

# **EL EMPADRONAMIENTO DE EXTRANJEROS IRREGULARES EN ESPAÑA: ¿PROBLEMA O SOLUCIÓN?**

UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS DE ELCHE

TRABAJO FIN DE GRADO

TUTORA: LERDYS HEREDIA SÁNCHEZ.  
PROFESORA DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO

ALUMNA: M<sup>a</sup> ASUNCIÓN BOIX VICENTE

CURSO DE ADAPTACIÓN A GRADO DE RR.LL. Y RR.HH. (2014-2015)

DERECHO DE LA NACIONALIDAD Y LA EXTRANJERÍA

**TÍTULO: EL EMPADRONAMIENTO DE EXTRANJEROS  
IRREGULARES EN ESPAÑA: ¿PROBLEMA O SOLUCIÓN?**

**ÍNDICE**

**RESUMEN**

**I. INTRODUCCIÓN**

**CAPÍTULO I. EL EMPADRONAMIENTO EN ESPAÑA: EL AYER Y  
HOY DE ESTA FIGURA.**

- a) ORÍGENES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PADRÓN MUNICIPAL DE HABITANTES.
- b) EL PADRÓN, HOY.
- c) MARCO LEGAL DEL EMPADRONAMIENTO DE EXTRANJEROS.

**CAPÍTULO II. LA FIGURA DEL PADRÓN EN EL SISTEMA  
SANCIONADOR DE EXTRANJERÍA.**

- a) ASPECTOS GENERALES DEL RÉGIMEN SANCIONADOR EN EXTRANJERÍA.
- b) EMPADRONAMIENTO DE EXTRANJEROS EN ESPAÑA, ENTRADA AL SISTEMA COMO SANCIÓN.
- c) ASPECTOS PARTICULARES.
  - c. 1) INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.
  - c. 2) INFRACCIONES PENALES.

**III. CONCLUSIONES.**

**IV. BIBLIOGRAFÍA Y ENLACES WEB**

**V. ANEXOS**

## RESUMEN

A partir de la década de los noventa, los países europeos han recibido flujos migratorios en buena parte ilegales y en buena parte políticos (refugiados). Las medidas de control de esos flujos no han surtido demasiado efecto. Sólo en Europa entran entre 400.000 y medio millón de inmigrantes ilegales al año. Por poner un ejemplo, a día de hoy, en el caso de Macedonia, llegan entre 2000 y 3000 refugiados sirios cada día.

Es de vital importancia tener una regulación acorde a la actualidad, ya que, tal y como conocemos hoy en día el fenómeno migratorio en muchos casos está desbordando las previsiones de países enteros por la entrada masiva y sin control de personas extranjeras, que no pertenecen a los Estados miembros de la Unión Europea y tampoco al espacio Schengen.<sup>1</sup> Cuando un inmigrante decide residir en nuestro país, cobra especial relevancia la figura del empadronamiento, objeto de estudio de este trabajo fin de grado, debido a las consecuencias negativas o positivas que le puede generar.

Palabras clave: extranjeros, padrón municipal, infracciones, sanciones, derechos.

---

<sup>1</sup> En la actualidad forman parte del territorio de Schengen los siguientes países: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza.

(fuente: [www.interior.gob.es/extranjeria](http://www.interior.gob.es/extranjeria))

## I. INTRODUCCIÓN

La libre circulación de personas es una manifestación de la libertad individual, de los ideales tradicionales del liberalismo. Durante el siglo XIX, en el hemisferio occidental, la libertad de inmigración era prácticamente total. Un ciudadano europeo podía moverse con total libertad desde Gibraltar hasta las fronteras de la Rusia zarista. En el Siglo IXX América recibió sesenta millones de inmigrantes, casi todos procedentes de la Vieja Europa. Hasta poco antes de la Gran Guerra (1914-18), no se establecieron cuotas ni restricciones importantes a los flujos externos de personas.

Desde entonces, las políticas de inmigración de la mayoría de las economías avanzadas se hicieron cada vez más duras. En Europa, se practicó una estrategia más flexible desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta los años setenta, fecha a partir de la cual la emigración económica comenzó a restringirse de nuevo.

A partir de la década de los noventa, los países europeos han recibido flujos migratorios en buena parte ilegales y en buena parte políticos (refugiados). Las medidas de control de esos flujos no han surtido demasiado efecto. Sólo en Europa entran entre 400.000 y medio millón de inmigrantes ilegales al año. Por poner un ejemplo, a día de hoy, en el caso de Macedonia, llegan entre 2000 y 3000 refugiados sirios cada día.

Por ello, es de vital importancia tener una regulación acorde a la actualidad, ya que, tal y como conocemos hoy en día el fenómeno migratorio en muchos casos está desbordando las previsiones de países enteros por la entrada masiva y sin control de personas extranjeras, que no pertenecen a los Estados miembros de la Unión Europea y tampoco a espacio Schengen.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> En la actualidad forman parte del territorio de Schengen los siguientes países: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza.

(fuente: [www.interior.gob.es/extranjeria](http://www.interior.gob.es/extranjeria))

Cuando un inmigrante decide residir en nuestro país, cobra especial relevancia la figura del empadronamiento, ya que el acceso al padrón municipal de habitantes tiene una doble cara en su proceso de arraigo e integración. Por un lado, es un elemento necesario para obtener residencia legal en determinados supuestos, y al mismo tiempo, su uso en determinadas circunstancias puede generar una infracción, con su correspondiente sanción a quien da acceso al padrón a los extranjeros. Pues bien, el análisis de esta relación es el objeto de estudio de este trabajo fin de grado.

Al hilo del tema que nos ocupa, diremos que algunos Ayuntamientos españoles, como es el caso de Vic (ANEXO I), en el año 2010 negaron la inscripción en el padrón municipal a aquellos ciudadanos extracomunitarios que no contaban con autorización administrativa de residencia, negativa que motivó una polémica que supuso un enfrentamiento con el Gobierno y llegó a los medios de comunicación y a la Comisaria Europea de Asuntos de Interior. Esta situación ha llevado a los distintos actores con interés en la materia, a analizar la Directiva 2008/115/CE y la forma en que está siendo aplicada en el Derecho español.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es analizar la relación entre la función que cumple el empadronamiento y su uso irregular por parte de las personas residentes en el Estado español, y su ubicación dentro del sistema sancionador del Derecho de extranjería español.

Para dar cumplimiento a este objetivo, la metodología de trabajo empleada parte del estudio teórico de la figura del padrón, así como de las normas que lo regulan en España. Se ha revisado abundante bibliografía relativa a este tema, así como la relacionada con el sistema sancionador de extranjería, para establecer la relación existente entre su uso y las infracciones derivadas del empadronamiento de extranjeros en nuestro país.

Por otro lado, se ha revisado el archivo de noticias que hacen referencia a esta vinculación y se ha estudiado la jurisprudencia al respecto.

El presente trabajo se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se aborda de modo general la evolución histórica del empadronamiento en nuestro país; cuándo empezó a formar parte del sistema como sanción, el contenido de la inscripción padronal y las principales dificultades que se detectan en la actualidad. En este mismo epígrafe se analiza el marco legal vigente relativo a empadronamiento de extranjeros.

A continuación, se realiza un estudio pormenorizado de la figura del padrón en el sistema sancionador de extranjería, dónde se analizan tanto los aspectos generales del régimen sancionador como los aspectos particulares, dónde se incluyen las infracciones administrativas y penales.

Para finalizar, se detallan las conclusiones obtenidas con este trabajo.



## **CAPITULO I. EL EMPADRONAMIENTO EN ESPAÑA: EL AYER Y HOY DE ESTA FIGURA.**

### **a) ORÍGENES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PADRÓN MUNICIPAL DE HABITANTES.**

Ya en la Baja Edad Media, existían anotaciones relativas a las “cartas de vecindad”, concedidas por el Concejo a aquellas personas que deseaban convertirse en vecinos de pleno derecho de una población, eran libros en los que también se asentaban las bajas, para las que D. Fernando Pino Rebolledo, empleaba el término “desvecindades”<sup>3</sup>.

De cualquier modo, no existe un consenso entre los investigadores de la fecha concreta en la que nace el padrón municipal en el Derecho Español y se establece como tipología documental.

Así, por ejemplo, D. José Antonio Suero Salamanca considera que “esa fecha es la del año 1823”, mientras que D. Mariano García Ruipérez establece que “su origen es posterior, en el año 1857”. Si nos basamos en la legislación del siglo XIX, el art. 6 de la Instrucción de 03 de febrero de 1823, ordenaba a los Ayuntamientos la formación del padrón en el mes de enero de cada año.

