
This is the **published version** of the bachelor thesis:

El Bouziani El Othmani, Mariam. *El empadronamiento como derecho administrativo : entre la regulación legal y su aplicación práctica*. Treball de Final de Grau (Universitat Autònoma de Barcelona), 2026 (Dret). 50 pàg.

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/331970>

under the terms of the  license.

TRABAJO DE FINAL DE GRADO

FACULTAD DE DERECHO

UAB
**Universitat Autònoma
de Barcelona**

EL EMPADRONAMIENTO COMO DERECHO ADMINISTRATIVO:

ENTRE LA REGULACIÓN LEGAL Y SU APLICACIÓN PRÁCTICA

AUTORA: MARIAM EL BOUZIANI EL OTHMANI

**DOBLE GRADO EN DERECHO Y ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE
EMPRESAS**

TUTORA: ROSER MARTÍNEZ QUIRANTE

13 DE MAYO DE 2026

*El empadronamiento no es un mero instrumento de registro administrativo,
sino la puerta de acceso al ejercicio efectivo de los derechos sociales.*

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo analizar la figura del empadronamiento en España, especialmente en el contexto práctico y en su aplicación por parte de las administraciones locales. Para ello, se examinarán los principales problemas que hay entorno a esta figura, y la respuesta ofrecida por los distintos tribunales. Con carácter previo, se aborda el estudio de la normativa vigente, fundamentalmente la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, y el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, de la doctrina y la jurisprudencia aplicable.

El estudio se centra en la existencia de una brecha entre la regulación legal del padrón municipal y su aplicación por parte de las administraciones, poniendo de manifiesto ciertas prácticas administrativas que dificultan el acceso al empadronamiento

Por último, se concluye que el empadronamiento no constituye un trámite administrativo, sino un elemento esencial para el ejercicio efectivo de derechos, cuya limitación o denegación puede generar situaciones de exclusión jurídica y social.

Palabras clave: *empadronamiento, padrón municipal, derecho subjetivo, derecho administrativo, Tribunal Supremo, Defensor del pueblo.*

ABSTRACT

This dissertation aims to analyse the institution of municipal registration (“empadronamiento”) in Spain, with particular attention to its practical application by local administrations. To this end, it examines the main problems surrounding this institution, as well as the responses provided by the different courts. Prior to this, the study addresses the applicable legal framework, primarily Law 7/1985, of 2 April, on the Regulation of Local Government Bases (as amended by Law 4/1996, of 10 January, and Royal Decree 1690/1986, of 11 July, doctrine, and case law.

The analysis focuses on the existence of a gap between the legal regulation of the municipal register and its practical implementation by public administrations, highlighting certain administrative practices that hinder access to registration.

Finally, the study concludes that municipal registration is not merely an administrative procedure, but an essential element for the effective exercise of rights, whose limitation or denial may lead to situations of legal and social exclusion.

Keywords: *municipal registration, population register, subjective right, administrative law, Supreme Court, Ombudsman.*

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Justificación del tema.....	1
1.2. Objetivos del trabajo	2
1.3. La problemática actual del empadronamiento en España.....	2
1.4. Metodología y estructura del trabajo	3
2. EL PADRÓN MUNICIPAL COMO INSTITUCIÓN ADMINISTRATIVA	4
2.1. Concepto jurídico del padrón municipal.....	4
2.2. Naturaleza jurídica del padrón	5
2.3. Evolución histórica del empadronamiento en España	8
2.4. Marco normativo.....	9
2.5. Gestión, contenido y organización.....	10
3. EL EMPADRONAMIENTO COMO DERECHO ADMINISTRATIVO	
SUBJETIVO.....	12
3.1 Los límites del derecho al empadronamiento	15
4. PROBLEMAS ACTUALES EN EL EMPADRONAMIENTO EN ESPAÑA.....	17
4.1. Denegaciones indebidas y empadronamiento restrictivo.....	17
4.2. Empadronamiento ficticio y prácticas fraudulentas.....	19
4.3. Desigualdad en la aplicación de la normativa y el uso indebido del padrón	21
4.4. El empadronamiento de personas sin domicilio fijo.....	23
5. CONSECUENCIAS DEL NO EMPADRONAMIENTO	27
5.1 Acceso a la sanidad.....	27
5.2 Acceso a la educación.....	28
5.3 Servicios sociales y ayudas públicas.....	29
5.4 Empadronamiento y procedimientos de extranjería	31

6. PROPUESTAS DE MEJORA Y REFLEXIÓN FINAL	33
6.1 Propuesta de mejora.....	33
6.2 Reflexión personal	34
7. CONCLUSIONES.....	36
8. FUENTES CONSULTADAS.....	39
Bibliografía	39
Fuentes normativas e iniciativas parlamentarias.....	40
Jurisprudencia y otras resoluciones	42
Prensa y medios de comunicación	43

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Justificación del tema

El empadronamiento, en cuanto acto que posibilita la inscripción en el padrón municipal, y este como registro administrativo de la residencia habitual, desempeñan un papel fundamental en la relación entre la ciudadanía y las administraciones públicas, constituyendo uno de los registros administrativos con más relevancia en el sistema jurídico español. Puesto que, tienen efectos sobre muchas situaciones que afectan a los derechos de las personas: desde el acceso a la sanidad o educación al ejercicio del derecho de sufragio.

García Ruipérez¹ pone de manifiesto la evolución del padrón municipal que ha pasado de ser una herramienta administrativa y estadística a un instrumento con efectos jurídicos importantes cambiando la tipología documental y su valor.

Dada la relevancia que ha ido adquiriendo esta figura a lo largo de los años, se han generado muchos debates estos últimos años, por las dificultades prácticas que hay a la hora de aplicar el derecho. Han surgido prácticas restrictivas que dificultan el empadronamiento a ciertos colectivos, muchos de ellos vulnerables.

En este contexto, el análisis y estudio de una figura tan significativa como es el padrón municipal y el derecho que lo rodea, es de gran importancia dentro del derecho administrativo, ya que permite ver los límites en la actuación de las administraciones locales y la necesidad de garantizar los derechos de la población.

¹ García Ruipérez, M.2012. El empadronamiento municipal en España: evolución legislativa y tipología documental. *Documenta & Instrumenta*, 10: 45-86. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4461305>

1.2. Objetivos del trabajo

Los objetivos de este trabajo surgen en gran parte para entender la problemática actual existente en relación con el empadronamiento en España. Para ello, en primer lugar, se examina la naturaleza jurídica del padrón municipal como institución administrativa, la normativa vigente y la evolución histórica que ha tenido, para entender mejor el funcionamiento de este instrumento administrativo.

En segundo lugar, se analizará el empadronamiento como derecho administrativo subjetivo, examinando su titularidad, el contenido y las obligaciones de este derecho.

En tercer lugar, a partir de la jurisprudencia existente se identificarán los problemas que surgen en la práctica en torno al padrón y las dificultades que hay para empadronarse en muchos casos.

Por último, se estudiarán las consecuencias que tiene el no empadronarse analizando varios derechos relevantes. Y se finalizará con las conclusiones y una reflexión personal sobre este derecho.

1.3. La problemática actual del empadronamiento en España

En los últimos años el empadronamiento ha adquirido gran relevancia y ha provocado distintos debates a su alrededor. Lo que a simple vista se considera un trámite administrativo más, se ha convertido en un elemento clave, dado que es la puerta a ciertos derechos importantes para la población.

La problemática actual no reside en la falta de regulación, sino en la distancia existente entre lo que establece el ordenamiento jurídico y su aplicación práctica. La normativa señala que el único requisito es la residencia efectiva en el municipio, independientemente de otros elementos como la situación administrativa o de si es titular de la vivienda. Pese a ello, muchos ayuntamientos exigen elementos no previstos legalmente.

Por lo tanto, un procedimiento reglado se convierte en un trámite condicionado por criterios que varían según el municipio dejando de depender únicamente de la situación de hecho, que es la residencia.

La problemática en torno a esta figura no es reciente. En la monografía que se analizará a lo largo de este trabajo elaborada por Zarauz para Ararteko en 2007², ya advertía de la importancia del padrón en cuanto al acceso a los derechos, señalando que su denegación o restricción tendría consecuencias directas sobre ellos.

En este contexto, y debido a la importancia que tiene y las dificultades existentes para acceder a la inscripción han surgido prácticas irregulares alrededor de este derecho, como la venta en un mercado ilegal o la falsificación de documentos oficiales para la obtención de certificados de empadronamiento. Estas prácticas llevadas a cabo tanto por particulares como por redes organizadas convierten un derecho administrativo en un objeto de compra y venta.

1.4. Metodología y estructura del trabajo

El presente trabajo ha sido elaborado utilizando una metodología de carácter jurídico-dogmática basada en el análisis e interpretación de la normativa aplicable (texto constitucional, legislación estatal y reglamentaria), así como el estudio de la jurisprudencia relacionada con el derecho al empadronamiento y el padrón municipal, y las resoluciones del Defensor del Pueblo. Al mismo tiempo, se ha tenido en cuenta la doctrina más relevante como Pastrana³ o Mariano García Ruperéz. Además de, informes de organizaciones no gubernamentales.

