

SIN PADRÓN, SIN DERECHOS

INFORME EMPADRONAMIENTO

EDICIÓN 2026



Este informe ha sido posible gracias al trabajo de los equipos de Médicos del Mundo en Albacete (Castilla La Mancha), Almendralejo (Extremadura), Níjar (Almería) y Palma de Mallorca (Islas Baleares).

Coordinación y edición:

Emma Garrido Peidro

Revisión:

Eva M. Aguilera, Médicos del Mundo

Diseño y maquetación:

Hoy es el Día

Fotografía:

Asentamientos informales, Albacete.
© Médicos del Mundo

**Actividad correspondiente
al proyecto SHINE**

Financiado por:



INTRODUCCIÓN

El empadronamiento constituye mucho más que un mero trámite administrativo. Se trata de un derecho y, al mismo tiempo, de una obligación legal para todas las personas que residen en un municipio. La inscripción en el padrón municipal acredita la residencia habitual y funciona, en la práctica, como la puerta de acceso a derechos fundamentales y a múltiples recursos públicos. Por ello, el empadronamiento puede entenderse como un verdadero metaderecho, un mecanismo imprescindible para el ejercicio efectivo de derechos sociales, sanitarios y de protección.

La normativa vigente establece con claridad que los ayuntamientos tienen la obligación de facilitar el empadronamiento de todas las personas que residen en su municipio, independientemente de su situación administrativa o de sus condiciones de vivienda. Sin embargo, la realidad muestra que, para miles de personas en situación de vulnerabilidad social y residencial, el acceso al padrón continúa encontrando importantes obstáculos.



Estas barreras afectan especialmente a personas que viven en asentamientos informales, infraviviendas, habitaciones subarrendadas, viviendas ocupadas o alojamientos sin contrato formal. En muchos casos, los impedimentos derivan de las dificultades generadas por particulares propietarios de viviendas que se niegan a facilitar documentación o contratos. En otros, son las propias administraciones locales las que, mediante interpretaciones excesivamente restrictivas de la normativa, imponen requisitos y procedimientos que exceden lo establecido legalmente.

El resultado es una situación de exclusión administrativa que tiene consecuencias directas sobre el acceso a derechos básicos. No poder empadronarse implica, en muchos casos, no poder acceder a servicios sociales, recursos de protección de víctimas de violencia de género y violencias sexuales, ayudas económicas para familias sin recursos, escolarización o procesos de regularización administrativa.

A pesar de que las realidades territoriales analizadas en este informe son diversas, las barreras para empadronarse identificadas presentan elementos comunes. La exigencia de documentación no contemplada en la normativa, las dificultades para acceder al empadronamiento social, la discrecionalidad en la actuación municipal o la falta de información accesible configuran un patrón de exclusión que se repite en distintos territorios y contextos.

Este informe, elaborado en el marco del proyecto SHINE (Contribute to an increased enjoyment of health rights, including sexual and reproductive health, by women, girls and gender minorities in precarious environments), se apoya en un trabajo de campo sobre las principales barreras que dificultan el acceso al empadronamiento en municipios de cuatro comunidades autónomas (Islas Baleares, Castilla La Mancha, Almería y Extremadura) y sus consecuencias sobre el acceso efectivo a derechos básicos. Las situaciones documentadas en esos territorios son representativas de una realidad de la que Médicos del Mundo, y otras organizaciones sociales y vecinales, somos testigos también en el resto del estado. Nuestro objetivo es visibilizar el impacto de estas prácticas administrativas y contribuir al fortalecimiento de mecanismos institucionales que garanticen el acceso universal al padrón y, con ello, al conjunto de derechos asociados.

EL EMPADRONAMIENTO: DERECHO Y OBLIGACIÓN

La inscripción en el padrón municipal no constituye una facultad discrecional de las administraciones públicas, sino un derecho y una obligación legal recogida en la normativa estatal. Toda persona que reside habitualmente en un municipio debe estar empadronada, con independencia de su nacionalidad, situación administrativa o condiciones de vivienda.

La legislación vigente establece además que corresponde a los ayuntamientos facilitar este trámite y garantizar que todas las personas residentes puedan acceder al padrón. Sin embargo, en la práctica, continúan existiendo importantes diferencias en la aplicación de la normativa entre municipios, generando situaciones de arbitrariedad e inseguridad jurídica.