El Real Decreto de 14 de marzo de 1857, establecía en su exposición de motivos la inexactitud e inseguridad en el conocimiento de la cifra que conformaba la población española, por lo que se pretendía la realización de un censo general de la población que “se formaría por empadronamiento nominal y simultáneo de todos los habitantes nacionales y extranjeros”, y cuyo “empadronamiento empezará y concluirá en un mismo día en todos los pueblos”.

El padrón se confeccionaba cada cinco años, y se rectificaba anualmente y todo español tenía que estar empadronado en un municipio sin que nadie pudiese ser vecino de más de uno de ellos.

---

<sup>3</sup> Mariano García Ruipérez. Archivo Municipal de Toledo. El empadronamiento Municipal en España. <https://revistas.ucm.es>

A pesar de lo dispuesto en la legislación española de estos años relativa al empadronamiento municipal, fue bastante difícil acostumbrar a la población a que se inscribiese, a pesar de que el no hacerlo llevase aparejadas una serie de sanciones.

El incremento lento pero continuo de personas empadronadas está muy relacionado con la evolución de los instrumentos de control e identificación de la población. Los pasaportes y pases requerían previa a su expedición el que se acreditase la vecindad del solicitante mediante la denominada como papeleta de empadronamiento.

Estos documentos son sustituidos por la denominada como “cédula de vecindad”<sup>4</sup> que también exigía el empadronamiento como requisito previo y que además, establecía que la falta de esta cédula conllevaba la detención del indocumentado. A partir del año 1874 y hasta la aparición del DNI, la cédula de vecindad fue sustituida por la “cédula personal”, documento intransferible que se emitía desde las Diputaciones Provinciales.

Estos documentos eran esenciales para la vida en pueblos y ciudades, a la par que obligatorios y le permitían a una persona, entre otras cosas, identificarse, desplazarse de un lugar a otro, conseguir un trabajo, desempeñar empleos públicos, ejercitar acciones judiciales y, además, eran el instrumento básico para relacionarse con la administración pública y tramitar solicitudes y gestionar procedimientos administrativos y tributos. Y todos tenían como requisito indispensable el que esa persona estuviese empadronada en una población, por lo que no es descabellado suponer que fuesen un estímulo para la normalización del proceso de empadronamiento.

---

<sup>4</sup> Real decreto de 15 de febrero de 1854, por el que se manda que desde el 1º de Mayo próximo se supriman los pasaportes y demás documentos que en la actualidad se expiden a los viajeros y demás vecinos de los pueblos para transitar de un punto a otro del reino, facilitándose a los cabezas de familia cédulas de vecindad a principio de cada año. [www.ecadal.org](http://www.ecadal.org)

## **b) EL PADRÓN, HOY.**

Según el art. 16 de la Ley 7/1985 de 02 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, modificada por la Ley 4/1996 de 10 de Enero<sup>5</sup> “El padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio...”. Toda persona que resida en España, está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente (art. 15) y, en el caso en el que se niegue a hacerlo o si proporciona información falsa, o la omite o no firma su inscripción, será objeto de sanciones.

Los datos que se inscriben en el padrón son: nombre y apellidos; sexo; domicilio habitual; nacionalidad; lugar y fecha de nacimiento; DNI (o documento que lo sustituya); nivel de estudios y todos aquellos datos que se consideren necesarios para elaborar el censo electoral. Así pues, la información que se recoge en el padrón nos permite:

- determinar de un modo exacto el número de vecinos que conforman un municipio.
- el poder acreditar nuestra residencia en ese municipio, a través de certificaciones que se emiten en base a los datos del padrón, y que tienen carácter de documentos públicos a efectos administrativos.

El conocer el número de personas que forman parte de un municipio, tiene una mayor importancia que el simple hecho estadístico. Con respecto a la hacienda local, la participación en los tributos del Estado de un ayuntamiento, viene fijada por su número de vecinos, con lo que a mayor número de personas inscritas en un padrón, se obtiene una mayor participación.

Además, es un hecho que el aumento de la presión fiscal local sobre los ciudadanos de un municipio va en relación con su número. Tampoco tenemos que olvidarnos que a efectos de calcular el número de concejales que pertenecen a una ciudad con vistas a las elecciones locales, este viene determinado también por el mismo criterio poblacional. Asimismo, y según la

---

<sup>5</sup> Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de Bases del Régimen Local «BOE» núm. 80, de 03/04/1985.

LBRL la cantidad de población de un municipio determina los servicios mínimos obligatorios que debe prestar un ayuntamiento (art. 26), y también si una población puede pasar a ser un “municipio de gran población” (art. 121), lo que le proporciona una organización administrativa algo más compleja.

Del mismo modo, el que una persona esté empadronada en uno u otro municipio, también le afecta a la hora de ejercer sus derechos y deberes como ciudadanos.

Así por ejemplo, uno de los deberes de los vecinos de un municipio, en virtud del art.18.d) de la LBRL, es la obligación de contribuir mediante “...las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales...” y en virtud de la autonomía local, las prestaciones tributarias, patrimoniales, etc. son variables de una ciudad a otra.

Según el art. 17.1 de la LBRL «La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal, corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado».

Además, «Los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones, de modo que los datos contenidos en estos concuerden con la realidad» (art. 17.2 de la misma Ley).

Desde su origen, su periodicidad ha sido quinquenal; a partir del año 1981 hasta el 1996, el padrón se realizaba cada cinco años. Para llevarlo a cabo, se ponía en marcha un proceso bastante complejo, que se iniciaba con el reparto a domicilio de las “hojas de inscripción”, que debían ser rellenadas por el cabeza de familia. Luego, se recogían y se organizaban los datos por distritos, secciones, etc. y, tras su aprobación por la Comisión Permanente o por el Pleno (según el caso), se exponía al público para que se presentasen las reclamaciones oportunas.

Una vez resueltas, se remitían estas hojas junto con los resúmenes, a las Delegaciones Provinciales de Estadística, que se encargaban de publicar en el Boletín Oficial de la Provincia las cifras resultantes.

Al objeto de mantener los datos actualizados, el padrón se rectificaba cada año, incluyéndose en estas rectificaciones las nuevas altas, las bajas y modificaciones que se hubiesen producido. En la exposición de motivos de la Ley 4/1996 de 10 de Enero, que modifica a la Ley 7/ 1985 de 02 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se argumentaba que este sistema, económicamente costoso y que no proporcionaba ninguna garantía de que no se produjesen errores, omisiones o duplicidades, no satisfacía las necesidades de la Administración, por lo que se iba a intentar desarrollar otro sistema menos molesto para los ciudadanos, de trámite más sencillo y de mejores resultados.

Para ello, «La gestión del Padrón municipal, se llevará a cabo por los Ayuntamientos con medios informáticos» Estos datos, que se actualizan constantemente, se remiten mensualmente al Instituto Nacional de Estadística, órgano que se encarga de realizar las comprobaciones oportunas al objeto de evitar y subsanar errores y duplicidades. Las inscripciones en el padrón suponen el alta de una persona en un municipio y pueden ser de tres tipos:

- por nacimiento: la información de este hecho la transmite al ayuntamiento, el INE o el Registro Civil;
- por cambio de residencia: toda persona que se traslade a otro municipio en el que vaya a residir habitualmente está obligada a solicitar por escrito al ayuntamiento su alta en el padrón;
- por omisión: si se reside en un municipio y no se está inscrito por esta causa, la persona omitida del padrón es la que debe solicitar su alta.

Por lo que respecta a las bajas, se establecen también una triple tipología:

- por defunción: la cual es remitida al ayuntamiento por el Registro Civil o el INE.
- por cambio de residencia: la persona que se traslade a otro municipio, debe solicitar no sólo el alta en su nueva residencia, sino también la baja en la ciudad que abandona;

- por inscripción indebida: se puede producir en varios casos, como por ejemplo, que una persona esté, por error, inscrita en dos municipios. En este caso, se le da de baja de oficio de uno de ellos.

Los datos del padrón son confidenciales y su acceso está protegido por el ordenamiento jurídico<sup>6</sup>. Según el art. 16.3 de la LBRL, «Los datos del Padrón municipal se cederán a otras Administraciones Públicas que lo soliciten, sin consentimiento previo del afectado, solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes.

