

# **INFORME SOBRE LA VULNERACIÓN DEL DERECHO AL EMPADRONAMIENTO DE PERSONAS MIGRANTES EN ESPAÑA**

## **Índice**

<b>Introducción .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Importancia del empadronamiento .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Normativa vigente sobre el empadronamiento en España .....</b>	<b>9</b>
<b>3. Incumplimiento de los ayuntamientos en su obligación de empadronar a personas migrantes .....</b>	<b>12</b>
<b>4. El padrón como mercancía: análisis de las redes de empadronamiento fraudulento y su impacto en los derechos de la población migrante .....</b>	<b>18</b>
<b>4.1 La mercantilización del padrón: lógica, engranaje y consecuencias .....</b>	<b>22</b>
<b>5. Consecuencias de la falta de empadronamiento y su mercantilización.....</b>	<b>35</b>
<b>Salud.....</b>	<b>36</b>
<b>Educación.....</b>	<b>37</b>
<b>Vivienda .....</b>	<b>38</b>
<b>Trabajo .....</b>	<b>40</b>
<b>Seguridad jurídica .....</b>	<b>42</b>
<b>Planificación institucional.....</b>	<b>43</b>
<b>Género .....</b>	<b>45</b>
<b>Control migratorio .....</b>	<b>48</b>
<b>Legitimidad democrática .....</b>	<b>51</b>
<b>6. Exclusión Administrativa en el Acceso al Empadronamiento: Una Frontera Burocrática Interna.....</b>	<b>53</b>
<b>Madrid.....</b>	<b>53</b>
<b>Valencia.....</b>	<b>55</b>
<b>Huelva.....</b>	<b>58</b>
<b>7. Recomendaciones para el cumplimiento efectivo del derecho al empadronamiento .....</b>	<b>60</b>
<b>Mecanismos de control y supervisión .....</b>	<b>62</b>
<b>Consideraciones finales .....</b>	<b>64</b>
<b>Algunas referencias .....</b>	<b>68</b>

## Introducción

El empadronamiento constituye uno de los pilares fundamentales para el ejercicio de derechos sociales, civiles y administrativos en el ordenamiento jurídico español. A través de la inscripción en el Padrón Municipal, cada persona residente en un territorio puede acceder a prestaciones esenciales como la sanidad, la educación, los servicios sociales, e incluso a la posibilidad de ejercer ciertos derechos de participación política. Por ello, la negativa o las trabas impuestas por determinados ayuntamientos al momento de empadronar a personas migrantes vulnera de manera directa diversos derechos fundamentales reconocidos tanto en la legislación española como en tratados internacionales de derechos humanos.

La relevancia del empadronamiento no radica únicamente en la formalidad de figurar en un registro oficial, sino en las consecuencias prácticas que esta inscripción conlleva: la tarjeta sanitaria, la escolarización de menores o la posibilidad de iniciar trámites de regularización migratoria son solo algunos ejemplos de cómo el padrón incide en la vida cotidiana de quienes residen en España. Esto explica por qué, en el contexto actual, la falta de empadronamiento se ha convertido en un problema de gran calado para miles de personas migrantes que, aun viviendo físicamente en un municipio, ven vulnerado su reconocimiento administrativo.

El marco jurídico español que regula el empadronamiento es explícito en señalar que **toda persona que habite en un municipio debe y tiene derecho a inscribirse, sin distinción de nacionalidad, situación administrativa o condición habitacional**. En primer lugar, la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 15, señala la obligación de toda persona a inscribirse en el padrón del lugar donde resida habitualmente. De forma complementaria, el artículo 63 del Real Decreto 1690/1986, que aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, reitera que nadie puede ser excluido de su derecho a empadronarse, ni se le pueden exigir requisitos adicionales a los establecidos en la normativa básica.

Por su parte, la Ley Orgánica 4/2000, comúnmente conocida como Ley de Extranjería, y su reglamento de desarrollo, refuerzan este planteamiento al apuntar que los extranjeros que residan en España, con independencia de su estatus legal, han de figurar en el padrón. Además, para muchas personas migrantes, la inscripción constituye una prueba clave de la residencia continuada que, con el tiempo, puede abrir la vía al arraigo social o familiar, uno de los procedimientos más frecuentes para la regularización de la situación administrativa. Siendo así, el empadronamiento no solo facilita el acceso a derechos básicos, sino que también se convierte en un instrumento fundamental para la normalización de la vida de las personas inmigrantes.

A pesar de esta claridad normativa, diversas organizaciones de la sociedad civil y el propio Defensor del Pueblo han documentado prácticas administrativas que, de hecho, impiden o dificultan el acceso de las personas migrantes al padrón. Entre las trabas más comunes destacan la exigencia de un contrato de alquiler o de la titularidad de la vivienda para poder empadronarse; la solicitud de documentación que no está contemplada en las disposiciones legales (por ejemplo, la presentación de visados o permisos de residencia, cuando estos no son obligatorios para la inscripción), o la denegación arbitraria de citas

previas. También se han detectado casos en los que el funcionario municipal rechaza sistemáticamente solicitudes bajo argumentos sin base legal, como “*la vivienda está superpoblada*” o “*esa persona no tiene un estatus administrativo que le permita empadronarse*”.

Estas restricciones, en la práctica, privan a las personas migrantes de derechos tan básicos como la atención sanitaria. Un número significativo de comunidades autónomas vinculan la obtención de la tarjeta sanitaria a la presentación del volante o certificado de empadronamiento. Sin este documento, mujeres embarazadas y niños quedan fuera del sistema de salud, salvo en casos de urgencia, lo que impacta gravemente en la prevención y continuidad de tratamientos médicos. Asimismo, muchos menores migrantes enfrentan dificultades para ser matriculados en centros escolares si carecen del padrón, aun cuando la ley reconoce que la educación hasta los 16 años es obligatoria y universal.

Otro ámbito estrechamente relacionado con el empadronamiento es el acceso a prestaciones sociales y ayudas públicas, como el Ingreso Mínimo Vital. Al exigirse la prueba de residencia para optar a subsidios o apoyos económicos, las personas migrantes sin padrón quedan en una situación de mayor precariedad y exclusión, al no poder siquiera solicitar estas ayudas que, en teoría, fueron diseñadas para paliar la vulnerabilidad. De la misma forma, resulta imposible abrir cuentas bancarias en la mayoría de las entidades sin un documento de empadronamiento, lo que bloquea oportunidades de empleo formal y dificulta la integración económica.

Además, la carencia de empadronamiento repercute en la posibilidad de regularizar la situación administrativa por arraigo. La normativa de extranjería establece la residencia continuada durante un plazo determinado (generalmente, tres años) como requisito. Para acreditar ese periodo, las personas acuden casi siempre al padrón municipal como principal prueba documental. Por ello, las barreras al empadronamiento cierran las puertas a la regularización y perpetúan la irregularidad, situando a estos colectivos en un círculo vicioso: sin padrón, no hay permisos de residencia ni trabajo; sin estos permisos, se enfrentan a mayor vulnerabilidad laboral y habitacional; y, sin un lugar estable, se agudiza la imposibilidad de empadronarse.

Frente a este panorama, diversos tribunales han dictaminado sentencias que subrayan la obligatoriedad de los ayuntamientos de inscribir a toda persona que resida en su demarcación. El Tribunal Supremo, en sentencias recientes, ha recordado que el empadronamiento es un derecho administrativo básico e indisponible, lo que impide introducir “exigencias adicionales” no contempladas en la normativa general<sup>1</sup>. Del mismo

---

<sup>1</sup> El Tribunal Supremo ha reiterado recientemente que el empadronamiento es un derecho administrativo básico e indisponible, lo que significa que no se pueden imponer requisitos adicionales no contemplados en la normativa general. Esta doctrina se refleja, por ejemplo, en la sentencia 155/2025, de 13 de febrero, en la que el Supremo aclara que la falta de un certificado de empadronamiento no puede ser motivo suficiente para denegar la nacionalidad por residencia, ya que existen otras formas válidas de acreditar el domicilio habitual.

En esta sentencia, el alto tribunal subraya que el empadronamiento no puede utilizarse como un filtro restrictivo y que la Administración debe valorar las circunstancias personales del solicitante, sin aplicar criterios rígidos o uniformes. Esta interpretación refuerza la idea de que el empadronamiento es un derecho fundamental para acceder a otros derechos y servicios públicos. Disponible en: <https://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/2025-el-supremo-flexibiliza-la-concesion-de-nacionalidad-por-residencia-y-aclara-que-la-prueba-de-empadronamiento-no-es-imprescindible/>

modo, el Defensor del Pueblo ha emitido reiteradas recomendaciones en las que urge a los gobiernos locales a abandonar las prácticas discriminatorias y a facilitar, de manera proactiva, la inscripción en el padrón de quienes lo requieran.

No obstante, los incumplimientos persisten y guardan estrecha relación con lo que se ha conceptualizado como racismo institucional: un conjunto de políticas, prácticas o actitudes de las instituciones públicas que, aunque no siempre se formulen de manera explícitamente discriminatoria, generan efectos desproporcionados en perjuicio de determinados grupos étnicos o nacionales, como es el caso de las personas migrantes. En este sentido, el control migratorio y los temores a “aumentar” de manera oficial la cifra de residentes extranjeros pueden conducir a una subestimación deliberada del número real de personas que habitan en la localidad, con consecuencias que van más allá de la esfera individual y afectan la correcta planificación de recursos y servicios municipales. Si el número real de habitantes no se refleja en las estadísticas oficiales, los ayuntamientos pueden recibir menos financiación y menos recursos estatales de los que objetivamente requieren para atender a su población. Este desajuste termina generando cargas adicionales en sectores como la sanidad y la educación, donde la presión demográfica no coincide con la dotación presupuestaria calculada según el padrón.

A la luz de todo ello, se desprende la urgencia de adoptar medidas concretas para garantizar el derecho al empadronamiento, especialmente de las personas migrantes y otros colectivos en situación precaria. Dichas medidas pasan por reforzar la formación del personal administrativo, simplificar los procedimientos, ampliar los horarios y métodos de atención al público, y, sobre todo, **hacer cumplir la legislación que ya reconoce el derecho de cualquier persona a figurar en el padrón**. Además, sería aconsejable incrementar la supervisión sobre la actuación de los ayuntamientos, a través de mecanismos sancionadores efectivos o mediante la intervención de organismos independientes como el Defensor del Pueblo o un observatorio específico de empadronamiento.

En este punto, resulta ilustrativo considerar que el Estado español, como parte de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, ha asumido la obligación de garantizar a todas las personas el disfrute de derechos esenciales. Instancias de Naciones Unidas han subrayado en reiteradas ocasiones la importancia de no condicionar el acceso a la salud o la educación a la situación administrativa de las personas. Sin embargo, si por la vía municipal se bloquea el padrón, el cumplimiento de estos compromisos internacionales queda gravemente comprometido, y la población migrante resulta doblemente marginada: de un lado, por su condición de irregularidad, y de otro, por la imposibilidad de acceder a un registro que serviría de llave para abrir la puerta a derechos básicos.

En conclusión, el empadronamiento trasciende la mera formalidad de estar en una lista municipal de residentes. Para las personas migrantes, sobre todo aquellas en situación de mayor vulnerabilidad, representa una de las claves de acceso a derechos básicos y, en última instancia, a la posibilidad de integrarse plenamente. Cuando los ayuntamientos no cumplen con su obligación legal de inscribir a todas las personas que residen en su término municipal, están perpetuando la exclusión, la discriminación y el racismo

institucional. Además, se perjudican a sí mismos al no contar con datos poblacionales fiables que les permitan planificar políticas públicas inclusivas y eficaces.

El presente informe ofrece una panorámica detallada de los fundamentos legales que amparan el derecho al empadronamiento, las principales trabas y barreras que se observan en la práctica, y las consecuencias humanas y sociales de esta vulneración de derechos. Asimismo, se proponen recomendaciones y medidas concretas para erradicar estas prácticas ilegales y garantizar que ninguna persona en España quede al margen de los servicios y prestaciones que todo residente debe poder ejercer. Solo así se logrará un marco de convivencia que, respetando la legalidad y los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, brinde a las personas migrantes la protección y el reconocimiento que merecen como parte integrante de nuestras comunidades.

## 1. Importancia del empadronamiento

El empadronamiento no es solo un trámite administrativo; es una herramienta clave para la inclusión social y la garantía de los derechos fundamentales de todas las personas que residen en el Estado español, con independencia de su nacionalidad o situación administrativa. Desde una perspectiva jurídica, institucional y de derechos humanos, el padrón municipal actúa como la puerta de entrada al ejercicio efectivo de derechos básicos reconocidos en la Constitución Española, en la legislación ordinaria y en los tratados internacionales ratificados por España.

La relevancia del empadronamiento ha sido ampliamente reconocida tanto por los órganos del Estado como por organizaciones internacionales. El propio Instituto Nacional de Estadística (INE) define el padrón municipal como el “registro administrativo donde constan los vecinos del municipio” y señala que “sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo”<sup>2</sup>. A diferencia de lo que se podría suponer, el empadronamiento no tiene como finalidad fiscalizar la situación migratoria de las personas extranjeras, ni constituye en sí mismo un medio de control migratorio. Por el contrario, el padrón es un instrumento de acceso a la ciudadanía social, un mecanismo que posibilita el ejercicio de derechos tan esenciales como el acceso a la sanidad pública, la escolarización de menores, la atención social, el acceso a vivienda y un largo etcétera.

Desde el punto de vista jurídico, el **empadronamiento es obligatorio para toda persona que resida en un municipio español, independientemente de su situación administrativa**. El artículo 15 de la **Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local**, establece que “toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente”. Este principio se ve desarrollado en el artículo 63 del **Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio**, por el que

---

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística (INE), «Cifras oficiales de población de los municipios españoles: Revisión del Padrón Municipal. Metodología», *INEbase – Demografía y población / Padrón*, s. f. [en línea]. Disponible en: [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177011&menu=metodologia&idp=1254734710990](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177011&menu=metodologia&idp=1254734710990).

se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, que obliga a los ayuntamientos a inscribir en el padrón a todas las personas que viven en el término municipal, sin ningún tipo de discriminación.

Además, **el empadronamiento cumple una función crucial como nexo jurídico entre la persona y la administración local**. En el marco del Estado autonómico y descentralizado, los servicios esenciales dependen en buena parte de la administración local y autonómica, y el acceso a estos servicios se organiza territorialmente. Esto significa que, sin estar empadronada en un municipio, una persona no puede ser considerada a efectos prácticos como destinataria de los servicios municipales, autonómicos o estatales. Este vínculo administrativo se convierte, en consecuencia, en un requisito indispensable para ejercer derechos básicos como el acceso a la sanidad universal, la educación obligatoria, la atención social, el acceso a ayudas o prestaciones, la tramitación de autorizaciones de residencia, la expedición de documentos de identidad y pasaportes en el caso de personas extranjeras, entre otros.

En lo que respecta al **derecho a la salud**, el empadronamiento se convierte en condición previa para obtener la tarjeta sanitaria individual. Aunque España reconoce el derecho a la protección de la salud a todas las personas en su territorio (artículo 43 de la Constitución Española y Ley 16/2003 de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud), en la práctica, la inscripción en el padrón es el medio común para acreditar la residencia habitual en un territorio y, por tanto, para acceder a la atención sanitaria pública. Como indica Médicos del Mundo (2023), la falta de empadronamiento se ha convertido en una de las barreras más importantes para acceder a la atención sanitaria, especialmente en colectivos en situación administrativa irregular.

Otro ámbito donde la inscripción en el padrón es determinante es el **acceso a la educación**. Aunque el derecho a la educación está reconocido universalmente (artículo 27 de la Constitución Española y artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos), y es obligatorio y gratuito para todos los menores, en la práctica, los centros educativos suelen exigir el volante o certificado de empadronamiento del menor o de sus progenitores como requisito para la matriculación. Esta práctica, si bien contraria al principio de universalidad, es habitual y supone un obstáculo importante para la escolarización de menores migrantes en situación precaria, especialmente en la etapa de educación infantil, que no es obligatoria. En este sentido, UNICEF y otras organizaciones<sup>3</sup>, han alertado en múltiples ocasiones sobre cómo la falta de empadronamiento impide el acceso a la escolarización temprana y dificulta la igualdad de oportunidades desde las primeras etapas educativas. La educación preescolar es fundamental para el desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños, y su ausencia puede perpetuar desigualdades a lo largo de su trayectoria educativa. Además, se han identificado brechas significativas en el acceso a la educación para la primera infancia, determinadas por factores como el área de residencia y el nivel de ingresos familiares. Garantizar el acceso universal a la educación es esencial para promover la igualdad de oportunidades y evitar que factores socioeconómicos limiten el desarrollo pleno de los niños desde sus primeros años.

---

<sup>3</sup> Fuente: <https://ciudadesamigas.org/padron-infancia-derechos/>

Pero más allá del acceso a servicios específicos, **el empadronamiento es también un medio de reconocimiento institucional**. Estar empadronado implica ser visible para la administración pública. Es la forma en que el Estado reconoce la presencia de una persona en su territorio y, por tanto, le reconoce como sujeto de derechos. En otras palabras, el empadronamiento otorga existencia legal a las personas en el municipio. Sin este reconocimiento, las personas quedan en una suerte de limbo jurídico, en una invisibilidad administrativa que las expone a múltiples formas de vulnerabilidad y exclusión social.

Esta idea es fundamental si se considera que una parte significativa de las personas que enfrentan dificultades para empadronarse son precisamente las más vulnerables: personas migrantes sin contrato de alquiler, personas sin hogar, mujeres víctimas de violencia de género alojadas temporalmente, familias que viven en infraviviendas. Todas estas situaciones ponen en evidencia la distancia entre la normativa formal y la práctica administrativa de muchos ayuntamientos, que exigen requisitos adicionales a los establecidos legalmente (como contratos de alquiler, cédulas de habitabilidad, etc.) para permitir la inscripción en el padrón, incumpliendo su obligación legal de registrar a todas las personas que residan en su municipio.

De hecho, la posibilidad de empadronar a personas que, residiendo en un municipio, carecen de domicilio fijo está expresamente reconocida en el **Artículo 54.3 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales**. Este artículo establece que la inscripción en el padrón municipal de dichas personas debe realizarse tras informar a los servicios sociales competentes en el área donde la persona resida. Además, la Resolución de 17 de febrero de 2020 del Instituto Nacional de Estadística y la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local refuerza esta disposición. En su apartado 3.3, indica que **el padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino, incluyendo infraviviendas o la ausencia total de techo**, y que, en casos de personas sin domicilio, **se puede recurrir a un "domicilio ficticio"** señalado por los servicios sociales.

A pesar de esta previsión, en la práctica muchos ayuntamientos se niegan a aplicar este procedimiento o lo hacen de forma restrictiva, dejando sin cobertura administrativa a miles de personas. Esta situación ha sido denunciada repetidamente por el **Defensor del Pueblo** (ver tabla 1) que recoge numerosas quejas por “la negativa de algunos ayuntamientos a empadronar a personas sin domicilio regularizado, vulnerando con ello derechos fundamentales” (Defensor del Pueblo, 2023).

Tabla 1: Informes del Defensor del Pueblo y resoluciones relacionados con la negativa de algunos ayuntamientos a empadronar a personas sin domicilio regularizado

<b>Denegación de empadronamiento en Ceuta<sup>4</sup></b>	El Defensor del Pueblo recordó que los ayuntamientos deben reflejar en el Padrón Municipal el domicilio y las circunstancias de todas las personas que habitan en su término
-----------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>4</sup> Defensor del Pueblo, “Condiciones para el empadronamiento: Obligación de resolver un recurso contra la denegación de empadronamiento”, Resolución (Sugerencia n.º 17011632, Ayto. de Ceuta), disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/obligacion-de-resolver-un-recurso-contra-la-denegacion-de-empadronamiento/>.

	municipal, independientemente de su situación legal en España. Se enfatizó que la inscripción en el padrón no constituye prueba de residencia legal ni atribuye derechos que no confiera la legislación vigente.
<b>Alta o modificación padronal y comprobación de la residencia cuando no se pueda acreditar la disponibilidad de la vivienda<sup>5</sup></b>	Se recomendó que, en casos donde los solicitantes no puedan acreditar el título que legitime la ocupación de una vivienda, el ayuntamiento debe considerar vías alternativas para comprobar la efectiva residencia, como informes de la Policía Local o inspecciones del propio servicio.
<b>Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio<sup>6</sup>.</b>	La Resolución establece que el padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio. Indica que las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc.) e incluso la ausencia total de techo pueden y deben figurar como domicilios válidos en el padrón. Además, contempla la posibilidad de recurrir a un "domicilio ficticio" para personas sintecho que residan habitualmente en el municipio y sean conocidas por los servicios sociales correspondientes.
<b>Reclamamos que tramiten el padrón al acreditar el interesado que tiene una residencia efectiva acreditada<sup>7</sup></b>	El Defensor del Pueblo Andaluz intervino en un caso donde se denegaba el empadronamiento a una persona que, aunque carecía de un domicilio convencional, podía acreditar una residencia efectiva en el municipio. Se insistió en que el empadronamiento es un derecho y una obligación de todas las personas que viven en España, y que los ayuntamientos deben facilitar este trámite, incluso en situaciones de vulnerabilidad.
<b>Informe Anual 2023 del Defensor del Pueblo (2023)</b>	En este informe se señala que, según el Instituto Nacional de Estadística, el 6,4% de las personas españolas y el 24,2% de las extranjeras sin hogar no están empadronadas. Además, el 20,4% de las personas en situación de sin hogar están empadronadas en un municipio distinto al que residen, lo que supone una barrera para el acceso a políticas sociales.

**La Ley Orgánica 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social** (Ley de Extranjería), también establece en su artículo 14.3 que “los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas”, lo que implica necesariamente que deben ser

<sup>5</sup> Defensor del Pueblo, “Alta o modificación padronal y comprobación de la residencia cuando no se pueda acreditar la disponibilidad de la vivienda”, Recomendación, 4 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/alta-o-modificacion-padronal-y-comprobacion-de-la-residencia-cuando-no-se-pueda-acreditar-la-disponibilidad-de-la-vivienda/>

<sup>6</sup> Resolución de 29 de abril de 2020, 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. Fuente: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4784>

<sup>7</sup> Defensor del Pueblo Andaluz, «Reclamamos que tramiten el padrón al acreditar el interesado que tiene una residencia efectiva acreditada», Resolución del Defensor del Pueblo Andaluz formulada en la queja 24/6047 dirigida al Ayuntamiento de Lucena del Puerto (Huelva), 14 de agosto de 2024, disponible en <https://defensordelpuebloandaluz.es/reclamamos-que-tramiten-el-padrón-al-acreditar-el-interesado-que-tiene-una-residencia-efectiva>

empadronados para poder acceder a dichos servicios. Esto se conecta con el principio de no discriminación que se desprende del **artículo 14 de la Constitución Española**, que prohíbe toda discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Desde una perspectiva internacional, el **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas** ha recordado en varias ocasiones que los Estados deben abstenerse de adoptar prácticas administrativas que, de forma indirecta, impidan el acceso a derechos fundamentales a determinados colectivos. El **principio de igualdad y no discriminación**, recogido en el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, obliga a los Estados a garantizar el acceso efectivo a derechos básicos, sin que puedan establecerse barreras formales o informales que impidan su ejercicio.

En este contexto, la falta de empadronamiento no es solo una cuestión de exclusión social, sino también una vulneración directa de los derechos humanos. Negar el empadronamiento equivale a negar el acceso a derechos básicos y supone, en definitiva, una forma de violencia institucional y de racismo estructural.

Como han señalado diversas organizaciones de defensa de los derechos humanos, entre ellas **Irídia** y la **Coordinadora de Barrios**, los obstáculos al empadronamiento afectan desproporcionadamente a las personas migrantes, en situación irregular o en contextos de pobreza, consolidando un sistema de exclusión institucionalizada.

El empadronamiento, por tanto, no puede ser entendido como un simple trámite técnico o un procedimiento sujeto a discrecionalidad municipal. Es un **acto jurídico con consecuencias decisivas sobre la vida de las personas**. Las prácticas restrictivas en torno al padrón vulneran el mandato legal, socavan el principio de igualdad ante la ley y refuerzan dinámicas de exclusión y marginación social.

En conclusión, el **empadronamiento debe ser defendido como un derecho en sí mismo, en tanto que habilitador de otros derechos**. No se trata solo de cumplir una obligación normativa, sino de garantizar una sociedad más justa, inclusiva y respetuosa con la dignidad de todas las personas.

## 2. Normativa vigente sobre el empadronamiento en España

El marco jurídico que regula el empadronamiento en España establece con claridad tanto la obligación de las administraciones locales como el derecho de las personas residentes en un municipio, sin discriminación por nacionalidad o situación administrativa, a figurar inscritas en el padrón municipal. Este principio, que en términos formales podría parecer meramente administrativo, tiene implicaciones profundas en el acceso a derechos fundamentales y en la configuración del vínculo entre la persona y el Estado. La inscripción en el padrón, más allá de ser un registro estadístico, constituye una **prueba de residencia efectiva** y, por tanto, habilita el acceso a servicios públicos básicos, configurando un eje estructurador del ejercicio de derechos.

En la **Ley 4/1996, de 10 de enero**, por la que se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el Padrón municipal establece en su **artículo 15** que “*toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente*”. Esta obligación

implica simultáneamente el **deber correlativo de los ayuntamientos de registrar sin excepción a todas las personas que así lo soliciten**, siempre que puedan acreditar su residencia efectiva en el municipio, aunque esta acreditación no necesariamente deba basarse en un contrato formal de vivienda o en documentos oficiales que muchas personas en situación de exclusión social no pueden presentar. Asimismo, el **artículo 56.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales**, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, y modificado por el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, establece que la inscripción de los extranjeros en el padrón municipal no constituye prueba de su residencia legal en España ni les atribuye derechos que no les confiera la legislación vigente.

Esta disposición subraya la universalidad del empadronamiento y su desvinculación de la situación administrativa de las personas. Es decir, no corresponde al ayuntamiento valorar si una persona se encuentra en situación regular o irregular para otorgarle o negarle la inscripción en el padrón. Lo esencial, según la normativa vigente y la doctrina consolidada por el INE, es comprobar que la persona reside efectivamente en el municipio, sin que el tipo de alojamiento o la documentación aportada sean impedimentos para su inscripción<sup>8</sup>.

Este principio ha sido reiterado en diversas resoluciones y notas técnicas de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que tiene la competencia en materia de normativa padronal. Se enfatiza que todas las personas que viven en España tienen derecho y obligación de inscribirse en el padrón del municipio en el que residan habitualmente, con independencia de su nacionalidad, edad o situación administrativa. Además, se establece que la falta de documentación acreditativa de la residencia no puede ser obstáculo para la inscripción, permitiendo el uso de declaraciones responsables y documentos alternativos en los casos en que no sea posible presentar un contrato de alquiler, escritura o certificado de empadronamiento anterior.

El respeto a esta obligación administrativa es esencial para la **garantía de derechos constitucionales**. En efecto, el **artículo 9.2 de la Constitución Española** establece el mandato a los poderes públicos de “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”, lo cual presupone que todas las personas deben estar reconocidas como miembros de la comunidad local a través de su empadronamiento. Del mismo modo, el **artículo 14** consagra el principio de igualdad ante la ley y la no discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. La denegación del empadronamiento a personas extranjeras por su situación administrativa constituye una discriminación indirecta que viola este principio de igualdad.

A ello se añade la protección específica del acceso a servicios básicos para personas extranjeras, reconocida explícitamente en la **Ley Orgánica 4/2000**, de 11 de enero, sobre

---

<sup>8</sup> El artículo 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales faculta al ayuntamiento para comprobar la veracidad de los datos proporcionados por los vecinos. Para ello, puede requerir la presentación de documentos como el Documento Nacional de Identidad, pasaporte, título que legitime la ocupación de la vivienda u otros análogos. La finalidad exclusiva de esta facultad es "comprobar la veracidad de los datos consignados", según indica el propio artículo.

derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración. El **artículo 14.3** de esta norma establece que “*los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas*”, un principio que se concreta a nivel territorial a través del acceso al sistema de salud, la escolarización de menores y los recursos sociales de emergencia. En la práctica, el acceso a todos estos derechos **requiere como paso previo el empadronamiento**, pues es la vía habitual de acreditar el domicilio y la residencia efectiva en el municipio.