Estas fuentes han sido encontradas en bases de datos, como la biblioteca de la Universidad Autónoma, Dialnet o Vlex. Para la búsqueda de la jurisprudencia se ha utilizado el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).

² Zarauz, J. 2007. *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko. https://ararteko.eus/sites/default/files/2021-12/0_528_1.pdf

³ Pastrana Herrera, V. 2025 “Empadronamiento: obligación legal incumplida y difícil de exigir”. *Documentación Social* 20. <https://documentacionsocial.es/20/en-marcha/empadronamiento-obligacion-legal-incumplida-y-dificil-de-exigir/>

2. EL PADRÓN MUNICIPAL COMO INSTITUCIÓN ADMINISTRATIVA

2.1. Concepto jurídico del padrón municipal

El padrón municipal que viene definido en los artículos 16 de la Ley 7/1985 de 02 de abril, Reguladora de las bases del Régimen Local⁴ (en adelante, LRBRL), y en su artículo 53 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales⁵ (en adelante RPDTEL), como un:

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. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.

De esta definición, se destaca la función principal de acreditar y comprobar la residencia habitual del individuo, además de conocer la población del municipio.

Por lo tanto, se observan dos puntos de vista. La perspectiva del individuo que se registra para obtener la vecindad del municipio donde reside. Y la de la Administración que le permite conocer la población de un municipio para fines organizativos, estadísticos, entre otros.⁶

⁴ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 80, de 3 de abril de 1985. <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con>

⁵ Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 194, de 14 de agosto de 1986. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1986/07/11/1690/con>

⁶ Zarauz, J. 2007. *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko. https://ararteko.eus/sites/default/files/2021-12/0_528_1.pdf

Tal y como señalan los autores Juli Ponce Solé y Amaya Orio Sallent⁷, y alejándose de la definición estricta de la ley, el padrón, además de configurarse como un registro administrativo, puede entenderse como “*una fotografía de la realidad municipal*”.

2.2. Naturaleza jurídica del padrón

Una vez definido el concepto, es necesario analizar la naturaleza jurídica de este, para entender su funcionamiento y las obligaciones que genera tanto a los ciudadanos como a la Administración Pública.

En primer lugar, tiene un carácter obligatorio y sancionable. El artículo 15 de la LRBRL establece lo siguiente:

Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.

Esta idea, viene reforzada por la potestad sancionadora que tiene la Administración. Esta se ve reflejada en el artículo 107 del RPDTEL que determina que elementos como la negativa a llenar las hojas de inscripción o incluir datos falsos serán sancionadas de acuerdo con la normativa del régimen local.

En segundo lugar, la naturaleza del registro es de carácter administrativo, puesto que, tal y como dispone el artículo 17.1 de la LRBRL:

⁷ Ponce Solé, J.; & Sallent Amaya, O.2023. *El derecho a ser empadronado y la buena administración*. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya. https://www.sindicatureslocals.cat/assets/files/2023/2023-06-12-MONOGRAFIA-EMPADRONAMIENTO-DEF_OPT.pdf

La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.

Por lo tanto, se refleja que la competencia es obligatoria y exclusiva de los ayuntamientos. Asimismo, el artículo 16 de la misma ley determina que los datos se consideran prueba de residencia, y que las certificaciones expedidas se consideran documentos públicos y fehacientes, de esta manera, cualquier procedimiento que necesite la acreditación de un domicilio se basará en la información de este registro administrativo.

No obstante, y como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 566/2026⁸ la función acreditativa no tiene carácter absoluto, la jurisprudencia pone de manifiesto que la inscripción no es suficiente por sí sola para acreditar la residencia efectiva cuando existen indicios que la cuestionan, tratándose de una presunción “iuris tantum”.

En tercer lugar, y en relación con lo anterior, el padrón tiene una naturaleza de registro protegido, aunque tenga un carácter público y administrativo. El artículo 53.3 del RPDTEL establece:

En todo caso, el padrón municipal está sujeto al ejercicio, por parte de los vecinos, de los derechos regulados en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

⁸ Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Sala de lo Social. Sentencia núm 566/2026, de 13 de abril de 2026.
<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/86837d04b057b277a0a8778d75e36f0d/20260421>

De esta manera, la información que contiene el padrón está sujeta a las distintas normativas de protección de datos, que prohíben la cesión de la información, y solo la admite cuando sea estrictamente necesaria para el ejercicio de competencias de la Administración cuando la residencia sea un dato relevante (Art. 16.3 LRBRL).

Finalmente, esta figura es constitutiva de la condición de vecino (Art.15 LRBRL) que se adquiere en el momento de la inscripción y que permite al ciudadano ser sujeto de derechos y deberes en el ámbito local. El artículo 18.1 LRBRL señala los derechos y deberes que son:

1. Son derechos y deberes de los vecinos:

- a) Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.*
- b) Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal.*
- c) Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables.*
- 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 a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución.*
- f) Pedir la consulta popular en los términos previstos en la ley.*
- g) Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.*
- h) Ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70 bis.*
- i) Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes.*

2.3. Evolución histórica del empadronamiento en España

Para elaborar este apartado sobre la evolución histórica del empadronamiento en España se ha utilizado como fuente exclusiva el estudio realizado por Mariano García Ruipérez⁹. Que nos desarrolla como la figura del empadronamiento ha pasado de ser un instrumento de control fiscal y militar a un registro administrativo de gestión pública.

Durante la etapa del Antiguo Régimen que va desde la Baja Edad Media hasta finales del siglo XVIII los distintos recuentos de la población que se hacían con denominaciones como “catastros”, “vecindarios” entre otros, responden a necesidades militares o hacendísticas (repartimiento de tributos entre los llamados “pecheros”).

Tras esta etapa, el cambio se produce a finales del siglo XVIII con el régimen liberal decimonónico, y sobre todo, con el censo de Godoy (1797) que por primera vez se busca averiguar los motivos que impedían el desarrollo de la agricultura, la industria y el comercio a partir de conocer la situación demográfica existente, alejándose de las necesidades militares que tenían anteriormente.

Posteriormente, mediante el Decreto de 23 de junio de 1813 y con el gobierno de Cádiz, surgió la obligación de recoger datos trimestrales con los nacimientos, matrimonios y defunciones.

El sistema actual nace en 1823 donde el Decreto de 3 de febrero de 1823, contempló por primera vez la formación de un censo de población.

Y con la normativa de 1824, se introdujeron las “hojas de matrícula” familiares y el registro en libros, como medidas de seguridad y orden público. Otro momento clave, es con el Real Decreto de 14 de marzo de 1857, que ordenó hacer el “censo verdadero” realizando un empadronamiento en un solo día en todo España.

⁹ García Ruipérez, M.2012. El empadronamiento municipal en España: evolución legislativa y tipología documental. *Documenta & Instrumenta*, 10: 45-86. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4461305>

Seguidamente, a partir de la Ley municipal del 20 de agosto de 1870, se inaugura el periodo de padrones quinquenales, Esta ley obligó a realizar un nuevo empadronamiento cada 5 años y rectificaciones anuales para recoger los posibles cambios o alteraciones. Además, definió el padrón como un “instrumento solemne, público y fehaciente”.

Este sistema se mantuvo con los reglamentos siguientes del 1924 y 1952 añadiendo pequeñas modificaciones como la introducción del control de la Comisión Municipal Permanente del Reglamento de 1924.

Finalmente, la transformación definitiva al sistema actual se encuentra en la ley 4/1996 que elimina las renovaciones quinquenales y crea un padrón continuo.

2.4. Marco normativo

La regulación actual del padrón municipal se encuentra en un conjunto de normas estatales de diferente rango que se complementan entre sí.

En primer lugar, se encuentra la Constitución Española de 1978¹⁰ que proporciona el contexto jurídico en el que debe entenderse la función del padrón sin regular de forma expresa.

En segundo lugar, la norma cabecera es la Ley 7/1985, de 2 de abril (LRBRL), en su redacción dada por la Ley 4/1996¹¹. Sus artículos del 15 al 18 constituyen la regulación fundamental del padrón. Estableciendo elementos como la obligatoriedad de inscripción, el contenido del padrón, su formación, mantenimiento y revisión. Además, de describir los derechos y deberes de los vecinos.

En tercer lugar, otra norma fundamental es el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. Este reglamento establece en sus artículos los criterios para la inscripción, la

¹⁰Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

¹¹Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 14, de 16 de enero de 1997. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1996/12/20/2612>

modificación y la baja padronal, junto con, los derechos y deberes de la condición de vecino, entre otros.

Finalmente, cabe destacar las distintas resoluciones del Instituto Nacional de Estadística, concretamente la Resolución del INE de 4 de julio de 1997¹² y la Resolución de 29 de abril de 2020¹³, que permiten unificar y concretar la práctica de las leyes y reglamentos por parte de los ayuntamientos municipales.

