



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE VALENCIA DE DON JUAN
ILMO. SR. ALCALDE**

Asunto: Derechos del padre no custodio / información sobre empadronamiento de menor

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente tramitado en esta Institución con el número de referencia **384/2025**.

Como se recordará, en la reclamación que dio origen a este expediente se aludía a que la menor XXX había sido empadronada irregularmente por ese Ayuntamiento, pese a la falta de consentimiento o autorización de ambos progenitores. Razón por la que el padre de la niña había presentado reclamación al respecto ante esa Corporación mediante instancia registrada el XXX, y reiterada en fechas XXX, XXX y XXX, XXX, así como el XXX y el XXX, sin que se hubiese ofrecido respuesta alguna sobre la cuestión planteada.

El centro de la controversia, pues, se sitúa en el empadronamiento de una menor por uno solo de sus progenitores (su madre), incidiendo directamente, por tanto, con el contenido de la patria potestad.

Pues bien, la Disposición Final Segunda de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia, modificó, entre otros preceptos, la redacción del artículo 154 del Código Civil, de forma que desde entonces la determinación del lugar de residencia del menor forma parte del ejercicio conjunto de la patria potestad, lo que implica la necesidad de contar con el consentimiento de ambos progenitores o, en su defecto, con autorización judicial.

Esta exigencia ha sido reforzada y clarificada 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 anterior de 17 de febrero de 2020 y se dictan nuevas instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal con el fin de adaptarla e incluir las últimas modificaciones del Código Civil.



En la misma se establece expresamente que el empadronamiento de un menor no puede desligarse de la decisión sobre su residencia habitual, la cual requiere, con carácter general, la intervención de ambos progenitores. Así, la guarda y custodia del menor deja de ser el elemento capital para poder empadronar, pasando a ser la tenencia de la patria potestad el requisito que exige, como regla general, obtener el consentimiento de los dos progenitores para inscribir y modificar su empadronamiento.

De esta forma, mientras que antes era posible el empadronamiento del menor por el progenitor custodio sin consentimiento del otro y, en su caso, sin autorización judicial, desde febrero de 2023 es preceptivo, por regla general, bien el consentimiento del otro progenitor o bien la autorización judicial. Y esto se aplicará tanto en los casos en los que exista resolución judicial que se pronuncie sobre la guarda y custodia, como cuando ésta no exista, bien por tratarse de una separación de hecho o por encontrarse la misma en tramitación.

Ahora bien, excepcionalmente se puede admitir la inscripción del menor en el Padrón por uno solo de los padres mediante una declaración responsable, siempre que concurra alguno de los supuestos nombrados en los Anexos I y II de la mencionada Resolución de 3 de febrero de 2023.

Pues bien, afirma ese Ayuntamiento en la información facilitada a esta Defensoría que el presente caso se trataba de un supuesto de empadronamiento del Anexo I, en el que sin existir consentimiento de ambos progenitores, ni autorización judicial, ni resolución judicial que se pronunciara sobre la guarda y custodia de la menor, la madre presentó una declaración responsable sobre la necesidad de realizar tal inscripción padronal. Por ello, sostiene esa Corporación que tal empadronamiento se realizó conforme a la normativa aplicable.

En efecto, como señalábamos, tal normativa admite en determinados supuestos excepcionales la posibilidad de empadronar a un menor con uno solo de los progenitores mediante declaración responsable. Ahora bien, dicha posibilidad no es incondicionada, sino que exige la concurrencia de circunstancias específicas que deben ser objeto de comprobación por parte de la Administración, tales como el inicio de un procedimiento judicial para obtener la autorización judicial pertinente, o la imposibilidad manifiesta de recabar el consentimiento del otro progenitor.

Esto es, aunque el Ayuntamiento afirma haber seguido la normativa padronal vigente, resulta evidente que la materia tratada (empadronamiento de una menor por un solo progenitor) exige un especial nivel de diligencia, dado el impacto que puede tener sobre los derechos del niño y, evidentemente, del otro progenitor. La mera invocación de la normativa aplicable no basta si no se acredita de forma suficiente que se han respetado las garantías exigidas.



Debe tenerse en cuenta que el empadronamiento de un menor por uno solo de los progenitores constituye una actuación especialmente sensible, que exige una verificación rigurosa por parte del Ayuntamiento, no pudiendo limitarse a una comprobación meramente formal de la documentación inicialmente aportada. Sin duda, la actuación administrativa consistente en admitir el empadronamiento de un menor a solicitud de un solo progenitor no puede considerarse un acto meramente registral. Se trata de una decisión con efectos jurídicos relevantes que exige una verificación reforzada de los requisitos legales.

En consecuencia, aunque resulta cierto que la declaración responsable es admisible en este tipo de procedimientos, no sustituye ni excluye la potestad ni el deber del Ayuntamiento de verificar la veracidad de los datos aportados por el solicitante.

Este ejercicio de las potestades de comprobación, control e inspección deriva de lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el que se establece el régimen de las autorizaciones que comportan las declaraciones responsables.