Es importante subrayar que el **Tribunal Constitucional** ha establecido reiteradamente que los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución deben aplicarse de forma general a todas las personas, no solo a los ciudadanos españoles. En este sentido, la **Sentencia del Tribunal Constitucional 236/2007**, de 7 de noviembre, subraya que “*el derecho a la igualdad y a la no discriminación también protege a los extranjeros, incluso en situación irregular*”. En la misma línea, el Tribunal Constitucional ha declarado que el principio de legalidad administrativa exige que **las normas se apliquen sin arbitrariedad, con sujeción estricta a la ley y con respeto a los derechos fundamentales**.

Desde el punto de vista del derecho internacional, el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, ratificado por España, establece en su **artículo 2.2** que los Estados parte se comprometen a garantizar que los derechos reconocidos en el Pacto “se ejerzan sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. El empadronamiento es un paso esencial para garantizar derechos como la salud (artículo 12), la educación (artículo 13) y un nivel de vida adecuado (artículo 11), por lo que **cualquier obstáculo administrativo arbitrario al empadronamiento constituye una forma indirecta de violación de obligaciones internacionales**.

En el ámbito europeo, cabe destacar el pronunciamiento del **Comité Europeo de Derechos Sociales** en relación con la **Carta Social Europea**, que también obliga a los Estados a garantizar el acceso efectivo a los derechos sociales sin discriminación. En su jurisprudencia, este Comité ha señalado que las trabas administrativas que impiden el acceso a servicios básicos a personas migrantes, incluso en situación irregular, pueden constituir violaciones del principio de dignidad humana.

**La normativa vigente**, por tanto, no solo permite, sino que **exige que los ayuntamientos inscriban a todas las personas que residen en su territorio, con independencia de su situación documental o del tipo de alojamiento en el que vivan**. Esta obligación es particularmente relevante para personas en situación de calle, habitantes de infraviviendas, ocupantes de edificios abandonados o personas alojadas por redes informales de apoyo. En todos estos casos, la Instrucción de 2015 de la Dirección General de Cooperación Autonómica establece procedimientos específicos para garantizar el empadronamiento, como el uso del domicilio de servicios sociales o la emisión de un informe técnico que acredite la residencia.

A pesar de ello, en la práctica muchos ayuntamientos imponen requisitos no previstos en la normativa vigente, como la presentación de un contrato de arrendamiento registrado,

la autorización expresa del titular catastral o el informe favorable de la policía local. Estos requisitos suponen una **restricción arbitraria y contraria a derecho**, como han señalado numerosos informes de organizaciones sociales, defensorías del pueblo y organismos de derechos humanos.

Por ejemplo, el **Informe del Defensor del Pueblo de 2020** subraya que “*se han recibido múltiples quejas por parte de personas migrantes a quienes se les ha denegado el empadronamiento pese a residir en el municipio, especialmente en el caso de personas sin techo o sin contrato de alquiler*”. En este mismo informe, el Defensor del Pueblo recuerda que **los ayuntamientos no pueden exigir requisitos que no estén previstos en la normativa estatal** y que deben habilitar mecanismos para garantizar la inscripción de las personas vulnerables, en cumplimiento de su deber legal y constitucional.

Del mismo modo, la organización Red Acoge ha documentado en múltiples informes anuales (por ejemplo, “Retos de la migración en España”, 2022) la existencia de barreras estructurales en numerosos municipios que **violan el principio de igualdad y refuerzan la exclusión social de las personas migrantes**. Según estos informes, algunas prácticas incluyen la denegación sistemática del empadronamiento a personas que viven en habitaciones realquiladas, la exigencia de visados o pasaportes en vigor, o incluso la negativa a empadronar sin autorización expresa del propietario del inmueble, aunque el ocupante pueda demostrar residencia efectiva.

Estas prácticas no solo son ilegales, sino que tienen un **efecto devastador en la vida cotidiana de las personas afectadas**, ya que sin padrón quedan fuera del sistema de atención sanitaria, no pueden escolarizar a sus hijos ni acceder a ayudas sociales de emergencia, y en muchos casos no pueden iniciar procedimientos de regularización documental, como el arraigo. El empadronamiento, en consecuencia, no es un mero trámite, sino una **pieza clave en la garantía de derechos fundamentales**. La negativa de los ayuntamientos a cumplir con su obligación legal constituye una forma de violencia institucional que perpetúa la exclusión social y refuerza las desigualdades estructurales.

### **3. Incumplimiento de los ayuntamientos en su obligación de empadronar a personas migrantes**

A pesar del marco normativo claro que establece la obligatoriedad del empadronamiento de todas las personas que residan en un municipio, con independencia de su situación administrativa o de la regularidad de su vivienda, en la práctica numerosos ayuntamientos en España siguen vulnerando este derecho básico, especialmente cuando se trata de personas migrantes en situación de exclusión residencial o sin contrato de arrendamiento. Esta situación configura un grave incumplimiento del deber legal de las entidades locales y supone una vulneración directa del derecho a la dignidad, a la igualdad ante la ley y al acceso a servicios básicos, afectando de manera desproporcionada a poblaciones vulnerables.

La realidad en muchos municipios contrasta con la legislación vigente. Como se ha señalado, el artículo 15 del Ley 4/1996, de 10 de enero, señala de manera explícita que

“toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en que resida habitualmente”. No existe en este artículo ninguna excepción vinculada a la situación administrativa, contractual o habitacional. En efecto, el reglamento prevé incluso la posibilidad del empadronamiento sin necesidad de aportar título de propiedad o contrato de alquiler, permitiendo el uso de declaraciones responsables o la mediación de servicios sociales en casos de dificultad para acreditar el domicilio.

Sin embargo, múltiples informes de organizaciones sociales, como la Red de Denuncia y Resistencia al Racismo (REDER)<sup>9</sup> o la Federación Andalucía Acoge, documentan cómo numerosos consistorios introducen requisitos adicionales, imponen trabas administrativas, desinforman deliberadamente o simplemente deniegan el empadronamiento, violando su deber legal y desatendiendo las instrucciones emitidas por el INE y por la propia Dirección General de Cooperación Autonómica y Local del Ministerio de Política Territorial.

Las trabas más frecuentes incluyen la exigencia de documentos que acrediten el uso legítimo de la vivienda (contrato de arrendamiento, escritura de propiedad, autorización expresa del titular registral), a pesar de que muchos migrantes residen en habitaciones subarrendadas, inmuebles no regularizados o situaciones de ocupación no siempre voluntaria pero sí vinculada a la necesidad extrema. También se dan casos en los que los ayuntamientos niegan el empadronamiento a personas sin hogar, aun cuando la normativa habilita mecanismos como el empadronamiento con domicilio ficticio o a través de centros de servicios sociales. Esta resistencia administrativa no solo representa una infracción normativa, sino que también perpetúa una exclusión social sistemática y estructural, que convierte al propio procedimiento administrativo en una herramienta de control y segregación.

---

<sup>9</sup> <https://www.reder162012.org/quienes-somos/>

Ficha 1: Obstáculos sistemáticos al empadronamiento en Ripoll (Cataluña, 2024)

En el año 2024, el municipio de Ripoll, en la comarca catalana del Ripollès, se convirtió en un caso emblemático de vulneración del derecho al empadronamiento por parte de un ayuntamiento. La situación se agravó tras la llegada a la alcaldía de Silvia Orriols, representante del partido ultraderechista e independentista Aliança Catalana, quien ganó las elecciones municipales de 2023 con un discurso abiertamente contrario a la inmigración. A partir de su toma de posesión, se implementaron prácticas administrativas que obstaculizan de forma sistemática el empadronamiento de personas migrantes, especialmente aquellas en situación irregular o en condiciones habitacionales precarias.

Entre las medidas denunciadas se encuentran los retrasos deliberados en la tramitación de solicitudes de alta en el padrón, la exigencia de documentación adicional no prevista por la normativa vigente —como títulos de propiedad, contratos de alquiler formalizados o recibos a nombre del solicitante—, e incluso la negativa directa a admitir solicitudes de personas alojadas en viviendas compartidas o realquiladas. La situación ha afectado principalmente a familias migrantes con hijos menores, a quienes se les ha impedido inscribirse en el padrón municipal, lo cual les ha dejado sin acceso a servicios básicos como la educación, la sanidad pública o la atención social.

La Generalitat de Catalunya ha intervenido instando a las personas afectadas a formalizar denuncias administrativas y jurídicas contra el Ayuntamiento. El Síndic de Greuges (Defensor del Pueblo catalán) también se ha pronunciado en contra de estas prácticas, solicitando que se restablezca el acceso universal al padrón. Por su parte, entidades sociales como Cáritas, SOS Racisme y la Taula del Tercer Sector han denunciado públicamente la situación, señalando que el empadronamiento es una herramienta clave de inclusión social y acceso a derechos fundamentales. Este caso evidencia cómo decisiones políticas a nivel local pueden tener efectos directos en la garantía de derechos fundamentales, y cómo el padrón municipal —concebido como un instrumento técnico y neutro— puede ser instrumentalizado con fines de exclusión y control social. Ripoll se convierte así en un símbolo de la necesidad urgente de reforzar los mecanismos de supervisión y garantía del cumplimiento de la normativa estatal por parte de los ayuntamientos.

Fuente: Elisenda Colell, “La alcaldesa ultra de Ripoll restringe el empadronamiento a los inmigrantes”, El Periódico, 18 de enero de 2024, <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20240117/ayuntamiento-ripoll-trabas-empadronamiento-migrantes-96731836> (consultado el 13 de abril de 2025).

Diversas organizaciones sociales han alertado del aumento de trabas administrativas para acceder al empadronamiento en al menos 37 municipios de Cataluña<sup>10</sup>. A través del trabajo de la Red de Entidades para el Padrón, se ha documentado que localidades como Barcelona, Badalona y Ripoll (ver ficha 1) están aplicando prácticas que restringen este derecho —imprescindible para acceder a la sanidad, la educación o los servicios sociales—.

Además de las habituales demoras para conseguir cita previa (que, en rigor, ni siquiera debería exigirse), en 2024 y todavía hoy se observa que varios ayuntamientos superan el plazo legal de tres meses para resolver las solicitudes. Al expirar ese plazo, el empadronamiento debería producirse por silencio administrativo positivo; sin embargo, en muchos casos el alta no se materializa ni siquiera cuando se reclama expresamente, y algunos consistorios llegan a sostener —contraviniendo la normativa— que el silencio es negativo.

Entre los principales obstáculos señalados se encuentran la exigencia de documentación no prevista en la normativa vigente, como contratos de alquiler o autorizaciones del propietario, incluso cuando la legislación permite alternativas como declaraciones responsables. También se ha constatado una **saturación de los sistemas de cita previa**, con esperas superiores a los plazos legales, así como la realización de verificaciones domiciliarias intrusivas, en ocasiones por parte de la policía, para comprobar la residencia de las personas solicitantes.

<sup>10</sup> María José Gascón, «Padrón: un derecho y una obligación», *El País*, sección Cataluña, 4 de febrero de 2025, <https://elpais.com/espagna/catalunya/2025-02-04/padron-un-derecho-y-una-obligacion.html> (consultado el 15 de abril de 2025).

Estas prácticas afectan especialmente a personas migrantes en situación administrativa irregular, a quienes viven en habitaciones realquiladas, a mujeres en situación de prostitución y a personas sin hogar. El impacto es particularmente grave en el caso de menores y adolescentes, quienes pueden ver limitado su acceso a derechos básicos como la escolarización o la atención sanitaria.

Pese a que la normativa estatal establece con claridad que el empadronamiento es un derecho y una obligación para toda persona que resida en España, con independencia de su situación administrativa o tipo de vivienda, algunas administraciones locales han justificado sus actuaciones apelando a su autonomía municipal. En respuesta, la Generalitat de Catalunya elaboró un decálogo de buenas prácticas para facilitar el empadronamiento, pero solo ocho municipios lo han adoptado hasta la fecha.

Según los datos recogidos, **en la ciudad de Barcelona hay aproximadamente 40.000 personas empadronadas sin domicilio fijo**, lo que representa cerca del **4% de su población**, lo que pone de manifiesto tanto la magnitud del fenómeno como la necesidad urgente de garantizar una gestión padronal inclusiva y conforme a derecho.

Este fenómeno no es exclusivo de Cataluña; se han documentado prácticas restrictivas en ciudades como Madrid, Valencia, Almería y otras, que afectan directamente al acceso a la atención sanitaria de personas en situación irregular.

El proceso de empadronamiento en **Madrid** presenta múltiples desafíos para las personas migrantes, especialmente aquellas en situación irregular, lo que limita su acceso a derechos fundamentales como la atención sanitaria y la educación.

El último informe de la asociación Provienda revela que el 99% de las agencias inmobiliarias en Madrid aceptan cláusulas discriminatorias hacia personas extranjeras, dificultando su acceso a viviendas en alquiler (Provienda, 2025). Esta discriminación se traduce en la exigencia de requisitos adicionales injustificados, como seguros de impago, contratos indefinidos o avales bancarios, y en la negativa a aceptar documentos como el pasaporte como prueba válida de identidad. Estas barreras en el acceso a la vivienda complican el proceso de empadronamiento, ya que este requiere una dirección fija.

Además, se han identificado prácticas administrativas que obstaculizan el empadronamiento de personas migrantes en Madrid. Durante la administración de Manuela Carmena, algunas asociaciones locales tenían permisos especiales para empadronar en sus sedes a personas sin domicilio fijo, facilitando así su acceso a derechos básicos. Sin embargo, estos permisos fueron retirados posteriormente, creando un "tapón administrativo" que dificulta el empadronamiento de quienes más lo necesitan. Además, asociaciones como Valiente Bangla han enfrentado dificultades en la renovación de sus contratos de alquiler con el Ayuntamiento, en parte debido al número de personas empadronadas en sus locales (ver capítulo 6). En Madrid, por ejemplo, se han denunciado criterios arbitrarios que dificultan el empadronamiento de personas que residen en viviendas compartidas. Cuando no es posible obtener la autorización escrita del titular del contrato, o en casos de ocupaciones sin reconocimiento legal, el acceso al padrón se ve obstaculizado. Esta situación impide que muchas personas accedan a derechos básicos como la atención sanitaria.

La legislación española establece con claridad que el empadronamiento es tanto un derecho como una obligación para todas las personas que residen en el país, con independencia de su situación administrativa. El propio Ayuntamiento de Madrid reconoce que la inscripción en el padrón municipal debe realizarse incluso en los casos en que los extranjeros no dispongan de autorización de residencia. No obstante, esta garantía legal contrasta con las numerosas trabas administrativas y prácticas discriminatorias que, en la práctica, dificultan o impiden que muchas personas migrantes accedan a este derecho básico.

Esta contradicción entre el marco normativo y la realidad cotidiana es evidente en distintos puntos del país. En la **Comunidad Valenciana**, por ejemplo, diversas asociaciones han denunciado la “discriminación cotidiana” que sufren las personas migrantes, especialmente en lo relativo al acceso a una vivienda digna y a la obtención del certificado de empadronamiento.

Ficha 2: Denuncias sobre dificultades de empadronamiento y aumento del sinhogarismo entre migrantes en la Comunidad Valenciana (2024)

En diciembre de 2024, diversas organizaciones sociales de la Comunidad Valenciana —entre ellas CEAR, Cáritas Diocesana, València Acull y la Red de Entidades por el Padrón— lanzaron una alerta conjunta sobre los obstáculos crecientes que enfrentan las personas migrantes en el acceso al padrón municipal. Las denuncias surgieron en el marco del Día Internacional del Migrante, con el objetivo de visibilizar situaciones de exclusión administrativa que afectan especialmente a personas en situación administrativa irregular, solicitantes de protección internacional, y familias en condiciones de extrema vulnerabilidad.

Uno de los principales problemas identificados por estas entidades es la exigencia, por parte de algunos ayuntamientos, de documentación que no está contemplada por la normativa vigente. Esto incluye, por ejemplo, requerir contratos de alquiler formalizados, recibos de suministro a nombre de la persona solicitante, o pruebas de convivencia difíciles de obtener para quienes viven en habitaciones realquiladas, viviendas sobreocupadas o asentamientos informales. Estas exigencias contravienen la Instrucción 1/1997 del Instituto Nacional de Estadística, que establece que el padrón debe reflejar la residencia de hecho, no la situación legal del inmueble.

Asimismo, se han reportado casos de negativa directa a tramitar solicitudes de empadronamiento en asentamientos informales o viviendas en situación irregular, a pesar de que el Tribunal Supremo ha reiterado que debe primar el principio de veracidad de la residencia habitual. En otros municipios, se identificaron prácticas dilatorias: solicitudes que quedan sin respuesta durante meses, inspecciones injustificadas o imposición de plazos que no respetan el marco legal.

Las organizaciones también alertaron del vínculo directo entre la falta de padrón y el aumento del sinhogarismo entre la población migrante. En ciudades como València o Elche, se ha constatado un incremento de personas durmiendo en la calle o en recursos temporales debido a la imposibilidad de acceder a vivienda sin padrón. A esta situación se suma el temor de algunas personas migrantes a iniciar trámites formales por miedo a ser detectadas por las autoridades migratorias, especialmente en contextos donde el discurso político criminaliza la irregularidad.

En respuesta, las entidades sociales han exigido a los ayuntamientos y a la Generalitat Valenciana que velen por el cumplimiento efectivo del derecho al empadronamiento, sin discriminaciones ni trabas administrativas. Asimismo, instan a que se homogenicen los criterios entre municipios y se implementen mecanismos de supervisión y sanción en los casos de incumplimiento. El empadronamiento no es un privilegio, recuerdan, sino la puerta de entrada al reconocimiento institucional de derechos fundamentales.

Fuente: Cadena SER Valencia, 17 de diciembre de 2024<sup>11</sup>.

Estas prácticas restrictivas, lejos de ser casos aislados, están ampliamente documentadas y han sido objeto de denuncia por parte de organizaciones como la Comisión Española

<sup>11</sup>Josevi Blasco, “Diferentes asociaciones denuncian la ‘discriminación cotidiana’ que sufren las personas migrantes en la Comunitat Valenciana,” *Radio Valencia* (Cadena SER), 17 de diciembre de 2024, disponible en <https://cadenaser.com/comunitat-valenciana/2024/12/17/diferentes-asociaciones-denuncian-la-discriminacion-cotidiana-que-sufren-las-personas-migrantes-radio-valencia/>

de Ayuda al Refugiado (CEAR). En su informe “Sin Barreras Para Nadie: personas migrantes y refugiadas en el acceso a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)”, publicado en 2023, expone con detalle los obstáculos a los que se enfrentan **personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas** en relación con el empadronamiento.

Entre las principales dificultades identificadas se encuentran, en primer lugar, los problemas para conseguir una cita previa, ya que los sistemas municipales de atención suelen estar colapsados, con tiempos de espera que pueden superar el mes. A esto se suma la imposición de requisitos no contemplados en la normativa, como la negativa a aceptar pasaportes como documentos válidos o la exigencia de un contrato de alquiler y la autorización expresa del propietario. Finalmente, incluso cuando se ha completado el proceso, algunas personas no consiguen obtener el certificado de empadronamiento, lo que bloquea su acceso a otros derechos fundamentales, generando una cadena de exclusión social.

En conjunto, estos obstáculos no solo dificultan el cumplimiento de un deber administrativo, sino que afectan directamente a la posibilidad de ejercer derechos básicos. Las personas migrantes quedan atrapadas en un círculo de vulnerabilidad, sometidas a un trato desigual frente al resto de la ciudadanía.

Ante esta situación, cabe recordar que los ayuntamientos, como administración de proximidad, tienen la responsabilidad de garantizar los derechos fundamentales de todas las personas residentes en su territorio. Al imponer barreras injustificadas al empadronamiento, no solo incumplen su deber legal, sino que también reproducen y legitiman mecanismos de exclusión social. En lugar de actuar como puerta de entrada al ejercicio de derechos, se convierten en agentes de bloqueo, vulnerando principios recogidos en la Constitución Española y en tratados internacionales suscritos por el Estado.

Este incumplimiento tiene un componente discriminatorio claro. El perfil mayoritario de las personas afectadas son personas migrantes en situación irregular, en condiciones precarias de vivienda y trabajo, que sufren una forma de racismo institucional. Es decir, el trato diferenciado, negativo y sistemático por parte de la administración pública que las sitúa fuera del circuito formal de derechos y que se justifica con argumentos burocráticos o de seguridad, ignorando la dimensión humana y legal de su residencia efectiva en el territorio. La negativa a empadronar se convierte así en una forma de exclusión legalizada y rutinaria, muchas veces invisible, pero de efectos profundamente lesivos.

La negativa al empadronamiento representa no solo una infracción administrativa sino una vulneración directa del derecho a la dignidad humana (art. 10 CE), a la igualdad (art. 14 CE) y a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), entre otros.

A modo de ilustración, se puede citar el caso de un joven senegalés residente en un asentamiento en Huelva, cuya solicitud de empadronamiento fue denegada por el ayuntamiento alegando que “no existe título legal de ocupación del terreno”. Esta decisión fue posteriormente revertida por el Defensor del Pueblo Andaluz, quien recordó que “el empadronamiento no tiene efectos legitimadores de la posesión del inmueble” y que su

negación por esta causa supone “un exceso administrativo y una limitación arbitraria de derechos” (Defensor del Pueblo Andaluz, Expediente Q19/6343, 2020). Casos similares han sido reiteradamente abordados por el Defensor del Pueblo estatal, quien en su Informe Anual 2021 alertaba de “la resistencia injustificada de algunas corporaciones locales a empadronar a personas que no disponen de domicilio convencional” (p. 620).

Por otro lado, el propio Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a través de la Secretaría de Estado de Migraciones, ha emitido circulares recordando a las corporaciones locales la obligación de facilitar el empadronamiento en todos los supuestos, y ha promovido la elaboración de guías y buenas prácticas para evitar que barreras administrativas deriven en vulneraciones de derechos. No obstante, estas recomendaciones no siempre se traducen en cumplimiento efectivo, dada la autonomía municipal y la escasa supervisión o sanción por parte del Estado ante estos incumplimientos sistemáticos.

Esta aparente discrecionalidad técnica se convierte en una forma de autonomía local que actúa como una barrera para acceder a la ciudadanía de facto, situando a los ayuntamientos como guardianes del derecho a existir jurídicamente en el territorio. La paradoja es evidente: **el padrón municipal, concebido como instrumento estadístico y de acceso a servicios públicos, se transforma en un filtro excluyente que determina quién es visible para el Estado y quién permanece en la invisibilidad administrativa**. Esta situación tiene consecuencias devastadoras, especialmente para las personas migrantes sin recursos, que se ven atrapadas en un círculo vicioso: sin empadronamiento no pueden acceder a derechos, pero sin esos derechos (como un contrato de vivienda, un empleo legal o atención social) no pueden regularizar su situación y, por tanto, tampoco empadronarse.

En este marco, las políticas de empadronamiento restrictivo operan como mecanismos de gestión de la exclusión y del control migratorio por otras vías. Es decir, lo que no puede hacerse directamente (expulsar, denegar derechos fundamentales) se hace indirectamente al negar la existencia administrativa de las personas. La falta de empadronamiento se convierte así en un síntoma de un modelo institucional que jerarquiza la ciudadanía y que pone en cuestión los principios democráticos de igualdad, legalidad y justicia social.

#### **4. El padrón como mercancía: análisis de las redes de empadronamiento fraudulento y su impacto en los derechos de la población migrante**

La inscripción padronal es la primera llave de acceso a la ciudadanía social en España: abre el sistema sanitario, habilita la escolarización, permite solicitar prestaciones y sirve de prueba principal para procesos de regularización por arraigo. Cuando los ayuntamientos bloquean ese derecho—exigiendo contratos de alquiler, autorizaciones de propietarios o informes policiales no previstos en la ley—generan un vacío que las redes criminales ocupan con ofertas ilegales. El resultado es la mercantilización de un derecho

gratuito, la extracción económica de la pobreza migrante y la perpetuación de la irregularidad que las propias normas dicen combatir.

## **Barreras administrativas que fomentan el fraude: anatomía de la vulneración cotidiana**

El ideal normativo que consagra la Ley 7/1985 –inscripción universal, gratuita y no discriminatoria– se diluye en la práctica diaria de muchas oficinas de padrón. La distancia entre la letra de la ley y la realidad administrativa es el principal motor del mercado ilícito de empadronamientos descrito en este informe. A continuación se analizan, con mayor profundidad, los mecanismos y discursos que sostienen estas barreras ilegítimas<sup>12</sup>:

### **a) Exigencia de títulos de ocupación formalizados**

En municipios de la Región de Murcia, pero también en grandes capitales como Madrid o València, el primer filtro consiste en solicitar un contrato de alquiler firmado por el propietario y registrado o, en su defecto, una escritura notarial de cesión. Esta exigencia contradice de manera frontal la Resolución INE-DGCA de 2020, que recuerda que la inscripción padronal **no certifica la legalidad urbanística de la vivienda ni legitima la posesión del inmueble**: sólo da fe de la residencia de hecho.

Sin embargo, los funcionarios invocan tres argumentos:

1. “*Evitar ocupaciones ilegales*”. Afirman que, si no se exige la titularidad, se consolida la ocupación. El razonamiento invierte la carga de la prueba: convierte el padrón –instrumento estadístico y de acceso a derechos– en un mecanismo de disciplina de vivienda.
2. “*Protección contra el fraude social*”. Sostienen que sin esa documentación “cualquiera podría empadronarse para cobrar ayudas”. El dato es erróneo: la mayoría de las prestaciones económicas (p. e. IMV) requieren, además, límites de renta, antigüedad de residencia y comprobaciones cruzadas con la Seguridad Social.
3. “*Saturación de los servicios municipales*”. Algunos responsables admiten “frenar” inscripciones para no “sobrecargar” la atención primaria, las aulas o la recogida de residuos. Este argumento confunde la causa con el efecto: si la población real está invisibilizada, la financiación estatal por habitante llega por debajo de las necesidades, perpetuando el colapso.

### **b) Autorización escrita del titular catastral**

Otra práctica extendida es la exigencia de una **autorización manuscrita y copia del DNI del titular registral**. En teoría, esta cautela protege al propietario de empadronamientos fraudulentos; en la práctica, vulnera el principio legal de que basta “cualquier medio de

---

<sup>12</sup> Toda la información recogida en este apartado ha sido posible gracias al trabajo de los colectivos que acompañan a personas migrantes, así como a los testimonios directos de quienes han vivido estas situaciones en primera persona. Además, se ha recurrido a artículos, informes y notas periodísticas.

prueba de residencia efectiva”. El resultado es que inquilinos sin contrato formal –muy frecuentes en el mercado de habitaciones y en la infravivienda periurbana– quedan atrapados: el casero se niega a firmar para evadir impuestos o sanciones de urbanismo, y el solicitante no consigue el padrón que la ley le reconoce.

#### c) Comprobaciones policiales indiscriminadas

La intervención de la policía local –o incluso de la Policía Nacional en el caso de Lorca y Madrid-Centro– como requisito previo al alta padronal constituye la tercera barrera. El INE permite visitas de verificación *ex post* sólo cuando existen indicios razonables de falsedad, y remarca que la comprobación **no puede derivar en la investigación de la situación administrativa del extranjero**<sup>13</sup>. Sin embargo, la práctica revela citaciones en comisaría, requerimientos de pasaporte y, en casos extremos, derivaciones a la Brigada de Extranjería. Este uso “preventivo” de la policía genera un efecto de disuasión poderoso: las personas migrantes evitan iniciar el trámite por temor a ser detenidas o incoar un expediente de expulsión. Así, la comprobación –pensada para casos tasados– se convierte en filtro de facto.

#### d) Citas opacas y cupos diarios

Algunas oficinas –especialmente en capitales provinciales– liberan **citas telemáticas a horas aleatorias** con cupos de 20–30 solicitudes diarias. La obtención del turno se convierte en una lotería tecnológica donde las personas con barreras idiomáticas o sin acceso constante a internet quedan fuera. Paralelamente, gestores informales capturan estas citas y las revenden por 30–50 €, recreando, en pequeño, la lógica de mercado que acabará cristalizando en la venta del padrón.