Documentación general para la inscripción en el padrón:

- Impreso de inscripción padronal firmado por la totalidad de las personas mayores de edad
- DNI de las personas a inscribir. Se aportará la de los menores de edad si disponen de él.
- Libro de familia o documento que acredite la guarda y custodia de los menores (si procede).
- Justificación de la utilización de la vivienda.

En el supuesto de extranjeros<sup>7</sup>, también deben aportar:

- Tarjeta de residencia en vigor o pasaporte del país de procedencia, en el supuesto de ciudadanos nacionales de estados miembros de la UE, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.

---

<sup>6</sup> Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

<sup>7</sup> Ley Orgánica 14/2003, de 20 de Noviembre, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España.

- NIE o pasaporte del país de procedencia, en el caso de los ciudadanos de Estados no comprendidos en el supuesto anterior.

### **c) MARCO LEGAL DEL EMPADRONAMIENTO DE EXTRANJEROS.**

Para comenzar a tratar el marco legal del empadronamiento de inmigrantes cabe decir que la legislación española es conforme a la Directiva 2008/115/CE, por lo que no son necesarias medidas adicionales de transposición. El objeto de la Directiva no es otro que establecer normas y procedimientos comunes para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, respetando los derechos fundamentales recogidos en Derecho comunitario, así como en el Derecho internacional.

Los Estados miembros son quienes determinan a qué nivel administrativo (local, regional o nacional) se inician los procedimientos y se toman las decisiones de retorno.

En el caso de España, la LOEX atribuye dicha competencia al Estado, (por lo que recordando la polémica sobre el empadronamiento, se refuerza el que los Ayuntamientos no tienen competencias en esta materia).

Los extranjeros en situación irregular pueden y deben solicitar la inscripción en el padrón, debiendo ésta ser admitida cuando se cumplan los requisitos exigidos en el artículo 16.2 de la Ley de Bases de Régimen Local.

Para fundamentar nuestra posición explicaremos brevemente el marco legal en que opera este sistema, para en un segundo término, detenernos en lo que está ocurriendo en la realidad.

La comparación entre el marco legal y las diversas dificultades que los extranjeros encuentran para acceder al padrón, nos ayudarán a visualizar y comprender las consecuencias que para nuestra sociedad, pero muy especialmente para los ciudadanos extranjeros, tiene la restricción en el acceso de las personas a este registro.

Por otro lado, este marco legal nos remite necesariamente a otro tipo de legislación, generalmente autonómica que reconoce determinados derechos a

sus ciudadanos en función de su empadronamiento. No se trata de una mirada exhaustiva pero si de señalar ejemplos claros de la vinculación entre la normativa del padrón y el ejercicio de derechos sociales básicos, ya reconocidos, por parte de los ciudadanos extranjeros.

#### Legislación básica.

- Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de la Ley de Bases del Régimen Local.

- Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio (redacción dada por RD 2612/1996, de 20 de Diciembre).

- Resolución de 21 de Julio de 1997 por la que se publica Resolución de 4 de Julio por la que se dictan Instrucciones Técnicas a los Ayuntamientos para la actualización del Padrón Municipal.

- Resolución de 28 de abril de 2005 por la que se dictan Instrucciones Técnicas a los Ayuntamientos en relación al procedimiento para acordar la caducidad de las inscripciones padronales de las personas extranjeras no comunitarias sin autorización permanente.

- Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal.

- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (Vigente hasta el 12 de Agosto de 2015).

## **CAPÍTULO II. LA FIGURA DEL PADRÓN EN EL SISTEMA SANCIONADOR DE EXTRANJERÍA.**

### **a) ASPECTOS GENERALES DEL RÉGIMEN SANCIONADOR EN EXTRANJERÍA.**

La actual normativa sobre derechos y libertades de los extranjeros, básicamente está recogida en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, (en adelante Ley de Extranjería), modificada parcialmente por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, Reglamento de desarrollo previsto en el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre. Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, 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, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (En su redacción dada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo, BOE núm. 98 de 24 de abril de 2013. Corrección de errores del RD 557/2011, de 20 de abril, de BOE núm. 145, de 18 de junio de 2011.). Tal y como se decía anteriormente, la normativa actual obedece al mandato constitucional previsto en el artículo 149.1.2ª, de nuestra Carta Magna, estableciéndose en el artículo 2 de la Ley de Extranjería que, corresponde al Gobierno de la nación, la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales.

En un sentido estricto, la definición que da la Ley de Extranjería, en su artículo 1 es: “Se consideran extranjeros, a los efectos de la aplicación de la presente Ley, a los que carezcan de la nacionalidad española”. Y se dice en sentido estricto, por cuanto que los ciudadanos de la U.E. a efectos de esta Ley y por lo que respecta a España no tienen la consideración de extranjero. No obstante lo anterior, cabe reseñar que, incluso los españoles y/o los ciudadanos de la Unión Europea pueden ser autores de infracciones en materia de extranjería.

Por su parte, el apartado 2º, del citado artículo enumera una serie de principios que, al parecer, lo que pretenden es ser garantistas de unas políticas orientadas hacia la igualdad y no discriminación, respecto de los nacionales españoles y de la Unión Europea, estableciendo que: “Todas las Administraciones Públicas basarán el ejercicio de sus competencias vinculadas con la inmigración en el respeto a los siguientes **principios**”

- **a)** la coordinación con las políticas definidas por la Unión Europea;
- **b)** la ordenación de los flujos migratorios laborales, de acuerdo con las necesidades de la situación nacional del empleo;
- **c)** la integración social de los inmigrantes mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía;
- **d)** la igualdad efectiva entre mujeres y hombres;
- **e)** la efectividad del principio de no discriminación y, consecuentemente, el reconocimiento de iguales derechos y obligaciones para todos aquellos que vivan o trabajen legalmente en España, en los términos previstos en la Ley;
- **f)** la garantía del ejercicio de los derechos que la Constitución, los tratados internacionales y las leyes reconocen a todas las personas;
- **g)** la lucha contra la inmigración irregular y la persecución del tráfico ilícito de personas;
- **h)** la persecución de la trata de seres humanos;
- **i)** la igualdad de trato en las condiciones laborales y de Seguridad Social;
- **j)** la promoción del diálogo y la colaboración con los países de origen y tránsito de inmigración, mediante acuerdos marco dirigidos a ordenar de

manera efectiva los flujos migratorios, así como a fomentar y coordinar las iniciativas de cooperación al desarrollo y codesarrollo.

Como no podría ser de otra manera, es el Estado quien tiene la obligación de garantizar el principio de solidaridad, consagrado en la Constitución, atendiendo a las especiales circunstancias de aquellos territorios en los que los flujos migratorios tengan una especial incidencia.

A nivel europeo podemos encontrarnos en materia de control de personas, entre otras normas, con el Acuerdo de Schengen, territorio que comprende a aquellos Estados de la Unión Europea que han acordado la creación de un espacio común cuyos objetivos fundamentales son la supresión de fronteras entre estos países, la seguridad, la inmigración y la libre circulación de personas.

El padrón, a nivel normativo, fue objeto de reforma con la LO 14/2003 que estableció, entre otras cuestiones, la habilitación genérica de acceso al padrón a favor de la Dirección General de Policía con la finalidad de mejorar el ejercicio de las competencias legalmente establecidas en relación al control y permanencia de los extranjeros en España. Dicha habilitación es compartida con el Instituto Nacional de Estadística en términos de reciprocidad, puesto que la mencionada Dirección debe comunicar a este Instituto los datos de los extranjeros que tenga constancia que pueden haber sufrido variaciones en relación a los que figuran en el registro municipal con la finalidad de mantener actualizados los datos del padrón.

La LO 2/2009 ha vuelto sobre el padrón para poner bajo sospecha la inscripción. Esta vez, la conexión con el mencionado registro municipal aparecen el ámbito más restricto de la normativa de extranjería, el relativo a las infracciones y sanciones.

La previsión legal está pensada para evitar y sancionar a los denominados «piso-patera» (ANEXO II), es decir, viviendas en las que se multiplicaban las inscripciones padronales ficticias cuando de hecho el extranjero no residía en ellas, o las inscripciones en domicilios de terceros

(familiares, amigos, etc.) en los que no se vivía cuando no se disponía de uno propio para realizar la inscripción, o cuando se superaba el número de personas que de acuerdo con la normativa local al respecto se consideraba que podía alojarse en dicho lugar. En todo caso estas «falsedades» no son achacables exclusivamente a los extranjeros, ya que también los nacionales, con otras finalidades (por ejemplo, la inscripción en centros docentes concertados) intentan realizarlas a pesar de la legalidad vigente.