2.5. Gestión, contenido y organización

La gestión del padrón corresponde a los ayuntamientos, tal y como establece el artículo 17 LRBRL citado anteriormente.

Por lo que hace la organización el artículo 140 CE establece lo siguiente:

La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto

¹² 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. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 122, de 2 de mayo de 2020. [https://www.boe.es/eli/es/res/2020/04/29/\(5\)/con](https://www.boe.es/eli/es/res/2020/04/29/(5)/con)

¹³ Resolución de 21 de julio de 1997, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del padrón municipal. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 177, de 25 de julio de 1997. [https://www.boe.es/eli/es/res/1997/07/21/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/res/1997/07/21/(1))

La garantía constitucional que muestra el artículo 140 otorga a las entidades locales cierta autonomía en cuanto a la actuación, siempre y cuando se respeten los límites establecidos en la normativa estatal.

Respecto, al contenido necesario para la inscripción padronal viene establecido en el artículo 16.2 LRBRL:

- a) Nombre y apellidos
- b) Sexo
- c) Domicilio habitual
- d) Nacionalidad
- e) Lugar y fecha de nacimiento
- f) Número de documento nacional de identidad o documento equivalente para extranjeros
- g) Certificado o título escolar o académico
- h) Otros datos necesarios para elaborar el censo electoral

3. EL EMPADRONAMIENTO COMO DERECHO ADMINISTRATIVO SUBJETIVO

Antes de determinar si el derecho al empadronamiento es un derecho subjetivo, es imprescindible precisar qué se entiende por ello en el Derecho Administrativo.

El autor Sánchez Morón¹⁴ ha definido el derecho subjetivo como el poder que tiene una persona para exigir a la Administración una conducta determinada, que puede consistir en dar, hacer o no hacer, y tener la posibilidad de hacerla valer ante los tribunales. De esta definición, se extraen 3 elementos que deben concurrir para afirmar la existencia de un derecho subjetivo administrativo; la titularidad, un contenido reglado y exigible, y una garantía jurisdiccional.

A continuación, se va a analizar si la configuración del empadronamiento en la LRBRL y en el RPDT, cumple con los 3 requisitos del derecho subjetivo administrativo:

a) Titularidad:

La titularidad de este derecho viene regulada en el artículo 15 de la LRBRL, y corresponde a todas las personas que residen habitualmente en un municipio concreto. Este enunciado no distingue entre nacionalidad ni situación administrativa del individuo. Tanto españoles como extranjeros que vivan en territorio español tienen el deber y derecho a ser empadronados.

Esta afirmación se basa en lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 6.3 de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y

¹⁴ Sánchez Morón, M. (1980) La participación del ciudadano en la Administración pública. Centro de Estudios Constitucionales.

su integración social¹⁵, que indica que los Ayuntamientos incorporarán al padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio.

Por lo tanto, la titularidad se vincula a la residencia efectiva en el municipio, y no con la nacionalidad ni con la situación administrativa de la persona. Teniendo un carácter universal.

b) Contenido exigible y reglado:

El contenido del derecho al empadronamiento es la inscripción padronal. Así pues, surge el deber jurídico de los ayuntamientos de inscribir a las personas que residen en su municipio.

La obligación recogida en el artículo 15 LRBRL, de inscribirse en el padrón, implica la obligación de la administración local a tramitar dicha inscripción y resolver cuando concurra el presupuesto material de residencia efectiva.

Esta interpretación ha sido respaldada por la doctrina. En particular, Zarauz¹⁶ señala que frente a la obligación del ciudadano existe una obligación administrativa de proceder al empadronamiento cuando se acredita la residencia. En la misma línea el Defensor del Pueblo Andaluz¹⁷ ha afirmado que la obligación de empadronarse debe ir acompañada de la correlativa obligación administrativa de empadronar, cuando se compruebe que se reside en el domicilio.

¹⁵ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 10, de 12 de enero de 2000. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con>

¹⁶ Zarauz, J. 2007. *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko. https://ararteko.eus/sites/default/files/2021-12/0_528_1.pdf

¹⁷ Defensor del Pueblo Andaluz. 2024. Resolución formulada en la Queja núm. 24/4217, Pedimos al Ayuntamiento de Lucena del Puerto que empadrone a las personas residentes en asentamientos chabolistas, de 22 de julio de 2024. <https://defensordelpuebloandaluz.es/pedimos-al-ayuntamiento-de-lucena-del-puerto-que-empadrone-a-las-personas-residentes-en>

Asimismo, el contenido del derecho se caracteriza por el carácter reglado de la actuación administrativa. La Administración carece de margen de discrecionalidad en el momento de la inscripción si se confirma la residencia habitual. Así lo confirma la Resolución de 2020 de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local y el Instituto de Estadística¹⁸, al señalar que la exigencia de documentación tiene como única finalidad comprobar la veracidad de los datos, y que cuando se confirma la residencia no se pueden imponer requisitos adicionales.

c) Garantía jurisdiccional:

Un derecho subjetivo sin garantía jurisdiccional es vacío.

El artículo 24 CE, reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva, lo que implica la posibilidad de impugnar ante los tribunales las actuaciones administrativas que vulneren el derecho a la inscripción padronal.

La garantía jurisdiccional en el derecho de empadronamiento se manifiesta en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Común de las Administraciones Públicas, que establece el deber de resolver en un plazo máximo de tres meses, sino se estima la solicitud por silencio administrativo positivo.

Esta afirmación también se encuentra en el artículo 13 de la Resolución del INE y la DGCA de 17 de febrero de 2020, que señala *“Si el Ayuntamiento no notifica dentro de los tres meses la resolución estimando o desestimando la solicitud, operará el silencio positivo y el ciudadano*

¹⁸ 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. *Boletín Oficial del Estado*, núm.122, de 2 de mayo de 2020. [https://www.boe.es/eli/es/res/2020/04/29/\(5\)/con](https://www.boe.es/eli/es/res/2020/04/29/(5)/con)

quedará a todos los efectos empadronado en ese municipio (artículo 24 de la Ley 39/2015), desde la fecha de su solicitud”.

Al mismo tiempo, cuando el Ayuntamiento resuelve negativamente, debe motivar la resolución conforme el artículo 35.1.a) de la LPACAP¹⁹.

Por otro lado, el artículo 52.1 de la LRBRL señala que se puede impugnar mediante recurso de reposición, o bien directamente delante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo competentes por razón de territorio.

En definitiva, el derecho al empadronamiento cuenta con una garantía jurisdiccional que lo configura como derecho administrativo exigible frente a la Administración.

Finalmente, el análisis llevado a cabo de los 3 elementos que definen un derecho subjetivo se afirma que el empadronamiento reúne todos los requisitos de la doctrina administrativa para ser un derecho subjetivo de naturaleza pública.

3.1 Los límites del derecho al empadronamiento

Después de determinar la naturaleza del empadronamiento como derecho subjetivo, es necesario analizar sus límites y qué puede exigir legítimamente la Administración para la inscripción.

El artículo 15 de la LRBRL explicado anteriormente, establece que el único requisito es la residencia habitual en el municipio. El artículo 59.2 del RD 1690/1986 permite al Ayuntamiento comprobar los datos, exigiendo documentos como un título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos, tal y como señala el enunciado del

¹⁹ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 236, de 2 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>

artículo, pero la finalidad es la de verificar el domicilio indicado y no debe interpretarse como un requisito para acceder al empadronamiento, son dos elementos distintos.

Es decir, la ausencia de un título que confirme el domicilio no puede ser motivo de denegación si se puede acreditar la residencia por otros medios.

En particular, la Sentencia 5385/2018²⁰ declara que las instrucciones municipales no pueden introducir exigencias no previstas en la normativa estatal, que generan un trato discriminatorio o desproporcionado, delimitando de esta manera los límites de la actuación de la Administración.

No obstante, la jurisprudencia también ha admitido determinados límites vinculados al empadronamiento, cuando estos tengan cobertura en la normativa estatal. Un caso claro es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía número 11133/2021, de 9 de abril de 2021 ²¹ que consideró válida la exigencia de un visado para empadronar a ciertos menores extranjeros al encontrar amparo en el artículo 16.2 de la Ley 7/1985, y la actuación administrativa no ha sido arbitraria.

En consecuencia, el único requisito legítimo para la inscripción padronal es la residencia habitual en el municipio, y la exigencia de documentación adicional solo puede utilizarse para probar el domicilio y no como requisito excluyente. No obstante, la jurisprudencia también ha admitido determinadas exigencias adicionales cuando estas tienen cobertura en la normativa estatal y responden a finalidades legalmente previstas.