#### e) Desinformación y ausencia de intérpretes

La complejidad del procedimiento –formularios, volantes y juramentos de residencia– se agrava cuando no existen trípticos ni intérpretes. En la Región de Murcia, por poner un ejemplo, sólo la capital ofrece folletos en árabe y francés; en pedanías agrícolas se entregan impresos exclusivamente en castellano. Los solicitantes confían entonces en mediadores no oficiales que, a menudo, están vinculados a las redes de cobro.

Tabla 2 Consecuencias directas de las barreras

<b>Demora estructural</b>	Cuando se exigen documentos imposibles, los expedientes se eternizan y la persona queda sin
---------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>13</sup> Las Instrucciones técnicas sobre gestión del padrón municipal (Resolución conjunta Instituto Nacional de Estadística (INE) y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local (DGCA) de 30 de enero de 2015, actualizada el 29 de abril de 2020) autorizan al ayuntamiento a realizar comprobaciones domiciliarias solo después del alta padronal y cuando existan indicios razonables de falsedad (denuncia, incoherencias objetivas, etc.). La visita se limita a constatar la residencia efectiva; no puede transformarse en un control de contratos, situación laboral ni, sobre todo, en una verificación de la situación administrativa del extranjero. Compartir los datos con la Brigada de Extranjería o exigir pasaporte/NIE en ese contexto vulnera la propia Resolución, el art. 17 de la Ley 7/1985 y el art. 63 del Reglamento de Población.

	volante provisional, bloqueando el acceso inmediato a la atención primaria.
<b>Normalización del pago</b>	Al interiorizar que “el padrón se compra”, la población migrante replica esta práctica en otros territorios, amplificando la red ilícita.
<b>Penalización múltiple</b>	Si la inspección detecta la irregularidad, se revoca el alta, se inicia expediente sancionador y se obliga a empezar de cero, perpetuando el círculo.

*Ficha 3 Economía agrícola y precariedad residencial en la Región de Murcia*

La especialización agrícola intensiva en la Región de Murcia ha generado un entorno estructural de vulnerabilidad que favorece prácticas irregulares relacionadas con el padrón municipal. Este "ecosistema de precariedad" afecta directamente a la población migrante empleada en el sector agrícola.

**Factores clave:**

- **Temporalidad y movilidad laboral:** La sucesión de campañas agrícolas (lechuga, melón, fruta de hueso) obliga a una movilidad constante de los jornaleros, dificultando el acceso a contratos de alquiler estables y, por tanto, al empadronamiento regular.
- **Subarriendo y sobreocupación:** En zonas urbanas de Murcia y Cartagena proliferan viviendas sobreocupadas y subdivididas, gestionadas por arrendatarios que revenden camas por turnos (hasta 200 €/mes) y, en ocasiones, el padrón, con fines lucrativos. Esta situación genera problemas sanitarios y de convivencia, pero rara vez activa respuestas institucionales adecuadas.
- **Infravivienda periurbana y asentamientos informales:** En las periferias de Murcia y en zonas rurales como Lorca se identifican barracones y naves agrícolas habitadas sin condiciones mínimas ni cédula de habitabilidad. La inexistencia de direcciones registradas impide el empadronamiento y deja a sus habitantes fuera del radar de servicios sociales y de inspección laboral.
- **Intermediación laboral abusiva:** Algunas Empresas de Trabajo Temporal (ETT) y cuadrilleros retienen documentación personal y facilitan el acceso al padrón solo bajo condiciones de sujeción laboral, lo que desincentiva la denuncia de abusos.
- **Financiarización y especulación inmobiliaria:** El aumento del alquiler turístico y la inversión en vivienda como activo financiero han encarecido el mercado en los centros urbanos. Algunos propietarios utilizan el empadronamiento masivo como estrategia para justificar subidas de alquiler o acogerse a beneficios fiscales.

**Prácticas fraudulentas en el empadronamiento:**

Según una investigación de [elDiario.es](http://elDiario.es), se han detectado redes que cobran hasta 1.000 euros por empadronamientos ilegales, con tarifas adicionales de 500 euros cada seis meses para mantener el registro. Estas prácticas convierten el acceso al padrón en un negocio lucrativo que explota la necesidad de los migrantes de acceder a servicios básicos y regularizar su situación.

**Impactos observados:**

- **Macroeconómico:** La infradeclaración poblacional distorsiona estadísticas clave y perjudica la asignación de recursos públicos como el Fondo de Cooperación Interterritorial (FCI), dejando sin cobertura a municipios con alta demanda social.
- **Microeconómico:** El acceso al padrón, convertido en mercancía, representa un sobrecoste injustificado que reduce la capacidad de ahorro y envío de remesas de los jornaleros migrantes, profundizando su situación de precariedad transnacional.

**Microeconómico:** El acceso al padrón, convertido en mercancía, representa un sobrecoste injustificado que reduce la capacidad de ahorro y envío de remesas de los jornaleros migrantes, profundizando su situación de precariedad transnacional.

Las barreras administrativas y la precariedad estructural no son fenómenos independientes: funcionan como dientes de un mismo engranaje que alimenta el negocio ilícito del padrón. Cuando la administración exige documentos inalcanzables y el mercado de la vivienda expulsa a los más pobres, el derecho universal se convierte en objeto de compraventa. La paradoja es que el Estado, al no garantizar su propio mandato legal, **genera la demanda** que luego la policía intenta sofocar a golpe de inspección y sanción. El siguiente punto del informe demostrará que ninguna estrategia punitiva será eficaz mientras no se desmantele esta arquitectura de exclusión que convierte la inscripción padronal en moneda de cambio y perpetúa la desigualdad que dice querer corregir.

## 4.1 La mercantilización del padrón: lógica, engranaje y consecuencias

### Origen y expansión del fenómeno

El **empadronamiento** – la inscripción en el padrón municipal – es un trámite administrativamente sencillo en teoría, pero se ha convertido en un **vía crucis** para miles de personas migrantes en España. La legislación establece claramente que *toda persona que vive en el país, independientemente de su situación administrativa o de si tiene vivienda estable, debe ser empadronada en el municipio donde reside*. De hecho, es un deber legal inscribirse, y no hacerlo incluso puede acarrear multas de hasta 150 euros en ciudades grandes<sup>14</sup>. Al mismo tiempo, estar en el padrón es la puerta de acceso a derechos básicos y servicios: atención sanitaria, escolarización de menores, ayudas sociales, apertura de cuentas bancarias, e incluso trámites de extranjería como el arraigo social dependen de poder demostrar la residencia mediante el certificado de empadronamiento. En la práctica, por tanto, el padrón funciona como un “**pasaporte** interno” para ejercer la ciudadanía social.

Paradójicamente, a pesar de su obligatoriedad y su importancia, **numerosos ayuntamientos han implementado trabas y requisitos ilegales que impiden u obstaculizan el empadronamiento** de determinados colectivos, especialmente migrantes en situación irregular o personas sin contrato de alquiler. Estas trabas van desde exigir documentación no prevista en la normativa (como presentar un contrato de alquiler formal, un permiso de trabajo e incluso estar regularizado) hasta demoras injustificadas en dar cita o verificar domicilios. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Premià de Mar (Barcelona) llegó a anunciar en 2020 que *no empadronaría a quien no tuviese contrato de trabajo*, una condición abiertamente contraria a la ley; tras dos años de litigios, un juez

<sup>14</sup> Juan José Martínez, «La obligación imposible de empadronarse: “Quieren invisibilizar a muchos ciudadanos”», *El País – Madrid*, 21 abril 2025, <https://elpais.com/espana/madrid/2025-04-21/la-obligacion-imposible-de-empadronarse-quieren-invisibilizar-a-muchos-ciudadanos.html> (última consulta el 7 de mayo de 2025).

tuvo que anular esa restricción<sup>15</sup>. Casos similares de **infracciones municipales** se han documentado en al menos 37 municipios catalanes (incluyendo ciudades grandes como Barcelona y otras gobernadas por la extrema derecha, como Ripoll) donde se ponen “*impedimentos que vulneran derechos*” al empadronamiento. También en otras regiones de España se repiten estas prácticas: en comunidades como **Murcia, Andalucía, Comunidad Valenciana o Baleares**, organizaciones sociales y vecinales han denunciado requisitos extraoficiales y negativas sistemáticas a empadronar a migrantes sin domicilio fijo o con viviendas hacinadas.

Las consecuencias de estas políticas municipales son inmediatas: **miles de personas quedan “sin papeles” a efectos del padrón, es decir, invisibles para la administración local**, a pesar de residir de facto en esos municipios. En Madrid, por ejemplo, se estima que son “miles” las personas en esta situación y que “*el número ha subido sustancialmente el último año*”, según la red Padrón por Derecho<sup>16</sup>. En Cataluña, entidades sociales advierten que denegar el padrón “*es declararles invisibles y exponerlas a una mayor vulneración de derechos*”<sup>17</sup>. Esta brecha entre la norma y la realidad ha dado pie al auge de un **mercado negro del empadronamiento**: cuando la vía legal falla, aparece una oferta paralela (y ilícita) que provee, por un precio, aquello que debería ser gratuito y garantizado.

Los **primeros indicios** de este fenómeno se detectaron hace algunos años, pero recientemente se ha **expandido y sofisticado**. Inicialmente, podían ser casos aislados de propietarios o inquilinos que, “*haciendo el favor*” (y de paso lucrándose), empadronaban a alguien por una gratificación. Sin embargo, hoy existen **redes organizadas** que se dedican sistemáticamente a vender inscripciones padronales. El caldo de cultivo perfecto es la **desesperación y necesidad** de la persona migrante frente a las barreras institucionales. Así lo explica Paco Simón, de la asociación Valencia Acull: la dificultad para lograr el padrón ha hecho surgir personas que “*aprovechan la situación para lucrarse económicamente*”<sup>18</sup>.

**¿Cómo funciona este mercado?** Lamentablemente, **de forma similar en distintos puntos del país**, con tarifas que oscilan según la zona y la oferta disponible. En la Región de Murcia, que ha vivido un gran flujo de trabajadores agrícolas inmigrantes, la ONG Murcia Acoge denuncia que las “*mafias siguen haciendo negocio*” con el padrón: se están cobrando unos **500 euros por cada empadronamiento** en pisos donde llegan a inscribir hasta una decena de personas<sup>19</sup>. Y no se trata de un pago único –como señala Carlota García, abogada de Murcia Acoge–, “*los mafiosos no se conforman con un pago único y*

<sup>15</sup> Josep Catà Figuls, “Las entidades alertan de que crecen las dificultades para obtener el padrón en al menos 37 municipios: ‘Poner impedimentos es vulnerar derechos’”, *El País*, 28 de junio de 2024, disponible en: <https://elpais.com/espagna/catalunya/2024-06-28/las-entidades-alertan-de-que-crecen-las-dificultades-para-obtener-el-padrón-en-al-menos-37-municipios-poner-impedimentos-es-vulnerar-derechos.html> (última consulta el 11 de mayo de 2025).

<sup>16</sup> Juan José Martínez, “*La obligación imposible de empadronarse: ‘Quieren invisibilizar a muchos ciudadanos’*”, *El País*, 21 de abril de 2025. Disponible en: <https://elpais.com/españa/madrid/2025-04-21/la-obligacion-imposible-de-empadronarse-quieren-invisibilizar-a-muchos-ciudadanos.html> (última consulta el 4 de mayo de 2025).

<sup>17</sup> Gascón, “*Padrón: un derecho y una obligación...*”.

<sup>18</sup> RTVE.es, “El empadronamiento de los inmigrantes irregulares: cuando la necesidad se convierte en negocio”, *RTVE Noticias*, 20 de agosto de 2024. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20240820/empadronamiento-inmigrantes-cuando-necesidad-se-convierte-negocio/16140816.shtml> (última consulta el 4 de mayo de 2025).

<sup>19</sup> Paulino Ros, “Pagan 500 euros a las mafias por un empadronamiento en Murcia, Cartagena y Lorca”, *Onda Regional de Murcia*, 23 de marzo de 2025, disponible en: <https://www.orm.es/informativos/pagan-500-euros-a-las-mafias-por-un-empadronamiento-en-murcia-cartagena-y-lorca/> (última consulta el 3 de mayo de 2025).

*amenazan a [los] inmigrantes con darles de baja si no vuelven a pagar cada cierto tiempo*<sup>20</sup>. Es decir, instauran un sistema de **cobros periódicos o renovaciones extorsivas**: si el migrante no vuelve a pagar, lo “desempadronan” de la dirección facilitada.

En otros territorios se repite el patrón. En **Madrid**, activistas reportan casos de cobros de *hasta 300 euros* por empadronar a una persona extranjera. De hecho, un joven bangladesí llamado Manek acudió a una asociación madrileña para denunciar que le exigían pagos trimestrales bajo amenaza de baja<sup>21</sup>. En la **Comunidad Valenciana**, una pareja colombiana relató que tras pasar por cinco domicilios diferentes sin lograr que les empadronaran, un conocido del casero les llegó a pedir 1.000 euros por “*hacerles el favor*” –cantidad que luego “*rebajó*” a 300 euros– a cambio de incluirlos en el padrón<sup>22</sup>. También en localidades de **Cataluña** se han detectado anuncios y ofertas clandestinas. De hecho, la policía ha llegado a descubrir pisos con *40 o 50 personas empadronadas* en ellos<sup>23</sup>, cifra imposible si todos residiesen realmente allí, lo que evidencia empadronamientos masivos fraudulentos. Incluso en zonas turísticas de **Baleares** o en provincias andaluzas con alta presencia de temporeros agrícolas, se sospecha que esta práctica ha emergido ante la escasez de vivienda formal y las trabas institucionales, aunque a menudo permanece más oculta.

Un indicador claro de la **expansión nacional** del fenómeno son los **anuncios por internet**. Con solo buscar en plataformas de clasificados (tipo Milanuncios, Wallapop, etc.), aparecen ofertas que brindan “empadronamiento” en tal o cual ciudad. Muchas veces no publicitan abiertamente el precio, pero al mostrar interés rápidamente lo indican: por ejemplo, alrededor de *200 euros por un año en Madrid* o unos *350 euros por seis meses* en otros casos<sup>24</sup>. Estos anuncios suelen dar pocos detalles (si se pregunta cuántas personas hay ya empadronadas en la vivienda, evaden responder) y proponen coordinar un encuentro para iniciar el trámite. El simple hecho de que exista esta proliferación de ofertas públicas ilustra cuán normalizado se está volviendo el **padrón como mercancía** en el mercado informal.

En síntesis, la **restricción del empadronamiento por parte de algunos ayuntamientos ha generado una demanda insatisfecha que redes informales y mafiosas han aprovechado para explotar económicamente**. Lo que comenzó quizás como casos puntuales de picardía hoy constituye un fenómeno extendido por varias regiones de España, con precios que compiten entre sí y “*empresas criminales*” especializadas en el rubro. El padrón, un documento que debería ser gratuito y accesible para todo residente, adquiere así un *valor de cambio* en el mercado negro, reproduciendo la exclusión inicial a través de un mecanismo aún más lesivo.

## Engranaje operativo del padrón ilícito

Detrás de la mercantilización del padrón operan **redes informales estructuradas** que conectan a quienes “*ofrecen*” direcciones con quienes “*necesitan*” un empadronamiento. Aunque pueden variar los *modus operandi*, en general se repiten ciertos roles y esquemas de funcionamiento bastante similares de una ciudad a otra. A continuación se analiza el

---

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Martínez, “*La obligación imposible de empadronarse...*”

<sup>22</sup> RTVE.es, “El empadronamiento de los inmigrantes irregulares...”.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid.

engranaje típico de estas redes, identificando a sus actores clave, sus motivaciones y los riesgos que asumen.

#### a) Captación de clientes

Las redes suelen desplegar **captadores** cuyo cometido principal es encontrar inmigrantes necesitados de empadronamiento (sus “clientes”). Estos captadores pueden ser miembros del mismo colectivo migrante que actúan como intermediarios, o simplemente individuos con conocimiento del negocio. Utilizan diversos canales para atraer a los interesados: desde el **boca a boca** en barrios con alta población extranjera, hasta anuncios discretos en internet. Como se mencionó, plataformas digitales de venta e intercambio de productos de segunda mano se han convertido en verdaderos escaparates de estos “*servicios*”<sup>25</sup>. Un anuncio típico promete, por ejemplo, **empadronamiento en X ciudad**, a veces en combinación con una habitación o espacio donde “residir”. No suelen dar detalles comprometedores públicamente; el cierre de la negociación se da en privado, donde el captador actuará de comercial, explicando las condiciones y tarifas al potencial beneficiario.

#### b) Proveedor del domicilio (cedente)

Para concretar el empadronamiento, la red necesita un **domicilio** donde inscribir al migrante. Aquí entra la figura del **cedente**, que es quien proporciona esa dirección a cambio de dinero. Hay varias modalidades de cedentes: en algunos casos es el *propietario o inquilino* real de la vivienda, que acepta empadronar a personas que no van a vivir allí (o que vivirán temporalmente en condiciones de hacinamiento). En otros casos, el cedente ni siquiera es el dueño legítimo, sino alguien que **gestiona ilegalmente viviendas vacías o ajena**s. Un ejemplo claro ocurrió en Cartagena (Murcia), donde un gestor inmobiliario aprovechaba las viviendas que sus clientes le habían confiado para alquilar: sin conocimiento de los dueños, empadronaba en ellas a inmigrantes a cambio de dinero<sup>26</sup>. Este individuo llegó a tejer una **red de intermediarios** que *captaban inmigrantes* y les cobraban diversas sumas (entre 300 y 3.000 euros, según el caso) por empadronarlos fraudulentamente. En su caso, él mismo hacía de cedente usando las casas bajo su gestión, incluso falsificando documentos –como contratos de alquiler o recibos de servicios– e **incluso las firmas de los propietarios auténticos** para presentar en el ayuntamiento.

En situaciones menos sofisticadas, el cedente puede ser un simple inquilino que subarrienda su piso por camas (los conocidos “**pisos patera**”) y que, adicionalmente, **inscribe en el padrón** a todos los que duermen allí, cobrando por ello. Así, obtiene doble ganancia: alquiler inflado y dinero por el trámite. En una vivienda de 90 m<sup>2</sup> en Lorca, por ejemplo, **llegaron a vivir 15 personas**, cobrando el responsable *200 euros por cada cama*<sup>27</sup>. Este negocio muy lucrativo ha disparado los alquileres en localidades con muchos trabajadores agrícolas, ya que algunos propietarios descubrieron que podían

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Infobae, “Detienen en Cartagena (Murcia) a 23 personas por empadronamientos fraudulentos de inmigrantes irregulares,” 11 de diciembre de 2024, <https://www.infobae.com/america/agencias/2024/12/11/detienen-en-cartagena-murcia-a-23-personas-por-empadronamientos-fraudulentos-de-inmigrantes-irregulares/> (última consulta el 3 de mayo de 2025).

<sup>27</sup> Gloria Piñero, “Mil euros por empadronamiento ilegal y casas abarrotadas: así operan las mafias de los pisos-patera para el campo murciano”, *elDiario.es* (Región de Murcia), 7 de marzo de 2025, disponible en: [https://www.eldiario.es/murcia/sociedad/mil-euros-empadronamiento-ilegal-casas-abarrotadas-operan-mafias-pisos-patera-campo-murciano\\_1\\_12108466.html](https://www.eldiario.es/murcia/sociedad/mil-euros-empadronamiento-ilegal-casas-abarrotadas-operan-mafias-pisos-patera-campo-murciano_1_12108466.html) (última consulta el 5 de mayo de 2025).

ganar más dinero metiendo a mucha gente y vendiendo el padrón que con un alquiler convencional.

### c) Pago y tarifas

El **dinero** es, por supuesto, el motor de todo el engranaje. Las tarifas por un empadronamiento ilícito varían según la ciudad, la urgencia y lo que se ofrezca a cambio. Si solo se ofrece la dirección “en papel” (es decir, figurar en el padrón pero sin derecho real a ocupar la vivienda), el precio suele ser menor. En Madrid y otros lugares se han detectado ofertas en torno a **150-200 euros por persona** por inscribirla durante un año<sup>28</sup>. Cuando el paquete incluye además poder **vivir efectivamente en el domicilio** (aunque sea en condiciones precarias, como una habitación compartida o un sofá), el coste sube considerablemente. En Murcia se reporta que las mafias cobran “*cerca de mil euros al mes por empadronamiento más habitación compartida*”<sup>29</sup> – lo que sugiere que, en ese caso, están cobrando alquiler exorbitante e incluyendo el padrón como parte del trato. También se han documentado **pagos iniciales elevados**: por ejemplo, migrantes recién llegados a zonas rurales han pagado *1.000 euros por adelantado* a un **conseguidor** para que los empadrone rápidamente<sup>30</sup>. Ese monto inicial no garantiza nada a largo plazo: en realidad, muchas redes han impuesto **cuotas periódicas de renovación**. Pasados unos meses, vuelven a exigir dinero con la amenaza de dar de baja a la persona del padrón. En el campo murciano, tal y como refleja elDiario.es, se instauró la “*tarifa mensual*” en que tras seis meses debían pagar otros 500 euros para seguir empadronados, llegando algunos a gastar hasta *3.000 euros al año* por un derecho básico<sup>31</sup>. En ciudades, también se ha visto esta práctica: “*te cobro X euros cada tres meses o te doy de baja*”<sup>32</sup>. Estas renovaciones forzosas constituyen una forma de **extorsión continuada** aprovechando el miedo de la persona a volver a quedar “sin padrón”.

### d) Ocultamiento y rotación

Dado que estos fraudes pueden ser detectados por las autoridades (por ejemplo, si un piso registra un número inverosímil de empadronados o si llegan denuncias), las redes implementan **medidas de ocultamiento**. Una es distribuir a los clientes entre múltiples direcciones para no saturar una sola vivienda con decenas de empadronados. Otra es la **rotación**: mantener a alguien empadronado solo por un período (3, 6 o 12 meses) y luego moverlo a otra dirección –lo cual a su vez alimenta el sistema de cobros periódicos–. También echan mano de documentación falsificada para “*demostrar*” la residencia: contratos de alquiler falsos, facturas de luz o agua robadas de buzones ajenos<sup>33</sup>, e incluso suplantación de identidades. La creatividad es alta. Se ha dado el caso, por ejemplo, de que un **estafador use la dirección de una anciana que vive sola** en un edificio, apropiándose de sus datos sin que ella lo sepa (tal vez tomando una carta de su buzón) para empadronar allí a terceros<sup>34</sup>. En otros casos, el propio cedente tiene acceso legítimo a la vivienda (p. ej., es un inquilino) y simplemente **no informa al propietario** de que ha registrado a más gente. Esto último puede pasar desapercibido un tiempo, aunque suele

<sup>28</sup> RTVE.es, “El empadronamiento de los inmigrantes irregulares...”.

<sup>29</sup> Ros, “Pagan 500 euros a las mafias...”.

<sup>30</sup> Piñero, “Mil euros por empadronamiento ilegal ...”.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Martínez, “*La obligación imposible de empadronarse...*”

<sup>33</sup> RTVE.es, “El empadronamiento de los inmigrantes irregulares...”.

<sup>34</sup> Ibid.

aflorar cuando el propietario recibe comunicaciones municipales inesperadas o cuando vecinos alertan de un trasiego inusual de personas.

#### e) Anuncios y captación digital

Como se indicó, internet juega un papel importante. Redes sociales y webs de anuncios clasificados sirven para **publicitar la venta de empadronamientos** de forma semi-anónima. Aunque estas plataformas (Wallapop, Milanuncios, etc.) afirman prohibir dicha práctica y animan a los usuarios a denunciarla, en la realidad abundan los anuncios y muchos pasan desapercibidos para los moderadores. Los captadores suelen emplear eufemismos al publicar (ofrecen “habitaciones con posibilidad de padrón” o similares) y rápidamente llevan la conversación a mensajería privada. Esto dificulta a las autoridades rastrear y probar la actividad ilícita, salvo que se realicen operaciones encubiertas. Cabe mencionar que, aunque hablamos de “mafias”, **no siempre son grandes organizaciones criminales**; a veces basta un individuo con algo de picardía que ve la oportunidad de negocio. No obstante, cuando se trata de redes más amplias, suelen existir **estructuras con repartición de tareas**: unos captan, otros aportan domicilios, otros hacen de acompañantes o tramitadores ante el Ayuntamiento, etcétera.

Para resumir la dinámica, a continuación se presenta una tabla con los distintos **roles identificados**, sus motivaciones principales y los riesgos a los que se exponen al participar en este engranaje ilícito:

Figura	Motivaciones	Riesgos y costos
<b>Captador</b> (intermediario)	– <b>Lucro económico</b> : Comisión por cada cliente conseguido.– A veces, favores dentro de la comunidad (estatus, intercambios).	– <b>Penal</b> : puede ser acusado de facilitador (falsedad, inmigración ilegal).– Si es migrante, arriesga su propia regularización al involucrarse en delitos.
<b>Cedente</b> (dueño/inquilino cómplice)	– <b>Ingreso extra</b> : Dinero por “alquilar” su dirección, a veces más fácil que un alquiler real.– <b>Complacencia</b> : ayudar a familiares/conocidos (en casos no lucrativos).	– <b>Legal</b> : delito de fraude documental o empadronamiento falso, con posibles multas o penas.– <b>Civiles</b> : el propietario podría perder arrendatarios legítimos o ser demandado; el inquilino puede ser expulsado del alquiler por subarriendo no autorizado.
<b>Migrante beneficiario</b>	– <b>Acceder a derechos</b> : obtener tarjeta sanitaria, escolarizar hijos, tramar arraigo, etc., que sin padrón no consigue.– <b>Estabilidad</b> : poder demostrar residencia, vivir sin miedo a ser “invisible”.	– <b>Explotación económica</b> : pago de sumas elevadas que endeudan o consumen sus pocos ahorros.– <b>Inseguridad jurídica</b> : empadronamiento precario que puede ser cancelado en cualquier momento dejándole de nuevo sin derechos; posible implicación en un fraude (multas) si se descubre.
<b>Propietario ajeno</b> (dueño no enterado)	– (Ninguna motivación, no participa voluntariamente; es víctima de la usurpación de su dirección).	– <b>Fraude de identidad/domicilio</b> : su vivienda figura con habitantes que no conoce, lo que puede acarrear inspecciones o responsabilidades aparentes.– <b>Trámites engorrosos</b> : debe probar que esos

		empadronados no viven ahí, a veces enfrentando burocracia para darlos de baja.– <b>Conflictos vecinales:</b> su propiedad se asocia a hacinamiento o actividades ilegales, dañando su reputación en la comunidad.
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Esta tabla esquematiza la lógica interna de estas redes. Como se ve, **todos los implicados asumen riesgos considerables**, salvo quizá los propietarios ajenos que son víctimas indirectas. Sin embargo, incluso estos últimos sufren consecuencias (por ejemplo, en Cartagena la policía descubrió el fraude tras la denuncia de un dueño que encontró empadronados en su piso sin consentimiento<sup>35</sup>). Al final, el engranaje se mantiene porque *todos los actores, menos el migrante, obtienen un rédito económico*. Para el captador y el cedente es dinero fácil; para el migrante, aunque paga, al menos consigue el documento que abre puertas a sus derechos. Es un **círculo vicioso de necesidad y oportunismo** que cuesta romper mientras exista la brecha entre lo que exige la norma y lo que se practica en la calle.

