



Papeles el tiempo de los derechos

**SIN PADRÓN NO HAY DERECHOS. LOS OBSTÁCULOS
CONSCIENTES AL EMPADRONAMIENTO DE
EXTRANJEROS EN SITUACIÓN ADMINISTRATIVA
IRREGULAR¹**

**WITHOUT A CENSUS THERE ARE NO RIGHTS. THE
CONSCIOUS OBSTACLES TO THE REGISTRATION OF
FOREIGNERS IN AN IRREGULAR ADMINISTRATIVE
SITUATION**

Daríá Terrádez Salom

Investigadora Doctora Senior, Departamento de Derecho Internacional
“Adolfo Miaja de la Muela”, Universitat de València.

Palabras clave: padrón municipal, dignidad, racismo, derechos humanos, personas
extranjeras, extrema derecha

Key words: municipal register, dignity, racism, human rights, foreigners, far right

Número: 26 Año: 2026

ISSN: 1989-8797

¹ Trabajo realizado en el marco del Proyecto Prometeo de I+D+i de la Generalidad Valenciana, para Grupos de excelencia investigadora. Referencia: CIPROM/2023/24.

Comité Evaluador de los Working Papers “El Tiempo de los Derechos”

María José Añón (Universidad de Valencia)
María del Carmen Barranco (Universidad Carlos
III) María José Bernuz (Universidad de Zaragoza)
Rafael de Asís (Universidad Carlos III)
Eusebio Fernández (Universidad Carlos III)
Andrés García Inda (Universidad de Zaragoza)
Cristina García Pascual (Universidad de Valencia)
Miguel A. Ramiro (Universidad de Alcalá)
María José González Ordovás (Universidad de Zaragoza)
Jesús Ignacio Martínez García (Universidad of
Cantabria) Antonio E Pérez Luño (Universidad de
Sevilla)
Miguel Revenga (Universidad de Cádiz)
Maria Eugenia Rodríguez Palop (Universidad Carlos III)
Eduardo Ruiz Vieytez (Universidad de Deusto)
Jaume Saura (Instituto de Derechos Humanos de Cataluña)

SIN PADRÓN NO HAY DERECHOS. LOS OBSTÁCULOS CONSCIENTES AL EMPADRONAMIENTO DE EXTRANJEROS EN SITUACIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR

WITHOUT A CENSUS THERE ARE NO RIGHTS. THE CONSCIOUS OBSTACLES TO THE REGISTRATION OF FOREIGNERS IN AN IRREGULAR ADMINISTRATIVE SITUATION

Daríá Terrádez Salom

Investigadora Doctora Senior, Departamento de Derecho Internacional
“Adolfo Miaja de la Muela”, Universitat de València

Resumen: Las personas extranjeras en situación administrativa irregular acceden a determinados derechos si logran empadronarse, y esos derechos poseen una vinculación directa con la dignidad humana. La asistencia sanitaria fuera del circuito de las urgencias depende del empadronamiento, del paso de la invisibilidad a la visibilidad, aunque sea parcial. Pese a la relevancia que posee constar en el padrón municipal para poder tener una mínima vida digna, la práctica de complicar ese procedimiento, en apariencia sencillo, es muy común desde hace ya tiempo y sigue sin estar resuelta. Este trabajo pretende mostrar cómo esta práctica aún sigue plenamente vigente y sirve exclusivamente para estigmatizar desde lo público, para establecer una diferencia entre vecinos y entre los que no lo son, pese a vivir entre nosotros. La única razón para que se niegue el empadronamiento a estas personas no solo representa un incumplimiento de la normativa vigente sino también denota un racismo cada vez más palpable y tolerado.

Abstract: Foreigners in an irregular administrative situation have access to certain rights if they manage to register in the municipal census, and these rights are directly linked to human dignity. Health care outside the emergency circuit depends on registration, on the passage from invisibility to visibility, even if it is partial. Despite the relevance of being included in the municipal register to be able to have a minimum dignified life, the practice of complicating this procedure, apparently simple, has been very common for some time now and remains unresolved. This work aims to show how this practice is still fully in force and serves exclusively to stigmatize from the public sphere, to establish a difference between neighbours and between those who are not, despite living among us. The only reason for these people to be denied registration not

only represents a breach of current regulations but also denotes an increasingly palpable and tolerated racism.

