

SENSE PADRÓ, SENSE DRETS

INFORME EMPADRONAMENT

EDICIÓ 2026



Aquest informe ha estat possible gràcies al treball dels equips de Metges del Món a Albacete (Castella-la Manxa), Almendralejo (Extremadura), Níjar (Almeria) i Palma de Mallorca (Illes Balears).

Coordinació y edició:

Emma Garrido Peidro

Revisió:

Eva M. Aguilera, Metges del Món

Diseny i maquetació:

Hoy es el Día

Fotografia:

Assentaments informals, Albacete.

© Metges del Món

Activitat corresponent al projecte SHINE

Financiat per:



INTRODUCCIÓ

L'empadronament constitueix molt més que un simple tràmit administratiu. És un dret i, alhora, una obligació legal per a totes les persones que resideixen a un municipi. La inscripció al padró municipal acredita la residència habitual i funciona, a la pràctica, com la porta d'accés a drets fonamentals i a múltiples recursos públics. Per tant, l'empadronament es pot entendre com un autèntic metadret, un mecanisme imprescindible per a l'exercici efectiu de drets socials, sanitaris i de protecció.

La normativa vigent estableix amb claredat que els ajuntaments tenen l'obligació de facilitar l'empadronament de tothom qui resideix al seu municipi, independentment de la seva situació administrativa o de les seves condicions d'habitatge. Tanmateix, la realitat fa palès que, per a milers de persones en situació de vulnerabilitat social i residencial, l'accés al padró continua topant amb obstacles importants.



Aquests obstacles afecten especialment les persones que viuen en assentaments informals, infrahabitatges, habitacions sotsarrendades, habitatges ocupats o allotjaments sense contracte formal. Molt sovint, els impediments deriven de les dificultats generades per particulars propietaris d'habitatges que es neguen a facilitar documentació o contractes. En d'altres casos, són les mateixes administracions locals les que, amb interpretacions excessivament restrictives de la normativa, imposen requisits i procediments que excedeixen l'establert legalment.

El resultat és una situació d'exclusió administrativa que té conseqüències directes en l'accés a drets bàsics. No poder empadronar-se implica, molt sovint, no poder accedir a serveis socials, recursos de protecció de víctimes de violència de gènere i violències sexuals, ajuts econòmics per a famílies sense recursos, escolarització o processos de regularització administrativa.

Malgrat que les realitats territorials analitzades en aquest informe són diverses, les barreres identificades per empadronar-se presenten elements comuns. L'exigència de documentació no establerta a la normativa, les dificultats per accedir a l'empadronament social, la discrecionalitat en l'actuació municipal o la manca d'informació accessible configuren un patró d'exclusió que es repeteix en territoris i contextos diferents.

Aquest informe, elaborat en el marc del projecte SHINE (Contribute to an increased enjoyment of health rights, including sexual and reproductive health, by women, girls and gender minorities in precarious environments), es fonamenta en un treball de camp sobre les barreres principals que dificulten l'accés a l'empadronament a municipis de quatre comunitats autònomes (Illes Balears, Castella-la Manxa, Almeria i Extremadura) i les seves conseqüències en l'accés efectiu a drets bàsics. Les situacions documentades en aquests territoris són representatives d'una realitat de la qual Metges del Món, i altres organitzacions socials i veïnals, som testimoni a la resta de l'estat. El nostre objectiu és visibilitzar l'impacte d'aquestes pràctiques administratives i contribuir a l'enfortiment de mecanismes institucionals que garanteixin l'accés universal al padró i, per tant, al conjunt de drets associats.

L'EMPADRONAMENT: DRET I OBLIGACIÓ

La inscripció al padró municipal no constitueix cap facultat discrecional de les administracions públiques, sinó que és un dret i una obligació legal recollida a la normativa estatal. Tothom qui resideix habitualment a un municipi ha d'estar-hi empadronat, amb independència de la nacionalitat, la situació administrativa o les condicions d'habitatge de les persones.

La legislació vigent estableix, a més, que correspon als ajuntaments facilitar aquest tràmit i garantir que totes les persones residents puguin accedir al padró. No obstant això, a la pràctica en l'aplicació de la normativa continua havent-hi diferències importants entre municipis, la qual cosa genera situacions d'arbitrarietat i d'inseguretat jurídica.

Un dels principals problemes detectats és la interpretació excessivament restrictiva dels requisits necessaris per acreditar la residència. En nombrosos casos, se sollicita documentació no establerta a la normativa, com ara contractes de lloguer, autoritzacions de propietaris o proves de titularitat de l'habitatge, fins i tot quan les persones resideixen efectivament al municipi.