## Consecuencias sistémicas de la mercantilización

El impacto de este mercado ilícito de empadronamientos trasciende los casos individuales y genera **graves consecuencias sistémicas** en múltiples dimensiones: se vulneran derechos fundamentales, se explota económicamente a población vulnerable, se causa perjuicio a terceros inocentes, se distorsionan datos oficiales y se alimentan conflictos sociales. A continuación, se detallan estas repercusiones con ejemplos concretos de distintas localidades:

### 1. Vulneración de derechos básicos

La primera y más importante consecuencia es la negación fáctica de derechos fundamentales a las personas que no logran empadronarse legalmente. Sin padrón, un migrante queda fuera del sistema sanitario público (salvo urgencias). Así le ocurrió a Abass, un joven de 24 años de Senegal residente en Madrid: pese a llevar nueve meses cotizando a la Seguridad Social, cuando se lesionó la espalda “*le negaron la atención [médica] por no tener empadronamiento*”<sup>36</sup>. Situaciones así contravienen el derecho a la salud e incluso han impedido que personas de baja laboral puedan cobrar su subsidio por incapacidad, al no figurar administrativamente en ningún municipio. Asimismo, sin padrón **no se puede escolarizar a los hijos** ni acceder a becas de comedor, lo cual vulnera derechos de la infancia y la educación. Organizaciones como la Red de Entidades para el Padrón en Cataluña han denunciado que estas trabas equivalen a “*una herramienta de discriminación, violencia y desigualdad*” que aboca a miles de personas a la exclusión<sup>37</sup>. La mercantilización agrava esta vulneración: quienes no pueden pagar a las mafias sencillamente se quedan sin derechos, creando una ciudadanía de dos velocidades (los que pueden permitirse “comprar” su reconocimiento y los que no). Incluso quienes pagan, viven con la incertidumbre de perder el padrón si no siguen pagando, por lo que su acceso a derechos es frágil y condicionado. En suma, **se socava el principio de igualdad ante**

<sup>35</sup> Infobae, “Detienen en Cartagena (Murcia) a 23 personas...”.

<sup>36</sup> Martínez, “*La obligación imposible de empadronarse...*”.

<sup>37</sup> Gascón, “*Padrón: un derecho y una obligación...*”.

**la ley:** algo tan básico como el derecho a ser reconocido como vecino se convierte en un privilegio para quienes sortean obstáculos o tienen recursos para pagarlo.

## 2. Explotación económica y pobreza sobreañadida

El negocio del padrón ilícito supone detraer recursos económicos significativos de colectivos que ya de por sí están en situación precaria. Hablamos de migrantes que a menudo sobreviven con salarios bajos (cuando no en la economía sumergida), y que sin embargo se ven obligados a destinar cientos o miles de euros a pagar por un simple trámite. En Murcia, por ejemplo, se ha documentado que un trabajador agrícola puede llegar a desembolsar **3.000 euros en seis meses** para mantenerse empadronado mediante pagos periódicos a intermediarios – una cifra astronómica equivalente a varios meses de sueldo en el campo. Este dinero engrosa las arcas de redes criminales, configurando **una forma de explotación económica** en toda regla. Algunos arrendadores sin escrúpulos están enriqueciéndose: en localidades murcianas y almerienses, pisos ruinosos con literas generan ingresos mensuales altísimos al cobrar alrededor de 200€ por persona hacinada<sup>38</sup>, más cuotas extra por el padrón. Así, el “*negocio de la desesperación*”<sup>39</sup> perpetúa la pobreza de los migrantes, quienes destinan al pago del padrón dinero que necesitan para alimentación, vivienda digna u otros fines. De hecho, muchas familias migrantes recortan en necesidades básicas para juntar el monto exigido, o contraen deudas entre compatriotas. Esta dinámica **aumenta la vulnerabilidad** económica y psicológica: la persona no solo sufre exclusión institucional, sino que además cae en manos de usureros. Por otro lado, como efecto colateral, esta economía sumergida puede **distorsionar los precios del alquiler** en barrios populares. Si hay gente dispuesta a pagar sumas extraordinarias por una cama con padrón, otros propietarios pueden verse tentados a imitarlos, reduciendo la oferta de alquileres formales accesibles. En resumen, se genera un círculo de explotación que agrava la desigualdad socioeconómica.

## 3. Daños a terceros inocentes

Aunque el foco recae en las personas migrantes afectadas, no debe ignorarse que estas prácticas fraudulentas también **perjudican a terceros que no participan en ellas**. En primer lugar, los propietarios legítimos de las viviendas utilizadas sin consentimiento pueden enfrentar contratiempos serios. Por ejemplo, en Cartagena, los dueños de varias viviendas desconocían que un gestor había empadronado en ellas a decenas de inmigrantes. Cuando el fraude salió a la luz, estos propietarios tuvieron que lidiar con trámites policiales y judiciales para aclarar que ellos no habían consentido tales inscripciones –un proceso engorroso que implicó demostrar la falsificación de sus firmas en documentos oficiales<sup>40</sup>. Incluso en casos menos delictivos, un propietario puede descubrir que tiene *10 o 15 personas empadronadas en su piso* (quizás puestas por un inquilino subarrendador) y verse en problemas: algunos ayuntamientos pueden **iniciar investigaciones** por posible infravivienda o exigir al dueño regularizar la situación. Todo ello supone pérdida de tiempo, posibles sanciones administrativas y, desde luego, un **impacto psicológico** al saber que su propiedad ha sido instrumentalizada por mafias. En segundo lugar, el vecindario también sufre. La convivencia se resiente si en un edificio residencial hay un flujo constante de personas desconocidas entrando y saliendo, o si un

<sup>38</sup> Piñero, “Mil euros por empadronamiento ilegal ...”.

<sup>39</sup> RTVE.es, “El empadronamiento de los inmigrantes irregulares...”.

<sup>40</sup> Infobae, “Detienen en Cartagena (Murcia) a 23 personas...”.

apartamento está sobreocupado generando ruidos, acumulación de basura, etc. Vecinos de barrios afectados a veces expresan temor o malestar, lo que puede traducirse en denuncias vecinales e incluso en actitudes hostiles hacia los migrantes en general (aunque la raíz del problema sean los explotadores). Además, cuando la prensa reporta “*empadronamientos fraudulentos*”, suele presentarlo como un problema de orden público, preocupando a la comunidad local y desviando la atención del verdadero trasfondo (la exclusión inicial). En definitiva, la mercantilización del padrón **siembra desconfianza** en las comunidades: propietarios temerosos de arrendar vivienda por posibles fraudes, vecinos recelosos de nuevos inquilinos, etc., lo cual erosiona la cohesión social.

#### 4. Distorsión estadística y fiscal

El padrón municipal no solo es un derecho individual, sino también la herramienta esencial con la que el Estado planifica políticas públicas. Las poblaciones oficiales de cada municipio determinan la asignación de recursos: número de centros de salud, plazas escolares, transporte público, financiación estatal y autonómica, etc., se calibran en función de cuántos habitantes aparecen en el padrón. Cuando el empadronamiento no refleja la realidad, se produce una **distorsión estadística** con efectos concretos. Por un lado, el *subregistro* (personas que viven en un sitio pero no constan en él) puede implicar que no lleguen suficientes recursos para atender a la población real. Por ejemplo, barrios con gran cantidad de inmigrantes no empadronados pueden aparecer con menor población de la que de verdad tienen, resultando en déficit de médicos, profesores o presupuesto municipal. Por otro lado, los *sobre-registros ficticios* (personas empadronadas donde no viven) también adulteran las estadísticas. Si 50 personas figuran en un domicilio donde no residen efectivamente, el ayuntamiento podría estar destinando servicios o fondos a un área equivocada. A nivel fiscal, algunos municipios reciben menos financiación de la debida (porque su población real es mayor que la oficial), mientras otros podrían recibir de más si acumulan empadronados “fantasma”. Cabe mencionar que algunos **ayuntamientos pequeños han visto crecer misteriosamente su padrón** porque se convirtieron en refugio para empadronar a personas de otras ciudades –ya sea por políticas laxas o por redes que operan allí–, lo que puede interpretarse como una forma de competencia desleal o incluso fraude a las arcas públicas. En cualquier caso, la fiabilidad de las estadísticas demográficas se ve comprometida. Como ilustración, se estima que en barrios céntricos como Lavapiés (Madrid), con alta población migrante, existe *una gran brecha entre el registro escrito y el real*<sup>41</sup>, lo que significa que cientos (quizá miles) de vecinos viven allí sin estar contabilizados oficialmente. Esta “invisibilidad” colectiva perjudica al conjunto de la sociedad, pues dificulta la planificación eficiente de servicios y la evaluación correcta de necesidades.

#### 5. Consecuencias sociales y estigmatización

Finalmente, el fenómeno de la compraventa del padrón conlleva **impactos sociales negativos** de mayor alcance. En términos de convivencia, ya mencionamos los conflictos vecinales que pueden surgir. Pero también está la cuestión de la **percepción pública** de la inmigración. La existencia de mafias vendiendo empadronamientos tiende a ser instrumentalizada por discursos xenófobos para criminalizar a las personas migrantes,

---

<sup>41</sup> Martínez, “La obligación imposible de empadronarse...”

presentándolas bien como cómplices de fraudes o como elementos “ilegales” que se cuelan en los registros. Se tiende a **estigmatizar a colectivos enteros** por las acciones de estas redes. Por ejemplo, en localidades donde ha habido escándalos de empadronamiento ilegal, se han escuchado comentarios del tipo: “*estos inmigrantes se empadronan donde sea para chupar ayudas*”, confundiendo víctima con perpetrador. Cuando en realidad, son los migrantes quienes están siendo extorsionados y solo buscan acceder a derechos básicos, estas narrativas les culpan por el mero hecho de recurrir a soluciones de supervivencia. Esto agrava la **brecha de integración**: los migrantes en situación irregular pasan de ser invisibles a ser visibles de la peor manera (en páginas de sucesos policiales), lo que dificulta su aceptación social. Asimismo, se genera un **círculo de desconfianza institucional**: la población afectada pierde fe en las autoridades (que no les amparan) y las autoridades locales, a su vez, ven a estos vecinos como un problema a contener más que como ciudadanos a los que servir. En el plano comunitario, algunas ONGs han señalado que la mercantilización del padrón contribuye a la **ghettización**: personas que no pueden empadronarse tienden a concentrarse en asentamientos informales o en pisos patera al margen del radar oficial, creando bolsas de exclusión más difíciles de regularizar a posteriori. También puede haber impactos psicológicos: vivir sin padrón –o pendiente de un hilo porque se paga a mafias– genera ansiedad, estrés y sensación de no pertenecer a la sociedad, lo cual mina la autoestima y salud mental de las personas migrantes. En resumen, las consecuencias sociales van desde conflictos locales hasta la perpetuación de estereotipos discriminatorios, todos ellos socavando la cohesión y la inclusión.

Como hemos visto con ejemplos de Madrid, Murcia, Valencia, Cataluña, etc., **la conversión del padrón en mercancía tiene efectos perjudiciales en múltiples frentes**. No solo se trata de un delito administrativo; es un fenómeno que atenta contra derechos humanos, que explota a los vulnerables y que deteriora la calidad democrática (al deformar la representación de la población). Es, en última instancia, **un síntoma de fallas estructurales** en la gestión pública de la diversidad y la inclusión.

## Claves de intervención para frenar el padrón ilícito

Ante un problema de naturaleza compleja y ramificaciones tan amplias, la respuesta debe ser **integral**. No basta con actuar solamente desde lo policial (persiguiendo a las mafias) si no se corrige la raíz administrativa que hace rentable el negocio. Por ello, proponemos a continuación **medidas concretas de política pública** y buenas prácticas inspiradoras –tanto nacionales como internacionales– para **cortar la cadena de rentabilidad del padrón ilícito** y garantizar el derecho al empadronamiento universal:

- **Cumplimiento estricto de la normativa por parte de los ayuntamientos**

El primer paso es asegurar que ningún municipio niegue el padrón a quien tiene derecho. Las autoridades autonómicas (encargadas de tutelar a los ayuntamientos) y el Estado deben **vigilar y sancionar** las prácticas ilegales como exigir contratos o documentos no previstos. Se necesita una instrucción clara (o incluso reformas legales) que refuerce la **obligatoriedad de empadronar** a toda persona residente, recordando que el padrón “*no es un instrumento para perseguir la situación administrativa ni las condiciones de vivienda*”<sup>42</sup>. En la práctica, esto implica establecer protocolos unificados: por ejemplo,

---

<sup>42</sup> Josep Catà Figuls, “Las entidades alertan de que crecen las dificultades para obtener el padrón en al menos 37 municipios: ‘Poner impedimentos es vulnerar derechos’”, *El País*, 28 de

aceptar **declaraciones responsables de alojamiento** cuando no haya contrato formal, o certificados de entidades sociales que avalen la residencia de una persona en un lugar. La experiencia muestra que muchas trabas provienen de la discrecionalidad local; por tanto, homogeneizar criterios a nivel nacional/autonómico reduciría el margen para la arbitrariedad. Adicionalmente, sería útil crear **mecanismos de denuncia accesibles**: una especie de defensor del empadronamiento donde ciudadanos puedan reportar trabas indebidas, activando inspecciones a ese ayuntamiento. Si los migrantes vulnerables supieran que pueden recurrir a instancias superiores sin miedo, se evitaría que opten por vías clandestinas por desesperación.

- **Empadronamiento sin domicilio fijo e introducción de “direcciones seguras”**

Muchas de las víctimas de este mercado negro son personas que no pueden demostrar un domicilio convencional (porque viven de ocupas, en chabolas, en pensiones, o rotando por casas de conocidos). La ley española ya contempla la figura del “*sin domicilio fijo*”, pero su aplicación ha sido limitada y desigual. Es prioritario **desplegar oficinas o ventanillas especializadas** para el empadronamiento de personas en situación de sinhogarismo o vivienda precaria. Un ejemplo internacional a seguir es la “*residenza fittizia*” en **Italia**, un sistema por el cual cada municipio asigna una **dirección ficticia** (muchas veces la del ayuntamiento u otra acordada, como en Roma la famosa *Via Modesta Valenti*) a las personas sin techo o sin domicilio regular, de modo que puedan empadronarse allí y acceder a sus documentos y servicios. Esta residencia fittizia no implica una vivienda real, pero **garantiza el derecho a la inscripción en el registro de habitantes** y, con ello, a la atención sanitaria, al voto municipal, etc. Del mismo modo, en **Francia** existe la figura de la “*domiciliación*” administrativa: las personas que carecen de domicilio pueden solicitar que una entidad autorizada (un Centro Comunal de Acción Social o una asociación) les proporcione una **dirección de referencia** donde recibir correo y figurar censados, sin costo alguno. Francia ha establecido incluso **ventanillas únicas exprés** en distintas ciudades para tramitar rápidamente estas domiciliaciones y otros papeles básicos para migrantes recién llegados, evitando que queden en limbo burocrático. Inspiradas en estas experiencias, las administraciones españolas (locales y autonómicas) deberían **ampliar y publicitar vías de empadronamiento alternativas**: por ejemplo, crear un registro municipal de alojamientos colectivos (centros de acogida, ONGs, albergues) donde se pueda empadronar a quienes vivan allí temporalmente; habilitar direcciones municipales para casos excepcionales; o implementar acuerdos con entidades sociales de confianza que puedan acoger el padrón de personas sin casa. Esto no es del todo nuevo –ciudades como Barcelona lo hacían a través de ONGs hasta que esa posibilidad fue restringida recientemente<sup>43</sup>–, se trata más bien de **estandarizarlo y extenderlo** a todos los municipios importantes. Si cada persona supiera que puede acudir al ayuntamiento y empadronarse aunque no tenga un piso en propiedad o alquiler formal, **se desactivaría gran parte de la demanda** que nutre a las mafias.

- **Agilización y acompañamiento en el trámite**

---

junio de 2024, <https://elpais.com/espana/catalunya/2024-06-28/las-entidades-alertan-de-que-crecen-las-dificultades-para-obtener-el-padrón-en-al-menos-37-municipios-poner-impedimentos-es-vulnerar-derechos.html> (última consulta el 3 de mayo de 2025).

<sup>43</sup> Catà Figuls, “Las entidades alertan...”.

Otro factor que explotan las redes ilícitas es la **burocracia compleja o lenta**. Muchos migrantes acuden a mafias porque conseguir cita o reunir los papeles para el padrón por la vía normal se les hace un laberinto (más aún si hay barrera idiomática o miedo a la autoridad). Para contrarrestar esto, los ayuntamientos pueden establecer “**ventanillas exprés**” (tomando el término mencionado) o programas de *acompañamiento administrativo*. Por ejemplo, disponer de funcionarios o mediadores interculturales que asistan a personas vulnerables paso a paso: desde explicarles qué documentos válidos pueden presentar, hasta acompañarlas físicamente a empadronarse si es necesario. Algunos ayuntamientos ya organizan jornadas de empadronamiento en asentamientos informales, desplazando equipos móviles para registrar in situ a quienes viven allí. Estas prácticas deben fortalecerse. La **digitalización** también puede ayudar: implantar solicitudes de padrón en línea sencillas, con posibilidad de adjuntar pruebas de residencia diversas, evitando largas esperas de cita. Cada día que se reduce en el trámite oficial es un día menos de ventaja para las mafias. La experiencia de las “**ventanillas únicas**” en Francia para trámites de migración (que concentran en un solo lugar la atención de varias gestiones) sugiere que **centralizar y simplificar** es clave. Un migrante recién llegado idealmente debería recibir, en un mismo espacio, información sobre empadronamiento, residencia, salud, etc., en vez de tener que peregrinar por distintas oficinas durante meses. Al minimizar la complejidad, se minimiza la oportunidad para los “*gestores*” clandestinos de ofrecer atajos pagos.

- **Acción policial y penal focalizada en las redes explotadoras**

Si bien la solución de fondo es administrativa, no se debe dejar de actuar contra quienes cometen delitos vendiendo empadronamientos. Es fundamental **investigar y desmantelar** las tramas identificadas. Las fuerzas de seguridad han tenido algunos éxitos recientes –por ejemplo, la Policía Nacional detuvo a 23 personas en Cartagena involucradas en empadronamientos fraudulentos masivos<sup>44</sup>–, pero estas operaciones deben continuar y extenderse a otras zonas calientes (Murcia, Almería, ciertas ciudades dormitorio, etc.). Dado que estas redes utilizan internet, sería conveniente que unidades especializadas en ciberdelitos monitoreen las plataformas online en busca de esos anuncios de “empadrono en...” y puedan trazar a los responsables. Asimismo, incrementar las **penas y sanciones** puede tener un efecto disuasorio. Actualmente, falsificar datos del padrón puede conllevar multas administrativas y posibles delitos de falsedad documental. Sin embargo, quizás se requiera tipificar con mayor claridad el delito de “tráfico de empadronamientos” o agravar la pena cuando concurra explotación económica de personas vulnerables. En paralelo, es importante proteger y animar a las víctimas a denunciar. Hoy muchos migrantes no se atreven a delatar a las mafias por miedo a represalias o a perder su precaria vivienda. Los poderes públicos (y ONGs de apoyo) deberían establecer **vías seguras de denuncia**, garantizando que quien dé testimonio contra una red de padrón fraudulento *no será expulsado ni perderá sus opciones de regularización*. Incluso se podría considerar algún tipo de **permisos temporales por colaboración judicial**, de modo que un inmigrante irregular explotado tenga incentivos para testificar sin temor. Solo golpeando el negocio desde ambos lados –reduciendo la demanda y persiguiendo la oferta criminal– se logrará desarticularlo completamente.

---

<sup>44</sup> Infobae, “Detienen en Cartagena (Murcia) a 23 personas...”.

- **Campañas de información y sensibilización**

Por último, resulta crucial **informar a la población migrante de sus derechos** y de los riesgos de recurrir a estas redes. Muchas personas caen en la estafa del padrón de pago porque desconocen que *empadronarse es un derecho gratuito* y que el ayuntamiento tiene la obligación de inscribirlas. Organizaciones sociales, junto a administraciones, pueden lanzar campañas en varios idiomas difundiendo mensajes claros: “No pagues por tu padrón – Tienes derecho a él. Si te ponen trabas, acude a tal entidad/defensor”. Iniciativas comunitarias como la red *Padrón por Derecho* en Madrid, que asesora y acompaña a afectados, son ejemplos positivos a apoyar. Asimismo, conviene **sensibilizar a la opinión pública general** sobre la importancia de empadronar a todos los vecinos. Explicar que esto beneficia a toda la sociedad (mejor planificación de recursos, cohesión social, etc.) puede contrarrestar el discurso que equipara empadronar migrantes con “darles privilegios”. En este sentido, recordar que el padrón “*no es buenismo, es un medio de control*”<sup>45</sup> demográfico y ordenamiento racional puede cambiar percepciones. Cuando la ciudadanía entienda que nadie debería quedar fuera del censo por motivos burocráticos, habrá más presión sobre los ayuntamientos para que cumplan y menos tolerancia hacia el comercio ilegal del padrón.

En síntesis, las **claves de intervención** combinan **medidas preventivas** (facilitar el empadronamiento legal a quien lo tiene difícil, eliminar incentivos al mercado negro) con **medidas reactivas** (perseguir eficazmente a los explotadores y proteger a las víctimas). No se trata solo de apagar fuegos puntuales, sino de construir un sistema en que el padrón deje de ser un objeto de chantaje. Las buenas prácticas internacionales muestran que es posible: tanto Italia como Francia han desarrollado mecanismos para asegurar una residencia administrativa a toda persona, por complicada que sea su situación habitacional. **Garantizar el empadronamiento universal no es un favor, es una responsabilidad del Estado democrático**. Y cumplirla debilita automáticamente cualquier intento de lucrar con este derecho.

## Conclusión

La **mercantilización del padrón** es, en última instancia, el síntoma de una brecha estructural entre el marco legal y la realidad social. En teoría, España reconoce el derecho (y deber) al empadronamiento sin exclusiones; en la práctica, miles de residentes –sobre todo migrantes precarios– se encuentran fuera del sistema, forzados a recurrir a vías clandestinas para obtener un reconocimiento básico. Que algo tan elemental como figurar en el censo poblacional se haya convertido en fuente de lucro para mafias indica un **fallo de las instituciones** a la hora de hacer cumplir sus propias normas y de proteger a los más vulnerables.

Desde una perspectiva de **derechos humanos**, resulta inadmisible que se prive a personas de acceso a salud, educación o regularización simplemente por trabas administrativas locales. Más inadmisible aún es que esa privación se explote para sacarles dinero. Nos encontramos ante un desafío que combina elementos de *exclusión social, ilegalidad e injusticia económica*. La respuesta, por tanto, debe reafirmar principios fundamentales:

---

<sup>45</sup> Fernando Garea, “Padrón: no es ‘buenismo’, es un medio de control”, *El País*, 24 de enero de 2010, disponible en [https://elpais.com/diario/2010/01/24/sociedad/1264287601\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2010/01/24/sociedad/1264287601_850215.html) (última consulta el 3 de mayo de 2025).

la dignidad de la persona, independientemente de su estatus migratorio, y la igualdad de acceso a los servicios básicos.

Garantizar el **empadronamiento universal y accesible** no es solo un trámite de gestión poblacional, es condición **básica para la ciudadanía social**. Implica reconocer de manera efectiva que *todas las personas que viven en nuestra comunidad “cuentan”* – cuentan en las estadísticas, cuentan en la planificación de políticas, y cuentan como sujetos de derechos. Solo cuando nadie quede “invisible” ante el municipio podremos decir que se ha cerrado la brecha que hoy aprovechan los traficantes de empadronamientos. En la medida en que logremos eliminar las causas que originan este mercado negro (el vacío entre la ley y su implementación), el fenómeno irá desapareciendo: ya no habrá negocio si cada vecino puede empadronarse libremente y sin demoras.

En conclusión, combatir la mercantilización del padrón requiere **voluntad política, coordinación interadministrativa y empatía social**. No es una tarea sencilla, pero es urgente. Al hacerlo, no solo liberaremos a miles de personas de la explotación y el miedo, sino que reforzaremos los cimientos de una sociedad más justa, cohesionada y fiel a sus valores democráticos. Porque en una sociedad verdaderamente inclusiva, **nadie debe pagar por ser contado como parte de ella**.

## 5. Consecuencias de la falta de empadronamiento y su mercantilización

La inscripción en el padrón municipal es un requisito básico para ejercer derechos fundamentales: sin **empadronamiento**, las personas migrantes quedan en la práctica excluidas del acceso pleno a la salud, la educación, la vivienda o la regularización administrativa. Pese a que la normativa estatal reconoce el empadronamiento como un **derecho y una obligación** de toda persona que vive en España –incluso en infraviviendas o situaciones de calle–, en la realidad cotidiana numerosos Ayuntamientos imponen **trabas administrativas** que dificultan la inscripción de migrantes (especialmente si están en situación irregular). Esta situación vulnera el principio de igualdad ante la ley y deja a miles de residentes en una suerte de **invisibilidad administrativa**, sin reconocimiento oficial por parte de las instituciones.

Al quedar fuera del padrón, muchas personas migrantes ven negado el “derecho a tener derechos” (Arendt, 2006: 247). Se les cierran las puertas de servicios públicos esenciales y deben enfrentar una existencia precaria al margen de las garantías formales. Además, la existencia de barreras para empadronarse ha propiciado la **mercantilización del padrón**: han surgido redes ilícitas que **cobran a los migrantes por empadronarlos** en domicilios, aprovechándose de su necesidad y vulnerabilidad. Estas prácticas fraudulentas colocan a las personas migrantes en situaciones de mayor riesgo y abuso. A continuación, se desgranan las consecuencias de la falta de empadronamiento (y de su mercantilización) en distintos ámbitos de la vida, con ejemplos que muestran dinámicas similares en diversas regiones de España, desde Murcia hasta Cataluña, Andalucía o Baleares, y su impacto a nivel individual, familiar, comunitario e institucional.

## Salud

No aparecer en el padrón conlleva **graves consecuencias en la salud** de las personas migrantes. En el plano individual, dificulta el acceso a la atención sanitaria ordinaria: para obtener la **tarjeta sanitaria** en muchas comunidades autónomas se exige demostrar una residencia continuada (típicamente con un certificado de empadronamiento) de al menos 90 días. Esto significa que, si no logran empadronarse, solo pueden recibir atención de urgencias o en casos extremos, quedando **excluidas de la atención primaria** y de los programas de prevención y seguimiento médico. De hecho, organismos sociales han documentado miles de casos de **exclusión sanitaria** vinculados a la falta de padrón: en un período reciente de 32 meses, Médicos del Mundo atendió a más de **28.700 personas** que encontraron obstáculos para recibir asistencia médica o acceder a tratamientos esenciales, la mayoría de ellas migrantes en situación irregular<sup>46</sup>. Entre estos casos se cuentan **885 niños y niñas y 363 mujeres embarazadas** que enfrentaron barreras de acceso sanitario por la exigencia de demostrar más de 3 meses de residencia (requisito directamente relacionado con el empadronamiento). Estas cifras evidencian un serio **riesgo para la salud pública**: menores sin vacunas ni revisiones pediátricas, mujeres gestantes sin control prenatal, enfermedades crónicas sin seguimiento, etc.

A nivel familiar, la falta de atención sanitaria regular repercute en todo el núcleo: enfermedades que podrían prevenirse o tratarse a tiempo terminan agravándose, con costes humanos y económicos mayores. Las familias migrantes sin padrón tienden a postergar la visita al médico hasta que la situación es crítica, por temor a ser rechazadas, lo que aumenta el **sufriimiento físico y mental**. Este estrés sostenido y la incertidumbre sobre la salud de los seres queridos afectan la convivencia y la integración social de la familia en la comunidad de acogida. En el plano comunitario, la exclusión sanitaria de un sector de vecinos y vecinas crea brechas en la respuesta de salud pública: por un lado, se sobrecargan las urgencias hospitalarias con casos que hubieran debido atenderse en atención primaria; por otro, se generan **bolsas de población no cubierta** en campañas de salud (por ejemplo, campañas de vacunación o detección de enfermedades), lo que puede comprometer la eficacia colectiva (**un claro ejemplo fue la dificultad inicial para vacunar contra la COVID-19 a personas no empadronadas**). Además, cuando las personas migrantes no pueden acudir a centros de salud por falta de papeles, a menudo son las ONG y redes solidarias quienes intentan llenar el vacío, ofreciendo asistencia médica básica —una solución paliativa que, aunque valiosa, **no reemplaza al sistema público** ni tiene la misma capacidad de cobertura.

Institucionalmente, esta situación supone un **incumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derecho a la salud**. España, tras revertir en 2018 las restricciones sanitarias de años anteriores, proclamó de nuevo la **sanidad universal**; sin embargo, en la práctica sigue habiendo exclusión por motivos burocráticos. La heterogeneidad de criterios entre comunidades autónomas respecto al padrón genera **inseguridad jurídica** y desigualdad: en algunos territorios se ha negado la asistencia sanitaria a personas sin permiso de residencia durante sus primeros meses en el país, pese a no estar eso fijado por la ley<sup>47</sup>. Solo recientemente el Gobierno central ha anunciado planes para una ley de

<sup>46</sup> Sara Plaza Casares, «Casi 30.000 personas fueron expulsadas del sistema sanitario en los últimos 32 meses», *O Salto Galiza*, 2 de diciembre de 2024. Disponible en: <https://osalto.gal/exclusion-sanitaria/casi-30000-personas-fueron-expulsadas-del-sistema-sanitario-ultimos-32-meses>. (última consulta el 5 de mayo de 2025).

