

El acceso al padrón en Euskadi: Barreras y Oportunidades

Olaia Mujika Anduiza
Jon Ortega Andrío

Clínica Jurídica Loiola
EAPN Euskadi



El acceso al padrón en Euskadi: Barreras y Oportunidades

Olaia Mujika Anduiza
Jon Ortega Andrío

Curso académico 2024-2025

ÍNDICE

Introducción.....	2
Bloque I. Marco jurídico e institucional	3
1. El padrón como llave de acceso a derechos	3
2. Padrón: legislación básica	4
3. Armonización intermunicipal de criterios relativos al padrón	6
4. Entre la legislación básica y las aportaciones de EUDEL	8
Bloque II. Estudio objetivo y entrevistas	10
5. Estudio objetivo: páginas web de los ayuntamientos	10
6. Experiencias de usuarios, entidades sociales y personal de los ayuntamientos	16
a. Personas usuarias	16
b. Perspectiva de las entidades sociales	17
c. Perspectiva de los ayuntamientos	18
7. Recomendaciones	24
8. Conclusiones	24
Referencias	28
Bibliografía.....	28
Normativa	28
Páginas web	29
Anexos	30
Anexo I: Guion de entrevistas	29
Anexo II: Personas entrevistadas	32
Anexo III: Variables para el análisis de las páginas web municipales	33

RESUMEN EJECUTIVO

El informe analiza las barreras en el acceso al padrón municipal en Euskadi. Mediante el análisis normativo, la revisión de páginas web de municipios vascos y entrevistas a usuarios, personal municipal y entidades sociales, la investigación concluye que el padrón es hoy una puerta de acceso a derechos sociales y constata que las barreras de acceso al padrón afectan principalmente a colectivos sin hogar y personas en situación administrativa irregular.

El informe recomienda, entre otras cuestiones, facilitar el trámite para lograr el padrón; aumentar la oferta idiomática en la información relativa al padrón; expandir y fortalecer el padrón social de forma efectiva a todos los municipios; armonizar los criterios de padrón social; y mejorar la coordinación entre departamentos municipales.

Introducción

El presente informe analiza las barreras de acceso al padrón en la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante, Euskadi), entendiendo el padrón como un registro administrativo, un derecho para la ciudadanía y una obligación tanto para la ciudadanía como para el ayuntamiento, el cual en los últimos años se ha convertido en un requisito necesario para acceder a derechos sociales. En definitiva, la llave para una vida digna. Por ello, el acceso al padrón se ha convertido en un mecanismo de exclusión, especialmente para personas sin hogar y extranjeras en situación administrativa irregular.

No obstante, se observa una cierta contradicción entre lo que dicta la legislación y cómo ésta se aplica, planteando un problema jurídico, social y ético. Por ello, el objetivo de este trabajo es investigar estas trabas y contradicciones entre la normativa y su aplicación real, analizando los mecanismos legales disponibles, las prácticas municipales y las consecuencias sociales de las denegaciones injustificadas. Solo a través de un análisis riguroso y crítico se podrá arrojar luz sobre estas vulneraciones y contribuir a que el padrón cumpla su función original: garantizar derechos, no restringirlos.

A este respecto, el presente informe, elaborado en el marco de la colaboración entre los estudiantes de la Clínica Jurídica Loyola de la Universidad de Deusto y EAPN Euskadi, tiene como objetivo analizar y sintetizar la problemática actual en torno al acceso al padrón municipal. La Clínica Jurídica concibe el ámbito universitario como un espacio abierto y comprometido con la realidad social, donde el conocimiento jurídico se pone al servicio de la transformación social y la defensa de los derechos fundamentales. Por ello, este informe no solo pretende ofrecer un análisis técnico de la normativa y su aplicación práctica, sino también visibilizar los obstáculos que enfrentan muchas personas en situación de vulnerabilidad para ejercer su derecho al empadronamiento, con el fin de contribuir a la mejora de las políticas públicas y a la promoción de una sociedad más justa e inclusiva.

Para ello, el análisis se desarrollará en varias capas: en primer lugar, se realizará una revisión de las leyes relevantes; en segundo lugar, se analizarán las páginas web de 10 municipios significativos en relación con el tema en estudio (Barakaldo, Bilbao, Vitoria, Donostia, Durango, Irun, Getxo, Galdakao, Amorebieta y Errenteria); por último, se llevarán a cabo entrevistas tanto a usuarios como a responsables de los ayuntamientos mencionados.

Por tanto, este trabajo de investigación sigue un enfoque mixto que combina el análisis normativo con una perspectiva empírica. Para ello, se ha realizado una revisión de la legislación vigente, una observación comparada de páginas web de distintos ayuntamientos vascos y una recopilación de experiencias directas a través de entrevistas y encuentros con personas migrantes, entidades sociales y personal de la administración local.

Bloque I. Marco jurídico e institucional

1. El padrón como llave de acceso a derechos

El padrón municipal constituye mucho más que un simple registro administrativo: es la herramienta que permite a las personas ser reconocidas como miembros de una comunidad, con los derechos y protecciones que ello conlleva¹. Su valor radica en que acredita el domicilio habitual de una persona, lo cual resulta imprescindible para acceder a servicios sociales, prestaciones económicas, atención sanitaria, escolarización y otros derechos básicos. Así lo establece la Resolución de 16 de marzo de 2015², que obliga a los ayuntamientos a empadronar a toda persona que resida en su término municipal, incluso en situaciones administrativas complejas, gracias a las previsiones técnicas para los llamados “padrones en situaciones especiales”, como puede ser el caso de personas sin hogar o personas con dificultades para acreditar su residencia efectiva en una vivienda.