Aquestes exigències afecten especialment les persones que viuen en situacions de precarietat residencial més elevada, com ara en assentaments informals, habitacions sotsarrendades, infrahabitatges o habitatges ocupats, cosa que dificulta o impedeix d'accedir al padró.

“Algunes persones ens expliquen que han acabat pagant per empadronar-se, perquè havien de renovar el permís de residència i tenien por de quedar-se en situació irregular. Han arribat a demanar-los entre 600 i 1.500 euros per quelcom que hauria de ser un dret.”

YOUSRA LKRAFLI EL KOUT, TÈCNICA D'INTERVENCIÓ A ALMERIA.

A més, en alguns ajuntaments s'exigeix acreditar un temps mínim de residència prèvia, una pràctica especialment excloent per a persones temporeres o amb alta mobilitat residencial, que els dificulta encara més l'accés al padró.

Precisament per donar resposta a aquestes situacions, les instruccions tècniques aprovades per l'Institut Nacional d'Estadística (INE) l'any 2020 preveuen diferents supòsits especials d'empadronament, incloent-hi casos de persones sense domicili, residents a infrahabitatges, establiments col·lectius o víctimes de violència de gènere.

En aquest marc se situa l'anomenat empadronament social, un mecanisme destinat a facilitar la inscripció de persones que no poden acreditar un domicili en condicions ordinàries. Aquest procediment permet empadronar-se a un «domicili fictici», generalment vinculat a una entitat social o a dependències municipals, amb l'acreditació de la situació de vulnerabilitat mitjançant els serveis socials.

Malgrat que es tracta d'una eina fonamental per garantir l'accés a drets bàsics, l'aplicació continua sent desigual i limitada. En alguns territoris,

fins i tot, s'ha documentat el rebuig o desconeixement d'aquesta figura per part de les administracions locals, així com la imposició de requisits addicionals no previstos legalment.

El problema, doncs, no rau en l'absència de mecanismes legals per garantir l'accés al padró, sinó en les dificultats existents per aplicar-los d'una manera efectiva. Aquesta situació fa que l'empadronament esdevingui una barrera administrativa que impacta desproporcionadament en les persones en una situació de vulnerabilitat social i residencial més gran.



PRINCIPALS OBSTACLES IDENTIFICATS

Les barreres detectades en els diferents territoris analitzats mostren que les dificultats d'accés a l'empadronament no responen a situacions excepcionals o aïllades. Al contrari, es tracta de pràctiques administratives i d'obstacles estructurals que es repeteixen d'una manera sistemàtica i que afecten especialment persones en situació de vulnerabilitat social i residencial.

Tot i que les realitats territorials són diferents —des de contextos de treball agrícola i assentaments informals fins a situacions de precarietat urbana o habitatge informal—, les barreres identificades presenten patrons comuns.

EXIGÈNCIA DE DOCUMENTACIÓ NO ESTABLERTA A LA NORMATIVA

Una de les barreres més freqüents és la sol·licitud de documentació que excedeix els requisits establerts legalment. En nombrosos municipis s'exigeix la presentació de contractes de lloguer, autoritzacions de propietaris, escriptures o documentació acreditativa de la titularitat de l'habitatge.

Aquestes exigències afecten especialment les persones que resideixen en habitacions sotsarrendades, assentaments informals, infrahabitatges o allotjaments sense contracte formal, i els dificulta l'accés al padró malgrat residir efectivament al municipi.

RESTRICCIONS RELACIONADES AMB LA MENA D'HABITATGE

Les persones que viuen en condicions d'elevada precarietat residencial troben dificultats més grans per empadronar-se. L'absència de contractes formals, la sobreocupació, l'ocupació d'habitatges o la residència en assentaments informals continuen funcionant, a la pràctica, com motius d'exclusió administrativa.

LIMITACIONS EN L'ACCÉS A L'EMPADRONAMENT SOCIAL

Malgrat que la normativa estableix mecanismes específics per a persones sense domicili o en situació d'exclusió residencial, com ara l'empadronament social, la seva aplicació continua sent desigual.

En alguns municipis s'han identificat situacions de desconeixement, de rebuig o d'aplicació restrictiva d'aquesta figura, així com l'exigència d'informes o de documentació addicional no previstos legalment i fins i tot d'una estada determinada al municipi. Això redueix la capacitat d'aquest mecanisme per garantir l'accés als drets socials i la protecció de les persones en situació de més vulnerabilitat, drets als quals dona accés el registre al padró.