<sup>47</sup> Maldita.es, «La ley de sanidad universal y la atención a personas migrantes sin padrón: es un plan del Gobierno del que todavía no hay detalles», 21 de febrero de 2024. Disponible en:

**cobertura sanitaria universal** que elimine estas trabas, reconociendo que la exclusión por falta de padrón es inadmisible en términos de derechos humanos. Mientras tanto, **algunas administraciones autonómicas y locales han empezado a tomar cartas en el asunto**: por ejemplo, la Generalitat de Cataluña abrió en 2024 una investigación sobre posibles obstáculos al empadronamiento en Ripoll porque estos impedimentos podrían haber dejado sin tarjeta sanitaria a migrantes que residen allí. Es decir, se comienza a reconocer oficialmente que **negar el padrón es negar el derecho a la salud**. La interacción entre estos niveles es clara: la pasividad o restricciones institucionales alimentan la desprotección individual y familiar, y ésta acaba repercutiendo en la salud colectiva, generando un círculo vicioso de exclusión y deterioro que podría evitarse cumpliendo con el deber legal de empadronar a toda persona residente.

## Educación

El **derecho a la educación** de los menores también se ve comprometido cuando sus familias no logran empadronarse. En teoría, ningún niño o niña debe quedar fuera de la escuela por razones administrativas; en la práctica, **carecer de padrón dificulta o retrasa la escolarización**. A nivel individual, esto se traduce en menores migrantes que pierden meses e incluso años de formación. Entidades sociales en Cataluña han documentado casos de niños que “*empiezan la escuela más tarde que el resto porque no tienen padrón*”<sup>48</sup>. Esa demora inicial puede tener efectos duraderos en su aprendizaje y socialización, ya que el menor se incorpora con desventaja, tras haber estado aislado o sin rutina educativa. En Andalucía, por ejemplo, se ha observado el fenómeno de menores que pasan temporadas sin escolarizar: cada año, durante la campaña agrícola de la fresa en Huelva, llegan familias migrantes temporeras (a veces de origen rumano) con niños en edad escolar. A pesar de los esfuerzos de la administración local, **muchos de estos menores no llegan a ser matriculados** en las escuelas locales debido a la brevedad de su estancia y la falta de un empadronamiento efectivo, y cuando la Fiscalía de Menores actúa suele ser demasiado tarde, con la campaña terminada y las familias ya desplazadas a otro lugar<sup>49</sup>. Este ejemplo ilustra cómo la ausencia de padrón y de alternativas flexibles de escolarización lleva a “*menores sin escolarizar*” durante meses, vulnerando su derecho a la educación y desarrollo.

En el ámbito familiar, los padres y madres migrantes experimentan gran **angustia al ver truncada la educación de sus hijos**. Muchas familias migrantes valoran enormemente la escuela como medio de integración y de mejora de futuro para sus niños; cuando no pueden inscribirlos por trámites pendientes, sienten frustración e impotencia. Además, la carga de tener menores fuera del sistema escolar recae especialmente en las madres (en familias monoparentales o cuando el padre trabaja todo el día), quienes deben cuidar de los niños en casa, improvisar su enseñanza o dejarlos al cuidado de terceros, dificultando su propia búsqueda de empleo o formación. Este estrés familiar se agrava si los menores desarrollan sentimientos de exclusión al darse cuenta de que no pueden asistir a clase como sus vecinos.

---

<https://maldita.es/migracion/20240221/sanidad-universal-empadronamiento-migrantes/> (última consulta el 11 de mayo de 2025).

<sup>48</sup> Catà Figuls, “Las entidades alertan...”.

<sup>49</sup> Raúl Bocanegra, “La vida en los asentamientos agrícolas de Huelva y Almería: máxima vulnerabilidad y problemas de escolarización,” *Público*, 7 noviembre 2024, <https://www.publico.es/sociedad/vida-asentamientos-agricolas-huelva-almeria-maxima-vulnerabilidad-problemas-escolarizacion.html>. (última consulta el 5 de mayo de 2025).

A nivel comunitario, **la falta de escolarización alimenta la segregación**: los niños y las niñas no empadronados quedan fuera de la interacción diaria con sus pares, limitando sus oportunidades de aprendizaje del idioma, de socialización intercultural y de pertenencia al entorno. Esto puede generar brechas en el rendimiento académico a largo plazo y propiciar la creación de grupos marginados. Asimismo, las escuelas de barrios con alta población migrante enfrentan dificultades de planificación: **la matrícula oficial (basada en el padrón)** no refleja la realidad, y **aparecen alumnos “fantasma”** que llegan sobre la marcha. Los centros educativos pueden encontrarse con más estudiantes de los previstos sin recibir recursos adicionales (profesorado de apoyo, aulas, materiales) porque esos niños no figuraban en las estadísticas. Esta infra-dotación repercute en la calidad educativa para todo el alumnado y puede generar tensiones en la comunidad escolar.

Desde el punto de vista institucional, **no garantizar el padrón a las familias migrantes supone incumplir la legislación educativa y de protección de la infancia**. España está comprometida por ley a la escolarización universal obligatoria hasta los 16 años, sin discriminación por origen o situación administrativa. Las administraciones que niegan o dificultan el padrón están, en efecto, obstaculizando el cumplimiento de ese deber, ya que el padrón suele ser requisito para asignar plaza escolar en muchos municipios (se utiliza para determinar el distrito educativo del menor). Incluso cuando existen vías para escolarizar sin padrón, la falta de este conlleva trámites excepcionales y lentos. Por otra parte, la **planificación educativa institucional** se resiente: si una parte de la población infantil no está contabilizada, los planes locales y autonómicos de educación (número de aulas, rutas de transporte escolar, comedores, etc.) no asignan suficientes recursos, perpetuando un círculo de precariedad. En suma, la exclusión del padrón en este ámbito refuerza mutuamente la **desigualdad educativa individual** (niños rezagados en su formación) y la **desatención estructural** por parte del sistema (escuelas sin apoyo suficiente para niños vulnerables), con el consiguiente impacto negativo en la cohesión social futura.

## Vivienda

La dificultad para empadronarse suele ir acompañada de una **situación residencial precaria**. Quienes no pueden acreditar un domicilio legal quedan excluidos del mercado formal de alquiler y de las ayudas a la vivienda, viéndose forzados a soluciones informales que muchas veces rayan en la explotación. A nivel individual, la falta de empadronamiento empuja a vivir en **condiciones indignas de vivienda**: desde **ocupaciones de hecho** (chabolas, asentamientos, naves industriales abandonadas) hasta el alquiler de una cama o colchón en pisos sobreocupados. En ciudades como Murcia, Cartagena o Lorca, se han detectado **“pisos patera”** donde conviven hasta una decena de personas migrantes hacinadas, cada una pagando por figurar empadronada allí. Los llamados **“mafiosos”** o intermediarios organizan este negocio alquilando viviendas baratas y realquilando espacios mínimos (literalmente, por metro cuadrado de suelo o por un rincón para dormir) a personas desesperadas por obtener un certificado de empadronamiento. Las consecuencias para la persona migrante son un entorno de **hacinamiento insalubre**, sin privacidad ni seguridad. Es común que en estos lugares falten condiciones básicas: puede no haber contrato de alquiler, ni ventilación adecuada, con sobrecarga de las instalaciones de agua y electricidad, aumentando el riesgo de incendios o cortes de luz. La convivencia forzada de desconocidos en espacios reducidos también eleva la tensión y los conflictos, pudiendo derivar en situaciones de violencia o abuso sin que las víctimas se atrevan a denunciar (pues su permanencia ahí depende del intermediario).

En el plano familiar, la falta de vivienda estable y empadronamiento impide en muchos casos la **reagrupación familiar** o la convivencia con hijos menores. Por ejemplo, un trabajador migrante que vive en una chabola o en un piso patera difícilmente podrá traer legalmente a su cónyuge o hijos al país, ya que no cumple las condiciones de vivienda adecuada que exige la ley de extranjería para la reagrupación. Incluso dentro de España, hay familias que deben separarse: a veces la madre y los niños se empadronan (por ejemplo, acogidos en casa de algún conocido en otra ciudad) mientras el padre trabaja sin padrón en otra región, todo para que al menos los menores tengan acceso a servicios básicos. Estas **rupturas familiares** o vidas a caballo entre localidades son consecuencias directas de la imposibilidad de empadronarse todos juntos en el lugar donde realmente viven. Si la familia opta por permanecer unida sin padrón, entonces todos sufren las penalidades: niños viviendo en asentamientos sin acceso regular a colegio; enfermos sin asistencia; ausencia de intimidad familiar, etc. La vivienda, que debería ser un espacio de seguridad y desarrollo familiar, se convierte en una fuente de estrés constante.

A nivel comunitario, los efectos también son palpables. La proliferación de asentamientos informales y pisos sobreocupados afecta a la **calidad de vida del conjunto del vecindario**. En zonas rurales de Andalucía, por ejemplo, los asentamientos chabolistas de trabajadores agrícolas (en Lepe, Níjar, etc.) se han vuelto un paisaje permanente desde hace décadas<sup>50</sup>. Estas comunidades paralelas subsisten sin saneamiento adecuado, con acumulación de basuras, y en ocasiones con incidencias (incendios, problemas de orden público) que generan tensión con la población local. Sin embargo, en vez de abordarse con políticas de vivienda, a menudo la respuesta ha sido simplemente **desmantelar chabolas sin ofrecer alternativa**, lo que sólo provoca movimientos de un asentamiento a otro. En entornos urbanos, los pisos patera pueden generar también conflictos vecinales (por ruidos, sobreuso de espacios comunes, etc.) y alimentar discursos de estigmatización (“los inmigrantes degradan el barrio”), cuando en realidad son consecuencia de la **exclusión habitacional estructural**. Además, esta clandestinidad habitacional dificulta la **planificación urbana y la gestión de servicios**: un edificio puede tener oficialmente 10 residentes pero en realidad albergar 30, lo que desborda la recogida de basura, el consumo de agua o la demanda de transporte, sin que el municipio lo tenga en cuenta.

En cuanto al nivel institucional, la mercantilización del empadronamiento en materia de vivienda **socava el Estado de derecho y las políticas públicas**. Por un lado, los ayuntamientos dejan de percibir información veraz sobre su población real, lo que afecta a la asignación de recursos (tema que se detalla más adelante en *planificación institucional*). Por otro lado, **surge un mercado negro de domicilios** que funciona al margen de cualquier regulación, frecuentemente ligado a la delincuencia organizada. Las autoridades policiales han investigado y desarticulado algunas redes dedicadas a vender empadronamientos: en Baleares se descubrió que cobraban entre **100 y 300 euros** por empadronar ilegalmente a alguien, e incluso publicitaban estos servicios en redes sociales<sup>51</sup>. En Murcia se ha reportado que llegan a pedir hasta **500 euros** por empadronar en un piso, más cuotas periódicas con la amenaza de dar de baja del padrón si no se sigue pagando. Estas prácticas configuran un **delito de estafa y falsedad documental**, que vulnera derechos fundamentales. La legislación prevé sanciones severas: si se empadrona ilegalmente a una persona extranjera en situación irregular con el fin de aparentar

---

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Beatriz Tobón, «Cobros ilegales por realizar un empadronamiento y las consecuencias que conlleva», *Baleares Sin Fronteras*, 16 de abril de 2023, <https://www.baleares-sinfronteras.com/2023/04/16/cobros-ilegales-por-realizar-un-empadronamiento-y-las-consecuencias-que-conlleva/>. (última consulta el 5 de mayo de 2025).

residencia continua (por ejemplo, para regularizar papeles), el responsable podría enfrentar multas de hasta 10.000 euros y ser acusado de “*favorecimiento de la inmigración irregular*”, con posibles penas de cárcel. No obstante, la proliferación de estos casos indica **fallos en la actuación institucional preventiva**: tales sanciones raramente disuaden a los traficantes de empadronamientos, mientras la raíz del problema –la falta de soluciones habitacionales y de voluntad política para empadronar– permanece. En esencia, la ausencia de un padrón accesible y la falta de vivienda digna se refuerzan mutuamente: la institución local que no empadrona agrava la precariedad habitacional, y esa precariedad a su vez dificulta cualquier inserción legal posterior, perpetuando la marginación.

## Trabajo

El **ámbito laboral** es otro en el que la falta de empadronamiento tiene repercusiones directas y profundas. En primer lugar, estar empadronado es un requisito clave para muchas **gestiones de regularización administrativa** que permiten trabajar legalmente. Por ejemplo, la vía del **arraigo social** (solicitar un permiso de residencia y trabajo tras tres años de permanencia en España) exige, entre otros documentos, un informe de inserción social que suele basarse en la constancia de domicilio y vínculos en la comunidad –imposible de obtener sin certificado de empadronamiento–. Por tanto, la persona migrante que no logra empadronarse ve **bloqueada su vía hacia la obtención de papeles**. Esto la condena a permanecer en la **economía sumergida** aunque pasen los años, con todo lo que ello implica en términos de explotación y falta de derechos laborales. A nivel individual, la imposibilidad de acceder a un empleo formal debido a la falta de padrón y de autorización de residencia lleva a muchos migrantes a aceptar **trabajos precarios y abusivos**. Al no tener documentación en regla, quedan a merced de empleadores sin escrúpulos que imponen jornadas extenuantes, salarios muy por debajo del mínimo y condiciones inseguras. Sectores como la agricultura intensiva, la construcción informal o los empleos domésticos son nichos donde abundan trabajadores migrantes **sin contrato**, precisamente porque no han podido regularizar su situación. Estos trabajadores, además de carecer de protección social (seguro de desempleo, baja por enfermedad, pensión futura, etc.), **viven con el temor constante** de perder incluso ese trabajo precario si protestan o si las autoridades de inmigración los detectan. Se configura así un círculo vicioso: sin padrón no hay permiso de trabajo, y sin permiso de trabajo la persona sigue en la economía informal, encadenando empleos temporales y mal pagados que dificultan aún más estabilizarse e iniciar trámites administrativos.

Una consecuencia perversa de esta situación es, nuevamente, la aparición de **mercados negros** y corrupción. Igual que con la vivienda, la necesidad de “papeles” ha generado una oferta ilegal: se venden **contratos de trabajo ficticios** o se cobra por hacer constar a alguien como empleado solo para que pueda presentar la solicitud de arraigo. En localidades con mucha mano de obra inmigrante, se han llegado a tarifar estos trámites: por ejemplo, en asentamientos de Almería varias personas han confesado “*He comprado mi empadronamiento con 300€*”, y posteriormente tuvieron que pagar **1.500€ por un contrato de alquiler y 6.000€ por un contrato de trabajo** para completar su expediente de regularización<sup>52</sup>. En total, hasta **7.800 euros** desembolsados para conseguir los documentos necesarios. Del mismo modo, en Huelva se ha detectado el cobro de “*hasta*

<sup>52</sup> Lucía Muñoz Lucena: «El precio de la regularización administrativa para inmigrantes», *El Salto*, 8 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/migracion/precio-regularizacion-administrativa-inmigrantes>. (última consulta el 5 de mayo de 2025).

*600 euros por empadronamientos y cantidades mayores por mediar para contratos de trabajo irregulares*<sup>53</sup>. Esta **economía sumergida paralela** endeuda a los migrantes (muchos se ven obligados a pedir dinero a sus familias de origen o a acumular deudas locales) y alimenta redes ilícitas, mientras las víctimas siguen sin tener garantías reales de derechos laborales una vez obtenido el permiso, ya que a menudo el contrato conseguido es simulado o precario. En resumen, **se mercantiliza la esperanza de un trabajo digno**, cobrando sumas exorbitantes por algo que debiera ser un derecho administrativo gratuito.

En el plano familiar, la precariedad laboral derivada de la falta de papeles impide a las personas migrantes **proveer estabilidad económica** a sus hogares. Muchas migran con el objetivo de enviar remesas a sus familiares en el país de origen o de traer a su familia a vivir con ellas; sin embargo, atrapados en empleos informales de subsistencia, apenas consiguen cubrir sus propios gastos básicos, y en ocasiones ni eso. Esto frustra las expectativas tanto del migrante como de su familia extensa, generando sentimientos de fracaso y ansiedad. La **carga psicológica** de no poder cumplir con las responsabilidades familiares –ya sea mantener a hijos y padres en el país de origen o mejorar las condiciones de aquellos que han venido juntos– es enorme. A veces también los hijos en España sufren las consecuencias de la irregularidad laboral de sus padres: pueden caer en situación de pobreza, con dificultades para alimentación, vivienda y educación, lo que perpetúa el ciclo de exclusión a la siguiente generación.

A nivel comunitario y económico, la exclusión del mercado laboral formal de un grupo significativo de población migrante tiene varias implicaciones. Por un lado, **deprime las condiciones laborales generales** en ciertos sectores: la existencia de mano de obra dispuesta a trabajar sin derechos puede ser utilizada para presionar a la baja los salarios y condiciones de todos los trabajadores (migrantes y locales), generando conflictos entre colectivos. También distorsiona la competencia entre empresas, favoreciendo a aquellas que operan en la ilegalidad o semi-legalidad. Por otro lado, la falta de cotizaciones y contribuciones fiscales de estas personas (porque trabajan sin contrato) supone menos ingresos para la seguridad social y hacienda, mermando recursos públicos que beneficiarían a la comunidad. Sin embargo, estas mismas personas sí consumen y sostienen economías locales (por ejemplo, comprando en comercios, pagando alquileres), y con su trabajo aportan riqueza —en agricultura, cuidados, hostelería, etc.— de la que toda la sociedad se beneficia. Esta paradoja de **contribuir sin ser reconocido** alimenta tensiones sociales: en contextos de crisis, narrativas xenófobas culpabilizan a los migrantes de “quitar trabajo” o de “*usar servicios públicos sin aportar*”, ignorando que es el sistema el que les impide aportar formalmente.

Finalmente, institucionalmente, la persistencia de un colectivo amplio de trabajadores “**en negro**” y excluidos de derechos cuestiona la eficacia de las políticas laborales y migratorias. Los inspectores de trabajo tienen dificultades para detectar abusos en entornos informales, y cuando lo hacen, a menudo la sanción al empleador no conlleva una mejora para el trabajador (que puede acabar despedido o incluso detenido por extranjería si se descubren sus documentos). Algunas administraciones han ensayado programas de “arraigo laboral” o flexibilización de permisos para aquellos que denuncien explotación, pero sin el padrón muchos ni siquiera pueden demostrar el tiempo de estancia necesario para tales vías. La **falta de coordinación** entre políticas de inmigración, de empleo y de servicios sociales (donde se incluye el padrón) se traduce en huecos por los que caen estas personas. Así, la ausencia de empadronamiento y la consiguiente irregularidad laboral se refuerzan mutuamente: sin papeles no hay trabajo decente, y sin

---

<sup>53</sup> Bocanegra, “La vida en los asentamientos agrícolas...”.

trabajo decente es más difícil aún obtener papeles. Romper este círculo requeriría un enfoque de derechos humanos que garantizara el empadronamiento y facilitara la regularización, para integrar plenamente a estas personas en el tejido laboral con los mismos derechos y deberes que cualquier ciudadano.

## Seguridad jurídica

La **seguridad jurídica** de las personas migrantes –es decir, la garantía de que sus derechos serán reconocidos y podrán recurrir a la justicia en caso de vulneración– se ve gravemente mermada por la falta de empadronamiento. En primer lugar, desde un punto de vista formal, estar empadronado proporciona una **prueba de residencia** y arraigo fundamental para numerosos trámites legales. Si una persona no figura en el padrón de ninguna localidad, a ojos de la Administración prácticamente “no existe” en cuanto a domicilio, lo que dificulta o impide gestiones tan básicas como obtener un NIE provisional, inscribirse en registros civiles (por ejemplo, para matrimonios, nacimientos) o incluso presentar algunas reclamaciones administrativas que requieren un domicilio a efectos de notificaciones. A nivel individual, esto significa que una persona migrante sin padrón carece de una dirección oficial donde recibir notificaciones de procesos legales o administrativos. Puede ocurrir que se le inicie un procedimiento (multas, citaciones, expedientes de extranjería) **sin que llegue a enterarse a tiempo**, porque la notificación se envía a un domicilio anterior o inexistente. Esta situación de “ *indefensión*” viola garantías procesales básicas: el derecho a ser informado y oído. Por ejemplo, ha habido casos de expulsiones en los que el migrante no pudo alegar contra la orden de deportación porque nunca recibió la carta en la que se le instaba a hacerlo, al no estar empadronado en ningún sitio (o estarlo en un domicilio ficticio manejado por terceras personas).

Además, la **ausencia de padrón dificulta el acceso a la tutela judicial efectiva**. Si una persona migrante es víctima de un delito (por ejemplo, trata de personas, explotación laboral, violencia de género) o testigo de alguna vulneración, puede temer acudir a denunciarlo por su estatus irregular. Aunque la dirección en sí no determine su situación legal, el hecho de no tener un empadronamiento puede desincentivar la denuncia por miedo a que las autoridades investiguen su residencia. Incluso si se anima a denunciar, la carencia de una dirección estable complica el seguimiento del caso: ¿dónde le enviará el juzgado las citaciones para testificar? ¿cómo se le localiza para informarle del avance del proceso? Esto **beneficia a los perpetradores** de delitos, que cuentan con la inseguridad y el aislamiento de sus víctimas para quedar impunes. En contextos laborales, muchos migrantes no se atreven a denunciar a empleadores abusivos o incumplimientos de contrato porque saben que, al no tener padrón ni permiso, su denuncia podría volverse contra ellos mismos. En resumen, la falta de empadronamiento crea un **vacio de protección legal** alrededor de la persona migrante, que los explotadores aprovechan: es menos probable que alguien sin domicilio formal reclame sus derechos en tribunales o acuda a la policía, por miedo a represalias o a ser ignorado.

En el plano comunitario, esta situación supone la existencia de un **grupo de habitantes “invisibles” para el Estado de derecho**. La seguridad jurídica no solo se refiere a la protección individual, sino a la confianza de toda la comunidad en que las normas se aplican a todos por igual. Cuando en un municipio hay decenas o cientos de personas fuera del padrón, en la práctica **viven al margen de la ley**, no en el sentido de delinquir, sino en el de que el amparo de las leyes no llega plenamente hasta ellas. Esto mina la **confianza colectiva en las instituciones**: se crea una brecha entre la población “oficial” y la “extraoficial”. Las ONG y colectivos de barrio a veces median para dar algo de soporte legal a estos vecinos (por ejemplo, permitiéndoles usar sus sedes como dirección

postal para notificaciones, o acompañándolos en trámites), pero estas son soluciones informales. Desde el punto de vista de la comunidad, también es problemático en situaciones de emergencia: en caso de una catástrofe (un incendio en un barrio, una inundación), los servicios de emergencia y protección civil se guían por censos y padrones para saber cuántas personas rescatar o atender. Si hay un número significativo de no empadronados, podrían **quedar excluidos de los planes de emergencia** o no ser contabilizados correctamente en la respuesta, con consecuencias potencialmente trágicas. A nivel institucional, la negativa o demora injustificada de un Ayuntamiento a empadronar a un residente es en sí misma una **violación de la ley** y del principio de seguridad jurídica. El padrón, como registro administrativo, debe reflejar la realidad poblacional sin arbitrariedad. Sin embargo, se han documentado “**infracciones consistentes en exigir requisitos ilegales**” (como presentar contrato de trabajo, permiso de residencia o vivienda en condiciones) para aceptar un alta padronal<sup>54</sup>. Tales exigencias contravienen claramente la normativa vigente –que estipula que el padrón es independiente de la situación legal de la vivienda o de la persona–, y han tenido que ser corregidas en sede judicial. Un caso emblemático ocurrió en Premià de Mar (Barcelona): en 2020 el ayuntamiento anunció que no empadronaría a quien no tuviese contrato de trabajo, medida abiertamente contraria a la ley. Aunque finalmente, tras dos años de litigios y presión social, un juez declaró nula esa restricción<sup>55</sup>, durante ese tiempo muchas personas quedaron sin padrón y sin recursos, sufriendo un perjuicio irreparable en sus derechos. Este y otros casos muestran que **la seguridad jurídica de las personas migrantes depende en exceso de la buena o mala praxis de las autoridades locales**, generando desigualdades según el municipio donde residan. Idealmente, todos los ayuntamientos deberían cumplir la ley y facilitar el padrón; pero mientras eso no ocurra, la única vía es recurrir a la justicia, algo que las personas afectadas rara vez hacen por temor y por la urgencia de resolver sus necesidades básicas. En definitiva, la negación del empadronamiento coloca a la persona migrante en un **limbo legal** en el que sus derechos pueden ser ignorados con impunidad, y donde solo el apoyo de organizaciones especializadas o una intervención jurídica de alto nivel puede resolver una situación que nunca debió producirse. Esto erosiona la confianza en la igualdad ante la ley y refuerza la **marginalidad jurídica** de un colectivo ya de por sí vulnerable.

## Planificación institucional

La **planificación y gestión institucional** se ven gravemente afectadas cuando una parte de la población no está empadronada. El padrón municipal es la herramienta fundamental para dimensionar las políticas públicas locales y dotar de recursos a cada territorio según su número de habitantes y características demográficas. Si hay un **subregistro poblacional** (personas residentes no contabilizadas), las decisiones de asignación de presupuestos, personal y servicios estarán basadas en cifras erróneas, generalmente por debajo de la realidad. A nivel comunitario, esto se traduce en **servicios públicos insuficientes**: menos médicos de los necesarios en el centro de salud, menos plazas escolares, menos presupuesto para ayudas sociales, transporte público calculado para menos usuarios, etc. Por ejemplo, en barrios o municipios con alta presencia de migrantes sin padrón, puede ocurrir que el centro de atención primaria tenga oficialmente 10.000 vecinos adscritos cuando en realidad la población real es de 12.000; esos 2.000 “fantasma” igualmente enfermarán y necesitarán atención, saturando el servicio previsto

---

<sup>54</sup> Catà Figuls, “Las entidades alertan...”.

<sup>55</sup> Ibid.

para menos gente. Lo mismo sucede con la planificación de vacunas, campañas de salud o programas de formación: la institución prepara recursos para X personas, pero aparecen X+α debido a los no empadronados, generándose déficit que afectan a toda la comunidad (migrante y autóctona).

Otro ejemplo claro es el de grandes ciudades como Barcelona. Tradicionalmente Barcelona fue modelo de empadronamiento inclusivo, empadronando incluso a personas sin domicilio fijo mediante direcciones institucionales. Gracias a eso, se sabe que actualmente hay **40.000 personas empadronadas con la fórmula de “sin domicilio fijo”** en la ciudad, las cuales tuvieron que superar dificultades para lograrlo; esto equivale al 4% de la población barcelonesa<sup>56</sup>. Aunque en este caso sí quedaron registradas (con esfuerzo), ¿qué ocurre en municipios menos proactivos? Sencillamente, esa franja poblacional queda **omitida de las estadísticas**. En diversos municipios de Cataluña, Andalucía, Murcia, etc., las entidades sociales advierten que hay miles de residentes en tal condición. Por ejemplo, informes de Andalucía Acoge señalan que **miles de personas viven durante años en asentamientos agrícolas** de Huelva y Almería sin un domicilio formal (Andalucía Acoge, 2024). Si no están en el padrón, esas miles de personas “no existen” a efectos de planificación: las partidas de sanidad, educación, vivienda o empleo para esa provincia no los contemplan. El resultado es que las instituciones actúan como si hubiera menos población de la real, y **no despliegan suficientes recursos**. Este infradimensionamiento perpetúa la precariedad: los servicios siempre están desbordados porque siempre hay más usuarios de los previstos. En términos de planeamiento urbano, la falta de datos fiables impide también diseñar políticas adecuadas de vivienda (por ejemplo, identificar necesidad de viviendas sociales o albergues para temporeros), de infraestructuras (¿cuántas viviendas nuevas hacen falta? ¿cuánta agua consumirá realmente la localidad en verano con la llegada de temporeros o trabajadores del turismo?) e incluso de medio ambiente (gestión de residuos, etc.).

