

Empadronamiento: obligación legal incumplida y difícil de exigir

[Virginia Pastrana Herrera](#). Equipo de Incidencia de Cáritas Española

Toda persona que está en España, cuando llega a un municipio con intención de vivir en él, sabe y conoce tanto su derecho como su obligación de realizar el trámite del empadronamiento. El empadronamiento es, para la mayoría de las personas, una gestión administrativa rápida y sencilla.

Lo que no está tan claro para las administraciones locales es la obligación legal que tienen de empadronar a todas las personas que llegan a su municipio para vivir en él.

Según el artículo 15 de esta norma *Toda persona que viva en España está **obligada** a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.*

Y a su vez, el artículo 17, recoge la **obligación que tienen los ayuntamientos** de mantener actualizado el padrón de cada municipio de modo que los datos recogidos en estos, concuerden con la realidad.

Cogiendo el tenor literal de la ley, en su artículo 16.1 dice que *El padrón municipal **es el registro administrativo** donde constan las personas que conforman la vecindad del municipio (...).*

Pues bien, a pesar de que la norma define el empadronamiento como un registro administrativo y es clara la obligatoriedad

en ambos sentidos, tanto para los ciudadanos y ciudadanas que viven habitualmente en un municipio de estar inscritos en el padrón como la obligación para la Administración local de mantener actualizado el listado de las personas que viva en su demarcación; ni una cosa ni la otra se lleva a la práctica, teniendo como resultado municipios y poblaciones donde no constan la totalidad de los vecinos y las vecinas que realmente viven en ellos y, en consecuencia, no pudiendo ajustarse servicios y recursos públicos suficientes.

A pesar de ello, y de que las fuerzas políticas de los ayuntamientos saben esto, las barreras para ejercer este derecho y cumplir con la obligación legal de la ciudadanía son cada vez más numerosas, deviniendo en un procedimiento con vulneraciones de derechos para toda la población que está de forma efectiva en el territorio.

El derecho y la obligación de los ciudadanos y las ciudadanas que viven en un municipio de empadronarse.

El derecho a ser empadronado ha evolucionado hasta desvirtuar su objetivo principal de contar personas y actúa como el acceso – o la exclusión – a los servicios municipales que ofrece el territorio: centro médico, colegios, guarderías, servicios sociales, bibliotecas, piscinas municipales, gimnasios etc., así como el disfrute de derechos fundamentales y que cuentan con una especial protección en nuestra normativa: derecho a participar en las elecciones como elector y elegido, participar en asuntos públicos, derecho a elegir libremente su lugar de residencia, derecho a no ser discriminado, entre otros.

A pesar de ser una gestión obligatoria para toda la población, algunas administraciones locales, lejos de facilitar el

cumplimiento de este deber, impiden y dificultan el trámite administrativo provocando la saturación de servicios públicos que deben responder a una demanda no real como consecuencia de la invisibilidad de personas que hacen uso de ellos. ¿Es fruto de decisiones políticas?

Por un lado, una aplicación restrictiva de la ley reguladora, centrada principalmente en los problemas interpretativos en relación a las notificaciones, la carencia de títulos de inmuebles (escrituras de propiedad o contrato de arrendamiento) además de la posibilidad de empadronar por los servicios sociales al carecer de domicilio (empadronamiento ficticio) y con ello el alcance que este empadronamiento puede tener, supone para unas personas un trámite relativamente fácil y para otras, con realidades complejas, una carrera de obstáculos que agrava la situación en la que se encuentran.

Por otro lado, la emisión de ordenanzas municipales donde se exigen documentos que la norma estatal no requiere como necesarios (contratos de alquiler o de habitaciones, cuando la mayoría de las veces se encuentran subarrendadas sin título legal, escrituras de propiedad, recibos de luz o agua a nombre de la persona que se va a empadronar) o la interpretación restrictiva de las instrucciones publicadas por el INE, conlleva a una aplicación desigual de la norma en los territorios: exigencias de llevar un tiempo mínimo en el municipio o la imposición de tasas municipales; lo que supone ir en contra del espíritu de lo que persigue la norma: impedir el alta en el padrón municipal de personas que efectivamente viven en el municipio.

Además, la restricción de las citas presenciales con la Administración encargada de realizar la gestión son cada vez más frecuentes dificultando el acceso al procedimiento de colectivos que no cuentan con certificados electrónicos o conocimientos informáticos (personas mayores, población migrante, población con bajos recursos y con dificultades de costearse internet, etc.) vulnerando así el derecho a una

buena Administración de todos los ciudadanos y las ciudadanas incidiendo así en ampliar una brecha digital cada vez más agudizada.