Puede entenderse que la situación de sobreocupación supone un incumplimiento de la función social de la propiedad y que en este sentido dicho incumplimiento habilitaría a la Administración a adoptar medidas con la finalidad de corregir la situación.

En este ámbito el padrón es un medio idóneo para activar los servicios de inspección y detectar situaciones de sobreocupación, en tal caso es cuando los municipios pueden ejercer sus competencias sobre el control de las condiciones de las viviendas, lo cual no significa que el Ayuntamiento en cuestión esté siempre dispuesto a actuar.

Los entes municipales utilizan distintos tipos de medidas para evitar la sobreocupación, aunque la más relevante es la denegación de la inscripción padronal.

También se puede acudir a la revisión de oficio, exigir la cédula de habitabilidad, la autorización de la persona empadronada, limitar los empadronamientos en cadena, exigir documentación complementaria en viviendas ya ocupadas y comprobar la autenticidad de la documentación. En determinados supuestos puede llegar incluso a parecer que hay una mayor preocupación, por parte de los entes locales, para no existan pruebas documentales como las que el padrón municipal aporta que por solucionar el problema de la sobreocupación y las infraviviendas.

Que los entes locales con medidas que dificultan el empadronamiento pretendan esgrimir una forma de evitar la sobreocupación, no significa que en realidad se consiga esa finalidad ni que deje de ser una medida difícilmente justificable desde el principio de igualdad en la aplicación de la ley, ya que, sólo se dirige a las personas extranjeras. Ciertamente el problema de raíz se encuentra en la difícil situación de la vivienda en España puesto que la

ubicación en infraviviendas no sólo afecta a extranjeros, lo que ocurre es que como en otros casos (por ejemplo el acceso a ayudas sociales) la inmigración supone una especie de lupa para visualizarlo.

Si bien la voluntad de que el padrón responda de la forma más objetiva posible a la realidad no resulta criticable, sí lo es el hecho de cómo evidenciar que en efecto la vivienda que se alega no constituye el domicilio real del extranjero. Salvo casos palmarios en los que, por ejemplo, el extranjero lleve tiempo sin residir ni siquiera en el municipio aunque no haya modificado su inscripción padronal, la verificación de este supuesto puede resultar como mínimo controvertida, como veremos más adelante.

Lo que parece obvio es que no sirve para hacer frente al enorme problema de acceso a la vivienda de la población inmigrante, que sobredimensiona la que sufre el conjunto de la población. El hecho de que se deniegue el empadronamiento de una persona en un determinado domicilio por entender que estamos en una situación de sobreocupación no garantiza que no se intente otro empadronamiento, en otro lugar, que igualmente puede ser fraudulento.

Conviene destacar que en las mencionadas infracciones no se hace ninguna distinción respecto a la situación administrativa en la que se encuentre el extranjero que se inscribe en el padrón. Con las modificaciones de las sanciones ambas infracciones pasan a estar penalizadas con una multa de 501 hasta 10.000 euros, como veremos a continuación con el análisis de infracciones administrativas.

## **b) EMPADRONAMIENTO DE EXTRANJEROS EN ESPAÑA. ENTRADA AL SISTEMA COMO SANCIÓN.**

El empadronamiento, como hemos visto anteriormente, es un trámite administrativo de especial relevancia para el extranjero, tanto por que puede ser la llave de acceso a ciertos derechos como por las posibles sanciones que puede imponerse en caso de empadronamientos incorrectos.

Por ello, son cada vez más frecuentes los casos de municipio que, más o menos abiertamente, imponen trabas para el empadronamiento de los extranjeros en su municipio, habiendo quien directamente ha propuesto negarse a empadronar a extranjeros en situación irregular.

Por eso, a continuación haremos una breve reseña de los aspectos que más nos pueden interesar en relación con el empadronamiento de extranjeros.

El empadronamiento es un derecho y una obligación de todos los ciudadanos.

El padrón es el registro municipal en que todo ciudadano debe ser inscrito. Es, pues, un registro que debe reflejar una situación de hecho, como es el número de personas que tienen su domicilio en un determinado municipio.

Es el registro que acredita el domicilio de todo ciudadano, lo que tiene importantes consecuencias en muchos aspectos de nuestra vida diaria pues determina el lugar donde se nos prestará regularmente asistencia sanitaria, donde debemos pagar ciertos impuestos y tasas municipales o donde nuestros hijos serán escolarizados.

La inscripción en el padrón municipal tiene una doble vertiente:

- La obligación de los Ayuntamientos de empadronar a todos sus vecinos.
- La obligación y derecho de los ciudadanos de inscribirse en el padrón municipal donde tienen su domicilio.

En el caso de extranjeros, debe resaltarse que el empadronamiento no otorga derechos de residencia, sino que tan sólo constata el hecho de su residencia en un lugar donde tiene su domicilio.

La Ley de Extranjería establece (artículo 6.3) que "Los Ayuntamientos incorporarán al padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio y mantendrán actualizada la información relativa a los mismos"

Como vemos, se recuerda la obligación de los Ayuntamientos de empadronar a todas las personas extranjeras, con el requisito de que tengan su domicilio en dicho municipio, con independencia de su situación legal o administrativa.

“En el padrón municipal deben estar dadas de alta todas las personas que habitan en el municipio, sean nacionales o extranjeras, y en este último caso, tengan o no regularizada su situación en el Registro del Ministerio del Interior”.<sup>8</sup>

Tanto la abogacía del Estado como la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias) emitieron sendos informes al respecto, y sus conclusiones fueron las mismas:

- a) Un pasaporte debe ser documento suficiente para empadronar a un extranjero aunque no cuente con visado.
- b) En el padrón municipal deben inscribirse todas las personas que residen habitualmente en el municipio, con independencia de que, en el caso de extranjeros, la residencia sea o no legal.
- c) La inscripción de extranjeros en el padrón municipal es procedente con independencia de su situación administrativa en España. No puede, pues, denegarse la inscripción en el padrón con el pretexto de que el ciudadano extranjero no reside legalmente en España.
- d) El padrón debe ser un reflejo de la realidad, en él deben estar inscritas todas las personas que residan habitualmente en el respectivo municipio, con independencia de la calificación jurídica que merezca esa residencia, es decir, si la residencia es legal o ilegal y del derecho que tenga o deje de tener para ocupar el domicilio en el que viva.

---

<sup>8</sup> Resolución de 4 de Julio de 1997 de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre actualización del Padrón municipal. «BOE» núm. 177, de 25 de julio de 1997

No deben ser admisibles, pues, exigencias de documentación imposibles de cumplimentar (como la titularidad de un contrato de arrendamiento o el consentimiento del propietario de la vivienda) que impidan el empadronamiento de una persona. Si puede acreditarse que una persona tiene su domicilio en un determinado Ayuntamiento, deben articularse vías para que este derecho pueda hacerse efectivo.

Para los extranjeros, el empadronamiento es un trámite especialmente importante, pues en el caso de extranjeros en situación irregular, aunque no genera por sí solo ningún derecho de residencia, sí puede ser un requisito indispensable para acceder a ciertos derechos, y constituye un medio de prueba de la permanencia en España a efectos de poder acceder a la autorización de residencia en ciertos supuestos (arraigo, residencia de menores no nacidos en España).

En el caso de extranjeros no comunitarios sin residencia de larga duración es, además, obligatorio renovar su inscripción en el padrón municipal cada dos años.

Las dificultades que muchos extranjeros encuentran para empadronarse por la exigencia de requisitos de difícil o imposible cumplimiento, les lleva a empadronarse en domicilios que no son su vivienda real, bien como un favor por parte de otra persona, bien mediante el pago de una cantidad económica.

Hay casos en los que la Administración es culpable del doble empadronamiento, puesto que es quien tiene que dar de baja los datos de un ciudadano en el padrón municipal antiguo cuando éste ha acudido a actualizar su domicilio de residencia. En este caso, el ciudadano no tendría que pagar ningún tipo de sanción.

En muchas ocasiones, el empadronamiento puede ser intencionado por parte del ciudadano, al que interese estar empadronado en dos municipios distintos para aprovecharse de ciertas ventajas fiscales. Por ejemplo, una persona puede estar empadronada donde realmente vive y, además, en otro municipio en el que viva un familiar y que le interesa para desgravarse

fiscalmente, para ganar puntos y poder acceder a un puesto de trabajo... En este caso, el ciudadano estaría inscrito en su domicilio, pero podría utilizar su doble inscripción en otro municipio para beneficiarse de determinados privilegios que le interesen.