En el momento de presentarse esta propuesta de comunicación, la prioridad nacional dormía aún en un cajón del partido de ultraderecha y no se habían firmado aún los vergonzosos acuerdos de gobierno en Extremadura y Aragón entre los dos partidos de la derecha y extrema derecha. Es más, ni siquiera se hablaba de introducir ese concepto de prioridad nacional en la asistencia sanitaria, algo que ya ha sucedido en sede parlamentaria. Todo ello ha hecho su aparición paralelamente al inicio de un periodo extraordinario de regularización de personas migrantes en situación administrativa irregular que ya se encuentran en España. Esta regularización extraordinaria, de acuerdo con el Preámbulo del Real Decreto 316/2026, de 14 de abril², reposa sobre dos pilares fundamentales, el del respeto a los derechos humanos y la adecuación a las recomendaciones e indicaciones del Pacto Europeo de Migración y Asilo. Pese a que *“la actuación de los poderes públicos se orienta a asegurar que todas las personas, con independencia de su origen o trayectoria migratoria, puedan ejercer sus derechos fundamentales en condiciones de igualdad, seguridad y dignidad”*³, este proceso de regularización ha sido atacado principalmente por los dos partidos situados a la derecha del arco parlamentario utilizando dos falacias de gran tamaño: que la regularización de las personas que se puedan acoger a este proceso provocará un colapso en los servicios públicos básicos y que, en el momento obtengan dicha regularización, podrán engordar el censo electoral, favoreciendo así la reelección del actual presidente del Gobierno. Dejando de lado el bajo nivel intelectual que demuestran los que defienden esas dos, y otras, falsedades, el proceso de regularización y los acuerdos de gobierno entre la derecha extrema y la extrema derecha han vuelto a poner sobre la mesa el tema del empadronamiento, que recobra su papel de obstáculo en el camino hacia unos derechos básicos para garantizar la dignidad humana. Por ello, la presente comunicación posee un claro interés; primero, por la actualidad del tema y también por la necesaria vindicación de un trato digno a las personas.

A continuación, se expondrá, brevemente, la normativa que regula el empadronamiento, para pasar a detallar los derechos a los que este procedimiento da acceso. Tras establecer el marco conceptual, se tratarán algunos casos de mala praxis en el proceso de empadronamiento para, finalmente, abordar los acuerdos de gobierno entre los dos partidos que, actualmente, propugnan no solo la prioridad nacional, sino que se han comprometido a llevar adelante una reforma del empadronamiento para impedir (sic) “su uso fraudulento”. El presente trabajo pretende mostrar que, tras un sencillo

² Real Decreto 316/2026, de 14 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, BOE núm. 92, de 15 de abril de 2026.

³ Preámbulo de la norma citada supra.

procedimiento como es el empadronamiento, pueden hallarse políticas que vulneran claramente los estándares de derechos humanos.

1. Regulación del empadronamiento, con especial referencia a las instrucciones sobre empadronamientos especiales

Para entender la envergadura de la importancia del padrón municipal, se ha de acudir a la norma que lo regula. La conocida como Ley de bases de régimen local⁴, dispone en su artículo 16, 1º que *“El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo”* y que, además, existe obligación de empadronarse para *“Toda persona que viva en España”*, tal y como se establece en el art. 15, 1º de la norma de régimen local. Incluso resulta tremendamente interesante fijar la atención en los orígenes de esta figura administrativa.

En 1823, mediante decreto de 3 de febrero, se aprobó la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias⁵, norma que marca el nacimiento del padrón (SUERO SALAMANCA, 1999). En esta regulación, se establecía que cada mes de enero se debía elaborar *“el padrón general para el gobierno y administración de su respectivo pueblo, comprendiendo en él los particulares que sean necesarios, para que sirva a los objetos de policía, de seguridad, y orden de repartimiento de contribuciones y cargas, y de los alistamientos para el Ejército permanente, y para las Milicias nacionales activa y local”*⁶. Pero antes, tal y como puntualiza GARCÍA RUIPÉREZ (2012), *“la primera norma que hace referencia a ellos apareció durante el Trienio Liberal. En concreto, por, se aprobó el primer Reglamento provisional de Policía que incluía un capítulo relativo a “De la división de los pueblos y formación de padrones”*”. En el artículo 11 de la norma de 1822 se disponía la obligación de cumplimiento anual de formar *“un padrón general, en que se anotará cada uno de los vecinos con las personas de su familia, criados y dependientes que habitan dentro de su casa o accesorias á ella, espresando en el asiento sus nombres y apellidos, patria, edad, estado, clase, oficio ó destino y tiempo de su residencia en el pueblo”*. El padrón, por lo tanto, es una herramienta que ofrece información relevante de los habitantes que residen en un municipio, pero también sirve para determinadas actividades administrativas, como la recaudación de impuestos locales. ’

⁴ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985.

