

CONSULTA

Empadronamiento en un local comercial

 POBLACIÓN Y DEMARCACIÓN TERRITORIAL 17/02/2025

En relación con las altas o cambios de domicilio en locales comerciales sin cédula de habitabilidad y tras realizar las comprobaciones pertinentes para saber si las personas solicitantes residen de forma efectiva en dichos locales, surgen las siguientes dudas:

- En los casos en los que procede realizar el alta o cambio de domicilio: ¿cómo se comunica al Instituto Nacional de Estadística el alta de estos domicilios que constan como local comercial en la aplicación de padrón de habitantes?
- ¿Se debe comunicar estos locales al Instituto Nacional de Estadística para que consten tanto en el censo electoral como en el callejero?
- ¿Cómo se incluyen estos locales en los ficheros que se envían trimestralmente al Consorcio de aguas para la generación de los recibos?
- Cada tres meses se genera un fichero de viviendas ocupadas y viviendas vacías para que el Consorcio de aguas pueda facturar los consumos correspondientes, pero, en el caso de estos locales no aparecerían en dicho fichero y la tarifa que se les aplicaría es la de local comercial: ¿es correcto?

RESOLUCIÓN

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. El apartado 3.3 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, publicada por la Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (en adelante Resolución de 17 de febrero de 2020), establece lo siguiente:

«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.

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 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».

El principio básico señalado por el precepto es que el Padrón Municipal tiene como finalidad registrar la dirección real y efectiva donde reside cada vecino, independientemente de las condiciones jurídicas o físicas del inmueble. Esto implica que, aunque un local comercial carezca de cédula de habitabilidad, esto no impide que sea considerado un domicilio válido para el empadronamiento si las personas viven habitualmente en él. Por tanto, un local comercial puede figurar como domicilio si cumple con el requisito de residencia efectiva, aunque no cumpla con las normativas urbanísticas o carezca de cédula de habitabilidad.

Asimismo, de lo señalado por el artículo se desprende que, **si el local comercial cuenta con una dirección identificable y razonablemente accesible para el envío de notificaciones, se debe aceptar como domicilio válido.**

En el caso de que no se pueda garantizar esta comunicación (por ejemplo, si el local no tiene una dirección clara o accesible), el empadronamiento podría requerir **ajustes** (como usar un domicilio ficticio vinculado a Servicios Sociales, en situaciones extremas).

Por su parte, el apartado 5.1.1 de la Resolución de 17 de febrero de 2020 determina, en relación con las altas por cambio de residencia, que:

«5.1.1 Altas por cambio de residencia. Se refieren a las inscripciones en el Padrón que son consecuencia de un cambio del municipio o país de residencia. Así, cuando una persona cambie de residencia deberá solicitar por escrito su alta en el Padrón del municipio de destino comunicando en la solicitud el municipio o país de procedencia.

También pueden provenir de un alta de oficio si se conoce el municipio de inscripción anterior (ver apartado Altas por omisión).

El Ayuntamiento remitirá al INE, en los ficheros de variaciones mensuales, las altas por cambio de residencia producidas en el mes, quien tras realizar su función de coordinación, las comunicará a los municipios de procedencia resultantes del contraste con su base padronal. Con esta comunicación se considerará cumplida la obligación de los Ayuntamientos establecida en el artículo 70 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales»

Pues bien, de lo señalado en el apartado se desprende que el hecho de que la dirección de alta sea un local comercial no cambia este procedimiento; **lo relevante radica en que el Ayuntamiento registre el alta en los ficheros mensuales**, indicando correctamente:

- La dirección del local comercial como lugar de residencia.
- El municipio o país de procedencia del vecino.

La residencia efectiva como criterio principal refuerza el principio de que el empadronamiento debe basarse en la residencia habitual, independientemente de la naturaleza del inmueble; así pues, **el hecho de que el domicilio registrado sea un local comercial no afecta al procedimiento de alta por cambio de residencia**. Mientras el local permita identificar una dirección válida y verificable, se debe proceder con normalidad.