A nivel institucional, esta situación también afecta a la **financiación y coordinación entre administraciones**. Muchos fondos del Estado hacia los municipios (y de las comunidades autónomas a los ayuntamientos) se distribuyen en función del número de habitantes oficiales. Si un municipio no empadrona a parte de sus vecinos, **recibirá menos dinero** del que realmente necesitaría. Por ejemplo, si en un pueblo agrícola hay 1.000 jornaleros viviendo en chabolas no empadronados, esos 1.000 no computan para las transferencias del Estado, pero el ayuntamiento igualmente enfrentará los impactos de su presencia (carreteras más transitadas, necesidad de recogida de basuras, atención de emergencias, etc.) sin recursos proporcionales. Este desequilibrio financiero puede desincentivar aún más a algunos ayuntamientos a empadronar (en una lógica perversa: “si los empadrono oficialmente, tendré 1.000 pobres más en mis cifras de población y seguiré sin recursos suficientes, mejor que no consten”). Sin embargo, ese enfoque cortoplacista termina volviéndose en contra: la **planificación autonómica y estatal** de servicios (hospitales, colegios, centros de acogida) no incorporará la realidad de ese municipio, agravando los problemas. La ausencia de coordinación y de reconocimiento de la movilidad de la población migrante (por temporadas agrícolas, por ejemplo) hace que muchas medidas lleguen tarde o no lleguen. Un caso documentado en Huelva muestra cómo la intervención de la Fiscalía de Menores para escolarizar a hijos de temporeros llegaba cuando la campaña acababa<sup>57</sup>; esto indica que no había un **protocolo institucional ágil** para esas fluctuaciones de población, a pesar de ser conocidas.

En el plano comunitario más amplio (provincia, autonomía), la falta de empadronamiento distorsiona también las **estadísticas demográficas y socioeconómicas** con las que se

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Bocanegra, “La vida en los asentamientos agrícolas...”.

planifican políticas de empleo, formación y servicios sociales. Indicadores como la tasa de desempleo local, el PIB per cápita o el nivel de pobreza pueden aparecer artificialmente mejores de lo que son si muchos de los más vulnerables no se cuentan. Por ejemplo, un municipio puede presumir de baja tasa de paro simplemente porque en el denominador no incluyó a cientos de inmigrantes sin papeles que trabajan ocasionalmente en negro. Esto resta urgencia a intervenciones de lucha contra la pobreza o de inserción laboral que sí serían necesarias. Igualmente, en ausencia de datos reales, algunas planificaciones pueden fallar: se han visto casos de ayuntamientos que no solicitan suficientes vacunas o material sanitario porque estimaron su población mal, o comunidades que no abren suficientes aulas de apoyo de español para extranjeros porque el censo escolar no reflejaba el número real de niños inmigrantes. En suma, **las políticas públicas se diseñan para una sociedad incompleta**, dejando fuera a quienes no están empadronados, lo cual refuerza su exclusión.

Por último, es importante mencionar que recientemente **algunas administraciones han reconocido el problema y la necesidad de actuar**. La ONG Andalucía Acoge subraya que por “primera vez en décadas” hay administraciones que asumen su competencia para buscar soluciones a los asentamientos y la exclusión residencial de migrantes, lo que incluye necesariamente regularizar su situación padronal. Este reconocimiento es un paso positivo: admitir la existencia del problema es condición para abordarlo. No obstante, sigue habiendo el riesgo de que las respuestas institucionales se queden en declaraciones o planes incompletos. Es imprescindible que las administraciones, en todos los niveles, entiendan que **empadronar correctamente no es un favor, sino un deber legal y una necesidad para la buena gobernanza**. Solo con datos completos y reales podrán planificar de forma justa y eficaz, y esa planificación, a su vez, evitara que ciertos colectivos queden sistemáticamente desatendidos. La falta de padrón y la mala planificación se retroalimentan negativamente; inversamente, **garantizar el empadronamiento de todos los residentes** fortalecerá la capacidad institucional para atender a la población y mejorará la calidad de vida de toda la comunidad.

## Género

La exclusión del padrón municipal —esa puerta burocrática que abre o cierra el acceso al resto de derechos— afecta de manera desigual a la población migrante y golpea con especial crudeza a las mujeres. No se trata solo de una cuestión administrativa: es una vulneración de derechos humanos que contraviene obligaciones internacionales que el Estado español ha asumido al ratificar la **CEDAW** y el **Convenio de Estambul**, así como mandatos internos de la **Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva**. Dichos instrumentos establecen deberes positivos de prevenir, proteger y reparar cualquier práctica que discrimine por sexo, etnia o situación socioeconómica. Sin embargo, la falta de padrón demuestra cómo la igualdad formal que recogen las normas se desvanece ante la opacidad de trámites locales donde la “debida diligencia” queda lejos de cumplirse.

Las cifras lo ilustran con elocuencia. En el informe de Médicos del Mundo (2024), un **61,4 % de las personas** que vieron denegada atención sanitaria por no estar empadronadas eran mujeres. Esta brecha se agrava cuando la mujer está en edad reproductiva: los hospitales públicos exigen a la gestante acreditar domicilio para activar su tarjeta sanitaria. El resultado es que embarazos sin seguimiento, partos sin controles prenatales y neonatos sin pruebas metabólicas básicas siguen ocurriendo en pleno siglo XXI, un retroceso inadmisible para un país con un sistema nacional de salud que, al menos en teoría, es universal. La ausencia de estadísticas oficiales sobre mortalidad

materna en población migrante sin padrón evidencia, además, la ceguera institucional: lo que no se mide no existe, y lo que no existe no se protege.

Pero la dimensión sanitaria es solo una arista. En el ámbito laboral, la dinámica se repite y muta en otra forma de vulnerabilidad: la de las **trabajadoras de hogar internas** que viven en la casa donde cuidan, limpian y sostienen la vida cotidiana de otros. Muchas llegan a España con la esperanza de regularizarse por arraigo y, para ello, necesitan demostrar dos o tres años de residencia continuada. Paradójicamente, dependen de un empleador que, por miedo infundado a perder privilegios sobre la vivienda o por simple desinformación, se niega a empadronarlas. Así, la trabajadora queda atrapada en una servidumbre moderna (Poblet, 2024): sin padrón no hay sanidad, no hay contrato laboral, no hay permiso de residencia; con la amenaza constante de “si protestas, te vas a la calle y te quedas sin nada”. Es un círculo que combina patriarcado, racismo y precariedad económica.

Esta precariedad se extiende al acceso a la vivienda. Mientras los discursos oficiales invocan la “inclusión”, la realidad cotidiana empuja a muchas mujeres migrantes —en especial a madres sin parejas o maridos— a habitar habitaciones realquiladas sin contrato, garajes transformados en cuartos o casas ocupadas donde los cortes de luz son frecuentes. Ante la pregunta: “¿Puedo empadronarme aquí?”, la respuesta acostumbra a ser un no rotundo, acompañado de chantajes o, en los peores casos, de violencia. En varias ciudades costeras, los grupos feministas de barrio han documentado intercambios de sexo por techo o por una firma en el volante de empadronamiento: otra forma de explotación donde la carga de la prueba y el estigma recaen sobre la víctima. Estas violencias específicas permanecen silenciadas porque la persona sin padrón teme acudir a la policía; denunciar implica dejar constancia de un domicilio ficticio o inexistente y, a menudo, delatar su propia situación administrativa.

Esa combinación—mujer, migrante, pobre— repercute también en la participación comunitaria. Las madres sin padrón no solo pierden el derecho a matricular a sus hijos e hijas en el colegio más cercano —con el consiguiente desarraigamiento escolar—, sino que quedan fuera de las AMPAs<sup>58</sup>, de los Consejos de Salud y de los presupuestos participativos de sus distritos. La invisibilidad administrativa se traduce en voz acallada. Sin embargo, paradójicamente, son ellas quienes con mayor frecuencia se organizan para resistir. Desde la Plataforma Regularización Ya hasta las asambleas de Territorio Doméstico, las mujeres migrantes sostienen redes de cuidados, cajitas de resistencia económica colectiva y grupos de denuncia pública que interpelan a las instituciones. Allí comparten estrategias: cómo conseguir un volante de empadronamiento en hospitales, qué ayuntamiento sí acepta la declaración responsable de la ONG, qué abogada solidaria ha ganado un recurso. Esta circulación de saberes es, en sí misma, un ejercicio de ciudadanía activa que desborda los marcos estatales.

La **feminización de la pobreza** —concepto que Naciones Unidas usa para describir cómo la escasez de recursos impacta más en mujeres— encuentra en la exclusión del padrón su expresión más cruel. Sin dirección oficial no hay acceso a becas comedor, a ayudas de emergencia o a la renta mínima de inserción, prestaciones que exigen presentar certificado municipal. De esta manera, las mujeres soportan una triple carga: la gestión de la supervivencia diaria, la protección de la infancia a su cargo y la lucha contra una burocracia que actúa como frontera interior. El estrés crónico asociado a esta situación se traduce en trastornos de ansiedad, insomnio y somatizaciones; pero la salud mental sigue relegada a un segundo plano en los programas de atención a migrantes. El sistema

---

<sup>58</sup> El AMPA (Asociación de Madres y Padres de Alumnos) es una organización formada por madres y padres de estudiantes de un centro educativo que tiene como objetivo colaborar con la escuela para mejorar la calidad de la educación y el bienestar de los alumnos.

sanitario, saturado y sin intérpretes suficientes, no prioriza ofrecer psicoterapia a quien ni siquiera figura como residente legal. Y así se perpetúa una espiral de malestar invisibilizado.

Desde una óptica de derechos humanos, las soluciones no pasan simplemente por “agilizar trámites”, sino por reconocer el padrón como piedra angular de la igualdad material. Con ese enfoque, diversas ONG proponen una ruta clara: establecer un procedimiento exprés —con garantía de confidencialidad— para empadronar a mujeres víctimas de violencia de género o trata, tal como permite la Ley 1/2004 cuando prescribe “medidas de protección integral” que incluyen domicilio seguro. También reclaman formación obligatoria al personal municipal para reducir arbitrariedades y prejuicios racistas, así como inspecciones laborales capaces de sancionar a quien utilice el padrón como instrumento de coacción. Tales medidas, lejos de ser concesiones caritativas, responden a mandatos de “debida diligencia” que exigen eliminar obstáculos estructurales y favorecer la reparación.

Por supuesto, la mera inscripción no es panacea; pero sí es llave que abre puertas cruciales. Cuando una mujer migrante consigue empadronarse, accede a la tarjeta sanitaria, puede matricular a sus hijos en la escuela pública —donde aprenden el idioma y se insertan en redes de socialización— y obtiene el requisito indispensable para solicitar el arraigo social. Estos avances repercuten en todo el núcleo familiar y en la comunidad: la madre que regulariza su situación puede denunciar violencia machista sin miedo a represalias por su “estatus”, y a la vez se convierte en referente para otras vecinas que atraviesan procesos similares.

Ahora bien, cualquier política pública debe contemplar la realidad interseccional que sitúa a estas mujeres en la encrucijada de patriarcado, racismo institucional y capitalismo global. La división sexual del trabajo relega los cuidados no remunerados a migrantes del Sur global; el mercado inmobiliario excluye a quienes no cumplen requisitos imposibles de solvencia; la extranjería produce “ilegalidades” que luego se usan para legitimar recortes de derechos. Cuando estas lógicas convergen, **la exclusión del padrón deja de ser anécdota para convertirse en un dispositivo de disciplinamiento social**. Frente a él, la voz colectiva de las mujeres migrantes apela a la justicia feminista: no piden favores, exigen sus derechos.

Los ayuntamientos, por su parte, tienen margen de actuación. Algunos, como Barcelona o Pamplona, reconocen la llamada “residencia continuada en infraviviendas” y aceptan informes de entidades sociales para autorizar el alta. No es voluntad política menor: en 2023, un estudio del Observatorio Desc constató que el 70 % de las solicitudes acompañadas por ONG fueron resueltas favorablemente cuando existía protocolo claro y personal formado, frente a un 25 % en municipios donde cada técnico interpretaba a su criterio la normativa. Estos datos confirman que la barrera no es tanto legal como de voluntad y formación. Por eso, incorporar la perspectiva feminista implica revisar procesos, simplificar requisitos y acompañar con recursos públicos —vivienda de emergencia, traductores, asesoría jurídica gratuita— que devuelvan dignidad a quienes sostienen silenciosamente la economía de los cuidados.

Quienes defienden la tesis del “efecto llamada” suelen alegar que facilitar el empadronamiento incentiva la migración irregular. No obstante, los estudios sobre movilidad internacional muestran que los flujos responden a factores macroeconómicos y geopolíticos, no a la existencia de un registro municipal que garantiza atención médica básica (de Haas, 2024). Además, al mantener la exclusión, el Estado se expone a condenas por incumplimiento de convenios internacionales que protegen la salud y la integridad de las mujeres. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha fallado en repetidas ocasiones que los servicios esenciales no pueden condicionarse a un documento administrativo

cuando está en juego la vida o la integridad física. Dicho de otro modo: **garantizar el padrón es no solo una obligación ética, sino también una apuesta pragmática que evita litigios costosos y sanciones reputacionales.**

En la esfera pública, las narrativas importan. Nombrar la realidad como “exclusión del padrón” enfatiza la responsabilidad de la administración, mientras que hablar de “falta de padrón” sugiere un déficit individual. Cambiar el vocabulario es un acto de justicia simbólica que reconoce que no son las mujeres las que “no quieren” empadronarse, sino la institución la que falla al no cumplir procesos accesibles. Esta resignificación del problema se ha abierto paso en foros feministas donde se discute la corresponsabilidad social de los cuidados y la urgencia de repartirlos de forma equitativa.

Con todo, cada historia cotidiana recuerda que, detrás de las estadísticas, hay proyectos de vida.

Frente a esas conquistas, la agenda pública debería trazar una hoja de ruta que combine urgencia y perspectiva estructural. Urgencia para que ninguna mujer embarazada vuelva a parir sin controles prenatales; urgencia para que la dependencia de un empleador no determine el acceso a la sanidad; urgencia para que el padrón deje de ser arma de chantaje sexual. Y perspectiva estructural para desmontar la jerarquía global que coloca a las mujeres migrantes en la base de la pirámide de los cuidados, invisibilizando su aportación económica y simbólica al sostenimiento de la vida.

Al fin y al cabo, empadronar es reconocer existencia jurídica. Pero también es un acto político que otorga voz y voto, que inscribe a la persona en el territorio y la hace interlocutora ante la administración. Cuando se trata de mujeres migrantes —esas que llenan de vida los parques, los mercados y las escuelas—, negarles esa inscripción equivale a negar la riqueza plural que compone nuestra sociedad. Por ello, luchar contra la exclusión del padrón es, en esencia, defender un modelo de convivencia basado en la igualdad sustantiva y el respeto a los derechos humanos de todas.

En última instancia, la transformación exige pasar del reconocimiento formal a la garantía efectiva. Mientras existan mujeres que crían, cuidan, trabajan y viven en nuestras ciudades sin constar en los registros, la democracia estará incompleta. Empadronar, en clave feminista, no es llenar un formulario: es romper con un sistema de privilegios que se alimenta de la invisibilidad y reconstruir la *polis* desde la solidaridad, la justicia y la corresponsabilidad. Esa es la tarea pendiente para un país que aspira a llamarse inclusivo y que, sin embargo, mantiene a miles de mujeres migrantes en los márgenes de la ciudadanía. Reconocerlas y reconocer su residencia es dar un paso imprescindible hacia una sociedad más democrática, más justa y plenamente humana.

## Control migratorio

La instrumentalización del padrón como mecanismo de **control migratorio** es una de las causas latentes de su mercantilización y de la vulneración de derechos que conlleva. Aunque legalmente el padrón **no debe usarse para perseguir la situación administrativa** de una persona, en la práctica algunas administraciones locales han aplicado políticas restrictivas con el objetivo (explícito o no) de **dificultar la vida a los inmigrantes en situación irregular**, esperando que así no se establezcan en sus municipios. Este enfoque, impulsado muchas veces por discursos xenófobos, considera el empadronamiento como un “*efecto llamada*” que habría que frenar. De hecho, en los últimos años organizaciones sociales han alertado de un preocupante aumento de municipios que ponen trabas al padrón, **marcados por un discurso político de ultraderecha que vincula migración con inseguridad**. En Cataluña se documentó en

2024 que al menos 37 ayuntamientos –incluyendo grandes ciudades y algunas gobernadas por fuerzas de extrema derecha– cometían infracciones que entorpecían el acceso al empadronamiento<sup>59</sup>. Nos encontramos así con que el padrón, lejos de ser un trámite neutral, se ha convertido en **campo de batalla ideológico**: algunas autoridades locales lo manipulan para enviar un mensaje de “mano dura” contra la inmigración irregular, aunque con ello vulneren la ley.

Un ejemplo concreto de esta dinámica fue el ya mencionado Ayuntamiento de Premià de Mar, que condicionó el padrón a tener contrato de trabajo. Esa medida implicaba una **confusión deliberada entre el estatus administrativo y el derecho al padrón**: en la práctica excluía solo a los inmigrantes irregulares (quienes difícilmente tendrían un contrato formal). Aunque fue anulada por los tribunales por ilegal, tardó dos años en revertirse<sup>60</sup>, lo que muestra que la intención inicial de “controlar” a los inmigrantes mediante el padrón prevaleció durante bastante tiempo. Otros municipios han intentado estrategias similares, como exigir pasaporte visado o permiso de residencia vigente para empadronar (lo cual es contrario a derecho). Estas acciones suponen usar el padrón como un **filtro migratorio**, cuando su función legal es meramente registrar a quien vive en el municipio, **sin juicios sobre su situación legal**. Desde el punto de vista de los derechos humanos, es muy claro que **negar derechos básicos no detiene la migración**, solo la hace más dolorosa y precaria. Las personas migrantes siguen llegando o permaneciendo porque responden a necesidades vitales (huir de la pobreza, conflictos, buscar reunificación familiar, etc.), pero si no pueden empadronarse lo harán “a la sombra”, sin registros, lo cual dificulta cualquier gestión ordenada de los flujos migratorios a posteriori.

Ficha 4: Propuesta de control policial del empadronamiento por parte de Vox en Burgos (Castilla y León, 2024)

En junio de 2024, el grupo municipal de Vox en el Ayuntamiento de Burgos presentó una propuesta para implementar un sistema de control más estricto sobre el padrón municipal, con el objetivo declarado de evitar “fraudes” y “abusos” por parte de personas migrantes, en especial aquellas en situación administrativa irregular. Entre las medidas contempladas en la iniciativa se incluían visitas domiciliarias por parte de la Policía Local para verificar si las personas empadronadas realmente residían en el lugar declarado, la creación de un buzón de denuncias anónimas para que los vecinos pudieran informar sobre supuestos empadronamientos irregulares, y la negación de empadronamiento en viviendas consideradas “ilegales”, “insalubres” o “sobreocupadas”. Esta propuesta encendió las alarmas entre organizaciones sociales, juristas y defensores de derechos humanos, que advirtieron sobre el carácter discriminatorio y estigmatizante de las medidas propuestas. La legislación española —específicamente, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local— establece que el padrón municipal tiene por objeto reflejar la residencia efectiva de las personas en un municipio, independientemente de su situación jurídica, migratoria o de vivienda. La norma no exige disponer de un contrato de alquiler o título de propiedad para poder empadronarse; basta con acreditar que se reside de forma habitual en un domicilio, aunque este sea una infravivienda, esté ocupado o se trate de un espacio no formalmente habilitado. La propuesta de Vox suponía, por tanto, una reinterpretación restrictiva e ilegal del marco jurídico vigente, al condicionar el empadronamiento a condiciones ajenas a lo que marca la ley. De haberse aplicado, las medidas podrían haber derivado en una denegación sistemática del padrón a personas en situación de vulnerabilidad, afectando de manera directa a su acceso a derechos fundamentales como la asistencia sanitaria, la educación obligatoria, la protección social y la posibilidad de iniciar procesos de regularización administrativa. A nivel político, la propuesta también generó tensiones dentro del propio equipo de gobierno municipal, liderado por el Partido Popular. La alcaldía de Burgos rechazó públicamente la iniciativa, alegando que las medidas no eran de competencia municipal y que algunas de ellas podrían vulnerar derechos constitucionales. Este rechazo supuso una desautorización directa al grupo municipal de Vox, socio en algunos asuntos locales pero no parte del gobierno. El caso de Burgos debe enmarcarse en una estrategia más amplia impulsada por Vox en diferentes puntos del país para vincular el control migratorio con el padrón municipal, convirtiendo este instrumento administrativo en una herramienta de exclusión. Aunque la propuesta fue finalmente descartada, constituye un ejemplo significativo del intento de instrumentalización del empadronamiento como mecanismo de control social y segregación institucional.

<sup>59</sup> Catà Figuls, “Las entidades alertan...”.

<sup>60</sup> Ibid.

Este caso refleja una creciente tensión entre el uso garantista del padrón —como llave de acceso a derechos para todas las personas residentes en el territorio— y una visión restrictiva que lo convierte en filtro de "legalidad" y "merecimiento", en abierta contradicción con los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.

Fuente: El País, 6 de junio de 2024: <https://elpais.com/espana/2024-06-06/vox-desafia-al-pp-de-burgos-con-una-orden-para-controlar-el-empadronamiento-de-inmigrantes.htm>

Otro aspecto a considerar es el **miedo de las propias personas migrantes** a empadronarse por asociarlo con el control migratorio. Pese a que la ley de empadronamiento establece la confidencialidad de los datos y prohíbe su cesión para fines de persecución de extranjeros, muchos migrantes temen que dar sus datos al Ayuntamiento pueda implicar que se comuniquen a la policía o a Extranjería. Este temor no es infundado del todo, ya que ha habido episodios históricos de colaboración indebida, pero en general los ayuntamientos grandes han desvinculado padrón y extranjería. No obstante, en localidades pequeñas donde la propia policía local o guardia civil a veces participa en las comprobaciones de domicilio, es comprensible que un migrante irregular sea reticente a "ponerse en el radar". Así, **algunas personas renuncian voluntariamente a empadronarse por miedo a ser expulsadas**. Esto, aunque sea por decisión propia basada en el miedo, redunda en la misma consecuencia: personas no registradas, sin acceso a derechos. En cierta medida, es un **efecto disuasorio** que cumple el objetivo de control migratorio duro sin necesidad siquiera de una norma: el simple ambiente hostil basta para que la gente tema inscribirse. Las organizaciones pro-derechos tratan de contrarrestar este miedo informando de que el padrón es seguro y beneficioso, pero mientras existan discursos oficiales que vinculan inmigración irregular con ilegalidad y sanción, muchos preferirán el anonimato a arriesgarse.

El problema es que este anonimato forzado **socava cualquier política migratoria racional**. Para la administración central, es más difícil planificar regularizaciones, contingentes de trabajo o programas de integración si **desconoce cuántos inmigrantes residen efectivamente** y dónde. Por ejemplo, en 2021 se anunció una regularización extraordinaria de jóvenes extutelados en Cataluña, pero uno de los requisitos era demostrar residencia en la región; muchos no pudieron por no estar empadronados tras salir de los centros de menores<sup>61</sup>, quedando fuera del proceso a pesar de ser precisamente el colectivo diana. Es decir, el control migratorio mal entendido (negar padrón para desincentivar) termina **entorpeciendo los propios mecanismos de regularización** que el Estado pueda impulsar, porque esas personas quedan fuera del radar documental. Además, al no haber datos fiables, se nutre la especulación y alarmismo: partidos anti-inmigración lanzan cifras infladas o sin contrastar de cuántos irregulares hay, generando percepciones distorsionadas y alimentando más medidas represivas.

A nivel comunitario, el uso del padrón como arma de control migratorio genera **división social y desconfianza**. Los migrantes perciben a las instituciones locales no como garantes de sus derechos, sino como amenazas, lo que dificulta cualquier programa de integración o convivencia. Si un ayuntamiento promueve, por ejemplo, talleres de integración pero al mismo tiempo niega el padrón a los asistentes por su estatus, el mensaje es contradictorio y erosiona la legitimidad institucional. Por otro lado, sectores de la población local pueden sentir que las leyes no se cumplen ("¿cómo es que hay tantos sin papeles empadronados?") cuando en realidad lo que se está cumpliendo es el derecho fundamental de la persona a ser registrada donde vive. Esta incomprensión puede derivar en **conflicto comunitario**, azuzado por la desinformación.

En definitiva, la interrelación entre padrón y control migratorio evidencia una **tensión entre políticas de seguridad y políticas de derechos**. Los intentos de controlar la migración dificultando el acceso al padrón no solo son ilegales, sino contraproducentes:

<sup>61</sup> Ibid.

crean bolsas de población sumergida más difíciles de gestionar y vigilar. Separar claramente estas esferas es esencial para que ambos objetivos –respeto a los derechos humanos y gestión ordenada de los flujos migratorios– puedan darse sin anularse mutuamente. Los efectos en cascada son claros: cuando las instituciones usan el padrón para excluir, fuerzan a las personas a la clandestinidad; esa clandestinidad alimenta mercados negros y dificulta la gobernanza; todo lo cual desemboca en menos seguridad para todos. Por el contrario, garantizar el empadronamiento **con independencia del estatus migratorio** contribuye a una sociedad más transparente, donde los problemas pueden afrontarse con datos reales y las personas confían más en las autoridades, colaborando en procesos de regularización o retorno si fuera el caso, pero desde la dignidad y no desde la persecución.

## Legitimidad democrática

Por último, la mercantilización del empadronamiento y la exclusión de tantas personas migrantes del censo oficial plantean una seria cuestión de **legitimidad democrática**. En una democracia, todos los residentes –sean ciudadanos o extranjeros, con papeles o sin ellos– deberían contar en la definición de las políticas públicas que les afectan. **No estar empadronado equivale a no existir políticamente**: se le niega a la persona la posibilidad de ser representada y atendida. Miles de personas migrantes en nuestro país se hallan en esa situación de “invisibilidad forzosa”, lo cual implica de facto negarles el derecho a tener derechos y a ser sujetos políticos de pleno derecho en su comunidad.

Un primer elemento a considerar es la **falta de voz electoral**. Si bien en España las personas extranjeras extracomunitarias no pueden votar en elecciones generales y solo algunas pueden votar en municipales tras ciertos años de residencia (y convenios de reciprocidad), el padrón sí es requisito para que incluso esas posibilidades mínimas existan. Por ejemplo, un ciudadano de un país con acuerdo de voto municipal que lleve 5 años en España podría inscribirse para votar en su ayuntamiento... pero si nunca logró empadronarse, esos años “no cuentan” y no podrá registrarse en el censo electoral. Incluso para nacionales de la UE (que tienen derecho a voto local y europeo en España), el padrón es paso obligado para figurar en el censo electoral; muchos europeos migrantes lo hacen sin problema, pero otros colectivos migrantes quedan fuera y así se **segrega la participación política**. El resultado es que en algunos municipios con nutrida población inmigrante, el porcentaje de residentes que efectivamente puede votar o participar formalmente es mucho menor que el real, sesgando la democracia local. Las autoridades elegidas pueden ignorar deliberadamente las demandas de quienes “no votan”, perpetuando políticas excluyentes sin temor a castigo electoral. Esto erosiona la representatividad: ¿puede hablarse de ayuntamientos verdaderamente representativos si, digamos, un 10% de sus vecinos (migrantes sin padrón) no han tenido voz alguna en su conformación ni la tendrán?

Más allá del voto, la **legitimidad democrática** implica el conjunto de valores y prácticas que hacen que una población reconozca a sus instituciones como propias. Cuando un segmento de la población vive al margen, surgen fenómenos de **desafección y paralelismo institucional**. Por ejemplo, comunidades migrantes que se sienten abandonadas pueden organizar sus propios comités o redes de apoyo, que si bien son positivas en términos de resiliencia, reflejan que han perdido esperanza en la respuesta institucional. En casos extremos, puede generarse una confrontación abierta: protestas, asentamientos reivindicativos, ocupaciones, etc., que buscan visibilizar a esas personas ante unas autoridades que las ignoran en los papeles. La democracia se resiente cuando un conflicto social que podría haberse canalizado mediante la participación y el diálogo

(por ejemplo, a través de consejos municipales de inmigración, presupuestos participativos, etc.) se convierte en **movilización en la calle por la falta de cauces formales**. Hemos visto manifestaciones de personas migrantes exigiendo “papeles para todos” o derecho al padrón en ciudades como Madrid, Barcelona o Almería, lo que indica que hay un déficit en la inclusión de estas demandas en la agenda pública ordinaria.