²⁰ Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia núm. 5385/2018, de 28 de diciembre de 2018. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/45b70d3f066371a6/20190213>

²¹ Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia núm. 11133/2021, de 9 de abril de 2021. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/f3ac1d6089c7f22d/20211124>

4. PROBLEMAS ACTUALES EN EL EMPADRONAMIENTO EN ESPAÑA

Tal y como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, existe una normativa clara que regula la figura del padrón municipal. No obstante, el acceso a este se ha convertido en muchos casos en un proceso complejo, marcado por exigencias documentales no previstas en la normativa o en una aplicación desigual por parte de las Administraciones locales.

Por ello, resulta necesario analizar los principales problemas que se plantean en la actualidad a partir del estudio de casos concretos, utilizando como base la jurisprudencia. De este modo, se examinarán distintas situaciones problemáticas que han sido objeto de pronunciamiento por los tribunales. Esto permitirá comprender las dificultades en la práctica y la respuesta jurídica que se ha dado.

4.1. Denegaciones indebidas y empadronamiento restrictivo

Uno de los principales problemas en torno al empadronamiento, es la denegación de este por criterios no previstos legalmente. Muchas veces en distintos ayuntamientos, el acceso a esta figura esencial viene condicionado por presentar documentos no previstos en la normativa como títulos de propiedad o contratos de arrendamiento.

La jurisprudencia afirma claramente que el empadronamiento se vincula exclusivamente a la residencia efectiva de la persona. Un ejemplo claro es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana número 32/2023, de 7 de febrero²², donde se analiza el caso de la denegación de un empadronamiento al no disponer de un título que acredite la titularidad o un contrato de arrendamiento.

²² Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia núm. 32/2023, de 7 de febrero de 2023.
<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/33b8eea15e329c5ca0a8778d75e36f0d/20230320>

En este sentido en la sentencia se deja claro que el empadronamiento no puede depender de tener un contrato o ser propietario de la vivienda ya que *“las normas de aplicación no imponen como requisito para causar el alta en un determinado Padrón que el inmueble donde se resida habitualmente, deba ser propiedad del solicitante, que medie contrato de arrendamiento entre propietario y el inquilino solicitante o acredite cualquier otro título de ocupación”*.

En consecuencia, el Tribunal reconoce el derecho a la interesada a ser empadronada, dejando claro que la función principal de esta figura es constatar la residencia real del individuo.

Este supuesto constituye un claro ejemplo de denegación indebida o empadronamiento restrictivo, porque el ayuntamiento está pidiendo requisitos que la ley no exige. En concreto, exige un título jurídico de la vivienda, cuando la inscripción solo depende de si la persona reside allí o no. El Ayuntamiento está yendo más allá de sus competencias comprobando si la ocupación de la vivienda es legal o no, cuando tiene que comprobar si la residencia es real. Dificultando el acceso al padrón de forma injustificada.

Al mismo tiempo, la Resolución 00774/2025, de 5 de mayo²³, del Tribunal Administrativo de Navarra, es importante para mostrar que en la práctica algunos ayuntamientos imponen obligaciones no consideradas en la ley. En este caso, el ayuntamiento de Pamplona impuso la obligación de ir cada 15 días para comprobar que una persona sin hogar seguía residiendo en el municipio.

El Tribunal considera que esta condición para el empadronamiento no está prevista en la ley y que constituye una carga adicional, puesto que ninguna normativa habilita a la Administración estas obligaciones para mantener la inscripción padronal. En consecuencia, el Tribunal reafirma que la Administración no puede imponer requisitos adicionales que no estén recogidos en la ley, ya que supondría una vulneración del principio de legalidad.

²³ Tribunal Administrativo de Navarra. Resolución núm. 00774/2025, de 5 de mayo de 2025. <http://vlex.es/vid/resolucion-n-00774-25-1087650345>

En definitiva, tanto la sentencia como la resolución ponen de manifiesto la tendencia de algunos ayuntamientos a introducir ciertos controles o requisitos que van más allá de lo que establece la normativa. En ambos casos, la Administración deja de limitarse a comprobar la residencia efectiva (único criterio legal) imponiendo condiciones adicionales que dificultan o retrasan la inscripción.

4.2. Empadronamiento ficticio y prácticas fraudulentas

El padrón municipal es un documento que en varias ocasiones puede utilizarse para simular situaciones de hecho inexistentes. Esta práctica crea una situación ficticia que ha sido abordada en distintas jurisprudencias del Tribunal Supremo.

El primer supuesto a destacar son los casos en los que el empadronamiento responde a fraudes individuales, en los que una persona se empadrona en un domicilio en el que no reside realmente mediante la aportación de documentación falsa.

La sentencia 120/2016, de 22 de febrero, es un claro ejemplo, analiza un caso en el que se ha utilizado un contrato de subarriendo inexistente, citado textualmente en la sentencia “*el documento reflejaba un negocio jurídico inexistente...nunca residió en el domicilio indicado*”²⁴, para empadronarse. En este caso, el solicitante nunca llegó a residir en el domicilio en el que se empadronó, sino que utilizó dicho documento para acreditar de forma fraudulenta su residencia ante el ayuntamiento. En consecuencia, el Tribunal califica los hechos como un delito de falsedad en documento oficial.

Esta conducta que se reitera en muchas ocasiones evidencia la existencia del empadronamiento ficticio y como el padrón puede ser utilizado para crear una apariencia de residencia que no

²⁴ Tribunal Supremo. Sala de lo Penal. Sentencia núm. 120/2016, de 22 de febrero de 2016. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/1cb1267edbe96208/20160304>

corresponde con la realidad, desnaturalizando su función como instrumento de acreditación del domicilio habitual.

El segundo supuesto identificado en la jurisprudencia son las prácticas fraudulentas de carácter organizado, en las que el padrón se integra dentro de estructuras complejas para obtener beneficios jurídicos. La Sentencia 876/2014, de 17 de diciembre,²⁵ describe un caso donde el acusado formaba parte de una organización que se dedicaba a facilitar a ciudadanos extranjeros en situación irregular la obtención de permisos de residencia mediante la utilización de documentación falsa, entre la que se incluían certificados de empadronamiento y convivencia supuestamente emitidos por ayuntamientos españoles. De esta manera, consiguen simular una residencia inexistente y crear situaciones que no responderían a la realidad. El Tribunal concluye que la conducta constituye un supuesto de falsedad en documento oficial, dado que se usaban para obtener tarjetas de residencia provocando resoluciones con efectos jurídicos relevantes.

En estos casos, el padrón deja de ser un registro administrativo para convertirse en un instrumento utilizado en distintos fraudes.

Ambos supuestos muestran la relevancia que tiene el padrón municipal para ser objeto de manipulación.

En definitiva, la jurisprudencia analizada en este apartado evidencia la existencia del empadronamiento ficticio en la práctica que puede darse tanto en individuos como en organizaciones. Además, señala la importancia que tiene y la necesidad de equilibrar su función con controles que garanticen la fidelidad del registro a la realidad.

²⁵ Tribunal Supremo. Sala de lo Penal. Sentencia núm. 876/2014, de 17 de diciembre de 2014. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/71cda8020f43b6ad/20150116>

Esta problemática sigue siendo relevante en la actualidad administrativa y mediática. Un ejemplo reciente es el caso del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès²⁶, que anunció en 2025 un endurecimiento de los controles sobre el padrón tras detectar muchas altas presuntamente fraudulentas vinculadas a determinados domicilios.

4.3. Desigualdad en la aplicación de la normativa y el uso indebido del padrón

La desigualdad en la aplicación de la normativa padronal entre municipios constituye uno de los problemas más relevantes en la práctica administrativa.

En la sentencia del Tribunal Supremo número 1064/2023, de 20 de julio²⁷, es un ejemplo claro del uso indebido del padrón como criterio diferenciador en el acceso a servicios públicos. En este caso, el Ayuntamiento de Bergara estableció una bonificación del 30% en las tasas de instalaciones deportivas exclusivamente para las personas empadronadas en el municipio, obligando a los no empadronados a abonar un precio superior por el mismo servicio.

Se trata de una situación donde el padrón se usa como elemento diferenciador, por ello el Tribunal rechaza esta práctica al considerar que el empadronamiento no puede usarse como criterio objetivo y razonable para diferenciar una diferencia de trato. Vulnerando el principio de igualdad, porque el padrón no debe usarse como instrumento para introducir desigualdades en el acceso a servicios públicos.

²⁶ Mas, C.2026. Sant Cugat lidera el endurecimiento del padrón municipal tras detectar un “fraude” de cientos de altas. *El Periódico*, 13 de enero de 2026. <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20260113/sant-cugat-lidera-endurecimiento-padron-municipal-detectar-fraude-cientos-de-altas-124934238>

²⁷ Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia núm.1064/2023, de 20 de julio de 2023. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/ec0a341cea76ca89a0a8778d75e36f0d/20230803>

En la misma línea, la Sentencia número 4024/2015 del Tribunal Supremo 23 de septiembre de 2015²⁸, resuelve un recurso de casación contra una ordenanza que introducía bonificaciones en favor de los empadronados, vulnerando el principio de igualdad. Por lo tanto, esta sentencia constituye un precedente especialmente relevante en relación con el uso indebido del empadronamiento como criterio de diferenciación.