Esta práctica sí que es sancionable. En cualquier caso, la sanción es insignificante, ya que la ley no está debidamente actualizada. En concreto, la ley que habla de sanciones por falsedad u omisión de datos en el padrón data de 1986 y es el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales. Este Real Decreto, que no ha sido actualizado en cuestión de sanciones por ninguna ley o normativa posterior, dice que en caso de que en el padrón figuren datos incorrectos, la sanción asciende a 25.000 pesetas. Ni siquiera está actualizado el dato en euros.

En concreto, la sanción de 150 euros se aplicará a los ciudadanos de municipios de más de 500.000 habitantes que hayan omitido o falseado datos en el padrón, pero las sanciones son menores si el ciudadano reside en un municipio de menor población. La multa es de 15.000 pesetas en los municipios de 50.001 a 500.000 habitantes, de 10.000 pesetas en los de 20.001 a 50.000 habitantes, de 5.000 pesetas en los de 5.001 a 20.000 personas y de 500 pesetas en los demás municipios.

Por otro lado, tras la última reforma de la Ley de Extranjería, constituye una infracción grave el art. 53 2.d) establece que será infracción grave "Consentir la inscripción de un extranjero en el Padrón Municipal por parte del titular de una vivienda habilitado para tal fin cuando dicha vivienda no constituya el domicilio real del extranjero. Se incurrirá en una infracción por cada persona indebidamente inscrita". Dicha infracción podrá ser sancionada con multa de entre 501 Y 10.000 euros.

Si además, dicha acción se realiza con ánimo de lucro se estaría cometiendo una infracción muy grave, sancionable con multa de 10.001 a 100,000 euros.

Por tanto, en caso de dificultades para ser empadronado, siempre será preferible exigir el cumplimiento de la legislación en materia de empadronamiento, antes que tener que recurrir a empadronamientos ficticios, por las serias consecuencias que ahora pueden suponer.

Recordemos, por último, que la resolución de 4 de Julio de 1997 también establecía un procedimiento para el empadronamiento de marginados que establecía que también deben figurar como domicilios válidos en el padrón supuestos de infravivienda como chabolas, caravanas, cuevas, o incluso ausencia total de techo.

Si nos encontramos ante un supuesto de personas en esta situación, debe acudirse a lo dispuesto en esta resolución, que establece que en estos casos puede y debe recurrirse a una dirección ficticia cuando la persona sea conocida de los Servicios Sociales.

En supuestos de personas que vivan en infraviviendas o carezcan completamente de techo, deberemos contactar con los Servicios Sociales municipales, quienes deberán indicar la dirección que deba figurar en el padrón en estos casos.

### **c) ASPECTOS PARTICULARES**

#### **c.1) INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS**

Es sanción administrativa aquel mal infligido por la administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilícita, a través de un procedimiento administrativo con una finalidad represora, y consistiendo la sanción en la privación de un bien o derecho, o la imposición de un deber, siendo los principios y garantías del Derecho Sancionador Administrativo sustancialmente iguales a los del Derecho Penal (arts. 24 y 25 de la Constitución Española de 1978, y de lo preceptuado en los arts. 127 a 138 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, parcialmente modificada por la Ley 4/1999).

Aunque la sanción administrativa más característica es la multa, no es éste el único tipo de sanción al poder consistir éstas en la pérdida de un derecho o expectativa, aunque no en la privación de la libertad, debiendo cuidarse de la proporcionalidad entre infracción y sanción.

No obstante lo anterior, el régimen sancionador en materia de extranjería, si puede conllevar la privación de libertad y la posterior expulsión del territorio español.

Cabe aquí mencionar, nuevamente que, el Régimen Sancionador en materia de Extranjería también puede ser vulnerado por españoles y ciudadanos de la U.E. y, por ende, pueden imponerse sanciones tanto administrativa como penales por vulneración de los preceptos recogidos tanto en la Ley de Extranjería, como en nuestro actual Código Penal, si bien el ciudadano español, en ningún caso, podrá ser expulsado de la nación por infracción a tales normas. Así es el caso, por ejemplo, de los ciudadanos españoles que, infrinjan el artículo 53.2

- a) No dar de alta en el Régimen de la Seguridad Social...
- b) Contraer matrimonio o simular relación de afectividad con ánimo de lucro...
- c) promover la permanencia irregular en España.....

O también en el Código Penal, por ejemplo, *Artículo 312.1*” Serán castigados con las penas de prisión de dos a cinco años y multa de seis a doce meses, los que trafiquen de manera ilegal con mano de obra”.

Número 1 del artículo 312 redactado por la Disposición Final 1.<sup>a</sup> de la L.O. 4/2000,11 enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social<sup>9</sup>

Por su parte, el régimen de infracciones y sanciones en materia de extranjería viene regulado en el artículo 50 y ss. de la Ley de Extranjería. Este régimen sancionador viene dado por la necesidad que España tiene de intentar hacer frente a toda aquella casuística que tiene que ver con la inmigración

---

<sup>9</sup> «BOE» núm. 10, de 12/01/2000.

irregular, por cuanto nuestro país, tiene mucho arraigo en estas cuestiones, entre otras cosas, porque es la puerta del sur hacia Europa para los inmigrantes procedentes del continente africano. En atención a todo lo dicho, se establecen como infracciones leves:

- a)** La omisión o el retraso en la comunicación a las autoridades españolas de los cambios de nacionalidad, de estado civil o de domicilio, así como de otras circunstancias determinantes de su situación laboral cuando les sean exigibles por la normativa aplicable.
- b)** El retraso, hasta tres meses, en la solicitud de renovación de las autorizaciones una vez hayan caducado.
- c)** Encontrarse trabajando en España sin haber solicitado autorización administrativa para trabajar por cuenta propia, cuando se cuente con autorización de residencia temporal.
- d)** Encontrarse trabajando en una ocupación, sector de actividad, o ámbito geográfico no contemplado por la autorización de residencia y trabajo de la que se es titular.<sup>10</sup>
- e)** La contratación de trabajadores cuya autorización no les habilita para trabajar en esa ocupación o ámbito geográfico, incurriéndose en una infracción por cada uno de los trabajadores extranjeros ocupados.

*Por su parte, el artículo 53.1 establece como Infracciones graves*

- a)** Encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia, carecer de autorización de residencia o tener caducada más de tres meses la mencionada autorización, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente.

---

<sup>10</sup> Letra d) del artículo 52 introducida por el apartado cincuenta y cinco del artículo único de la L.O. 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social («B.O.E.» 12 diciembre).

- b)** Encontrarse trabajando en España sin haber obtenido autorización de trabajo o autorización administrativa previa para trabajar, cuando no cuente con autorización de residencia válida.
- c)** Incurrir en ocultación dolosa o falsedad grave en el cumplimiento de la obligación de poner en conocimiento de las autoridades competentes los cambios que afecten a nacionalidad, estado civil o domicilio, así como incurrir en falsedad en la declaración de los datos obligatorios para cumplimentar el alta en el padrón municipal a los efectos previstos en esta Ley, siempre que tales hechos no constituyan delito. Cuando cualquier autoridad tuviera conocimiento de una posible infracción por esta causa, lo pondrá en conocimiento de las autoridades competentes con el fin de que pueda instruirse el oportuno expediente sancionador.
- d)** El incumplimiento de las medidas impuestas por razón de seguridad pública, de presentación periódica o de alejamiento de fronteras o núcleos de población concretados singularmente, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.
- e)** La comisión de una tercera infracción leve, siempre que en un plazo de un año anterior hubiera sido sancionado por dos faltas leves de la misma naturaleza.
- f)** La participación por el extranjero en la realización de actividades contrarias al orden público previstas como graves en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.
- g)** Las salidas del territorio español por puestos no habilitados, sin exhibir la documentación prevista o contraviniendo las prohibiciones legalmente impuestas.
- h)** Incumplir la obligación del apartado 2 del artículo 4.

Este artículo 53, en su apartado 2) también establece como infracciones graves:

- a)** No dar de alta, en el Régimen de la Seguridad Social que corresponda, al trabajador extranjero cuya autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena hubiera solicitado, o no registrar el contrato de trabajo en las condiciones que sirvieron de base a la solicitud, cuando el empresario tenga constancia de que el trabajador se halla legalmente en España habilitado para el comienzo de la

relación laboral. No obstante, estará exento de esta responsabilidad el empresario que comunique a las autoridades competentes la concurrencia de razones sobrevenidas que puedan poner en riesgo objetivo la viabilidad de la empresa o que, conforme a la legislación, impidan el inicio de dicha relación.

