considerados como domicilio válido en padrón conforme a la normativa vigente, por lo que **el trámite de empadronamiento corresponderá de manera íntegra al servicio de padrón o estadística municipal**, según lo establecido en [el punto 3.2 de las Instrucciones Técnicas](#).

#### **2.2.5. Otras situaciones excepcionales de empadronamiento en domicilio ficticio**

- a) Personas residiendo en recursos sociales de atención primaria: en estos casos se procederá al empadronamiento en el recurso en el que se encuentra residiendo o en domicilio ficticio, para las situaciones en las que así esté establecido. A tal efecto, se presentará informe de los servicios sociales municipales.
- b) Personas residiendo en recursos sociales de atención secundaria: en estos casos se procederá al empadronamiento en el recurso en el que se encuentre residiendo o en domicilio ficticio, para las situaciones en las que así esté establecido. A tal efecto, se presentará el informe de los servicios sociales de atención secundaria.
- c) Mujeres víctimas de violencia machista y sus hijos e hijas residiendo en recursos sociales municipales o forales: en estos casos se procederá al empadronamiento en domicilio ficticio al objeto de preservar su seguridad. A tal efecto, se presentará el informe elaborado por los servicios sociales municipales o por personal del área de igualdad municipal, según lo establecido en [el punto 3.5 de las Instrucciones técnicas](#).