En este caso el Ayuntamiento de Siero aprobó una ordenanza que establecía tarifas más favorables para las personas empadronadas en el municipio en el acceso a instalaciones deportivas, hecho que implicaba un trato más gravoso para las personas que no lo estaban.

En consecuencia, el Tribunal Superior de Justicia de Asturias anuló dicha medida por vulnerar el principio de igualdad. Al mismo tiempo, el Tribunal Supremo rechazó los argumentos del Ayuntamiento sobre el carácter deficitario del servicio y la contribución fiscal de los vecinos.

La sentencia deja claro que el empadronamiento no puede utilizarse como criterio para establecer diferencias en el acceso o coste de los servicios públicos, salvo que exista una justificación objetiva y razonable, vinculada fundamentalmente a la capacidad económica, hecho que no concurre en este caso.

El Defensor del pueblo²⁹ en su resolución, también ha defendido que no se puede usar el empadronamiento como criterio para establecer diferencias económicas injustificadas entre ciudadanos en el acceso a servicios municipales. No obstante, en otra resolución³⁰ afirmó que

²⁸ Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia núm. 4024/2015, de 23 de septiembre de 2015. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/b634b608ce4a4dff/20151009>

²⁹ Defensor del Pueblo. s.f. Exclusión del empadronamiento como criterio para aplicar bonificaciones fiscales. Resolución núm. 115943. <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/la-residencia-no-es-un-criterio-valido-para-aplicar-bonificaciones-fiscales/>

³⁰ Defensor del Pueblo. 2024. Acceso a actividades y servicios municipales sin consideración del lugar de empadronamiento. Resolución núm. 211817. <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/resolucion/2024/211817.html>

los ayuntamientos pueden otorgar cierta preferencia a las personas empadronadas en ciertos servicios, como las piscinas públicas, cuando no suponga una exclusión absoluta y se aplique de forma razonable.

Por otra parte, el Defensor del Pueblo ha destacado otro uso del empadronamiento como criterio diferenciador en el acceso al empleo público local. En la Resolución dictada en la queja número 16008561³¹, dónde se cuestionaba la introducción del empadronamiento en el municipio como requisito para procesos selectivos de empleo público local. Después de analizar la jurisprudencia se ha concluido que utilizarlo como criterio se considera diferencia de trato, y contrario a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad reconocidos en la Constitución. La recomendación final del Defensor del Pueblo al Ayuntamiento es dejar de incluir el empadronamiento como requisito porque provoca un trato desigual entre aspirantes.

De esta manera, se confirma que el padrón no se puede utilizar como instrumento de exclusión o trato desigual entre personas que se encuentran en situaciones equivalentes.

En definitiva, estas sentencias ponen de manifiesto que el uso del padrón como mecanismo de diferenciación constituye una práctica contraria al principio de igualdad cuando no se fundamenta en criterios objetivos y razonables.

4.4 El empadronamiento de personas sin domicilio fijo

Uno de los colectivos con más dificultades de acceso al empadronamiento son las personas que no tienen un hogar o residencia fija. Esta situación además de generar una situación de vulnerabilidad también genera obstáculos para acceder a ciertos derechos básicos, que vienen condicionados por la acreditación de la residencia.

³¹ Defensor del Pueblo. s.f. Consideración del empadronamiento como requisito o mérito en el acceso al empleo público, Queja núm. 16008561. <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/obligacion-de-resolver-un-recurso-contras-las-bases-de-una-convocatoria-publica-que-considera-el-empadronamiento-como-requisito-o-merito-en-el-acceso-al-empleo-publico/>

Este supuesto es una categoría que la Resolución de 17 de febrero de 2020³² establece expresamente en su apartado 3.3 donde afirma que las chabolas, caravanas, cuevas e incluso la ausencia total de techo, pueden y deben figurar como domicilios válidos en el padrón, porque este tiene por objeto dejar constancia de la residencia, independientemente de las circunstancias del domicilio.

Sin embargo, la doctrina ha destacado que la carencia de un domicilio dificulta la posibilidad de acreditar la residencia habitual, y esto se traduce en dificultad para acceder a la asistencia sanitaria o a las prestaciones sociales, entre otros derechos.

Así, se ha señalado que aquellas personas que no pueden aportar una prueba de domicilio ven restringido el acceso a múltiples derechos, mostrando la estrecha relación entre derecho a la vivienda y el ejercicio del resto de derechos fundamentales³³.

En la práctica, algunos ayuntamientos han puesto obstáculos para denegar las inscripciones en estas situaciones.

El Defensor del Pueblo Andaluz, en su Resolución de 22 de julio de 2024 dictada en el expediente de queja 24/4217, dirigida al Ayuntamiento de Lucena del Puerto (Huelva)³⁴, indica los límites que la Administración no debe traspasar en estos casos.

³² 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. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 122, de 2 de mayo de 2020. [https://www.boe.es/eli/es/res/2020/04/29/\(5\)/con](https://www.boe.es/eli/es/res/2020/04/29/(5)/con)

³³ Puente Guerrero, P. (2020) *Sinhogarismo y derechos humanos. Las personas en situación de sin hogar como colectivo vulnerable*. <https://vlex.es/vid/sinhogarismo-derechos-humanos-personas-847606711>

³⁴ Defensor del Pueblo Andaluz. 2024. Resolución formulada en la Queja núm. 24/4217, Pedimos al Ayuntamiento de Lucena del Puerto que empadrone a las personas residentes en asentamientos chabolistas, de 22 de julio de 2024. <https://defensordelpuebloandaluz.es/pedimos-al-ayuntamiento-de-lucena-del-puerto-que-empadrone-a-las-personas-residentes-en>

El supuesto que se expone es el siguiente: doce personas de origen migrante residentes en chabolas solicitaron el empadronamiento con documentación que acredita su residencia, incluyendo fotografías. Estas pruebas han sido desestimadas por el Ayuntamiento con el argumento de que no eran usuarios de los Servicios Sociales municipales y sin haber realizado ninguna visita para comprobar el lugar.

El Defensor del Pueblo declaró que la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento es contraria a la normativa, destacando el apartado 3.3 nombrado anteriormente, y señalando que el requisito de ser usuario de los Servicios Sociales no se establece en ningún momento.

De esta manera, la institución acaba afirmando la existencia de una obligación de la Administración de llevar a cabo la inscripción, del mismo modo, que el ciudadano tiene la obligación de empadronarse.

En este contexto, también resulta relevante mencionar las nuevas iniciativas institucionales que ha empezado a desarrollar Cataluña para afrontar la problemática del sinhogarismo y la exclusión residencial. De esta manera, es relevante destacar *la Proposició de llei de mesures transitòries i urgents per a fer front al sensellarisme i erradicar-lo*³⁵, actualmente en tramitación en el Parlament de Catalunya, como la *Moció 145/XV sobre les polítiques d'abordatge del sensellarisme*, aprobada por el Ple del Parlament en diciembre de 2025. Ambas reflejan la preocupación existente entorno a las dificultades de acceso al padrón de las personas sin hogar y por la necesidad de desarrollar mecanismos que permitan garantizar su acceso efectivo a derechos y servicios públicos.

La moción solicita al Govern a “*promover y coordinar con los ayuntamientos estrategias e instrucciones para garantizar el derecho al empadronamiento de las personas en situación de*

³⁵ Parlament de Catalunya. 2025. Proposició de llei de mesures transitòries i urgents per a fer front al sensellarisme i erradicar-lo. *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm.172, XV legislatura, 10 de març de 2025. https://www.parlament.cat/ext/ftp=siap cerca:expedient:;:p15_num_expedient:202-00036/15

*exclusión residencial en el municipio en el que residen habitualmente, de acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local”.*³⁶

En conclusión, esto muestra como en la actualidad sigue la problemática relacionada con el empadronamiento y como las distintas instituciones intentan progresar y encontrar soluciones para todos los grupos vulnerables.

Esta problemática también se refleja en la práctica administrativa. Un ejemplo es el caso del Ayuntamiento de Girona, que en 2025 reforzó los mecanismos de comprobación y tramitación del padrón municipal, especialmente los relacionados con el padrón social. De esta manera, la defensora de la ciudadanía de Girona y otras entidades denunciaron que estos cambios dificultaban el empadronamiento de personas sin domicilio fijo y en situación de vulnerabilidad, mientras que el Ayuntamiento lo justificó con la necesidad de evitar situaciones de fraude padronal.³⁷

³⁶Parlament de Catalunya.2025. Moció 145/XV del Parlament de Catalunya, sobre les polítiques d’abordatge del sensellarisme. *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 385, XV legislatura, 18 de desembre de 2025. https://www.parlament.cat/api/siapcerca/v1/document?id_document=531034353

³⁷ Rodríguez, M.2026. El Ayuntamiento de Girona, en manos de la CUP, endurece los trámites para acceder al padrón. *El País*, 2 de marzo de 2026. <https://elpais.com/espana/catalunya/2026-03-02/el-ayuntamiento-de-girona-en-manos-de-la-cup-endurece-los-tramites-para-acceder-al-padron.html>

5. CONSECUENCIAS DEL NO EMPADRONAMIENTO

Como se ha ido viendo a lo largo de este trabajo el empadronamiento no es un mero trámite administrativo, sino que es el instrumento que habilita el acceso a muchos derechos. La doctrina define el empadronamiento como la puerta de entrada a los derechos sociales de las personas inmigrantes³⁸ una definición que refleja su importancia. Por lo tanto, la ausencia de la inscripción genera ciertas exclusiones que pueden afectar a la vida de la persona y su acceso a distintos ámbitos.