**b)** Contraer matrimonio, simular relación afectiva análoga o constituirse en representante legal de un menor, cuando dichas conductas se realicen con ánimo de lucro o con el propósito de obtener indebidamente un derecho de residencia, siempre que tales hechos no constituyan delito.

**c)** Promover la permanencia irregular en España de un extranjero, cuando entrada legal haya contado con una invitación expresa del infractor y continúe a su cargo una vez transcurrido el período de tiempo permitido por su visado o autorización. Para graduar la sanción se tendrán en cuenta las circunstancias personales y familiares concurrentes.

**d)** Consentir la inscripción de un extranjero en el Padrón Municipal por parte del titular de una vivienda habilitado para tal fin, cuando dicha vivienda no constituya el domicilio real del extranjero. Se incurrirá en una infracción por cada persona indebidamente inscrita.<sup>11</sup>

*Es el artículo 54.1 el que establece que son Infracciones muy graves*

**a)** Participar en actividades contrarias a la seguridad nacional o que pueden perjudicar las relaciones de España con otros países, o estar implicados en actividades contrarias al orden público previstas como muy graves en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

**b)** Inducir, promover, favorecer o facilitar con ánimo de lucro, individualmente o formando parte de una organización, la inmigración clandestina de personas en tránsito o con destino al territorio español o su permanencia en el mismo, siempre que el hecho no constituya delito.

---

<sup>11</sup> Artículo 53 redactado por el apartado cincuenta y seis del artículo único de la L.O. 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social B.O.E. de 12 de diciembre.

- c)** La realización de conductas de discriminación por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos, en los términos previstos en el artículo 23 de la presente Ley, siempre que el hecho no constituya delito.
- d)** La contratación de trabajadores extranjeros sin haber obtenido con carácter previo la correspondiente autorización de residencia y trabajo, incurriéndose en una infracción por cada uno de los trabajadores extranjeros ocupados, siempre que el hecho no constituya delito.
- e)** Realizar, con ánimo de lucro, la infracción prevista en la letra d) del apartado 2 del artículo anterior.
- f)** Simular la relación laboral con un extranjero, cuando dicha conducta se realice con ánimo de lucro o con el propósito de obtener indebidamente derechos reconocidos en esta Ley, siempre que tales hechos no constituyan delito.
- g)** La comisión de una tercera infracción grave siempre que en un plazo de un año anterior hubiera sido sancionado por dos faltas graves de la misma naturaleza.

El apartado 29, del artículo 54 también establece como infracciones muy graves:

- a)** El incumplimiento de las obligaciones previstas para los transportistas en el artículo 66, apartados 1 y 2.
- b)** El transporte de extranjeros por vía aérea, marítima o terrestre, hasta el territorio español, por los sujetos responsables del transporte, sin que hubieran comprobado la validez y vigencia, tanto de los pasaportes, títulos de viaje o documentos de identidad pertinentes, como, en su caso, del correspondiente visado, de los que habrán de ser titulares los citados extranjeros.
- c)** El incumplimiento de la obligación que tienen los transportistas de hacerse cargo sin pérdida de tiempo del extranjero o transportado que, por deficiencias en la documentación antes citada, no haya sido autorizado a entrar en España, así como del extranjero transportado en tránsito que no haya sido trasladado a su país de destino o que hubiera sido devuelto por las autoridades de éste, al no autorizarle la entrada.

Esta obligación incluirá los gastos de mantenimiento del citado extranjero y, si así lo solicitan las autoridades encargadas del control de entrada, los derivados del transporte de dicho extranjero, que habrá de producirse de inmediato, bien por medio de la compañía objeto de sanción o, en su defecto, por medio de otra empresa de transporte, con dirección al Estado a partir del cual haya sido transportado, al Estado que haya expedido el documento de viaje con el que ha viajado o a cualquier otro Estado donde esté garantizada su admisión.

No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, no se considerará infracción a la presente Ley el hecho de transportar hasta la frontera española a un extranjero que, habiendo presentado sin demora su solicitud de protección internacional, ésta le sea admitida a trámite, de conformidad con lo establecido en la Ley 12/2009, de 30 de octubre reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

1. Las infracciones tipificadas en los artículos anteriores serán sancionadas en los términos siguientes:

- **a)** Las infracciones leves con multa de hasta 500 euros.
- **b)** Las infracciones graves con multa de 501 hasta 10.000 euros. En el supuesto contemplado en el artículo 53.2.a) de esta Ley, además de la sanción indicada, el empresario también estará obligado a sufragar los costes derivados del viaje.
- **c)** Las infracciones muy graves con multa desde 10.001 hasta 100.000 euros, excepto la prevista en el artículo 54.2.b), que lo será con una multa de 5.000 a 10.000 euros por cada viajero transportado o con un mínimo de 750.000 euros a tanto alzado, con independencia del número de viajeros transportados. La prevista en el artículo 54.2.a) en relación con el artículo 66.1 lo será con una multa de 10.001 hasta 100.000 euros por cada viaje realizado sin haber comunicado los datos de las personas transportadas o habiéndolos comunicado incorrectamente, con independencia de que la Autoridad gubernativa pueda adoptar la inmovilización, incautación y decomiso del medio de transporte, o la suspensión provisional o retirada de la autorización de explotación.

**2.** La imposición de sanciones por las infracciones administrativas establecidas en la presente Ley Orgánica corresponderá al Subdelegado del Gobierno o al Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales. Cuando una Comunidad Autónoma tenga atribuidas competencias en materia de autorización inicial de trabajo de extranjeros la imposición de las sanciones establecidas en esta Ley en los supuestos de infracción a que se refiere el párrafo siguiente corresponderá a la Comunidad Autónoma y se ejercerá por la Autoridad que la misma determine, dentro del ámbito de sus competencias. En los supuestos calificados como infracción leve del artículo 52.c), d) y e), graves del artículo 53.1.b), y 53.2.a), y muy grave del artículo 54.1.d) y f), el procedimiento sancionador se iniciará por acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido en el procedimiento sancionador por infracciones del orden social, correspondiendo la imposición de las sanciones a las autoridades referidas en el párrafo anterior. En los supuestos de participación en actividades contrarias a la seguridad nacional o que pueden perjudicar las relaciones de España con otros países, previstos en el artículo 54.1.a), de acuerdo con lo establecido en el procedimiento sancionador que se determine reglamentariamente, la competencia sancionadora corresponderá al Secretario de Estado de Seguridad.

**3.** Para la graduación de las sanciones, el órgano competente en imponerlas se ajustará a criterios de proporcionalidad, valorando el grado de culpabilidad y, en su caso, el daño producido o el riesgo derivado de la infracción y su trascendencia.

**4.** Para la determinación de la cuantía de la sanción se tendrá especialmente en cuenta la capacidad económica del infractor.

**5.** A no ser que pertenezcan a un tercero no responsable de la infracción, en el supuesto de la letra b) del apartado 1 del artículo 54, serán objeto de decomiso los vehículos, embarcaciones, aeronaves, y cuantos bienes muebles o inmuebles, de cualquier naturaleza que sean, hayan servido de instrumento para la comisión de la citada infracción.

A fin de garantizar la efectividad del comiso, los bienes, efectos e instrumentos a que se refiere el apartado anterior podrán ser aprehendidos y

puestos a disposición de la autoridad gubernativa, desde las primeras intervenciones, a resultas del expediente sancionador que resolverá lo pertinente en relación con los bienes decomisados.

**6.** En el supuesto de la infracción prevista en la letra d) del apartado 1 del artículo 54 de la presente Ley, la autoridad gubernativa podrá adoptar, sin perjuicio de la sanción que corresponda, la clausura del establecimiento o local desde seis meses a cinco años.

**7.** Si el sancionado por una infracción prevista en los artículos 52.e) o 54.1.d) de esta Ley fuera subcontratista de otra empresa, el contratista principal y todos los subcontratistas intermedios que conocieran que la empresa sancionada empleaba a extranjeros sin contar con la correspondiente autorización, responderán, solidariamente, tanto de las sanciones económicas derivadas de las sanciones, como de las demás responsabilidades derivadas de tales hechos que correspondan al empresario con las Administraciones públicas o con el trabajador.

El contratista o subcontratista intermedios no podrán ser considerados responsables si hubieran respetado la diligencia debida definida en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

#### *Artículo 56 Prescripción de las infracciones y de las sanciones*

**1.** Las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses.

**2.** Las sanciones impuestas por infracciones muy graves prescribirán a los cinco años, las graves a los dos años y las impuestas por infracciones leves al año.