Uno de los principales problemas detectados es la interpretación excesivamente restrictiva de los requisitos necesarios para acreditar la residencia. En numerosos casos, se solicita documentación no contemplada en la normativa, como contratos de alquiler, autorizaciones de propietarios o pruebas de titularidad de la vivienda, incluso cuando las personas residen efectivamente en el municipio.

Estas exigencias afectan especialmente a quienes viven en situaciones de mayor precariedad residencial, como asentamientos informales, habitaciones subarrendadas, infraviviendas o viviendas ocupadas, dificultando o impidiendo su acceso al padrón.

“Hay personas que nos cuentan que han terminado pagando por un empadronamiento porque necesitaban renovar su permiso de residencia y tenían miedo de quedarse en situación irregular. Les han llegado a pedir entre 600 y 1.500 euros por algo que debería ser un derecho.”

YOUSRA LKRAFLI EL KOUT, TÉCNICA DE INTERVENCIÓN EN ALMERÍA.

Además, en algunos ayuntamientos se exige acreditar un tiempo mínimo de residencia previa, una práctica especialmente excluyente para personas temporeras o con alta movilidad residencial, que dificulta aún más su acceso al padrón.

Precisamente para dar respuesta a estas situaciones, las instrucciones técnicas aprobadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2020 contemplan distintos supuestos especiales de empadronamiento, incluyendo casos de personas sin domicilio, residentes en infraviviendas, establecimientos colectivos o víctimas de violencia de género.

En este marco se sitúa el denominado empadronamiento social, un mecanismo destinado a facilitar la inscripción de personas que no pueden acreditar un domicilio en condiciones ordinarias. Este procedimiento permite el empadronamiento en un “domicilio ficticio”, generalmente vinculado a una entidad social o a dependencias municipales, mediante la acreditación de la situación de vulnerabilidad a través de Servicios Sociales.

A pesar de tratarse de una herramienta fundamental para garantizar el acceso a derechos básicos, su aplicación continúa siendo desigual y limitada. En algunos territorios, incluso, se ha documentado el

rechazo o desconocimiento de esta figura por parte de las administraciones locales, así como la imposición de requisitos adicionales no previstos legalmente.

El problema, por tanto, no reside en la ausencia de mecanismos legales para garantizar el acceso al padrón, sino en las dificultades existentes para su aplicación efectiva. Esta situación convierte el empadronamiento en una barrera administrativa que impacta de manera desproporcionada sobre las personas en situación de mayor vulnerabilidad social y residencial.



PRINCIPALES OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS

Las barreras detectadas en los distintos territorios analizados muestran que las dificultades de acceso al empadronamiento no responden a situaciones excepcionales o aisladas. Por el contrario, se trata de prácticas administrativas y obstáculos estructurales que se repiten de manera sistemática y que afectan especialmente a personas en situación de vulnerabilidad social y residencial.

Aunque las realidades territoriales son diferentes —desde contextos de trabajo agrícola y asentamientos informales hasta situaciones de precariedad urbana o vivienda informal—, las barreras identificadas presentan patrones comunes.

EXIGENCIA DE DOCUMENTACIÓN NO CONTEMPLADA EN LA NORMATIVA

Una de las barreras más frecuentes es la solicitud de documentación que excede los requisitos establecidos legalmente. En numerosos municipios se exige la presentación de contratos de alquiler, autorizaciones de propietarios, escrituras o documentación acreditativa de la titularidad de la vivienda.

Estas exigencias afectan especialmente a personas que residen en habitaciones subarrendadas, asentamientos informales, infraviviendas o alojamientos sin contrato formal, dificultando el acceso al padrón pese a residir de forma efectiva en el municipio.

RESTRICCIONES VINCULADAS AL TIPO DE VIVIENDA

Las personas que viven en condiciones de alta precariedad residencial encuentran mayores dificultades para empadronarse. La ausencia de contratos formales, el hacinamiento, la ocupación de viviendas o la residencia en asentamientos informales continúan funcionando, en la práctica, como motivos de exclusión administrativa.

LIMITACIONES EN EL ACCESO AL EMPADRONAMIENTO SOCIAL

A pesar de que la normativa contempla mecanismos específicos para personas sin domicilio o en situación de exclusión residencial, como el empadronamiento social, su aplicación sigue siendo desigual.