A continuación, se analizarán las principales consecuencias del no empadronamiento en los ámbitos más relevantes: la sanidad, la educación, los servicios sociales y prestaciones públicas, y en los procedimientos de extranjería.

5.1 Acceso a la sanidad

El acceso a la sanidad es uno de los ámbitos más relevantes. Su reconocimiento en el artículo 43.1 CE como principio rector de la política social y económica es clave. Seguidamente, su desarrollo normativo en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad³⁹, cuyo artículo 3.2 reconoce el derecho a atención sanitaria pública con carácter universal.

No obstante, el acceso se hace a través de la tarjeta sanitaria individual regulada por el Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto⁴⁰, que depende del certificado de empadronamiento para acreditar la residencia en el municipio. Asimismo, la atención sanitaria se lleva a cabo principalmente en el domicilio donde los interesados estén empadronados.

³⁸ Zaraus, J. 2007. *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko. https://ararteko.eus/sites/default/files/2021-12/0_528_1.pdf

³⁹ Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 102, de 29 de abril de 1986. <https://www.boe.es/eli/es/l/1986/04/25/14/con>

⁴⁰ Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 186, de 4 de agosto de 2012. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2012/08/03/1192/con>

Por lo tanto, los individuos que carecen de inscripción padronal quedan excluidos del sistema ordinario de atención primaria.

Esta situación descrita queda confirmada por el III Informe de Barreras al Sistema Nacional de Salud⁴¹. Este señala que muchos colectivos quedan desprotegidos por la barrera del empadronamiento que les impide acceder a la sanidad ordinaria, siendo la falta de este la principal restricción. Se señala que de entre más 28.700 personas que se atendieron unos 885 menores y 363 mujeres embarazadas la falta de empadronamiento les ha impedido acceder a sus controles.

La doctrina de Zarautz⁴² que analiza la relación entre la inscripción padronal y acceso a la sanidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Destaca que el padrón es un requisito previo *de facto* para tener la tarjeta sanitaria, por ello, la gente que no se puede inscribir no tiene acceso a la atención médica.

5.2 Acceso a la educación

Otro elemento esencial es la educación. Constituye un derecho básico que en el caso de los menores de edad debe garantizarse con independencia de su situación administrativa. No obstante, el hecho de no tener el padrón puede dificultar el acceso.

Como se ha señalado anteriormente el empadronamiento opera como un elemento clave a la hora de acceder a distintos servicios públicos. En el ámbito de la educación el padrón es un elemento que se utiliza como criterio para la asignación del centro educativo, convirtiéndose en elemento clave para el acceso al sistema educativo, tal y como señala Zarauz.

La Sentencia de la Audiencia Nacional 5385/2018, de 28 de diciembre,⁴³ analiza un caso donde a los menores extranjeros se les exigía una documentación más estricta que a los menores

⁴¹ Médicos del mundo. (2024). *III Informe de barreras al Sistema Nacional de Salud*. <https://www.medicosdelmundo.org/app/uploads/2024/12/III-INFORME-DE-BARRERAS.pdf>

⁴² Zarauz, J. 2007. *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko. https://ararteko.eus/sites/default/files/2021-12/0_528_1.pdf

⁴³ Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia núm. 5385/2018, de 28 de diciembre de 2018. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/45b70d3f066371a6/20190213>

españoles para su inscripción en el padrón municipal, hecho que repercute directamente en la dificultad para acceder a servicios básicos como la educación.

La propia sentencia señala expresamente que:

“Los menores extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas en las mismas condiciones que los menores españoles.

En este contexto, la Audiencia Nacional concluye que la diferencia de trato en los requisitos de identificación para el empadronamiento carece de justificación razonable y vulnera el principio de igualdad. Puesto que, impone mayores obstáculos a los menores extranjeros para acceder a los derechos básicos.

En la misma línea, el caso de la menor N.S, analizado por el Defensor del Pueblo y el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (Comunicación núm.111/2020)⁴⁴. La escolarización de la menor fue denegada por no acreditar su residencia en la ciudad. Tras la intervención del Comité y de comprobar su residencia incluyendo su empadronamiento posterior y la verificación policial de su domicilio se procedió a su escolarización.

En conclusión, y tal y como señala el Defensor del Pueblo y muestran los distintos casos analizados tener dificultades para acceder al empadronamiento afecta directamente al ejercicio de derechos fundamentales, convirtiendo el padrón en un elemento condicionante.

5.3 Servicios sociales y ayudas públicas

El acceso a los servicios sociales y a las prestaciones económicas de carácter público es otra dificultad que surge al no tener el padrón. La Ley Orgánica 4/2000 en su artículo 14.3 reconoce que el derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas no depende de la situación administrativa de la persona. No obstante, es necesario acreditar la residencia en un

⁴⁴ Comité de los Derechos del Niño (2020). Decisión adoptada por el Comité en relación con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones respecto de la comunicación núm. 111/2020. CRC/C/85/D/111/2020, de 29 de octubre de 2020. Naciones Unidas. https://digitallibrary.un.org/record/3995805/files/CRC_C_85_D_111_2020-ES.pdf

determinado municipio, aquí es donde el padrón actúa como instrumento de conexión entre la persona y la administración.

En relación con esta cuestión, el Defensor del Pueblo Andaluz señala:

“El alta en el padrón garantiza el acceso a prestaciones y derechos de extrema relevancia para quienes presentan situaciones de especial vulnerabilidad y que, por tanto, precisan de la intervención de los Servicios Sociales Comunitarios de su localidad”.

Poniendo de manifiesto que el empadronamiento no solo es un registro, sino que condiciona el acceso a los servicios sociales.

Asimismo, varias prestaciones económicas estatales exigen acreditar la residencia. Un claro ejemplo es el Ingreso Mínimo Vital, que necesita acreditar la residencia y el medio para ello es el certificado de empadronamiento. También, la ley 39/2006⁴⁵, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, utiliza el criterio territorial para determinar la administración competente.

El autor Zarauz⁴⁶ señala que la falta de empadronamiento impide el acceso a mecanismos de protección social, generando situaciones de exclusión, que dificultan la obtención del propio empadronamiento.

El informe *El derecho a tener derechos*, elaborado por la Coordinadora Estatal Padrón por Derecho⁴⁷, pone de manifiesto que en muchos casos se exige la acreditación del domicilio habitual, por ejemplo, en ayudas de emergencia social, rentas mínimas de inserción o becas

⁴⁵ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. *Boletín Oficial del Estado*, núm.299, de 15 de diciembre de 2006. <https://www.boe.es/eli/es/l/2006/12/14/39/con>

⁴⁶ Zarauz, J. 2007. *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko. https://ararteko.eus/sites/default/files/2021-12/0_528_1.pdf

⁴⁷ Coordinadora Estatal Padrón por derecho. 2025. *El derecho a tener derechos: Informa sobre las barreras en el acceso al empadronamiento en el Estado español. Cuando el empadronamiento se vuelve trinchera*. <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/derecho-acceso-empadronamiento>

vinculadas a la residencia, situando a las personas que no tienen el padrón en una exclusión estructural.

Por lo tanto, el padrón es un elemento clave y determinante en el acceso a las prestaciones públicas y servicios sociales, de manera que limita el derecho a la protección social reconocido en el ordenamiento jurídico.

5.4 Empadronamiento y procedimientos de extranjería

El papel del empadronamiento en los procedimientos de extranjería es clave, puesto que, es uno de los principales instrumentos que permite acreditar la residencia en el territorio español.

El artículo 124 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril⁴⁸, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, señala que el empadronamiento es un medio de prueba para acreditar la permanencia continuada en el estado español.

Una sentencia relevante es la del Tribunal Supremo número 155/2025, de 13 de febrero⁴⁹. El supuesto trata un caso de denegación de nacionalidad española por residencia, por no haber aportado el certificado de empadronamiento, y considerar insuficiente la acreditación de la integración del individuo.

El Tribunal supremo resuelve el caso destacando que es cierto que el empadronamiento constituye un medio de prueba de la residencia, pero no es el único, debiéndose valorar de forma conjunta las circunstancias del caso. Por lo tanto, la falta de inscripción padronal no debe ser causa directa de denegación en los procedimientos.