**3.** Si la sanción impuesta fuera la de expulsión del territorio nacional la prescripción no empezará a contar hasta que haya transcurrido el período de prohibición de entrada fijado en la resolución con un máximo de diez años.

#### *Artículo 57 Expulsión del territorio*

**1.** Cuando los infractores sean extranjeros y realicen conductas de las tipificadas como muy graves, o conductas graves de las previstas en los

apartados a), b), c), d) y f) del artículo 53.1 de esta Ley Orgánica, podrá aplicarse, en atención al principio de proporcionalidad, en lugar de la sanción de multa, la expulsión del territorio español, previa la tramitación del correspondiente expediente administrativo y mediante la resolución motivada que valore los hechos que configuran la infracción.

**2.** Asimismo, constituirá causa de expulsión, previa tramitación del correspondiente expediente, que el extranjero haya sido condenado, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hubieran sido cancelados.

**3.** En ningún caso podrán imponerse conjuntamente las sanciones de expulsión y multa.

**4.** La expulsión conllevará, en todo caso, la extinción de cualquier autorización para permanecer legalmente en España, así como el archivo de cualquier procedimiento que tuviera por objeto la autorización para residir o trabajar en España del extranjero expulsado. No obstante, la expulsión podrá revocarse en los supuestos que se determinen reglamentariamente.

En el caso de las infracciones previstas en las letras a) y b) del artículo 53.1 de esta Ley, salvo que concurren razones de orden público o de seguridad nacional, si el extranjero fuese titular de una autorización de residencia válida expedida por otro Estado miembro, se le advertirá, mediante diligencia en el pasaporte, de la obligación de dirigirse de inmediato al territorio de dicho Estado. Si no cumplierse esa advertencia se tramitará el expediente de expulsión.

**5.** La sanción de expulsión no podrá ser impuesta, salvo que la infracción cometida sea la prevista en el artículo 54, letra a) del apartado 1, o suponga una reincidencia en la comisión, en el término de un año, de una infracción de la misma naturaleza sancionable con la expulsión, a los extranjeros que se encuentren en los siguientes supuestos:

- **a)** Los nacidos en España que hayan residido legalmente en los últimos cinco años.
- **b)** Los residentes de larga duración. Antes de adoptar la decisión de la expulsión de un residente de larga duración, deberá tomarse en consideración

el tiempo de su residencia en España y los vínculos creados, su edad, las consecuencias para el interesado y para los miembros de su familia, y los vínculos con el país al que va a ser expulsado.

- **c)** Los que hayan sido españoles de origen y hubieran perdido la nacionalidad española.
- **d)** Los que sean beneficiarios de una prestación por incapacidad permanente para el trabajo como consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional ocurridos en España, así como los que perciban una prestación contributiva por desempleo o sean beneficiarios de una prestación económica asistencial de carácter público destinada a lograr su inserción o reinserción social o laboral.

Tampoco se podrá imponer o, en su caso, ejecutar la sanción de expulsión al cónyuge del extranjero que se encuentre en alguna de las situaciones señaladas anteriormente y que haya residido legalmente en España durante más de dos años, ni a sus ascendientes e hijos menores, o mayores con discapacidad que no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud, que estén a su cargo.

**6.** La expulsión no podrá ser ejecutada cuando ésta conculcase el principio de no devolución, o afecte a las mujeres embarazadas, cuando la medida pueda suponer un riesgo para la gestación o la salud de la madre.

**7. a)** Cuando el extranjero se encuentre procesado o imputado en un procedimiento judicial por delito o falta para el que la Ley prevea una pena privativa de libertad inferior a seis años o una pena de distinta naturaleza, y conste este hecho acreditado en el expediente administrativo de expulsión, en el plazo más breve posible y en todo caso no superior a tres días, el Juez, previa audiencia del Ministerio Fiscal, la autorizará salvo que, de forma motivada, aprecie la existencia de circunstancias que justifiquen su denegación.

En el caso de que el extranjero se encuentre sujeto a varios procesos penales tramitados en diversos juzgados, y consten estos hechos acreditados en el expediente administrativo de expulsión, la autoridad gubernativa instará de todos ellos la autorización a que se refiere el párrafo anterior.

**b)** No obstante lo señalado en el párrafo a) anterior, el juez podrá autorizar, a instancias del interesado y previa audiencia del Ministerio Fiscal, la salida del extranjero del territorio español en la forma que determina la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

**c)** No serán de aplicación las previsiones contenidas en los párrafos anteriores cuando se trate de delitos tipificados en los artículos 312.1, 313.1 y 318 bis del Código Penal.

**8.** Cuando los extranjeros, residentes o no, hayan sido condenados por conductas tipificadas como delitos en los artículos 312.1, 313.1 y 318 bis del Código Penal, la expulsión se llevará a efecto una vez cumplida la pena privativa de libertad.

**9.** La resolución de expulsión deberá ser notificada al interesado, con indicación de los recursos que contra la misma se puedan interponer, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para presentarlos.

**10.** En el supuesto de expulsión de un residente de larga duración de otro Estado miembro de la Unión Europea que se encuentre en España, dicha expulsión sólo podrá efectuarse fuera del territorio de la Unión cuando la infracción cometida sea una de las previstas en los artículos 53.1.d) y f) y 54.1.a) y b) de esta Ley Orgánica, y deberá consultarse al respecto a las Autoridades competentes de dicho Estado miembro de forma previa a la adopción de esa decisión de expulsión. En caso de no reunirse estos requisitos para que la expulsión se realice fuera del territorio de la Unión, la misma se efectuará al Estado miembro en el que se reconoció la residencia de larga duración.

Artículo 57 redactado por el apartado cincuenta y nueve del artículo único de la L.O. 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

## **c.2) INFRACCIONES PENALES**

Las modificaciones realizadas en nuestro vigente Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre), han dejado de manifiesto la sensibilidad mostrada por el legislador en aras de prevenir los derechos de las personas inmigrantes, al recoger en su Título XV, el epígrafe “De los delitos contra los Derechos de los trabajadores”, donde se recogen una serie de ilícitos penales tendentes a garantizar estos derechos.

Así, el Artículo 312, establece que:

1. Serán castigados con las penas de prisión de dos a cinco años y multa de seis a doce meses, los que trafiquen de manera ilegal con mano de obra. Número 1 del artículo 312 redactado por la Disposición Final 1ª de la L.O. 4/2000, 11 enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
2. En la misma pena incurrirán quienes recluten personas o las determinen a abandonar su puesto de trabajo ofreciendo empleo o condiciones de trabajo engañosas o falsas, y quienes empleen a súbditos extranjeros sin permiso de trabajo en condiciones que perjudiquen, supriman o restrinjan los derechos que tuviesen reconocidos por disposiciones legales, convenios colectivos o contrato individual.

Por su parte el Artículo 313, dice:

El que determinare o favoreciere la emigración de alguna persona a otro país simulando contrato o colocación, o usando de otro engaño semejante, será castigado con la pena prevista en el artículo anterior.<sup>12</sup>

El Artículo 314, establece que:

Los que produzcan una grave discriminación en el empleo, público o

---

<sup>12</sup> Artículo 313 redactado por el apartado octogésimo sexto del artículo único de L.O. 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal («B.O.E.» Visitado: 17/06/2015).

privado, contra alguna persona por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía, por ostentar la representación legal o sindical de los trabajadores, por el parentesco con otros trabajadores de la empresa o por el uso de alguna de las lenguas oficiales dentro del Estado español, y no restablezcan la situación de igualdad ante la ley tras requerimiento o sanción administrativa, reparando los daños económicos que se hayan derivado, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a dos años o multa de 12 a 24 meses.<sup>13</sup>



---

<sup>13</sup> Artículo 314 redactado por el apartado centésimo decimosexto del artículo único de la L.O. 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal («BOE» núm. 281, de 24 de noviembre de 1995 Visitado: 17/06/2015)

### **III. CONCLUSIONES**

Tras el estudio del tema que nos ocupa, a continuación se exponen algunas reflexiones a modo de conclusiones finales:

PRIMERA: El sistema español de empadronamiento es compatible con la normativa comunitaria, pues se basa en la constatación de un hecho (domicilio habitual), y no en el reconocimiento de una situación de derecho, como sería la residencia regular. De esta manera, existe consenso en las entidades con competencia en la materia, que la inscripción en este registro no confiere a los inmigrantes irregulares ningún derecho que no les atribuya la legislación de extranjería española.