En algunos municipios se han identificado situaciones de desconocimiento, rechazo o aplicación restrictiva de esta figura, así como la exigencia de informes o documentación adicionales no previstos legalmente e incluso exigir una estancia determinada en el municipio. Esto reduce la capacidad de este mecanismo para garantizar el acceso a los derechos sociales y a la protección de las personas en situación de mayor vulnerabilidad a los que da acceso el registro en el padrón.

DISCRECIONALIDAD Y FALTA DE HOMOGENEIDAD ADMINISTRATIVA

Otra de las principales barreras identificadas es la diferencia de criterios entre municipios e incluso entre oficinas administrativas de un mismo territorio. La falta de procedimientos homogéneos genera inseguridad y sitúa el acceso al empadronamiento en una lógica de discrecionalidad administrativa.

Como consecuencia, situaciones similares reciben respuestas distintas dependiendo del municipio o del personal encargado de la tramitación, generando desigualdad en el acceso a un derecho reconocido legalmente.

FALTA DE INFORMACIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO

Muchas de las personas afectadas desconocen los procedimientos existentes o los mecanismos de protección vinculados al empadronamiento. La falta de información accesible y de acompañamiento institucional dificulta especialmente el acceso para personas migrantes, personas en situación administrativa irregular o personas con barreras idiomáticas.

En conjunto, estas prácticas configuran un sistema de acceso restrictivo que limita el ejercicio efectivo del derecho al empadronamiento y amplía las situaciones de exclusión social y administrativa.

CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE EMPADRONAMIENTO

La imposibilidad de acceder al empadronamiento tiene consecuencias directas sobre el ejercicio efectivo de derechos fundamentales. Aunque el padrón constituye un trámite administrativo, en la práctica funciona como un requisito para acceder al sistema sanitario, a servicios sociales, ayudas públicas y recursos de protección.

Las barreras al empadronamiento generan así situaciones de exclusión administrativa que afectan de manera especialmente intensa a personas en situación de vulnerabilidad social y residencial.

EXCLUSIÓN SANITARIA, INCLUIDOS LOS SERVICIOS DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

Hasta la aprobación del Real decreto 180/2026 en marzo de 2026, una de las principales consecuencias de la falta de empadronamiento era la dificultad para acceder al sistema sanitario público.

Los datos recogidos por Médicos del Mundo España en 2025 sobre exclusión sanitaria en todo el territorio español evidencian el impacto de esta situación. Las llamadas barreras discriminatorias — entendidas como aquellos requisitos legales o administrativos que dificultan o impiden el acceso al sistema a determinados colectivos de población

exclusivamente — continuaron siendo mayoritarias. De los casi 13 000 casos documentados en esa categoría, más de la mitad estaban relacionadas con la imposibilidad de aportar el registro en el padrón con una antigüedad mínima de 90 días.

Las consecuencias de esa exclusión sanitaria eran especialmente graves en el ámbito de la salud sexual y reproductiva. Entre los casos documentados en 2025, se encuentran 198 mujeres embarazadas a quienes se les denegó la atención sanitaria. De ellas, 71 no pudieron acceder al seguimiento adecuado de su embarazo. Asimismo, se registraron 29 casos en los que no se garantizó correctamente el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE).

“Hemos acompañado a una mujer que tardó meses en conseguir la tarjeta sanitaria. Durante ese tiempo, los bultos que tenía en ambos pechos siguieron creciendo y finalmente resultaron no ser benignos. Necesité una extirpación y continúa en seguimiento médico. El caso solo pudo desbloquearse gracias a la mediación de Médicos del Mundo y Trabajo Social de Ibsalut.”

TÉCNICO DE INTERVENCIÓN EN ISLAS BALEARES.

La falta de empadronamiento también ha supuesto la dificultad en el acceso a métodos de planificación familiar, programas de prevención y seguimiento sanitario, así como a otros recursos esenciales vinculados a la salud de las mujeres.

Con la reciente aprobación del reglamento que propone alternativas al empadronamiento, es de esperar que se produzca una ausencia de casos de exclusión sanitaria relacionada con esta barrera administrativa.

EXCLUSIÓN DE SERVICIOS SOCIALES Y RECURSOS DE PROTECCIÓN

El padrón constituye además un requisito habitual para acceder a servicios sociales municipales, ayudas económicas, procesos de regularización administrativa o recursos de atención y protección.

La ausencia de empadronamiento limita el acceso a prestaciones básicas y dificulta el inicio de itinerarios de intervención social, especialmente en situaciones de alta vulnerabilidad.