DISCRECIONALITAT I FALTA D'HOMOGENEÏTAT ADMINISTRATIVA

Una altra de les principals barreres identificades és la diferència de criteris entre municipis i fins i tot entre oficines administratives d'un mateix territori. La falta de procediments homogenis genera inseguretat i situa l'accés a l'empadronament en una lògica de discrecionalitat administrativa.

Com a conseqüència, situacions semblants reben respostes diferents en funció del municipi o del personal encarregat de la tramitació, cosa que genera desigualtat en l'accés a un dret reconegut legalment.

MANCA D'INFORMACIÓ I D'ACOMPANYAMENT

Moltes de les persones afectades desconeixen els procediments existents o els mecanismes de protecció vinculats a l'empadronament. La falta d'informació accessible i d'acompanyament institucional dificulta especialment l'accés per a persones migrants, persones en situació administrativa irregular o persones amb barreres idiomàtiques.

En conjunt, aquestes pràctiques configuren un sistema d'accés restrictiu que limita l'exercici efectiu del dret a l'empadronament i amplia les situacions d'exclusió social i administrativa.

CONSEQÜÈNCIES DE LA FALTA D'EMPADRONAMENT

La impossibilitat d'accedir a l'empadronament té conseqüències directes en l'exercici efectiu de drets fonamentals. Tot i que el padró constitueix un tràmit administratiu, a la pràctica funciona com un requisit per accedir al sistema sanitari, a serveis socials, a ajudes públiques i a recursos de protecció.

Les barreres a l'empadronament generen així situacions d'exclusió administrativa que afecten d'una manera especialment intensa les persones en situació de vulnerabilitat social i residencial.

EXCLUSIÓ SANITÀRIA, INCLOENT-HI ELS SERVEIS DE SALUT SEXUAL I REPRODUCTIVA

ins a l'aprovació del Reial decret 180/2026, el març de 2026, una de les conseqüències principals de la manca d'empadronament era la dificultat per accedir al sistema sanitari públic.

Les dades recollides per Metges del Món Espanya el 2025 sobre exclusió sanitària arreu del territori espanyol evidencien l'impacte d'aquesta situació. Les anomenades barreres discriminatòries —enteses com aquells requisits legals o administratius que dificulten o impedeixen l'accés al sistema a determinats col·lectius de població exclusivament— van continuar sent majoritàries. Dels prop de 13.000 casos documentats en aquesta categoria,

més de la meitat estaven relacionats amb la impossibilitat d'aportar el registre al padró amb una antiguitat mínima de noranta dies.

Les conseqüències d'aquesta exclusió sanitària eren especialment greus en l'àmbit de la salut sexual i reproductiva. Entre els casos documentats el 2025 hi havia 198 dones embarassades a les quals es va denegar l'atenció sanitària. D'aquestes, 71 no van poder accedir al seguiment adequat de l'embaràs. Així mateix, van registrar-se 29 casos en els quals no es va garantir correctament l'accés a la interrupció voluntària de l'embaràs (IVE).

“Hem acompanyat una dona que va trigar mesos a aconseguir la targeta sanitària. Durant aquest temps les protuberàncies que tenia en ambdós pits van continuar creixent, i finalment va resultar que no eren benignes. Li va caldre una extirpació i continua en seguiment mèdic. El cas només va poder desbloquejar-se gràcies a la mediació de Metges del Món i Treball Social d'Ibsalut”

ÈCNIC D'INTERVENCIÓ A LES ILLES BALEARS.

La falta d'empadronament també ha suposat la dificultat en l'accés a mètodes de planificació familiar i programes de prevenció i de seguiment sanitari, així com a altres recursos essencials vinculats amb la salut de les dones.

Amb l'aprovació recent del reglament que proposa alternatives a l'empadronament, és d'esperar que hi hagi una absència de casos d'exclusió sanitària relacionada amb aquesta barrera administrativa..

EXCLUSIÓ DE SERVEIS SOCIALS I RECURSOS DE PROTECCIÓ

El padró constitueix a més un requisit habitual per accedir a serveis socials municipals, ajudes econòmiques, processos de regularització administrativa o recursos d'atenció i de protecció.

L'absència d'empadronament limita l'accés a prestacions bàsiques i dificulta l'inici d'itineraris d'intervenció social, en especial en situacions d'elevada vulnerabilitat.