La mercantilización del padrón, por su parte, **socava la confianza ciudadana en la integridad del Estado de derecho**. Si correr el padrón de un sitio a otro o “comprar” un empadronamiento se vuelve algo común (aunque sea en círculos vulnerables), la sensación es que las reglas del juego democrático son burlables con dinero e influencias. Los migrantes que pagan por un padrón pueden pensar –con razón– que el Estado los ha dejado tan desprotegidos que la única vía es corromper el sistema; y los nacionales que conozcan estas prácticas podrían extender esa lógica a otros ámbitos (“si para esto hay trampa, para otras cosas seguro también”). En definitiva, se **debilita la cultura de legalidad** y se normaliza la economía sumergida no solo como necesidad sino casi como parte del sistema. Esto abre espacio a más corrupción y abuso, en perjuicio de la democracia.

Otra faceta de la legitimidad democrática es el **principio de igualdad y no discriminación**. La exclusión padronal rompe este principio, creando residentes de primera (empadronados, con acceso a derechos) y de segunda (no empadronados, sin acceso). Esta división es incompatible con una sociedad democrática moderna que aspire a la cohesión. Supone, en la práctica, la existencia de **ciudadanos invisibles**: personas que trabajan, conviven y contribuyen a la comunidad, pero oficialmente no constan. Como denunciaba una activista, es como si dijéramos “queremos tu trabajo pero no tu presencia”. En regiones enteras (Murcia, Almería, Huelva...) la economía agrícola depende del esfuerzo de miles de migrantes a quienes no se reconoce plenamente. Este fenómeno ha sido descrito como una nueva forma de apartheid suave: se **alimenta la prosperidad con su trabajo mientras se les niega el reconocimiento social y jurídico**.

El empadronamiento, en este sentido, es el **acto mínimo de reconocimiento** de pertenencia a la comunidad. Dejar a alguien fuera del padrón es negarle simbólicamente el **estatus de vecino**, de miembro del pueblo o ciudad. Y sin embargo, esas mismas ciudades y pueblos se benefician a diario de su presencia (en los campos, en los servicios, en el cuidado de personas, etc.). Esta contradicción mina la legitimidad moral de las instituciones democráticas, que predicen valores de igualdad pero en la práctica excluyen a los más vulnerables.

Como consecuencia de todo lo anterior, podríamos afirmar que la lucha por un empadronamiento universal y libre de obstáculos no es solo una cuestión técnica, sino un **imperativo democrático**. Empadronar a todas las personas migrantes residentes no es inflar números sin sentido: es reconocer oficialmente que forman parte del “demos”, del pueblo. Es el primer paso para incluirlos en la conversación pública, para poder contar con ellos en la identificación de necesidades y en la búsqueda de soluciones. Una democracia saludable no teme reconocer a todos sus habitantes; al contrario, los abraza y los integra en la toma de decisiones. Por eso, múltiples organizaciones de derechos humanos y la Coordinadora Estatal Padrón por derecho insisten en que **el derecho al empadronamiento es puerta de entrada al resto de derechos** y, por ende, condición sine qua non de una sociedad realmente democrática. Lo contrario –seguir manteniendo en la invisibilidad a este colectivo– **socava la credibilidad democrática** y está ya teniendo efectos negativos en la cohesión social e incluso en la salud comunitaria (se habla del impacto psicológico de sentirte un intruso permanente en el lugar donde vives). La legitimidad de las instituciones democráticas se refuerza cuando éstas garantizan derechos y tratan con dignidad a **todas** las personas bajo su jurisdicción,

independientemente de su origen. Por ello, urge que los ayuntamientos y el Estado asuman que **facilitar el empadronamiento es fortalecer la democracia local**. Cada persona que sale de la sombra administrativa y entra en el censo es un ser humano que gana visibilidad y voz, y es una victoria de la sociedad abierta frente a la exclusión.

**En conclusión**, la falta de empadronamiento y su mercantilización no son problemas menores ni aislados: son fenómenos interconectados que afectan múltiples dimensiones de la vida de las personas migrantes –salud, educación, vivienda, trabajo, seguridad jurídica– y que se retroalimentan creando círculos de exclusión. Además, estas dinámicas tienen lugar en distintas partes de España bajo formas similares, señal de un problema estructural que trasciende un municipio o región. Las consecuencias se manifiestan en el plano individual (vulnerabilidad, invisibilidad, sufrimiento humano) y escalan al plano familiar, comunitario e institucional, socavando derechos fundamentales y debilitando la eficacia de las políticas públicas. Todo ello redunda en una erosión de la justicia social y de los valores democráticos, al mantener a un sector de la población en la sombra. Abordar esta problemática requiere un enfoque de **derechos humanos**: reconocer a las personas migrantes como **sujetas de derechos**, cumplir la normativa que garantiza el empadronamiento universal, perseguir la explotación vinculada a la falta de papeles y desarrollar políticas inclusivas que entrelacen las áreas de impacto (sanitaria, educativa, laboral, etc.) con medidas transversales de género y de participación social. Solo así podrá romperse el círculo vicioso de la invisibilidad y la exclusión, avanzando hacia una sociedad más justa, cohesionada y verdaderamente democrática, donde **nadie quede fuera del registro común que nos hace iguales ante la ley**.

## 6. Exclusión Administrativa en el Acceso al Empadronamiento: Una Frontera Burocrática Interna

### Madrid<sup>62</sup>

En Madrid, el padrón municipal debería ser la puerta de entrada a la vida cotidiana: la llave que abre la consulta del centro de salud, la ventanilla de la escuela infantil o la posibilidad de iniciar un expediente de arraigo. Sin embargo, para buena parte de la población migrante se ha convertido en una muralla discreta, aparentemente neutra, pero capaz de decidir quién existe administrativamente y quién queda condenado a la invisibilidad. Lo demuestran los expedientes acumulados por la Coordinadora Estatal Padron por derecho y, sobre todo, la trayectoria reciente de la Asociación Valiente Bangla, un colectivo nacido en el corazón de Lavapiés que durante años funcionó como atajo institucional para centenares de vecinos sin contrato de alquiler ni autorización del casero.

La historia empieza en 2018, cuando el Ayuntamiento concedió a Valiente Bangla un aval para inscribir en su local a quienes no podían empadronarse por cuenta propia. El

<sup>62</sup> Los casos que se presentan de Abass, Gina y Abdoulaye, y las dificultades de acceso a la sanidad, la baja laboral y la renovación de permisos de residencia procede del reportaje de Juan José Martínez, «La obligación imposible de empadronarse: “Quieren invisibilizar a muchos ciudadanos”», *El País – Madrid*, 21 abril 2025, <https://elpais.com/españa/madrid/2025-04-21/la-obligacion-imposible-de-empadronarse-quieren-invisibilizar-a-muchos-ciudadanos.html>.

procedimiento era sencillo: demostrar lazos reales con el barrio –asistencia a clases de castellano, participación en huertos urbanos, etc.– y aceptar las reglas internas de la asociación (renovar cada dos años la ficha, comunicar cualquier cambio de domicilio). Entre 2018 y 2024 más de seiscientas personas consiguieron así el volante que les permitió sacarse la tarjeta sanitaria, matricular al hijo en la escuela o adjuntar la primera prueba de residencia al expediente de extranjería. El sistema funcionaba porque cubría un hueco: la norma estatal permite el empadronamiento sin título de vivienda, pero en la práctica muchos caseros lo vetan por miedo a sanciones fiscales o a enfrentarse a la comunidad de propietarios. La entidad social suplía esa carencia y el Ayuntamiento lo reconocía.

Todo cambió a principios de 2024, cuando la Junta de Distrito comunicó a Valiente Bangla la retirada del aval. La notificación enumeraba incumplimientos que, a juicio de la propia asociación, no existían: se les reprochaba no haber comunicado baja a baja las salidas de residentes, cuando la instrucción del INE ordena que sea el propio ayuntamiento quien depure el padrón cada dos años; se alegaba la existencia de un “límite máximo” de personas empadronadas en una sola dirección, pero en ninguna cláusula inicial figuraba tal tope; finalmente, se insinuaba un uso fraudulento de la sede social, aunque cada uno de los empadronados firmaba una declaración responsable y la Policía Local había visitado en varias ocasiones el local sin hallar irregularidades. Con la revocación, doscientas seis personas perdieron de un día para otro la posibilidad de renovar su documentación o de ser atendidas en el centro de salud. La pasarela que daba solución a un problema estructural fue desmantelada sin ofrecer alternativa.

El vacío dejó historias de carne y hueso. Abass R., senegalés de veinticuatro años, trabajaba desde hacía nueve meses en un almacén de Mercamadrid: cotizaba, pagaba IRPF, sacaba al país de la sombra demográfica, pero cuando se lesionó la espalda en noviembre de 2024 el hospital rehusó darle parte médica porque no figuraba en el censo. Su empleador le exigió presentarse a la faena o presentar la incapacidad oficial bajo amenaza de despido. Sin volante padronal, no hay baja; sin baja, no hay ingreso ni protección. El Real Decreto-ley 7/2018 proclama el derecho universal a la salud, pero sobre el mostrador de Admisión prevalece la casilla “empadronado: no”.

La negativa en la ventanilla sanitaria encadena otras negativas. El certificado municipal es, desde la última reforma del Reglamento de Extranjería, la prueba esencial para arraigo. Sin él, el reloj legal no empieza a contar. Abdoulaye L., senegalés de treinta y ocho, vive en un piso minúsculo con otros seis compañeros; ninguno figura inscrito porque el titular teme un recargo del casero. Ha pasado ya el plazo de residencia que pide la ley, pero el expediente permanece vacío: no hay un solo papel que confirme que duerme desde hace tres años en la misma dirección. Para la Administración, su vida en Madrid aún no ha empezado.

La retirada del aval a Valiente Bangla coincidió con un endurecimiento general de los criterios padronales. Entre julio de 2024 y marzo de 2025 el colectivo acompañó 68 solicitudes individuales –cinco registros colectivos en la Junta municipal–; veintiséis ya tienen respuesta y todas son negativas. Las cartas se parecen tanto que parecen copias: se deniega por falta de informe de servicios sociales; se remite a una supuesta “instrucción interna” que exige acreditar el título de propiedad; se declara “domicilio carente de fiabilidad” y se remite el asunto a la Policía Nacional, que acude –fuera de su competencia padronal– para pedir pasaportes e incluso incautar alguno. Las instrucciones estatales permiten visitas de verificación solo *ex-post* y solo con indicios de fraude, y subrayan que nunca pueden derivar en un control de extranjería. La práctica, sin embargo, convierte la comprobación en un filtro migratorio: basta la presencia de un uniforme nacional para que muchos posibles solicitantes desistan antes de presentar la instancia.

Ese bloqueo burocrático ha disparado un mercado ilegal. En Lavapiés se pagan hasta 900 euros por “alquilar” una dirección tres meses. Quien cobra sabe que el empadronamiento no se garantiza –el propietario puede dar de baja unilateralmente al inquilino ficticio en cuanto llegue la notificación del catastro–, pero la escasez y la urgencia hacen negocio. Sucede lo mismo que con la vivienda en la economía informal: la necesidad fabrica la riqueza de otros. El Estado, impotente o inactivo, mira a un lado mientras un derecho público se vuelve mercancía.

El argumento para tanta resistencia es casi siempre el mismo: saturación. Se dice que un piso no puede albergar más inscritos que metros cuadrados, que las arcas municipales se desbordan si se registra a todo el que llega, que las escuelas y los ambulatorios no dan abasto. Pero la exclusión genera la propia saturación: cuando parte de la población real permanece oculta, la financiación que llega del Estado –basada en la cifra oficial de habitantes– es menor de la que el barrio necesita; los servicios se dimensionan a la baja, se colapsan y se culpa a la misma población que no cuenta en la estadística. Un círculo perfecto: invisibles en el censo, culpables en la calle.

Paradójicamente, empadronarse no es solo un derecho: la ley lo define como obligación y castiga con multas de hasta 150 euros a quien no se inscriba en los municipios de gran tamaño. El Ayuntamiento de Madrid presume de haber empadronado a 1.330 personas sin domicilio fijo en 2024, 3.800 desde 2022. No publica, en cambio, cuántas solicitudes quedaron en la carpeta de denegados. Abass, Gina, Abdoulaye y otros muchos han recibido la misma carta estándar donde se les niega la inscripción porque “no constan sus datos en la base municipal”. Exactamente lo que trataban de solventar.

La consecuencia es un territorio de ciudadanos a dos velocidades: los que pueden acreditar dónde viven y los que no. Los primeros renuevan NIE, obtienen tarjeta sanitaria, escolarizan a sus hijos, votan en las municipales si son europeos; los segundos se enferman y esperan, trabajan y callan, ahorran para pagar una dirección imaginaria. Y todo ello en virtud de un registro que, según la Constitución y la legislación de régimen local, debería ser universal y libre de discriminación.

La experiencia de Valiente Bangla demuestra, sin embargo, que otra gestión es posible. Durante seis años abrió una puerta a cientos de personas sin que se produjera fraude ni colapso. La administración, en lugar de replicar esa buena práctica, la clausuró. Mientras no se restablezcan mecanismos de empadronamiento alternativo –domicilio administrativo, informe social, colaboración con entidades de barrio–, el padrón madrileño seguirá operando como frontera interior y el Estado, que necesita saber cuántos somos para planificar, seguirá emitiendo multas a quienes él mismo expulsa de las listas. El derecho a existir legalmente en la ciudad no puede depender de la voluntad de un casero ni de la oportunidad política de un gobierno local. Si el padrón es la puerta de acceso a los demás derechos, negar la inscripción es negar la ciudadanía misma. La invisibilidad no es un fenómeno natural: es una decisión administrativa. Y mientras siga en pie, historias como las de Abass, Gina o Abdoulaye serán la prueba viviente de que, en Madrid, la igualdad ante la ley todavía se negocia domicilio a domicilio y, demasiadas veces, al mejor postor.

## Valencia<sup>63</sup>

La tormenta aislada en niveles altos que descargó sobre València y su cinturón urbano en otoño de 2024 dejó imágenes dramáticas de calles anegadas, huertos convertidos en

---

<sup>63</sup> Para la elaboración de este capítulo se han contrastado las siguientes fuentes:

lodazales y techos que se vencían sobre los pocos enseres de familias ya empujadas al límite y de la terrible cifra de 227 fallecidos. Lo que no se vio con tanta claridad fue la maraña administrativa que se activó —o, mejor dicho, que se negó a activarse— cuando quienes habían perdido la cama y el recibo de alquiler acudieron al ayuntamiento más próximo para pedir algo tan elemental como un volante de empadronamiento. Esa pieza de papel, teóricamente garantizada por la legislación básica de régimen local, se convirtió para cientos de personas migrantes en un santo grial que nadie parecía dispuesto a expedir. En Benetússer, Alfafar, Massanassa, Catarroja y Paiporta el escenario se repitió con un guion casi idéntico. Dos o tres días después de la DANA, los mostradores de padrón se llenaron de vecinos que llegaban con ropa húmeda, pasaporte en mano y la dirección de un familiar o de un conocido que les daba cobijo provisional. Pedían el alta o, al menos, algún documento que acreditara su residencia para poder solicitar las ayudas de emergencia que la Generalitat había anunciado por radio. La respuesta, relatada luego por los voluntarios de Parke Alkosa y del colectivo Regularización Ya, osciló entre el desconcierto y la negativa frontal. En varias ventanillas se limitaban a repetir que sin contrato de alquiler —“original y en vigor”, matizaban— no podía inscribirse nadie, por muy evidente que fuera la circunstancia extraordinaria. Algunas personas salían de la oficina con un papelito donde figuraba una cita para dentro de cuatro meses; otras, ni eso. La paradoja era sangrante: la propia resolución conjunta del INE y de la Dirección General de Cooperación Autonómica recuerda que, cuando alguien carece de domicilio estable, basta con que los servicios sociales confirmen la residencia de hecho para autorizar un empadronamiento especial. Pero en los municipios de l’Horta Sud esa vía parecía un secreto bien guardado. Quienes preguntaban por ella recibían la recomendación de “volver con contrato”, de “esperar a regularizar su habitación” o, directamente, la advertencia de que forzar la situación podría “traerles problemas”. El mensaje penaba más que la inundación: no sólo habías perdido tu techo; además, el ayuntamiento insinuaba que tu mera presencia resultaba incómoda.

Mientras tanto, las consecuencias empezaban a acumularse. Los centros de salud requerían el volante padronal para emitir o renovar la tarjeta SIP; las trabajadoras sociales reclamaban seis meses de antigüedad de inscripción para tramitar alimentos o un anticipo de alquiler; y los colegios pedían el certificado municipal para matricular a los niños desplazados. Al no llegar el documento, las puertas fueron cerrándose una tras otra. Una mujer hondureña que había salvado a tiempo su pasaporte contaba, con mezcla de incredulidad y resignación, que su hijo de ocho años estuvo medio trimestre sin aula porque nadie aceptaba sus datos “provisionales”. En otro extremo de la comarca, un

---

Leila El Moudni Guerrero y Gabriela Sánchez, “No tienen papeles, perdieron todo tras la DANA y son excluidos de la regularización por no tener padrón: ‘Parece que no existimos’”, *elDiario.es*, 16 de febrero de 2025, [https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/sociedad/no-papeles-perdieron-dana-son-excluidos-regularizacion-no-padron-parece-no-existimos\\_1\\_12051002.html](https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/sociedad/no-papeles-perdieron-dana-son-excluidos-regularizacion-no-padron-parece-no-existimos_1_12051002.html)

Juan Magraner, «El proceso de “regularización exprés” de migrantes afectados por la DANA avanza más despacio de lo que tocaría», *Cadena SER – Radio Valencia*, 27 de febrero de 2025, disponible en: <https://cadenaesr.com/comunitat-valenciana/2025/02/27/el-proceso-de-regularizacion-expres-de-migrantes-afectados-por-la-dana-avanza-mas-despacio-de-lo-que-tocaria-radio-valencia/> (última consulta el 6 de mayo de 2025).

Agencia EFE. «Piden al Gobierno que exima del requisito de empadronamiento a migrantes víctimas de Dana». *Valencia Plaza*, 16 de abril de 2025. Disponible en: <https://valenciaplaza.com/valenciaplaza/comunitat-valenciana1/piden-al-gobierno-que-exima-del-requisito-de-empadronamiento-a-migrantes-victimas-de-dana>. (última consulta el 7 de mayo de 2025).

Resolución de 12 de febrero de 2025, de la Secretaría de Estado de Migraciones, sobre autorizaciones de residencia para personas extranjeras afectadas por la DANA (*BOE-A-2025-2769*). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2025-2769>

jornalero marroquí descartó tratarse la lesión lumbar que arrastraba desde la recogida del caqui porque el centro de especialidades le exigía la tarjeta sanitaria, y la tarjeta sanitaria no podía pedirse sin la inscripción que el propio ayuntamiento le negaba.

València ciudad ofrecía, al menos sobre el papel, una salida algo más clara. El consistorio mantiene desde 2020 la figura del domicilio ‘ficticio’ gestionado por servicios sociales, y la página web explica los pasos para solicitarlo. La teoría se estrelló pronto contra los plazos: tres, cuatro o incluso seis meses para recibir la resolución. A efectos prácticos, la demora obraba como una denegación silenciosa. “Llegamos antes al verano que al padrón”, ironizaba un mediador rumano que llevaba la cuenta de los días invertidos en visitas, fotocopias y formularios sin número de registro.

No todo fue pasividad: las unidades móviles desplegadas por Parke Alkosa comenzaron a documentar cada negativa. Un Excel compartido registraba nombres, pasaportes, fechas de cita y la frase exacta con la que se había sellado el expediente: “Falta contrato”, “Se remite a propietario”, “Debe aportar recibo”. En menos de un mes se llenaron seis páginas. Con esa base, los colectivos elevaron una queja a la Conselleria de Igualtat y Polítiques Inclusives y convocaron a la prensa local frente al ayuntamiento de Catarroja. La exposición pública surtió un efecto inmediato: se habilitó una oficina temporal para gestionar expedientes de damnificados por la DANA. Pero el gesto llegó tarde para quienes necesitaban acreditar tres años de residencia y no podían permitirse un paréntesis administrativo. El reloj del arraigo social no se detiene por causa meteorológica.

La experiencia dejó otra lección: la falta de coordinación dentro de un mismo ayuntamiento puede ser tan excluyente como la norma más punitiva. Servicios sociales y padrón actuaban como oficinas sin pasarela interna; de hecho, a menudo intercambiaban reproches sobre competencias. Un trabajador social confesaba en voz baja que despachaba a los usuarios “con un justificante de empadronamiento en trámite”, aun sabiendo que ese papel no tenía validez externa, sólo para poder abrirles un expediente de ayuda alimentaria. Lo hacía, decía, “porque si les pido lo que el padrón les pide, aquí no atendemos a nadie”. La trampa administrativa se convertía así en la única forma de esquivar la propia administración.

El clima de intimidación caló hondo. Varias mujeres guineanas, cuya vivienda se había anegado por completo, dejaron de presentar solicitudes tras oír en la ventanilla que “sin papeles puede complicarse todo”. Algunas abandonaron la comarca y se fueron a Albacete a probar suerte en la campaña del ajo, arrastrando a sus hijos a nuevas escuelas, retrasando vacunas y sumando paraísos estadísticos de subregistro. En los huertos inundados quedaba la evidencia de dos catástrofes solapadas: la climática, visible en la prensa; y la administrativa, que se consumaba en los sótanos de las casas consistoriales.

El padrón, en teoría neutro, actuó como trampilla que selecciona quién merece ayuda y quién queda fuera. La paradoja es que, al obstaculizar la inscripción, los propios municipios empequeñecen su población oficial y, con ella, la financiación que reciben del Estado para sostener servicios públicos. La lógica se muerde la cola: menos empadronados → menos fondos → más saturación → más argumentos para ‘contener’ nuevas altas. Todo ello amplificado cuando la demanda proviene de personas racializadas que ya cargan estigmas laborales y habitacionales.

La tormenta remitió y los titulares desaparecieron, pero las consecuencias administrativas siguen activas. Quien no obtuvo padrón tampoco ha podido reanudar el cómputo para el arraigo; quien perdió la antelación de seis meses quedó fuera de la renta valenciana de inclusión; y quien no escolarizó a tiempo a sus hijos arrastra un desfase académico que, dentro de unos años, se traducirá en fracaso escolar. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la cadena empieza en un mostrador y acaba en todo un itinerario vital desviado.

Nada de esto era inevitable. La propia normativa ofrece un procedimiento ágil: intervención de servicios sociales, volante provisional en 48 horas y revisión posterior si fuera necesario. Aplicarlo habría bastado para evitar un mercado paralelo de contratos ficticios, ahorrarle a las familias desplazadas los 200 euros que algunos caseros exigieron a cambio de una firma, y liberar al personal municipal de la sospecha de trato discriminatorio. No sucedió, y el hueco lo ocuparon la arbitrariedad y el miedo.

El episodio de la DANA en l'Horta Sud ilustra, en suma, cómo una catástrofe natural puede convertir una disfunción crónica en una emergencia de derechos. Muestra también que la exclusión administrativa no necesita grandes declaraciones; basta con remitir al día siguiente, con no responder al teléfono, con exigir un papel que la ley no menciona. El derecho al padrón se atrofia por inercia, y esa atrofia se ceba en quienes ya se encuentran en la intersección más frágil: migrantes, pobres, desplazados y, con frecuencia, mujeres con menores a cargo.

Si se quiere evitar que el próximo temporal reproduzca el mismo guion, la lección es clara. Los ayuntamientos deben tener protocolos de emergencia padronal que funcionen con la misma rapidez con la que se despliegan las motobombas de Protección Civil. Debe existir un canal de comunicación interno que permita al trabajador social validar de inmediato la residencia y emitir un volante provisional. Y, sobre todo, debe desterrarse la idea de que empadronar sin contrato equivale a legalizar infraviviendas. Empadronar, simplemente, reconoce un hecho para que los derechos más básicos —sanidad, educación, asistencia— puedan ponerse en marcha. Negarlo, como se vio en València, equivale a inundar de burocracia a quienes ya lo han perdido casi todo bajo el agua.

## Huelva<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Para la elaboración de este estudio de caso se consultaron, entre otras, las siguientes referencias electrónicas:

Junta de Andalucía, *Plan de actuación para asentamientos de trabajadores agrícolas en Huelva* (Consejería de Inclusión Social, 2023). Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/planes/estudios/plan-asentamientos-huelva-2023.pdf>

Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 3 de Huelva (18-IX-2019) que obliga al Ayuntamiento de Lepe a empadronar a un temporero; reseñada en Pablo “Pampa” Sainz, «La Justicia obliga al Ayuntamiento de Lepe a admitir el empadronamiento en chabolas», *El Salto* (sección Migración), 14 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/migracion/justicia-obliga-ayuntamiento-lepe-empadronamiento-temporeros-chabolas>. (última consulta el 7 de mayo de 2025).

RTVE Noticias, «Asentamientos de chabolas en Huelva: la fresa y los temporeros», 18 de marzo de 2024, <https://www.rtve.es/noticias/20240318/asentamientos-chabolas-huelva-fresa-temporeros/2487991.shtml>. (última consulta el 7 de mayo de 2025).

Lourdes Morillo Moyar, «Entidades sociales trabajan en los asentamientos de Huelva tras el temporal: “algunos han perdido sus objetos personales por las lluvias”», *Huelva Información*, 8 de noviembre de 2024, [https://www.huelvainformacion.es/provincia/temporal-lluvia-asentamientos-chabolistas-huelva\\_0\\_2002743665.html](https://www.huelvainformacion.es/provincia/temporal-lluvia-asentamientos-chabolistas-huelva_0_2002743665.html) (última consulta el 6 de mayo de 2025).

Alianza por la Solidaridad, *Empadronamiento y acceso a derechos en los asentamientos agrícolas de Huelva* (Informe, 2022). <https://alianzaporlasolidaridad.org/wp-content/uploads/2022/12/Informe-Empadronamiento-Huelva-2022.pdf>

Pepa Suárez. “25 años de asentamientos chabolistas de migrantes en las zonas freseras de Huelva.” *El Salto*, 31 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/temporeros/25-anos-asentamientos-chabolistas-migrantes-zonas-freseras-huelva>. (última consulta el 6 de mayo de 2025).

Andalucía Acoge, *El padrón como barrera: discriminación institucional en Andalucía* (Estudio, 2023). <https://andaluciaacoge.org/publicaciones/2023/padron-discriminacion-institucional.pdf>

Eva Saiz, “Muere un temporero al incendiarse su chabola en Lucena del Puerto (Huelva)”, *El País*, 24 de enero de 2025, disponible en: <https://elpais.com/espana/2025-01-24/muere-un-temporero-al-incendiarse-su-chabola-en-lucena-del-puerto-huelva.html>. (última consulta el 7 de mayo de 2025).

La franja fresera de Huelva —un triángulo que une Lucena del Puerto, Moguer, Palos de la Frontera y Lepe— se ha convertido en un laboratorio donde la ley que garantiza el padrón a toda persona residente choca frontalmente con la práctica municipal. Desde febrero hasta junio, cuando el pico de la cosecha exige mano de obra intensiva, unas 5.000 personas viven en los más de 30 asentamientos de chabolas que se reparten entre pinares, arroyos secos y márgenes de invernadero. Quienes llegan con contrato en origen suelen ocupar plazas en los barracones habilitados por las empresas; los demás —temporeros africanos, latinoamericanos o de Europa del Este que encadenan campañas por todo el país— improvisan cobijo con plásticos y palés. Esa infravivienda, aun siendo su residencia efectiva, rara vez les abre la puerta del padrón: los ayuntamientos se niegan incluso a registrar la solicitud, pese a que el artículo 17 de la Ley 7/1985 les obliga a hacerlo.