⁵ Decreto de 3 de febrero de 1823. Puede consultarse en el siguiente enlace:
<https://habilitados-nacionales.com/wp-content/uploads/2020/03/1823.02.03-Decreto-XLV-Instruccion-par-a-el-gobierno-economico-politico-de-las-provincias.pdf>

⁶ Artículo 6 del Decreto de 3 de febrero de 1823.

Además de esta utilidad, lo que hay que subrayar es la obligatoriedad de inscribirse. Así queda dispuesto en el artículo 54 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio⁷, estableciendo que *“Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente”*. Por lo tanto, y adelantando los problemas que se van a comentar en el tercer punto, la obligatoriedad es clara y no depende, en absoluto, de la buena voluntad de los ayuntamientos, por lo que, siguiendo las instrucciones del Real Decreto, se debe empadronar a las personas que así lo soliciten. Es más, el Real Decreto incluye un artículo 54 bis que trata el tema del empadronamiento de extranjeros sin residencia de larga duración; este deberá, lógicamente efectuarse, pero deberá renovarse cada dos años.

Como puede verse, la obligatoriedad de empadronar a los vecinos del municipio que así lo soliciten es para nada deja la norma entrever que sea algo que quede al arbitrio de las personas encargadas del padrón ni pueda seguir otras instrucciones que no sean las establecidas en la normativa aplicable. Si bien, y como podrá verse en el tercer punto de esta comunicación, los problemas existen y seguirán existiendo, máxime cuando se han conformado pactos de formación de gobierno que exigen un cambio en la normativa de formación del padrón municipal para evitar la inscripción de extranjeros no comunitarios. Ahora bien, resulta necesario conocer, aun someramente, las consecuencias positivas de constar en el padrón, a sabiendas de que no estar equivale a no existir en el sistema, con todo lo que ello conlleva.

2. El padrón municipal: ¿puerta abierta a qué? Derechos básicos condicionados.

Si nos atenemos a lo dispuesto en el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, exactamente en su artículo 53, la inscripción en el padrón municipal *“es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo”*; puede decirse que el empadronamiento es la prueba fehaciente de que una persona pasa a tener la condición de vecino. Debido a esto, el vecino también adquiere una serie de derechos y deberes, de acuerdo con el artículo 56 de la norma mencionada anteriormente. El precepto dispone lo siguiente:

1. La condición de vecino confiere los siguientes derechos y deberes:

a) Ser elector y elegible en los términos establecidos en la legislación electoral.

b) Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes.

c) Utilizar los servicios públicos municipales en forma acorde con su naturaleza y acceder a los aprovechamientos comunales conforme a las normas aplicables.

⁷ Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, BOE núm. 194, de 14 de agosto de 1986.

d) Contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.

e) Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación con los expedientes y la documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución.

f) Pedir consulta popular en los términos previstos en la Ley.

g) Solicitar la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, así como exigirlos en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

h) Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las Leyes.

Como puede verse, los derechos y deberes, tal y como se muestra en las normas que, originariamente, iniciaron el camino para establecer un padrón de habitantes, poseen una relación directa con la exacción de tasas o la conformación de los censos electorales, entre otros asuntos. Si bien, dado que este trabajo versa sobre las malas prácticas que se realizan en relación con la inscripción en el padrón cuando se refiere a los extranjeros, independientemente de su situación administrativa, cabe puntualizar que el mismo real decreto advierte, en el punto 2 del artículo 56, que *“la inscripción de los extranjeros en el padrón municipal no constituirá prueba de su residencia legal en España ni les atribuirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España”*. A la vista de lo establecido en esta norma, los extranjeros no adquieren más derechos que los que la ley les reconozca porque, y queda meridianamente claro, la inscripción en el padrón no es prueba de residencia legal. Por ello, resulta falaz, incluso rayano en la más absoluta ignorancia, afirmar, como se está afirmando, que los extranjeros, una vez empadronados, pasan a engrosar los censos electorales.