⁴⁸ Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 103, de 30 de abril de 2011. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/04/20/557/con>

⁴⁹ Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia núm. 155/2025, de 13 de febrero de 2025. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/02b5efeeeb1e1938a0a8778d75e36f0d/20250227>

En definitiva, y como señala Zarauz⁵⁰ el empadronamiento opera como una puerta de entrada al ejercicio de derechos, de modo, que la ausencia de este no puede limitar el acceso a los mismos, especialmente en el caso de personas extranjeras en situación irregular.

⁵⁰ Zarauz, J. 2007. *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko. https://ararteko.eus/sites/default/files/2021-12/0_528_1.pdf

6. PROPUESTAS DE MEJORA Y REFLEXIÓN FINAL

6.1 Propuesta de mejora

A lo largo de este trabajo, se ha observado como el principal problema relacionado con el padrón no se encuentra en la falta de regulación jurídica, sino que en la aplicación que se hace de esta en algunos casos. Por este motivo, las propuestas de mejora se deben centrar en garantizar una aplicación más uniforme.

Es cierto que las instrucciones técnicas del Instituto Nacional de Estadística intentan unificar criterios, pero se deberían reforzar los mecanismos de supervisión sobre las actuaciones municipales en materia de empadronamiento. Para evitar, las situaciones descritas a lo largo de este trabajo y que tienen consecuencias negativas sobre la población.

En la misma línea, se ha observado que muchos problemas surgen de las interpretaciones restrictivas del personal que trabaja en las administraciones, por ello, sería necesario reforzar la formación del personal encargado.

Otra situación preocupante e importante son las personas sin domicilio fijo. Aunque existe una regulación normativa con las instrucciones técnicas del INE. Resulta conveniente impulsar mecanismos más homogéneos de empadronamiento social y facilitar vías alternativas que permitan acreditar la residencia efectiva. Puesto que, son situaciones excepcionales donde es difícil acreditar un domicilio.

No obstante, la Administración debe garantizar la veracidad de los datos padronales y evitar situaciones de fraude. Es decir, la lucha contra los obstáculos que se generan muchas veces al solicitar la inscripción nunca debe traducirse en una disminución de comprobación administrativa. La Administración tiene todas las facultades para exigir la documentación necesaria para comprobar la residencia efectiva del individuo, pero hay que hacerlo evitando solicitar requisitos restrictivos, por ejemplo.

En definitiva, las mejoras deben garantizar una aplicación más uniforme de la normativa, y reforzar la protección de los colectivos más vulnerables.

6.2 Reflexión personal

La realización de este trabajo me ha permitido ver el funcionamiento de una figura administrativa que se considera más simple de lo que realmente es. El padrón municipal podría parecer un trámite administrativo más. Sin embargo, después del análisis de la normativa y la jurisprudencia y los distintos casos. Se puede comprobar que detrás de esta figura existe una problemática más compleja, y situaciones administrativas y sociales conectadas.

Uno de los aspectos que me ha llamado la atención es como una inscripción básica puede tener tanta importancia en la vida cotidiana de las personas. Antes de empezar este trabajo asociaba al padrón a una simple inscripción de residencia. Pero realizar este análisis me ha permitido entender que es un instrumento que condiciona muchos servicios y derechos esenciales.

También me ha resultado interesante ver la aplicación e interpretación de lo que establece la normativa. Me ha permitido comprender como la actuación práctica puede influir en la efectividad real de los derechos reconocidos tanto de forma positiva como negativa.

Al mismo tiempo, me ha dejado valorar la complejidad de la gestión administrativa en esta materia y los esfuerzos realizados para intentar mejorar el funcionamiento del sistema. Tanto las instrucciones técnicas del INE como las modificaciones normativas que se llevan a cabo muestran una voluntad para adaptarse a todas las situaciones sociales que cada vez son más complejas, para facilitar el acceso al empadronamiento.

Asimismo, muchas administraciones desarrollan su función de forma correcta conforme la normativa, lo que demuestra que el problema no puede generalizarse a toda la Administración pública, sino que se concreta en determinadas prácticas o interpretaciones restrictivas.

Una conclusión importante que saco es que el papel de la Administración es complejo porque tiene que encontrar un equilibrio entre el control necesario para evitar situaciones fraudulentas y la obligación de garantizar el acceso efectivo a derechos básicos.

Por último, realizar este trabajo ha sido muy útil para comprender como el Derecho administrativo no son solo procedimientos, sino que tiene un impacto importante en situaciones humanas muy concretas. Por este motivo, considero que el estudio de una figura como es el

empadronamiento es interesante porque muestra como una gestión de un simple registro tiene consecuencias importantes.

En definitiva, la realización de este TFG me ha permitido profundizar en una institución concreta, pero también reflexionar sobre el importante papel de la Administración pública

7. CONCLUSIONES

El objetivo principal de este trabajo era analizar la problemática actual del empadronamiento en España, centrándose sobre todo en la diferencia existente entre la regulación jurídica y la forma en que esta es aplicada por determinadas administraciones municipales.

A lo largo del estudio realizado, se puede observar como el principal problema del padrón municipal se encuentra en la aplicación práctica de la normativa vigente.

Desde el punto de vista normativo, el análisis realizado permite afirmar la solidez del marco normativo encabezado por la Ley 7/1985, de 2 de abril y el Real Decreto 1690/1986, que configuran el padrón como un registro vinculado a la residencia efectiva en un municipio, estableciendo que el individuo que resida en un municipio tiene la obligación y el derecho de empadronarse en él.

La normativa no exige disponer de una vivienda en condiciones concretas, ni tener permiso de residencia, el único requisito es residir en el municipio. De hecho, las propias instrucciones técnicas del Instituto Nacional de Estadística recuerdan que la finalidad principal es reflejar la residencia y no utilizarlo como instrumento de control de legalidad urbanística o migratoria.

Por otro lado, el trabajo ha permitido confirmar que el empadronamiento cumple con los requisitos propios de un derecho subjetivo. Existe una titularidad basada en la residencia, un contenido obligatorio de inscripción padronal y una garantía jurisdiccional que permite hacer valer este derecho delante los tribunales.

Calificar el empadronamiento como derecho subjetivo tiene consecuencias muy relevantes. Entre ellas, la motivación y fundamento de cualquier denegación a este derecho. Por lo tanto, el hecho de inscribirse en el padrón no solo es un trámite, sino que es una obligación exigible delante la Administración.

Sin embargo, pese a la solidez del marco normativo, el análisis de la jurisprudencia disponible sobre la materia y las diferentes resoluciones institucionales, muestran que en la realidad administrativa siguen existiendo ciertos obstáculos para acceder a este derecho.

En muchos casos, la administración sigue exigiendo documentación no prevista en la normativa o imponiendo criterios que dificultan el acto de inscripción en determinados colectivo. Esta situación afecta especialmente a colectivos vulnerables, como personas sin domicilio fijo o en situación administrativa irregular.

Una de las principales problemáticas surge cuando la administración utiliza el padrón para ejercer un control indirecto sobre otras situaciones jurídicas, de la vivienda o de la persona solicitante, exigiendo documentación desproporcional a lo que permite el artículo 59.2 del reglamento de población. Hechos que se han intentado frenar y limitar a través de la jurisprudencia.

No obstante, la problemática actual no solo se centra en la actuación de la Administración. Tal y como se ha podido analizar estos últimos años ha aumentado el caso de empadronamientos ficticios y redes de compraventa de esta figura, permitiendo registrar a personas que en la realidad no residen en los domicilios indicados. Sin embargo, la existencia de estos fraudes no debe justificar los requisitos que impone la Administración en algunos casos que suponen obstáculo para acceder a esta inscripción.

Sentencias analizadas como la del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía nº5385/2018 indican que las administraciones no deben introducir requisitos no previstos en la normativa estatal.

En la misma línea, el Defensor del Pueblo Andaluz muestra como algún Ayuntamiento sigue dificultando el acceso a las personas que no vienen un domicilio convencional, aunque este regulado perfectamente en la normativa y en las instrucciones del INE.

En este sentido, las recientes iniciativas impulsada en Cataluña en materia de sinhogarismo reflejan que las dificultades de acceso al empadronamiento continúan teniendo una relevancia jurídica y administrativa actual. Tanto la *Moció 145/XV* como la *Proposició de llei de mesures transitories i urgents per a fer front al sensellarisme i erradicar-lo* evidencian la necesidad de desarrollar mecanismos públicos más homogéneos para garantizar el acceso efectivo al padrón de las personas en situación de vulnerabilidad.

El empadronamiento en la práctica es un instrumento que permite el acceso a muchos derechos, por lo tanto, las consecuencias que tiene el impedimento o la dificultad de obtener el registro van más allá de una simple inscripción. La falta de padrón se traduce en este caso, en dificultad de acceso a servicios como la sanidad, la educación, determinados servicios sociales, entre otros. De este modo, la problemática existente entorno a esta figura no debe entenderse únicamente como una cuestión de registro, sino que es un hecho con grandes consecuencias tanto jurídicas como sociales.