Lucena del Puerto ilustra el bloqueo. En febrero de 2023 varias ONG instalaron una “oficina ciudadana” dentro del asentamiento de Las Madres para llenar solicitudes colectivas; solo seis pudieron presentarse tras horas de presión en el registro<sup>65</sup>. Moguer copió la negativa: el consistorio alegó que las chabolas “carecen de condiciones mínimas” y desoyó la Resolución INE-DGCA de 2020, que permite empadronar incluso infraviviendas señaladas por servicios sociales. Palos y Lucena añaden un filtro más: envían a la Policía Local a “verificar” la residencia antes de aceptar el alta; basta con que el trabajador esté en el tajo cuando llega la patrulla para que el parte concluya «no localizado» y el expediente se archive. A quienes insisten se les recuerda que “el padrón no legitima ocupaciones” y se les invita a aportar un contrato de alquiler imposible de obtener en un mercado dominado por subarriendos en negro.

Negar el empadronamiento no es un trámite inocuo. Sin volante municipal no hay tarjeta sanitaria —el SAS sigue exigiéndola, salvo urgencia—, ni escolarización infantil, ni acceso a la oficina de empleo. Tampoco es posible acreditar los tres años de arraigo que Extranjería pide para regularizar la situación administrativa, de modo que el trabajador queda atrapado en la informalidad, sin contrato y sin domicilio legal. Esa vulnerabilidad ha alimentado un mercado clandestino tan lucrativo como sencillo: se pagan entre 300 y 1 000 € a intermediarios que ofrecen empadronamientos ficticios en pisos de Huelva capital, Cartaya o incluso Valencia; basta con que el propietario firme una hoja de alta y después dé de baja al “inquilino” cuando este no renueva la cuota. En Lepe se han documentado sentencias que anulan esta práctica y obligan al ayuntamiento a admitir empadronamientos en chabolas, pero la corporación ha recurrido y la medida sigue sin generalizarse<sup>66</sup>.

---

Todos ellos han sido contrastados con la normativa estatal (Ley 7/1985 y Resolución INE-DGCA 2020) y con la información de campo recabada por las organizaciones locales como la Asociación Multicultural De Mazagón en su informe del 25 de marzo de 2025.

<sup>66</sup> Una de las sentencias más destacadas fue emitida por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Huelva, que dio la razón a la ONG ASNCFI (Asociación de Nuevos Ciudadanos por la Interculturalidad). Esta organización había interpuesto una demanda en nombre de una persona migrante que residía en un asentamiento chabolista y cuya solicitud de empadronamiento fue rechazada por el Ayuntamiento de Lepe.

El tribunal reconoció que el ciudadano tenía derecho a estar empadronado desde la fecha de su solicitud, y condenó al Ayuntamiento a aceptar dicha inscripción. La sentencia subraya que el empadronamiento es un derecho fundamental, especialmente relevante para personas migrantes, ya que es un requisito clave para acceder a servicios básicos y procesos de regularización como el arraigo social.

Sin embargo, el Ayuntamiento de Lepe ha recurrido estas decisiones, y según las últimas informaciones, la medida no se ha generalizado ni se ha convertido en una práctica administrativa habitual, lo que sigue generando obstáculos para muchas personas en situación vulnerable. Disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/migracion/justicia-obliga-ayuntamiento-lepe-empadronamiento-temporeros-chabolas>.

Las organizaciones locales responden en tres frentes. Primero, acompañan presencialmente a los jornaleros cuando entregan la solicitud, rodeados de colectivos a la puerta consistorial para forzar la admisión; sin esa presión, admiten las ONG, «el registro se cierra». Segundo, documentan cada caso con fotografías de la chabola numerada, geolocalización, contratos de trabajo, envíos de remesas y tarjetas sanitarias antiguas: expedientes de más de veinte folios que los técnicos rechazan con respuestas disparatadas («no consta domicilio en callejero», «ausente en visita policial», «falta título de ocupación»). Tercero, judicializan: varias demandas han prosperado en el contencioso-administrativo y han recordado que el padrón no tiene efectos urbanísticos; aun así, los jueces ahora exigen poderes notariales difíciles de conseguir para jornaleros que ya han migrado a otra provincia, lo que retrasa o frustra el proceso.

La dimensión humanitaria es patente. Incendios recurrentes arrasan los asentamientos –en Lepe, en 2019, ardieron 150 chabolas en una noche; en Palos, el verano pasado, el fuego dejó sin techo a doscientas personas. Sin empadronamiento, los afectados ni siquiera pueden solicitar ayudas de emergencia o acceder a un albergue municipal. El círculo se completa cuando la falta de datos reales impide al INE asignar la financiación autonómica correcta; la provincia recibe fondos para menos habitantes de los que aloja y los servicios colapsan, alimentando el discurso municipal de que “no hay recursos” para asumir más altas.

Ante la pasividad institucional, los colectivos han optado por la visibilidad. Jornaleras de Huelva en Lucha, APDHA y Alianza por la Solidaridad organizan jornadas en los asentamientos donde “en un día se rellenan cien solicitudes” y se convoca a la prensa para evidenciar el bloqueo. Una campaña similar logró que la Junta de Andalucía finanziara una residencia temporal en Lepe con 200 plazas, pero solo abre durante cuatro meses y no resuelve el padrón de quienes siguen en chabolas. Mientras tanto, las asociaciones piden a la Delegación del Gobierno que recuerde a los consistorios la doctrina del Tribunal Supremo: la carencia de título de propiedad no es obstáculo para empadronar a quien reside de hecho.

Veinticinco años después de la aparición del primer campamento de plásticos en 1999, la paradoja sigue intacta: la fresa onubense conquista mercados en media Europa gracias a una mano de obra que permanece invisible en los censos locales; invisibilidad que, a su vez, alimenta la falta de servicios y vivienda digna. El derecho al padrón, llave de todos los demás derechos, se ha convertido en la grieta por donde se cuela un sistema de extorsión rentable para unos pocos y demoledor para quienes sostienen la economía del fruto rojo. Sólo cuando los ayuntamientos cumplan la ley y empadronen sin exigir lo imposible se cerrará la puerta al negocio del certificado ficticio y se empezará a contabilizar —y, por tanto, a atender— a las personas que realmente hacen prosperar la campaña fresera onubense.

## **7. Recomendaciones para el cumplimiento efectivo del derecho al empadronamiento**

Garantizar el derecho al empadronamiento de todas las personas que residen en España, independientemente de su origen o situación administrativa, no debería ser una tarea extraordinaria. Al contrario, se trata de una obligación básica de las administraciones públicas, prevista en la legislación vigente. Sin embargo, como se ha evidenciado a lo largo de este informe, numerosas trabas administrativas, prácticas discrecionales y resistencias institucionales siguen obstaculizando el acceso al padrón municipal,

especialmente entre la población migrante que vive en condiciones habitacionales precarias o en situación de irregularidad.

La realidad es que, aunque el empadronamiento sea un acto meramente declarativo —no constitutivo de derechos en sí mismo, pero sí puerta de entrada a ellos—, su ausencia puede tener efectos devastadores: personas que no acceden al sistema sanitario, niños y niñas que no pueden matricularse en una escuela, familias excluidas de ayudas sociales o individuos que no pueden iniciar procesos de regularización administrativa. Por eso, el cumplimiento efectivo del derecho al empadronamiento requiere mucho más que normativa: necesita voluntad política, mecanismos de supervisión y una transformación en la forma de entender el rol de los ayuntamientos en la garantía de derechos.

Una de las primeras tareas es eliminar las barreras que los propios municipios imponen para inscribirse en el padrón. No pocos ayuntamientos siguen exigiendo documentos que la ley no contempla: contratos de alquiler, autorización expresa del propietario de la vivienda, recibos a nombre del solicitante. Estas exigencias adicionales, lejos de estar justificadas, vulneran la legislación en materia.

Frente a esta práctica, **resulta imprescindible que la administración central emita instrucciones claras, de obligado cumplimiento, que unifiquen criterios en todos los municipios y sancionen aquellas prácticas que limiten de forma arbitraria el empadronamiento**. No basta con recomendar: se requiere establecer mecanismos vinculantes que impidan que los derechos dependan del código postal.

Además, los procedimientos de empadronamiento deben ser más accesibles, ágiles y comprensibles. La **digitalización**, si bien puede facilitar ciertos trámites, no debe convertirse en una nueva barrera, especialmente para personas con dificultades lingüísticas, acceso limitado a internet o escasa formación digital. **Formularios en varios idiomas, asistencia presencial efectiva y tiempos de respuesta razonables son medidas básicas para garantizar una gestión realmente inclusiva.**

Al mismo tiempo, es urgente que los ayuntamientos cuenten con unidades especializadas que atiendan a personas en situaciones de vulnerabilidad habitacional. Es decir, que tengan **equipos preparados para gestionar empadronamientos sin domicilio fijo**, en viviendas informales, habitaciones realquiladas, asentamientos o incluso en situación de calle. La normativa actual ya prevé estas situaciones: los servicios sociales pueden emitir informes que sustituyen la prueba documental del domicilio, y los municipios pueden habilitar “domicilios ficticios” o administrativos que permitan cumplir con el requisito del padrón. Sin embargo, estas fórmulas siguen aplicándose de manera muy desigual según el territorio. Hay municipios que las utilizan con éxito y voluntad de inclusión, y otros que directamente las ignoran.

Un buen ejemplo es el uso del “informe de arraigo” elaborado por los servicios sociales municipales, que puede acreditar la residencia de una persona que no dispone de título legal sobre el inmueble. Esta práctica, plenamente legal, debería extenderse como protocolo habitual, especialmente en los barrios donde predominan viviendas

compartidas, situaciones de hacinamiento o alquileres no formalizados. Del mismo modo, la figura del domicilio administrativo para personas sin hogar, presente en ciudades como Madrid o Barcelona, debe replicarse en todo el territorio nacional. No se trata solo de registrar un lugar simbólico; es una herramienta vital para que las personas puedan acceder al sistema de salud, a las prestaciones sociales o simplemente figurar en el sistema administrativo.

Y aquí entra otro elemento esencial: **la formación del personal que atiende estos trámites**. Muchas de las resistencias al empadronamiento tienen que ver con desconocimiento, prejuicios o temor a “favorecer la inmigración irregular”. La capacitación del personal municipal en materia de derechos humanos, extranjería y normativa de empadronamiento es urgente. **Los funcionarios y funcionarias** deben entender que **no tienen potestad para juzgar la situación legal de las personas ni para imponer condiciones que la ley no contempla**. Su función es garantizar un derecho básico, no filtrar quién merece o no ser reconocido como residente.

Junto a la formación, se requieren **protocolos claros y públicos de atención**. Protocolos que definan qué documentos son aceptables, qué pasos deben seguirse en caso de dudas o conflicto, qué plazos deben respetarse. La existencia de estos protocolos no solo protege a las personas migrantes de decisiones arbitrarias, sino que también protege a los propios funcionarios ante situaciones confusas o contradictorias.

En el plano legislativo, sería conveniente introducir reformas que refuerzen y clarifiquen el derecho al empadronamiento. Por ejemplo, la modificación del Reglamento de Población para introducir sanciones específicas a aquellos municipios que incumplan la normativa. También sería deseable revisar la Ley de Bases del Régimen Local para reforzar la obligación de los ayuntamientos en este ámbito, evitando cualquier margen de discrecionalidad. Y no menos importante: urge **desarrollar una normativa específica que regule de forma detallada el empadronamiento de personas en situación de sinhogarismo o residiendo en asentamientos informales**. Sin esta regulación, seguiremos dependiendo de la voluntad política local o de interpretaciones restrictivas que ponen en peligro derechos fundamentales.

### **Mecanismos de control y supervisión**

Por supuesto, estas reformas no serán eficaces si no van acompañadas de mecanismos de control y supervisión. Es imprescindible contar con un **observatorio nacional** que recopile datos sobre el acceso al padrón, identifique las buenas y malas prácticas municipales y actúe como órgano de alerta temprana ante situaciones de exclusión. Este observatorio podría estar adscrito al Defensor del Pueblo o a un organismo independiente, y debería contar con la colaboración activa de organizaciones sociales, sindicatos y entidades locales.

Del mismo modo, debe habilitarse un **sistema rápido de denuncia y respuesta** para aquellas personas que enfrenten trabas o negativas injustificadas. Una línea telefónica,

una plataforma digital accesible, puntos de información en centros comunitarios; cualquier canal que permita a las personas afectadas reportar estas situaciones sin miedo ni obstáculos. Las denuncias deben ser atendidas con diligencia, y los municipios que vulneren la normativa deben asumir consecuencias. **La idea no es castigar por castigar, sino generar un marco claro de responsabilidades que incentive el cumplimiento.**

Y si hablamos de incentivos, también hay espacio para **el reconocimiento de buenas prácticas**. Algunas ciudades ya han demostrado que otro modelo es posible. Barcelona, por ejemplo, ha implementado unidades móviles de empadronamiento que se desplazan a barrios y asentamientos informales para acercar el trámite a quienes más lo necesitan. Madrid, por su parte, ha consolidado la figura del domicilio ficticio para personas sin hogar, permitiendo el acceso a recursos sociales a quienes viven en la calle. Otras ciudades han impulsado campañas de información en varios idiomas, colaboraciones con asociaciones vecinales, y espacios de atención especializada.

Estas experiencias deben ponerse en valor, difundirse, replicarse y adaptarse a cada contexto local. El empadronamiento no puede seguir siendo un privilegio vinculado a la estabilidad habitacional o a la regularidad administrativa. Es un derecho básico, y como tal, debe estar al alcance de todas las personas.

En definitiva, si España quiere ser coherente con su marco legal, con sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos y con su propia Constitución, debe garantizar que el padrón municipal funcione como lo que es: un registro de personas residentes, no un filtro migratorio, ni un mecanismo de exclusión. La vulneración del derecho al empadronamiento no es un problema técnico: es una expresión de desigualdad estructural y de racismo institucional. Corregirlo no es solo una cuestión de eficacia administrativa, sino una cuestión de justicia social.

### **Hacia un padrón inclusivo y garante de derechos**

El empadronamiento trasciende la dimensión administrativa. Es el cimiento sobre el que se construyen derechos fundamentales y, por ende, debe ser accesible para todas las personas que habitan en España, sin importar su situación migratoria ni la precariedad de su vivienda. Cuando los ayuntamientos incumplen esta obligación, se produce una vulneración múltiple de derechos que afecta principalmente a los sectores más desfavorecidos de la población: migrantes en situación irregular, familias con escasos recursos económicos, personas en viviendas no regularizadas o en situación de calle.

La lógica jurídica indica de forma meridiana que el empadronamiento no está supeditado a la legalidad de la vivienda, ni a la regularidad de la situación administrativa, ni al visto bueno del propietario. El único requisito es la residencia de facto en el municipio. Cualquier obstáculo que desvirtúe este principio configura una práctica discriminatoria y contraria al mandato de igualdad ante la ley recogido en la Constitución Española y los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado.

Por tanto, el reto actual radica en traducir esta claridad normativa en actuaciones concretas y sistemáticas: simplificar los procedimientos, garantizar la formación del funcionariado, reforzar la vigilancia y la sanción, fomentar la participación ciudadana y,

en suma, consolidar una cultura administrativa que reconozca el carácter universal del empadronamiento. Si se implementan con determinación las medidas señaladas, será posible avanzar hacia un escenario de mayor inclusión, en el que ninguna persona, por razón de su origen o situación administrativa, quede al margen del derecho a la salud, la educación y los demás recursos básicos que garantizan una vida digna.

La protección real y efectiva de los derechos humanos en el ámbito municipal pasa, en consecuencia, por el cumplimiento irrestricto de la obligación de empadronar a toda la población residente. Solo así se podrán corregir las injusticias que siguen operando en muchos ayuntamientos y se podrán sentar las bases para una sociedad más justa, cohesionada y respetuosa con la dignidad de todas las personas. En este sentido, el empadronamiento se revela no solo como un instrumento técnico de ordenamiento poblacional, sino como un eslabón esencial en la construcción de una ciudadanía inclusiva y plural, donde la igualdad y la no discriminación no sean meros enunciados retóricos, sino derechos vividos y garantizados en la práctica cotidiana.

## Consideraciones finales

La cuestión del empadronamiento de personas migrantes en España se erige como un eje esencial para la protección efectiva de una amplia gama de derechos fundamentales. A lo largo del informe, se han revisado las bases jurídicas que sustentan la obligación municipal de inscribir a todas las personas residentes, así como las consecuencias que la falta de empadronamiento acarrea en términos de acceso a salud, educación, vivienda, regularización administrativa y, en definitiva, inclusión social. Estas conclusiones tienen como objetivo sintetizar los hallazgos más relevantes, poner de manifiesto la gravedad del problema y apuntar las líneas maestras para la adopción de soluciones concretas y urgentes.

### *El empadronamiento como derecho y obligación ineludible*

El primer gran bloque de conclusiones se refiere a la centralidad del empadronamiento en el sistema jurídico y en la vida cotidiana de las personas. El hecho de que toda persona que resida en un municipio esté obligada a inscribirse y, simultáneamente, tenga el derecho a hacerlo sin discriminaciones, implica que las administraciones locales están llamadas a facilitar esta inscripción, en lugar de obstaculizarla. La normativa, tanto la Ley 7/1985 (Reguladora de las Bases del Régimen Local) como el Real Decreto 1690/1986 (Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales), y la propia Ley Orgánica 4/2000 (Ley de Extranjería), es contundente en señalar que **no pueden imponerse requisitos adicionales, arbitrarios o ajenos a la ley**.

En consecuencia, la exigencia de un contrato de alquiler, de un permiso de residencia o de condiciones habitacionales específicas —tales como la ausencia de infravivienda o “ocupación” de un domicilio— supone una práctica ilegal y discriminatoria. **El empadronamiento**, en la medida en que certifica simplemente la residencia de una persona en un lugar concreto, **no puede supeditarse a la titularidad de la vivienda ni a**

**la posesión de documentos de estancia regular en el país.** La jurisprudencia de los tribunales superiores ha refrendado esta posición, reafirmando que las administraciones locales no pueden añadir trabas a un derecho que la legislación enmarca de forma universal.

### ***El impacto de la falta de empadronamiento en los derechos fundamentales***

El segundo gran eje de conclusiones es la cadena de exclusión que se deriva de la ausencia de inscripción en el padrón. Dicho de otro modo, cuando una persona no está empadronada, no solo está incumpliéndose la normativa municipal y estatal, sino que además se le cierra la puerta a un conjunto de derechos y servicios cuya efectividad depende de estar debidamente inscrita en el Padrón Municipal.

1. **Derecho a la salud:** El acceso a la sanidad pública se ve directamente afectado, ya que muchas comunidades autónomas exigen contar con tarjeta sanitaria para recibir atención primaria y especializada, y a su vez la tarjeta se tramita, en la mayoría de los casos, con la presentación de un certificado o volante de empadronamiento. Al negarse este, se deja a embarazadas, niños o personas con enfermedades crónicas desprotegidas, limitándolas a la atención de urgencias y dificultando la continuidad de tratamientos.
2. **Derecho a la educación:** Aun cuando la escolarización es obligatoria y universal hasta los 16 años, en la práctica muchos centros exigen el empadronamiento para formalizar la matrícula. Esto incide especialmente en los menores de familias migrantes que no pueden regularizar su situación habitacional, perpetuando la exclusión educativa y dificultando la integración de la infancia y la adolescencia migrante.
3. **Regularización administrativa y arraigo:** Para quienes se encuentran en situación irregular, demostrar tres años de estancia continuada en el país es fundamental con vistas al arraigo social. El padrón es el medio probatorio más habitual de esa residencia continuada. Negarlo, ya sea por trabas burocráticas o por discriminación, bloquea la oportunidad de iniciar un proceso de regularización, redundando en la invisibilización y precarización de las personas afectadas.
4. **Acceso a servicios financieros y bancarios:** La imposibilidad de empadronarse cierra también el acceso a cuentas bancarias, dificulta la recepción de salarios por medios formales y aboca a la economía sumergida. Este círculo vicioso potencia la exclusión, pues sin cuenta bancaria no hay cotizaciones, sin cotizaciones no hay prestaciones sociales, y así sucesivamente.
5. **Prestaciones y ayudas sociales:** Muchas de las ayudas estatales, autonómicas o municipales (como el Ingreso Mínimo Vital o los bonos de emergencia social) requieren estar empadronado. Por ende, la carencia de inscripción refuerza la

pobreza y la marginalidad, al no permitir la solicitud de los recursos diseñados para paliar necesidades básicas.

### ***El rol de los ayuntamientos y la persistencia de prácticas ilegales***

Un tercer bloque de conclusiones se centra en el papel de los ayuntamientos, que —pese a la claridad de la ley— a menudo imponen barreras injustificadas. Entre las prácticas documentadas en diferentes investigaciones y por parte del Defensor del Pueblo, destacan:

- **Exigir documentos no previstos por la ley:** Como la presentación de un contrato de alquiler o de la titularidad de la vivienda, o el NIE en vigor.
- **Delimitar “zonas” o “cupos” de empadronamiento:** Con la excusa de “no sobrecargar” determinados barrios con demasiada población migrante, lo cual es flagrantemente contrario a la ley.
- **Alegar la “superpoblación” de una vivienda:** Aunque la normativa no contempla la denegación del empadronamiento por razones de hacinamiento.
- **Restringir el acceso a citas previas:** Dilatando los plazos de manera que se vuelve casi imposible empadronarse en un tiempo razonable.
- **Negarse a empadronar en infraviviendas o asentamientos irregulares:** Desconociendo que la normativa admite pruebas alternativas de residencia, como el informe de los servicios sociales o la simple declaración responsable.

Estas actitudes municipales no solo constituyen infracciones administrativas, sino que conllevan un problema de discriminación institucional, que repercute de manera desproporcionada en las personas migrantes y, en particular, en quienes carecen de una situación administrativa regular o de una vivienda digna. En la práctica, se genera un espacio de vulnerabilidad extrema, donde el empadronamiento se convierte en un privilegio inaccesible para determinados colectivos.

### ***Racismo institucional y discriminación estructural***

La imposición de trabas al empadronamiento de personas migrantes no opera en un vacío, sino que se inscribe dentro de fenómenos más amplios de racismo institucional y de políticas de control migratorio restrictivas, que usan la documentación administrativa como herramienta de segregación. El problema va más allá de la mera aplicación técnica de la normativa: las actitudes de algunos funcionarios, la presión política o el desconocimiento deliberado de la ley generan un caldo de cultivo en el que se criminaliza al extranjero, se estigmatiza la infravivienda y se invisibiliza a quienes viven en la pobreza.

Este racismo institucional se manifiesta de forma sutil, por ejemplo, al desincentivar a los ciudadanos extranjeros a empadronarse con la insinuación de que “podrían meterse en problemas” si no tienen su documentación en regla, o al hacer creer que el ayuntamiento “está obligado a denunciar” a quien acude a empadronarse sin un permiso de residencia válido (algo que no establece la ley). Tales prácticas coartan el pleno ejercicio de derechos y perpetúan el miedo y la clandestinidad.

### ***Relevancia de la actuación de los poderes públicos y las organizaciones sociales***

El siguiente aspecto que sobresale es la importancia de la intervención de órganos como el Defensor del Pueblo y de las organizaciones de la sociedad civil (ONG, plataformas de defensa de migrantes, colectivos de barrio, etc.) para revertir estas prácticas. Gracias a sus acciones de denuncia, se han emitido informes y recomendaciones que evidencian la inobservancia de la ley por parte de ciertos ayuntamientos. Se han logrado, asimismo, sentencias judiciales que reafirman el carácter obligatorio y no discrecional del empadronamiento, presionando a las administraciones para que corrijan sus procedimientos.

No obstante, la persistencia del problema exige un mayor compromiso institucional y un refuerzo de los mecanismos de supervisión y sanción. Pese a la jurisprudencia clara, numerosos ayuntamientos siguen exigiendo requisitos ilegales, probablemente por la ausencia de consecuencias administrativas concretas o la carencia de un protocolo de sanciones efectivo. Un posible paso adelante sería la consolidación de un observatorio nacional sobre empadronamiento, la reforma de la normativa para incluir penalizaciones explícitas al incumplimiento, y la creación de canales de denuncia rápida que permitan a las personas afectadas defender sus derechos con immediatez.

### ***Experiencias exitosas y perspectivas de futuro***

Aun en este contexto adverso, existen municipios que han implementado soluciones eficaces y respetuosas de la normativa: procedimientos simplificados, oficinas móviles para empadronar en asentamientos o el uso generalizado de informes de los servicios sociales que acrediten la residencia. Estas buenas prácticas demuestran que no hay impedimento real para empadronar a quien vive sin contrato de alquiler o en situaciones habitacionales irregulares.

La introducción de domicilios administrativos para personas sin hogar o en infraviviendas es un ejemplo de políticas inclusivas que garantizan derechos y, al mismo tiempo, facilitan la gestión de datos reales de población. Esta perspectiva pone de relieve que, lejos de ser un problema, el empadronamiento de todas las personas residentes redonda en un beneficio colectivo, al permitir una correcta planificación de recursos públicos y la verificación de las necesidades reales de la comunidad.

De cara al futuro, por tanto, se perfila la necesidad de compartir, sistematizar y replicar estas experiencias positivas. A ello puede contribuir la formación específica del personal de los ayuntamientos, la sensibilización sobre el impacto de la exclusión, así como la

coordinación con organizaciones ciudadanas que puedan brindar acompañamiento a las personas migrantes en la tramitación de su alta en el padrón.

## Algunas referencias

Alianza por la Solidaridad (2022). *Empadronamiento y acceso a derechos en los asentamientos agrícolas de Huelva*. Alianza por la Solidaridad.

Andalucía Acoge (2024). *Situación de las personas residentes en asentamientos agrícolas en Andalucía: hitos desde 2023*. Andalucía Acoge

Andalucía Acoge (2023), *El padrón como barrera: discriminación institucional en Andalucía*. Andalucía Acoge.

Arendt, Hannah (2006). *Los orígenes del totalitarismo*. Alianza Editorial.

CEAR (2023). *Sin Barreras Para Nadie: personas migrantes y refugiadas en el acceso a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)*. Madrid.

Consejo de Europa (2011). *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica* (Convenio de Estambul). Estrasburgo: Consejo de Europa.

Constitución Española de 1978.

de Haas, Heine (2024). *Los mitos de la inmigración*. Ediciones Península.

Defensor del Pueblo (2020). *Informe Anual y Estudios*.

Defensor del Pueblo (2023). *Informe Anual 2022*. Madrid.

Defensor del Pueblo Andaluz (2020). *Resolución del expediente Q19/6343*.

Federación Andalucía Acoge (2022). *Guía práctica sobre empadronamiento de personas migrantes*.

Instrucción de 3 de abril de 2015 de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, sobre gestión del padrón municipal.

Instituto Nacional de Estadística (s.f.). *Padrón municipal. Definición y características*.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. *Boletín Oficial del Estado*, (313), 42166-42197.

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. *Boletín Oficial del Estado*, (71), 12611-12645.

Médicos del Mundo (2024). *III Informe de barreras al Sistema Nacional de Salud en poblaciones vulnerabilizadas*. Madrid: Médicos del Mundo.

Médicos del Mundo (2023). *Barreras en el acceso a la salud de las personas migrantes*.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. *Datos estadísticos del IMV* (2021).

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. *Secretaría de Estado de Migraciones. Circulares y directrices sobre empadronamiento y acceso a derechos sociales*.

Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

Observatorio DESC (2023). *Anuario de Derechos Sociales 2023: Empadronamiento y acceso a derechos sociales*. Barcelona: Observatori DESC.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2023). *Tendencias de la mortalidad materna 2000-2020: estimaciones de OMS, UNICEF, UNFPA, Banco Mundial y Naciones Unidas*. Ginebra: OMS.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966.

Poblet, Gabriela (2024). *Criadas de la globalización: Servicio de hogar, género y migraciones contemporáneas*. Barcelona: Icaria.

Provivienda (2025). *¿Se alquila? Racismo y segregación en el alquiler de vivienda*.

Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio. *Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales*.

Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre.

Real Decreto-Ley 7/2018, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud.

Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre, para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar familiar. *Boletín Oficial del Estado*, (216), 124464-124492.

Red Acoge (2022). *Retos de la migración en España*.

Sentencia del Tribunal Constitucional 236/2007, de 7 de noviembre.

United Nations General Assembly. (1979). *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW). New York: United Nations.