Sí que es cierto que la inscripción en el padrón es uno de los requisitos para poder acceder a ciertas prestaciones como la solicitud de la tarjeta sanitaria, que da acceso a la cartera de servicios del sistema de salud autonómico donde se encuentre la persona. Esta posibilidad también se aplica a los extranjeros, independientemente de su situación administrativa, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud⁸. En preámbulo, el primer párrafo ya anuncia la importancia de la norma pues afirma, en relación con el derecho a la asistencia sanitaria, que *“la garantía del ejercicio de este derecho y la protección efectiva de la salud de la ciudadanía cobra aún mayor importancia cuando quienes se ven privados de una asistencia sanitaria normalizada son colectivos de una especial vulnerabilidad, amenazados por la exclusión social, como es el caso de la población extranjera no registrada ni autorizada a residir en España”*, por ello se otorga esta posibilidad a los extranjeros en situación administrativa irregular; además no hace falta

⁸ Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud, BOE núm. 183, de 30 de julio de 2018.

recordar que el derecho a la asistencia sanitaria, el derecho a la salud está íntimamente vinculado con el derecho a la vida, por lo que su reconocimiento es una obligación, no una opción⁹.

Por lo tanto, la inscripción en el padrón municipal es la puerta de entrada a determinadas prestaciones que no son sino la realización práctica de derechos fundamentales básicos para garantizar una vida digna. Por ello, resulta lamentable que se use el padrón con clara intencionalidad política y se deniegue la inscripción como medio de gestión de los flujos migratorios.

3. Malas praxis locales. Cuando la voluntad política quebranta la dignidad de la persona

En el presente apartado, y de forma muy sucinta, se van a tratar algunos ejemplos de malas praxis que se llevan a cabo en los ayuntamientos cuando las personas extranjeras acuden a solicitar su inscripción en el padrón municipal. Para ello, se van a utilizar dos informes muy recientes, ambos son de finales de 2025, elaborados en España, y que analizan las consecuencias de la falta de empadronamiento en distintos colectivos, especialmente en el de las personas migrantes en situación administrativa irregular.

El primero de ellos es el elaborado conjuntamente por AIPHYC (Asociación intercultural de profesionales del hogar y los cuidados), CIEs NO, CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado), CEPAIM, ELCHE ACOGE, MPDL (Movimiento por la Paz), REGURALIZACIÓN YA - UNIDAD MÓVIL DE ATENCIÓN A PERSONAS MIGRANTES, RUMIÑAHUI y VALÈNCIA ACULL. El III Balance anual sobre discriminación cotidiana y xenofobia en València tiene como objetivo detallar todos los incidentes discriminatorios, xenófobos y racistas que las distintas entidades que lo elaboran han ido recogiendo durante el año. Obviamente, uno de los temas recurrentes es el relativo a los numerosos obstáculos con los que se encuentran las personas migrantes a la hora de solicitar la inscripción en el padrón municipal, en este caso en el ayuntamiento de Valencia.

⁹ Véase la Observación General 14 (2000): El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). En su punto 3 afirma lo siguiente: *“El derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos, que se enuncian en la Carta Internacional de Derechos, en particular el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación. Esos y otros derechos y libertades abordan los componentes integrales del derecho a la salud”*. No cabe duda alguna de que el derecho a la salud, su reconocimiento y garantía, no debe ser una opción ni cabe plantearse si se aplica o no, es una obligación.

A modo de ejemplo, y en relación con el empadronamiento especial¹⁰, *“se han observado deficiencias y errores en la información que se facilita en el Ayuntamiento de València a las personas que piden orientación sobre cómo realizar la solicitud de empadronamiento especial. Se han registrado situaciones en las que el personal técnico, al asesorar, pide a la persona interesada datos de carácter personal que no resultan relevantes para el trámite y que además atentan contra su intimidad”*. Estas entidades denuncian también que, en algunos casos, se ha facilitado información desalentadora, para que la persona solicitante desista, como por ejemplo en el caso de los empadronamientos especiales; así *“Esto ocurre especialmente cuando el personal del Ayuntamiento desaconseja marcar la casilla “Sin domicilio fijo”, alegando que siempre es denegada, a pesar de ser un supuesto reconocido y amparado por la normativa vigente”*. Estos dos ejemplos son acciones claramente irregulares, realizadas hacia unos colectivos en concreto y que no solamente vulneran la normativa sobre la inscripción en el padrón municipal, sino que atentan contra la dignidad de las personas al obstaculizar un procedimiento que abre la puerta al disfrute de derechos como el derecho a la educación o el derecho a la atención sanitaria, en resumen, derechos sociales fundamentales.