Como señala el Tribunal Supremo en Sentencia 293/2023, de 8 de marzo, la eficacia directa de la declaración responsable está condicionada por la potestad de comprobación que asume la Administración.

El mismo Alto Tribunal, en Sentencia 1312/2022, de 17 de octubre, despeja las dudas relativas a las potestades administrativas en este sistema de declaración responsable, al señalar que en tal régimen es manifiesto que la Administración no se desentiende del ejercicio del derecho, sino que el mismo precepto antes mencionado (art. 69) impone que corresponden a la administración las potestades de comprobación, control e inspección: *«...el artículo 69 habla también de potestades de comprobación, es decir, la de confirmar la veracidad o exactitud de algo (Diccionario de la Lengua). Pues bien, esa confirmación no puede sino hacer referencia a la potestad de la Administración de poder corroborar la verdad de la declaración responsable o de la comunicación previa. En suma, se trata de que la Administración pueda, a posteriori, constatar que el contenido de dichos actos de parte son fiel reflejo de lo que se ha comunicado y que el ciudadano ha comenzado el ejercicio del derecho o actividad cumpliendo todas las exigencias que impone la normativa sectorial».*

En consecuencia, la declaración responsable no elimina la función de control, sino que la norma permite tramitar el empadronamiento basándose en tal comunicación, sin una verificación previa exhaustiva, pero sin que ello signifique que el Ayuntamiento deba aceptar sin más lo declarado, sino que tiene el deber de control y comprobación al menos posterior o cuando existan dudas razonables.



Por tanto, al no constar en el presente caso que se haya verificado por ese Ayuntamiento de forma suficiente la concurrencia de los requisitos exigidos para prescindir del consentimiento del otro progenitor, el hecho de haber aceptado sin más una declaración responsable para tramitar el empadronamiento (más aún en un ámbito tan sensible como el de los menores) supone una inobservancia del deber de control de la legalidad.

Al mismo tiempo, en el presente caso se ha producido otra irregularidad, cual es la negativa de ese Ayuntamiento a responder al padre de la menor a sus repetidas reclamaciones sobre el cuestionado empadronamiento de su hija, impidiéndole, así, conocer los fundamentos de la actuación administrativa, examinar la documentación aportada y, en su caso, impugnarla.

Debe recordarse que la obligación de resolver expresamente las solicitudes o reclamaciones formuladas por los ciudadanos constituye un deber ineludible de toda Administración pública, consagrado en la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El incumplimiento reiterado de dicha obligación, como sucede en el presente caso, constituye una vulneración directa del principio de eficacia administrativa y del derecho del ciudadano a no quedar en una situación de incertidumbre jurídica prolongada.

La falta de respuesta reiterada a las solicitudes del interesado constituye un incumplimiento claro de la normativa administrativa y una actuación contraria al principio de buena administración.

Además, en el presente expediente resulta especialmente relevante que el interesado no formuló una única reclamación, sino múltiples requerimientos reiterados en el tiempo, sin que la Administración, según la información disponible, diera debida respuesta. Ello revela una falta de diligencia incompatible con los estándares mínimos exigibles en el funcionamiento de los servicios públicos.

Así, la actuación del Ayuntamiento de Valencia de Don Juan no puede considerarse conforme a Derecho en su conjunto. No solo por las dudas que plantea el procedimiento seguido para el empadronamiento de la menor, sino también por la vulneración del deber de responder a las reclamaciones formuladas por su progenitor.

La Administración no puede permanecer en una posición de silencio ante cuestiones que afectan directamente a derechos familiares y personales de especial relevancia. Asimismo, la utilización de mecanismos como la declaración responsable en contextos que afectan al ejercicio de la patria potestad exige un nivel de diligencia que no parece haberse alcanzado en el presente caso.



Por tanto, la actuación administrativa analizada pone de manifiesto una doble deficiencia. Por un lado, la posible insuficiencia en la verificación de los requisitos exigidos para el empadronamiento y, por otro, la ausencia de respuesta a las reclamaciones posteriores del interesado.

En consecuencia, afectando la actuación administrativa examinada a derechos fundamentales del ciudadano en su relación con la Administración, singularmente el derecho a una buena administración, a obtener respuesta expresa y a participar en decisiones que afectan a menores sobre los que ostenta la patria potestad, y aun cuando el empadronamiento cuestionado ya no se encuentre vigente, consideramos oportuno, al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, formular la siguiente **Resolución:**

PRIMERA: Que en lo sucesivo se apliquen y refuercen los mecanismos de control y comprobación en los supuestos de empadronamiento de menores solicitados por un solo progenitor, de forma que en todo caso la utilización de las declaraciones responsables por parte de los solicitantes de la inscripción padronal se acompañe de una verificación suficiente y diligente de la concurrencia de los requisitos exigidos para prescindir del consentimiento del otro progenitor.

SEGUNDA: Que se ofrezca una respuesta expresa y motivada a las reclamaciones formuladas por el padre de la menor referida en este expediente en cuanto al empadronamiento practicado en ese municipio.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López