SEGUNDA: El gobierno español no necesita realizar modificaciones legales, reglamentarias y administrativas para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Directiva 2008/115/CE el próximo 24 de diciembre, toda vez que su derecho interno cuenta con medidas nacionales de transposición suficientes, cumpliendo de esta forma con los objetivos buscados en ella, por lo que deberá limitarse a informarlo así a la Comisión Europea.

TERCERA: Ante la presencia de personas en situación irregular, los Estados miembros no están obligados a expulsar, sino que pueden decidir regularizar su situación concediendo los permisos necesarios mediante los procedimientos jurídicos que ellos establezcan. Además, mientras eso sucede, es decir, mientras se le expulsa o se le regulariza, estas personas tienen acceso a los derechos sociales básicos, ya que Europa se concibe como un espacio de respeto y protección de esos derechos.

CUARTA: La sanción de "Multa" establecida en el artículo 55 de Ley de extranjería, es procedente y compatible con los objetivos de la Directiva (y del Código de Fronteras Schengen), que reconoce a los Estados miembros, la posibilidad de adoptar o mantener disposiciones que sean más favorables para las personas a quienes se aplica.

QUINTA: El empadronamiento es una herramienta necesaria que debe responder a sus objetivos principales: elaborar el censo de población y servir a

una buena planificación de las políticas y distribución de los recursos humanos y económicos.

SEXTA: Restringir el acceso al Padrón es desvirtuar su naturaleza, pero además tiene como consecuencia directa poner trabas al acceso a derechos reconocidos a los extranjeros (en situación regular e irregular), tanto en la legislación internacional como en nuestro marco constitucional y legal.

SÉPTIMA: Son preocupantes las "interpretaciones restrictivas" de una cuestión largamente esclarecida, como el empadronamiento de extranjeros extracomunitarios en situación irregular y la consecuente invisibilidad y exclusión económica, política y social a la que les somete. Debemos ser conscientes de que esta invisibilidad no solo merma sus derechos sino que nos deslegitima como sociedad.

OCTAVA: Es imprescindible analizar la situación de la vivienda en España y su difícil acceso por gran parte de la sociedad. La infravivienda y los pisos patera estaban aquí mucho antes que los migrantes. Utilizar los pisos patera como excusa para justificar la restricción en el acceso al Padrón no va a evitar que esta realidad se siga produciendo, solo conllevará mayor vulnerabilidad a las personas que viven esa situación

NOVENA Es necesario tomar conciencia a nivel europeo, nacional y local de la realidad de los indocumentados que en muchas ocasiones se convierten en los inexpulsables eternos. Personas invisibles que viven fuera del sistema, en un limbo jurídico pero también vital que puede ser indefinido en el tiempo.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA Y ENLACES WEB

##### Bibliografía:

- ABARCA JUNCO, Ana Paloma. “Inmigración y extranjería”: régimen jurídico básico” Madrid. Colex, 2010
- MASANET FERNÁNDEZ, Juan Manuel / ORTEGA GIMÉNEZ, Alfonso. “Manual práctico orientativo de extranjería, aspectos jurídicos y sociales del fenómeno de la inmigración en España” Madrid. Grupo Difusión 2007
- BORRÁS RODRÍGUEZ, Alegría. “Legislación básica de derecho internacional privado” Madrid. Tecnos 2009
- ABARCA JUNCO, Ana Paloma / GONZALEZ CAMPOS, Julio D. 1932-2007 / GOMEZ JENE, Miguel. “Derecho internacional privado” Madrid. Universidad Nacional de Educación a Distancia 2008-2010
- LÓPEZ ÁLVAREZ, Antonio 1969 / ORTEGA GIMÉNEZ, Alfonso / ANTÓN ANTÓN, Álvaro. “Glosario jurídico básico” San Vicente (Alicante) ECU. D. L. 2010

##### Webs consultadas:

[www.mir.es](http://www.mir.es)

[www.noticias.juridicas.com](http://www.noticias.juridicas.com)

[www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)

[www.elpais.com](http://www.elpais.com)

[www.ine.es](http://www.ine.es)

[www.intermigra.com](http://www.intermigra.com)

[www.cruzroja.es](http://www.cruzroja.es)

## V. ANEXOS

### ANEXO I

#### [Vic aprueba impedir el empadronamiento de inmigrantes «sin papeles»](#)

EFE | VIC (BARCELONA)

Actualizado Miércoles , 10-02-10 a las 12 : 49

El pleno del [Ayuntamiento de Vic](#) ha apoyado hoy por mayoría la nueva normativa que impide el empadronamiento en el municipio de los inmigrantes en situación irregular.

El alcalde de Vic, Josep María Vila d'Abadal, de Unió, ha manifestado que la nueva normativa pretende poner orden, avanzar en la integración de la inmigración y poner a las personas inmigradas dentro de la comunidad.

El equipo de gobierno, formado por CiU, PSC y ERC, [mantiene que la propuesta es "legal"](#) según sus servicios jurídicos, pero si algún informe de otra administración demuestra la ilegalidad, posiblemente retirarán la medida.

El partido ultraderechista Plataforma per Catalunya, en la oposición en el consistorio de Vic, apoya esta medida, pero la considera insuficiente.

El grupo municipal de los independentistas de la CUP rechaza esta medida porque "es poco ética, insolidaria, electoralista y afecta al 2% de la población", y considera que no "solucionará el problema de la inmigración".

Por su parte, el grupo de ICV ha reclamado la retirada de la normativa porque es una medida irresponsable que no tiene una cobertura jurídica sólida.

#### **El PP culpa a Zapatero**

El coordinador de Política Autonómica y Local del PP, Juan Manuel Moreno, relacionó hoy la polémica surgida en Vic con **la política "errática"** que a su juicio ha desarrollado el Gobierno en esta materia desde 2004. Moreno hizo esta consideración a preguntas de los periodistas que asistieron en la rueda de prensa en la que se presentó la 15 Unión Parlamentaria del partido, que se celebrará el viernes 15 y el sábado 16 de enero en Palma de Mallorca.

El dirigente popular señaló que "lo que siempre ha defendido PP es que las leyes hay que cumplirlas", pero también quiso denunciar una política de inmigración que, aseguró, ha sido "reprochada por los actores sociales" y "criticada en la Unión Europea". Para Moreno, la inmigración "es un tema de Estado, muy importante, que requiere seriedad y tener las ideas claras, y Zapatero ha demostrado que, en esto también, no ha tenido una política de Estado ni

ideas claras, y, cuando no se tienen, ocurren cosas como la de Vic”.

### **Rumí pide que Vic «cumpla la legalidad»**

La secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Consuelo Rumí, ha calificado hoy de ilegal la medida del Ayuntamiento de Vic (Barcelona), que se niega a empadronar a inmigrantes en situación irregular, y ha apelado a la responsabilidad "de todos". Durante la presentación del "Anuario de la Inmigración en España", Rumí ha asegurado que ni la Ley de Extranjería ni la Ley de Bases del Régimen Local "dejan ninguna duda", por lo que no cabe ninguna interpretación sobre estas normas.

La secretaria de Estado ha confiado en que, en este asunto, el Ayuntamiento de Vic "cumpla la legalidad como se hace en el resto de ámbitos de la vida local". Rumí ha hecho un llamamiento "a la reflexión y a la responsabilidad a todos, desde el alcalde hasta el último concejal, ante una situación que no se sostiene", y ha insistido en pedir responsabilidad a los miembros de esta corporación para cumplir las leyes.



## ANEXO II

### **Sancionado con 50.000 euros un vecino de Úbeda acusado de falsos empadronamientos a extranjeros**

Fuente:Europa Press Ubeda

Agentes de la Policía Nacional han sancionado con una multa de 50.000 euros a un vecino de Úbeda (Jaén) que realizaba presuntamente falsos empadronamientos a personas extranjeras a las que captaba en las inmediaciones de la estación de autobuses de la localidad.

Según ha informado la Policía en un comunicado, el detenido ofrecía a estas personas un domicilio para poder empadronarse y solicitar el permiso de residencia por arraigo, todo a cambio de una compensación económica de un total de 250 euros. Los investigadores del Grupo de Extranjeros de Úbeda detectaron un empadronamiento masivo de extranjeros en una misma vivienda. Tras realizar diferentes gestiones, comprobaron que en el mencionado domicilio vivía un matrimonio de avanzada edad que ignoraba que la dirección de su vivienda estaba siendo utilizada por una persona para empadronar masivamente a ciudadanos extranjeros que, al parecer, le pagaban 250 euros por empadronamiento.