De lo indicado por la Resolución de 17 de febrero de 2020, se comprueba que el INE publica instrucciones y directrices técnicas para la gestión del padrón, en las que se especifica que, en los ficheros mensuales que se le remiten, la dirección del domicilio es el dato clave que se utiliza para asociar al vecino al callejero y al censo electoral y que no se exige que los Ayuntamientos diferencien entre viviendas y locales comerciales en estos ficheros, porque el INE no gestiona categorías urbanísticas en el padrón continuo. Lo que le interesa es que la dirección sea identificable y coincida con el callejero oficial.

En la práctica administrativa de los Ayuntamientos, es habitual que el padrón registre direcciones físicas sin atender a la clasificación urbanística del inmueble y que la información transmitida al INE se limite a los datos de identificación del vecino y la dirección exacta, sin incluir información adicional sobre el tipo de inmueble.

Teniendo como base lo anterior, cabe señalar que **no es necesario realizar una diferenciación específica entre «viviendas» y «locales comerciales» en los ficheros, ya que el INE utiliza únicamente la dirección física como dato para actualizar el padrón continuo, el censo electoral y el callejero**.

Por tanto, **el alta debe comunicarse siguiendo el procedimiento habitual**, indicando la dirección exacta tal y como consta en el padrón, sin que sea exigible que se informe expresamente de que se trata de un local comercial. En

los casos en que el sistema de padrón local permita incluir observaciones o clasificaciones sobre el tipo de inmueble, se puede registrar esta información para uso interno, pero no afecta al fichero que se envía al INE.

El INE no requiere que el Ayuntamiento comunique de forma separada que la dirección corresponde a un local comercial, ya que la dirección del empadronamiento será utilizada para:

- Incorporar a la persona en el censo electoral del municipio, asociada al distrito, sección y mesa correspondiente.
- Actualizar el callejero con la dirección registrada, sin diferenciar entre viviendas y locales comerciales.

No obstante, si persiste la duda sobre cómo comunicar un caso específico, el Ayuntamiento puede dirigirse al INE solicitando **aclaramiento formal**; sin embargo, en principio, no es necesario realizar ninguna gestión adicional más allá de la remisión mensual de los ficheros del padrón.

Segunda. En cuanto a si los locales comerciales donde se empadronen personas deben ser comunicados al INE de manera habitual, como ocurre con cualquier otra alta en el padrón municipal, **el INE utiliza los datos del padrón para actualizar tanto el censo electoral como el callejero, pero no requiere que el Ayuntamiento especifique si la dirección corresponde a una vivienda o a un local comercial.**

El procedimiento radica en que, al registrar el empadronamiento de un vecino en un local comercial, el Ayuntamiento debe incluir la dirección exacta de ese local en los ficheros mensuales de variaciones padronales que se remiten al INE. Este organismo procesará la información para integrarla en su base de datos, asegurando que el vecino conste en el censo electoral correspondiente y que la dirección se refleje correctamente en el callejero oficial.

En resumen, **no es necesario realizar una comunicación adicional o específica al INE sobre el carácter del inmueble**, ya que lo relevante es que la dirección registrada permita identificar de manera clara el lugar de residencia del vecino, independientemente de que se trate de un local comercial. El INE se encargará de gestionar estos datos para sus funciones de coordinación.

Tercera. Para incluir los locales comerciales en los ficheros trimestrales que se envían al Consorcio de aguas, sería necesario analizar cómo está configurado el sistema de generación de esos ficheros y adaptarlo, si procede, para reflejar también este tipo de inmuebles. En principio, **los ficheros que actualmente clasifican los inmuebles como «viviendas ocupadas» y «viviendas vacías» no parecen contemplar la inclusión de locales comerciales, ya que están diseñados para gestionar únicamente viviendas.**

En este caso, sería importante **verificar si el consorcio de aguas tiene capacidad para procesar un tercer grupo en el fichero**, específicamente dedicado a «locales comerciales» y definir los criterios que permitan diferenciar estas categorías en la exportación de datos. Si esto no fuera posible, podría ser necesario establecer un procedimiento separado para comunicar los locales comerciales ocupados, asegurando que su consumo y facturación sean gestionados correctamente.