En otro informe, elaborado por la Coordinadora Estatal “Padrón por Derecho”¹¹, se pone de manifiesto la gravedad de no permitir el acceso al padrón municipal, pues afecta a derechos como la asistencia sanitaria. En concreto, denuncian que *“En los últimos tres años 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. 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”*.

Por último, este mismo informe, manifiesta que estas prácticas, irregulares a todas luces, vienen respaldadas por ayuntamientos situados en municipios donde la extrema derecha impone sus teorías xenófobas y racista, utilizando el padrón como instrumento de gestión de la migración. A modo de ejemplo, cita el caso del ayuntamiento de Burgos que, en 2024, propuso aplicar varias medidas de control del padrón municipal, para “evitar fraudes”; entre otras medidas, se propuso *“la creación de un buzón de denuncias anónimas para que los vecinos pudieran informar sobre supuestos empadronamientos irregulares, y la negación de*

¹⁰ 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, BOE núm. 122, de 02 de mayo de 2020; permite efectuar la inscripción en infraviviendas e, incluso, “que pueda y deba recurrirse a un «domicilio ficticio» en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida de los Servicios Sociales correspondientes”.

¹¹ Red de organizaciones cuyo objetivo es luchar por la garantía del derecho al empadronamiento de personas en situación de vulnerabilidad en España. El informe, *“El derecho a tener derechos. Informe sobre las barreras en el acceso al empadronamiento en el estado español. Cuando el empadronamiento se vuelve trinchera”* fue presentado en febrero de 2026. Puede consultarse en este enlace: <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/derecho-acceso-empadronamiento>

empadronamiento en viviendas consideradas "ilegales", "insalubres" o "sobreocupadas", lo que muestra patentemente “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”.

Estas prácticas, que no son nada nuevo, señalan el camino hacia, como bien dice el informe, un uso restrictivo del padrón en consonancia con los discursos de la extrema derecha vinculando inmigración con inseguridad ciudadana y fraude.

4. Los acuerdos de gobierno de la derecha y la extrema derecha, con especial mención al acceso a los derechos básicos de los extranjeros

Muy brevemente, se ha de señalar que, en los pactos firmados por los partidos de derecha y extrema derecha en las comunidades autónomas de Extremadura y Aragón, se ha acordado, entre otras medidas, la “*Reforma del padrón municipal para combatir el fraude y la ocupación ilegal. Se exigirá al Gobierno de España la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, con el objetivo de impedir el uso fraudulento del padrón municipal*”. El párrafo es idéntico en ambos documentos y lo único que varía es el plazo que se han dado para hacer efectiva la medida. Ahora bien, sí que existe una diferencia sustancial que, posiblemente, los autores de tan magnánimos textos no hayan detectado; en relación con el padrón, los de Extremadura sitúan estas medidas en la parte dedicada a la inmigración. En cambio, los aragoneses, posiblemente ya superada la timidez extremeña, las sitúan en la parte de seguridad, una vinculación dolosa de inmigración y delincuencia. Ambos, además, oficializan crear una oficina antifraude para detectar padrones falsos que puedan permitir “*el acceso indebido a ayudas públicas, vivienda protegida y prestaciones sociales*”. No puede ser más claro el tono maniqueo de los pactos de gobierno que están en vigor en ambas comunidades y que legarán a otras.

Sin entrar en la más que dudosa legalidad, no solo de esta medida, sino de los acuerdos completos, vemos cómo se ha plasmado por escrito un uso fraudulento del padrón por utilizarlo con claros objetivos políticos que abocarán a muchas personas a no poder disfrutar de derechos que les están garantizados, no por estar empadronados, sino por ser personas. Así, y si estas medidas prosperan, junto con la infame, y seguramente inconstitucional, “prioridad nacional”, estaremos ante el desmantelamiento de nuestro Estado social y democrático de derecho. Puede que esto último parezca algo exagerado, pero plasmar por escrito medidas que atentan contra los más básicos derechos y, obviamente, contra el derecho internacional de los derechos humanos, es lanzar un proyectil a la línea de flotación de nuestra democracia.