En el caso de las mujeres, estas barreras tienen un impacto específico en el acceso a recursos frente a las violencias de género y las violencias sexuales. La falta de inscripción en el padrón dificulta el acceso a servicios especializados, ayudas económicas y recursos de protección, reforzando situaciones de dependencia y exclusión.

IMPACTO EN LA INFANCIA

Las barreras al empadronamiento tienen una de sus consecuencias más graves en la infancia. En 2025, hemos documentado en las cuatro localizaciones del proyecto Shine hasta 114 menores de edad sin empadronar, una cifra que refleja el alcance de esta problemática en términos de derechos fundamentales y obligaciones de las administraciones públicas.

La falta de empadronamiento tiene consecuencias directas sobre el acceso a derechos básicos de la infancia. En el ámbito educativo, aunque la escolarización es obligatoria, las trabas administrativas dificultan el acceso normalizado a plazas escolares y a recursos de apoyo, generando situaciones de desigualdad desde etapas tempranas.

En materia de salud, la ausencia de padrón limita el acceso a un seguimiento pediátrico continuado y a programas de promoción de la salud infantil. Asimismo, estos menores quedan en gran medida fuera de los circuitos de protección social, lo que reduce la capacidad de las administraciones para detectar y atender situaciones de riesgo o vulnerabilidad.

En este contexto, la imposibilidad de empadronarse no sólo afecta a las personas adultas, sino que tiene un impacto directo y acumulativo sobre la infancia, comprometiendo el acceso efectivo a derechos fundamentales y perpetuando situaciones de exclusión social.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El empadronamiento constituye un elemento esencial para el acceso efectivo a derechos fundamentales. Aunque la normativa reconoce tanto el derecho como la obligación de empadronarse, los datos recogidos evidencian que, en la práctica, continúan existiendo importantes obstáculos administrativos que impiden o dificultan el acceso al padrón para miles de personas en situación de vulnerabilidad social y residencial.

Las barreras identificadas no responden a vacíos legales, sino a problemas en la aplicación de la normativa y a prácticas administrativas restrictivas que generan desigualdad en el acceso a derechos. La exigencia de documentación no prevista legalmente, las limitaciones en el acceso al empadronamiento social o la disparidad de criterios entre municipios configuran un sistema que excluye precisamente a quienes se encuentran en situaciones de mayor precariedad.

Esta exclusión administrativa ha tenido históricamente consecuencias directas sobre el acceso al sistema sanitario, y sigue cerrando la puerta de entrada a los servicios sociales y a los mecanismos de protección pública. Sus efectos son especialmente preocupantes en ámbitos como la salud sexual y reproductiva, la protección frente a las violencias de género o el acceso a derechos de la infancia.

Garantizar el acceso efectivo al empadronamiento no constituye únicamente una obligación administrativa, sino una responsabilidad institucional vinculada a la protección de derechos humanos y a la lucha contra la exclusión social.

Por ello, resulta necesario que las administraciones públicas adopten medidas dirigidas a eliminar las barreras existentes y asegurar una aplicación homogénea de la normativa en todos los territorios.

RECOMENDACIONES PARA GARANTIZAR EL DERECHO AL EMPADRONAMIENTO

De manera general y prioritaria, Médicos del Mundo instamos a todas las administraciones públicas competentes a que:

- Incorporen un enfoque de derechos humanos, género e infancia en las políticas y procedimientos relacionados con el empadronamiento.
- Aseguren que ninguna persona quede excluida del acceso a la sanidad, los servicios sociales o los recursos de protección por dificultades relacionadas con el padrón municipal.

Con relación a la aplicación de la normativa vigente, apelamos a:

- Garantizar la aplicación homogénea de la normativa de empadronamiento en todos los municipios, evitando interpretaciones restrictivas o discrecionales.
- Eliminar la exigencia de documentación no contemplada legalmente, especialmente en situaciones de exclusión residencial o vivienda informal.
- Fortalecer y facilitar el acceso al empadronamiento social para personas sin domicilio o en situación de alta vulnerabilidad residencial.
- Impulsar formación específica dirigida al personal técnico y administrativo de los ayuntamientos sobre la normativa vigente y los derechos asociados al empadronamiento.
- Establecer mecanismos de supervisión y seguimiento que permitan detectar prácticas administrativas restrictivas o contrarias a la normativa.
- Garantizar información accesible y acompañamiento adecuado para las personas que encuentran dificultades en el acceso al padrón.



SIN SALUD, LA VIDA SE DETIENE