Cuarta. En cuanto a la tarifa aplicable, la clasificación del inmueble como «local comercial» es determinante.

La tarifa correspondiente debe basarse en el uso reconocido del inmueble, no en el hecho de que haya personas empadronadas en él; por tanto, **es correcto que se aplique la tarifa de local comercial, incluso si el local está siendo utilizado como lugar de residencia.**

La tarifa aplicable a los servicios públicos, como el suministro de agua, **se determina generalmente en función del uso o actividad del inmueble y no por el padrón municipal.**

Las tasas por servicios públicos locales, como el agua, se regulan en las ordenanzas fiscales municipales y éstas suelen basarse en criterios objetivos, como la clasificación urbanística del inmueble (vivienda, local comercial, industrial, etc.), y/o el uso autorizado o real del inmueble. En este marco, las tarifas de agua no dependen de si hay personas empadronadas, sino del uso que se reconoce oficialmente al inmueble.

Por su parte, los reglamentos específicos de abastecimiento de agua (locales o autonómicos) suelen prever categorías tarifarias distintas:

- Doméstica o residencial: viviendas habitadas.
- Comercial: locales destinados a actividades económicas.
- Industrial: inmuebles con actividades industriales.

Por tanto, **la tarifa se asigna según el tipo de inmueble o la actividad para la que está registrado, independientemente de quién lo ocupe.**

Así pues, **la inclusión de los locales comerciales en los ficheros trimestrales requeriría una revisión técnica del sistema de generación de datos** y, si es necesario, **ajustes para garantizar que estos inmuebles se reflejen adecuadamente y se les aplique la tarifa correcta según su naturaleza.**

CONCLUSIONES

Primera. Los locales comerciales donde residen habitualmente personas pueden ser considerados domicilios válidos para el empadronamiento, incluso si carecen de cédula de habitabilidad o no cumplen con normativas urbanísticas.

Lo relevante es que el domicilio permita identificar una dirección clara y razonablemente accesible para el envío de notificaciones.

Si esto no es posible, podrían evaluarse alternativas, como el uso de un domicilio ficticio vinculado a los Servicios Sociales, en casos extremos.

Segunda. El alta de vecinos empadronados en locales comerciales debe comunicarse al INE de forma habitual, sin necesidad de especificar que se trata de un local comercial.

El INE utiliza los datos del padrón municipal para actualizar el censo electoral y el callejero, pero no exige que los Ayuntamientos diferencien entre viviendas y locales comerciales en los ficheros mensuales remitidos.

Por tanto, **basta con incluir la dirección exacta del inmueble en el padrón y remitir esta información en los ficheros mensuales de variaciones padronales.**

El INE gestionará los datos según sus funciones de coordinación.

Tercera. La tarifa de agua que debe aplicarse a un inmueble se basa en su clasificación urbanística o uso reconocido oficialmente, y no en el hecho de que haya personas empadronadas en él; por tanto, es correcto aplicar la tarifa de local comercial a estos inmuebles, independientemente de su utilización como residencia.

Para incluir los locales comerciales en los ficheros trimestrales que se remiten al consorcio de aguas, sería necesario:

1. Revisar la configuración del sistema de generación de datos del padrón.
2. Adaptar los ficheros para incluir una categoría adicional que permita reflejar los locales comerciales ocupados.
3. Si no es viable integrar esta información en los ficheros actuales, se podría establecer un procedimiento separado para comunicar estos inmuebles al consorcio, garantizando la facturación adecuada según su naturaleza.

Cuarta. Las ordenanzas fiscales municipales y los reglamentos específicos de abastecimiento de agua determinan las tarifas aplicables a los servicios públicos según la actividad o uso del inmueble.

Estas normas deben ser consultadas para verificar los criterios específicos aplicables en cada caso.

El Ayuntamiento debe coordinarse con el Consorcio de aguas para definir los criterios técnicos necesarios para incluir los locales comerciales en los procesos de facturación, asegurando así el cumplimiento de las normativas vigentes.

Salvo mejor criterio fundado en Derecho.