Obligación de los ayuntamientos de tener el registro del padrón actualizado y obligación jurídica de la Administración municipal de empadronar

Nuestra normativa estatal recoge como obligación de los ayuntamientos mantener el registro del padrón actualizado.

El padrón es competencia estatal, concretamente del Instituto Nacional de Estadística (INE) y es gestionado por las corporaciones locales. Esta estructura de funcionamiento de **competencia estatal gestionada (que no transferida)** por los órganos de gobierno del municipio (los ayuntamientos) está pensada para las verdaderas funciones del padrón: conocer la cantidad de personas que viven en un determinado territorio.

Frente al punto de vista incompleto y parcial de que el padrón sólo sirve para acceder a derechos, nos falta incidir en que este registro administrativo es una herramienta que nos permite saber con exactitud la magnitud de una catástrofe natural sobrevenida, por ejemplo, o donde la ciudadanía exigimos a los cargos políticos del territorio afectado (como no puede ser de otra manera) la aclaración y la cuadratura de los datos para contabilizar los daños personales, materiales y saber la magnitud de la tragedia.

Este incumplimiento consciente y reiterado de la mayoría de los ayuntamientos tiene también una consecuencia en el día a día de la población que vive en el municipio: la posibilidad real de que su localidad cuente con menos servicios municipales de los que les correspondería. El acto de no

registrar a un grupo amplio de población que sí habita en él pero que no consta en ningún lado, supone vulnerar derechos de toda la vecindad: derecho a la salud (contar con menos centros médicos, farmacias, o centros de urgencias de los que corresponderían), derecho a la educación (menos bibliotecas, colegios o institutos) o el derecho a la infancia (menos guarderías, ludotecas o parque públicos de columpios); entre otros.

Por tanto, el cumplimiento por parte de los ayuntamientos de esta obligación sería una buena oportunidad para tener un mapa de la población real del municipio, lo que facilitaría la planificación de las políticas públicas acorde a las necesidades reales de la población, ajustando los presupuestos y la política financiera a la realidad de cada territorio.

Las consecuencias de una discrecional y errónea aplicación de esta norma garante de derechos, es un fallo que afecta a todas las personas que habitan en el municipio: todos y todas perdemos

Las consecuencias que devienen del incumplimiento y de una aplicación discrecional de la norma no se están teniendo en cuenta por la clase política a la hora de elaborar estrategias o políticas públicas municipales, perjudicando a toda la población de la localidad.

Además de las pérdidas como colectividad de un municipio, podemos señalar las pérdidas y la afectación a los colectivos más vulnerables: personas sin hogar (a pesar de que la norma permite empadronarse en la calle, naves abandonadas o en establecimientos colectivos para no dejarles fuera del padrón municipal), personas privadas de libertad (a pesar de encontrarse en un centro penitenciario dependiente de la

Administración y como tal, la norma permita el empadronamiento en ellos), personas que viven en domicilios compartidos arrendados, en la mayoría de las ocasiones, sin título (a pesar de que la norma permite acreditar por cualquier medio de prueba admisible en derecho el lugar de su domicilio habitual, no les son aceptadas nada más que los documentos que recojan las ordenanzas como obligatorios), mujeres en contextos de prostitución o potenciales víctimas de trata (que se les deniega por falta de requisitos sin tener en cuenta la situación complicada en la que se encuentran y que normalmente son conocidas por los servicios sociales pudiendo emitir un informe para realizar el trámite del empadronamiento).

La vulneración más grave de derechos ocurre en aquellas personas migrantes extracomunitarias sin tarjetas de residencia, que están esperando a cumplir el tiempo **que la ley de extranjería les exige encontrarse en España para solicitar su residencia** y que, llegado el momento, tendrán que demostrar su permanencia en territorio español. Para ello, el empadronamiento es uno de los documentos acreditativos de la estancia en España además de ser un documento obligatorio para la solicitud de su tarjeta de residencia en la oficina de extranjería.

En este escenario tan diferente en el territorio español y con tantas vertientes, desde Cáritas y a diferencia de otras leyes, no se reivindica una mejora legislativa (ante una norma ya garantista) sino una interpretación y aplicación homogénea por parte de todos los municipios: con una mirada de derechos.

Número 20, 2025