Jurisprudencia como la Sentencia 155/2025 señala que, en muchos procedimientos administrativos, el padrón es un elemento relevante, y, además, constituye un medio de prueba relevante, pero no el único. De esta manera, se intenta evitar que la falta de registro suponga una gran dificultad de acceso a ciertos ámbitos. No obstante, con la práctica analizada se determina que sigue siendo un instrumento con gran peso y determinante para acceder a ciertos derechos y procedimientos.

En definitiva, se puede afirmar que el principal problema actual no es del todo jurídico, sino que fundamentalmente es práctico. El ordenamiento reconoce un derecho amplio y claro, pero en la práctica en ciertos casos se realizan interpretaciones restrictivas, con mecanismos de control que alejan al padrón de su función original.

8. FUENTES CONSULTADAS.

Bibliografía

- Coordinadora Estatal Padrón por derecho. 2025. *El derecho a tener derechos: Informa sobre las barreras en el acceso al empadronamiento en el Estado español. Cuando el empadronamiento se vuelve trinchera.* <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/derecho-acceso-empadronamiento>
- García Ruipérez, M.2012. El empadronamiento municipal en España: evolución legislativa y tipología documental. *Documenta & Instrumenta*, 10: 45-86. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4461305>
- Médicos del mundo. (2024). *III Informe de barreras al Sistema Nacional de Salud.* <https://www.medicosdelmundo.org/app/uploads/2024/12/III-INFORME-DE-BARRERAS.pdf>
- Pastrana Herrera, V. 2025 “Empadronamiento: obligación legal incumplida y difícil de exigir”. *Documentación Social* 20. <https://documentacionsocial.es/20/en-marcha/empadronamiento-obligacion-legal-incumplida-y-dificil-de-exigir/>
- Ponce Solé, J.; & Sallent Amaya, O.2023. *El derecho a ser empadronado y la buena administración.* Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya. https://www.sindicatureslocals.cat/assets/files/2023/2023-06-12-MONOGRAFIA-EMPADRONAMIENTO-DEF_OPT.pdf
- Puente Guerrero, P. (2020) *Sinhogarismo y derechos humanos. Las personas en situación de sin hogar como colectivo vulnerable.* <https://vlex.es/vid/sinhogarismo-derechos-humanos-personas-847606711>
- Sánchez Morón, M. 1980. *La participación del ciudadano en la Administración pública.* Centro de Estudios Constitucionales.
- Solanes Corella, Á., & Cardona Rubert, M.B. s.f. La realidad local de la inmigración: el padrón municipal como forma de integración. <https://justis.vlex.com/vid/453540>
- Zarauz, J. 2007. *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular.* Vitoria-Gasteiz: Ararteko. https://ararteko.eus/sites/default/files/2021-12/0_528_1.pdf

Fuentes normativas e iniciativas parlamentarias

- Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 80, de 3 de abril de 1985. <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con>
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 10, de 12 de enero de 2000. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con>
- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 102, de 29 de abril de 1986. <https://www.boe.es/eli/es/l/1986/04/25/14/con>
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. *Boletín Oficial del Estado*, núm.299, de 15 de diciembre de 2006. <https://www.boe.es/eli/es/l/2006/12/14/39/con>
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 236, de 2 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>
- Parlament de Catalunya.2025. Moció 145/XV del Parlament de Catalunya, sobre les polítiques d'abordatge del sensellarisme. *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 385, XV legislatura, 18 de desembre de 2025. https://www.parlament.cat/api/siapcerca/v1/document?id_document=531034353
- Parlament de Catalunya. 2025. Proposició de llei de mesures transitòries i urgents per a fer front al sensellarisme i erradicar-lo. *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm.172, XV legislatura, 10 de març de 2025.https://www.parlament.cat/ext/f?p=siapcerca:expedient:::::p15_num_expedient:202-00036/15
- Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 186, de 4 de agosto de 2012. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2012/08/03/1192/con>
- Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. *Boletín Oficial del*

Estado, núm. 194, de 14 de agosto de 1986.

<https://www.boe.es/eli/es/rd/1986/07/11/1690/con>

- Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 14, de 16 de enero de 1997. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1996/12/20/2612>
- Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 103, de 30 de abril de 2011. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/04/20/557/con>
- Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 183, de 30 de julio de 2018. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2018/07/27/7/con>
- Real Decreto 141/2024, de 6 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 33, de 7 de febrero de 2024. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/02/06/141>
- 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. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 122, de 2 de mayo de 2020. [https://www.boe.es/eli/es/res/2020/04/29/\(5\)/con](https://www.boe.es/eli/es/res/2020/04/29/(5)/con)
- 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. *Boletín Oficial del Estado*, núm.122, de 2 de mayo de 2020. [https://www.boe.es/eli/es/res/2020/04/29/\(5\)/con](https://www.boe.es/eli/es/res/2020/04/29/(5)/con)
- Resolución de 21 de julio de 1997, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del padrón municipal. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 177, de 25 de julio de 1997. [https://www.boe.es/eli/es/res/1997/07/21/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/res/1997/07/21/(1))

Jurisprudencia y otras resoluciones

- Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia núm. 5385/2018, de 28 de diciembre de 2018. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/45b70d3f066371a6/20190213>
- Comité de los Derechos del Niño (2020). Decisión adoptada por el Comité en relación con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones respecto de la comunicación núm. 111/2020. CRC/C/85/D/111/2020, de 29 de octubre de 2020. Naciones Unidas. https://digitallibrary.un.org/record/3995805/files/CRC_C_85_D_111_2020-ES.pdf
- Defensor del Pueblo. s.f. Consideración del empadronamiento como requisito o mérito en el acceso al empleo público, Queja núm. 16008561. <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/obligacion-de-resolver-un-recurso-contras-las-bases-de-una-convocatoria-publica-que-considera-el-empadronamiento-como-requisito-o-merito-en-el-acceso-al-empleo-publico/>
- Defensor del Pueblo. s.f. Exclusión del empadronamiento como criterio para aplicar bonificaciones fiscales. Resolución núm. 115943. <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/la-residencia-no-es-un-criterio-valido-para-aplicar-bonificaciones-fiscales/>
- Defensor del Pueblo. 2024. Acceso a actividades y servicios municipales sin consideración del lugar de empadronamiento. Resolución núm. 211817. <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/resolucion/2024/211817.html>
- Defensor del Pueblo Andaluz. 2024. Resolución formulada en la Queja núm. 24/4217, Pedimos al Ayuntamiento de Lucena del Puerto que empadrone a las personas residentes en asentamientos chabolistas, de 22 de julio de 2024. <https://defensordelpuebloandaluz.es/pedimos-al-ayuntamiento-de-lucena-del-puerto-que-empadrone-a-las-personas-residentes-en>
- Tribunal Administrativo de Navarra. Resolución núm. 00774/2025, de 5 de mayo de 2025. <http://vlex.es/vid/resolucion-n-00774-25-1087650345>
- Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia núm. 11133/2021, de 9 de abril de 2021. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/f3ac1d6089c7f22d/20211124>

- Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Sala de lo Social. Sentencia núm 566/2026, de 13 de abril de 2026. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/86837d04b057b277a0a8778d75e36f0d/20260421>
- Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia núm. 32/2023, de 7 de febrero de 2023. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/33b8eea15e329c5ca0a8778d75e36f0d/20230320>
- Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia núm. 155/2025, de 13 de febrero de 2025. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/02b5efeeeb1e1938a0a8778d75e36f0d/20250227>
- Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia núm.1064/2023, de 20 de julio de 2023. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/ec0a341cea76ca89a0a8778d75e36f0d/20230803>
- Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia núm. 4024/2015, de 23 de septiembre de 2015. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/b634b608ce4a4dff/20151009>
- Tribunal Supremo. Sala de lo Penal. Sentencia núm. 120/2016, de 22 de febrero de 2016. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/1cb1267edbe96208/20160304>
- Tribunal Supremo. Sala de lo Penal. Sentencia núm. 876/2014, de 17 de diciembre de 2014. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/71cda8020f43b6ad/20150116>

Prensa y medios de comunicación

- Mas, C.2026. Sant Cugat lidera el endurecimiento del padrón municipal tras detectar un “fraude” de cientos de altas. *El Periódico*, 13 de enero de 2026. <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20260113/sant-cugat-lidera-endurecimiento-padrón-municipal-detectar-fraude-cientos-de-altas-124934238>

- Rodríguez, M.2026. El Ayuntamiento de Girona, en manos de la CUP, endurece los trámites para acceder al padrón. *El País*, 2 de marzo de 2026.
<https://elpais.com/espana/catalunya/2026-03-02/el-ayuntamiento-de-girona-en-manos-de-la-cup-endurece-los-tramites-para-acceder-al-padron.html>