En el cas de les dones, aquestes barreres tenen un impacte específic en l'accés a recursos contra les violències de gènere i les violències sexuals. La falta d'inscripció al padró dificulta l'accés a serveis especialitzats, ajudes econòmiques i recursos de protecció, la qual cosa reforça situacions de dependència i d'exclusió.

IMPACTE EN LA INFÀNCIA

Les barreres a l'empadronament tenen una de les seves conseqüències més greus en la infància. El 2025 vam documentar en les quatre localitzacions del projecte SHINE fins a 114 menors d'edat sense empadronar, una xifra que reflecteix l'abast d'aquesta problemàtica en termes de drets fonamentals i d'obligacions de les administracions públiques.

La manca d'empadronament té conseqüències directes en l'accés a drets bàsics de la infància. En l'àmbit educatiu, malgrat que l'escolarització és obligatòria, les traves administratives dificulten l'accés normalitzat a places escolars i a recursos de suport, la qual cosa genera situacions de desigualtat des d'etapes primerenques.

En matèria de salut, l'absència de padró limita l'accés a un seguiment pediàtric continuat i a programes de promoció de la salut infantil. Així mateix, aquests menors queden en gran manera fora dels circuits de protecció social. Això redueix la capacitat de les administracions per detectar i atendre situacions de risc o vulnerabilitat.

En aquest context, la impossibilitat d'empadronar-se no solament afecta les persones adultes, sinó que té un impacte directe i acumulatiu en la infància, que compromet l'accés efectiu a drets fonamentals i perpetua situacions d'exclusió social.

CONCLUSIONS I RECOMANACIONS

L'empadronament constitueix un element essencial per a l'accés efectiu a drets fonamentals. Encara que la normativa reconeix tant el dret com l'obligació d'empadronar-se, les dades recollides evidencien que, a la pràctica, continuen existint importants obstacles administratius que impedeixen o dificulten l'accés al padró per a milers de persones en situació de vulnerabilitat social i residencial.

Les barreres identificades no responen a buits legals, sinó a problemes en l'aplicació de la normativa i a pràctiques administratives restrictives que generen desigualtat en l'accés a drets. L'exigència de documentació no prevista legalment, les limitacions en l'accés a l'empadronament social o la disparitat de criteris entre municipis configuren un sistema que exclou precisament les persones en situacions de més precarietat.

Històricament aquesta exclusió administrativa ha tingut conseqüències directes en l'accés al sistema sanitari i continua tancant la porta d'entrada als serveis socials i als mecanismes de protecció pública. Els seus efectes són especialment preocupants en àmbits com ara la salut sexual i reproductiva, la protecció contra les violències de gènere o l'accés a drets de la infància.

Garantir l'accés efectiu a l'empadronament constitueix no solament una obligació administrativa, sinó una responsabilitat institucional vinculada a la protecció de drets humans i a la lluita contra l'exclusió social.

Per tant, cal que les administracions públiques adoptin mesures dirigides a eliminar les barreres existents i a assegurar una aplicació homogènia de la normativa arreu dels territoris.

RECOMANACIONS PER GARANTIR EL DRET A L'EMPADRONAMENT

D'una manera general i prioritària, Metges del Món insta totes les administracions públiques competents a:

- Incorporar un enfocament de drets humans, de gènere i d'infància en les polítiques i els procediments relacionats amb l'empadronament.
- Assegurar que ningú no queda exclòs o exclosa de l'accés a la sanitat, als serveis socials o als recursos de protecció per dificultats relacionades amb el padró municipal.

Amb relació a l'aplicació de la normativa vigent, apellem a:

- Garantir l'aplicació homogènia de la normativa d'empadronament a tots els municipis i evitar interpretacions restrictives o discrecionals.
- Eliminar l'exigència de documentació no establerta legalment, sobretot en situacions d'exclusió residencial o d'habitatge informal.
- Enfortir i facilitar l'accés a l'empadronament social per a persones sense domicili o en situació d'elevada vulnerabilitat residencial.
- Impulsar formació específica dirigida al personal tècnic i administratiu dels ajuntaments sobre la normativa vigent i els drets associats a l'empadronament.
- Establir mecanismes de supervisió i seguiment que permetin detectar pràctiques administratives restrictives o contràries a la normativa.
- Garantir informació accessible i acompanyament adequat per a les persones que tenen dificultats per accedir al padró.



SENSE SALUT, LA VIDA S'ATURA