Desde esta perspectiva, el padrón es un derecho fundamental vinculado a la dignidad humana y a la igualdad de acceso a los servicios públicos, independientemente del origen o situación administrativa de la persona. Esta obligación de inscripción también ha sido reforzada por la Ley Orgánica 14/2003³, que modificó la normativa sobre derechos y libertades de los extranjeros.

Como el padrón es una puerta de entrada a la dignidad, a la inclusión y al reconocimiento como miembro pleno de una comunidad, su importancia es incommensurable para aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Garantizar el acceso universal al padrón para estas personas no es solo cumplir con una obligación legal, sino afirmar un compromiso ético con los derechos humanos y con una sociedad verdaderamente cohesionada y justa, donde nadie quede fuera por no poder acreditar un papel.

Sin embargo, la realidad dista mucho de ese marco jurídico garantista. A pesar de la normativa vigente (que se analizará posteriormente), muchas personas —especialmente personas migrantes, sin hogar o en contextos de infravivienda— se enfrentan a numerosos obstáculos para empadronarse: desde la exigencia indebida de documentación no contemplada legalmente, hasta trabas sistemáticas de algunos ayuntamientos a registrar a quienes no pueden acreditar un contrato de alquiler o propiedad. Esta brecha entre la ley y la práctica supone una vulneración directa del derecho al reconocimiento y al acceso a servicios básicos, lo que perpetúa la exclusión social de quienes más necesitan protección.

¹ Así lo constatan expertos, además de un documento de recomendaciones del Ararteko de 2015 y también un reciente informe de Ikuspegi: GÓMEZ, A. Reflexiones sobre la viga maestra: padrón, acceso y derechos. Ikuspegi – Observatorio Vasco de Inmigración. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasc, 2023.

² Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal (BOE núm. 71 de 24-03-2015).

³ Ley Orgánica 14/2003, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 279 de 21-11-2003).

2. Padrón: legislación básica

El derecho al empadronamiento está reconocido legalmente como una obligación universal para todas las personas que residan en España, con independencia de su nacionalidad o situación administrativa. Así lo establece el artículo 15 de la Ley 7/1985⁴, que señala que toda persona debe inscribirse en el padrón del municipio donde viva habitualmente. Esta inscripción es el primer paso para adquirir la condición de vecino o vecina del municipio, una figura jurídica que no solo legitima la presencia en el territorio, sino que como se mencionaba en el primer apartado, activa el acceso a derechos sociales, educativos, sanitarios y económicos. No se trata, por tanto, de una simple formalidad administrativa, sino de un instrumento central para garantizar una vida digna y en igualdad de condiciones.

Las vecinas y vecinos de un municipio tienen la obligación de comunicar al municipio cualquier circunstancia que implique una modificación del padrón, tal como lo indica el artículo 44 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi⁵.

En virtud del artículo 16 de la misma ley, el padrón municipal constituye una prueba fehaciente de residencia y domicilio habitual. Las certificaciones derivadas de este registro tienen carácter de documento público y surten efectos ante cualquier administración. Este mismo artículo establece que la inscripción permanecerá vigente mientras subsista el hecho que la motivó, es decir, la residencia efectiva, y en ningún caso puede condicionarse a la situación legal de extranjería. Es más, la ley impone una obligación de renovación periódica únicamente a los extranjeros no comunitarios sin residencia permanente, lo cual no impide que su inscripción inicial sea válida y plenamente eficaz desde el momento en que acreditan que viven en el municipio.

Por su parte, el artículo 17 de la misma ley impone a los ayuntamientos el deber de mantener actualizados sus padrones, garantizando que estos reflejen la realidad social y demográfica del territorio. Si un ayuntamiento incumple esta obligación y con ello se dificulta el ejercicio de competencias autonómicas (por ejemplo, en asistencia social), la Comunidad Autónoma tiene el derecho de requerir la corrección y, en caso de inacción, puede solicitar al Instituto Nacional de Estadística (INE) que actualice el padrón en su lugar. Esta posibilidad de ejecución sustitutoria, también recogida en el artículo 60, refuerza el principio de que el acceso a los derechos no puede depender del cumplimiento (o incumplimiento) institucional.

La normativa también contempla diversas garantías específicas para colectivos en situación de vulnerabilidad. Personas sin domicilio fijo, menores sin custodia compartida o sin autorización formal, personas con discapacidad y personas extranjeras sin documentación completa tienen reconocido el derecho a empadronarse mediante vías flexibles, con el fin de reflejar su realidad residencial sin convertir el padrón en una herramienta de exclusión. En el caso de personas sin hogar, por ejemplo, los servicios sociales pueden habilitar un “domicilio ficticio” que permita su inscripción, siempre que exista una mínima garantía de que las notificaciones llegarán a su conocimiento. Esta previsión, contenida en las

⁴ Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE núm. 80 de 03-04-1985).

⁵ Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (BOE núm. 70 de 14-04-2016), Parlamento Vasco.

resoluciones técnicas del INE⁶, reafirma la naturaleza del padrón como registro basado en hechos y no en situaciones jurídicas.

Asimismo, la normativa hace énfasis en que la legalidad de la residencia no es un criterio válido para negar el empadronamiento. Lo que se debe comprobar es que la persona efectivamente vive en el municipio. Para ello, se pueden aceptar una amplia gama de documentos, desde contratos de alquiler hasta facturas, informes de servicios sociales o actas de inspección. Una vez acreditada la residencia habitual, el gestor municipal ya no está facultado para exigir más documentación, conforme al artículo 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial⁷.

Estas garantías legales están especialmente reforzadas en Euskadi, donde el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en asistencia social (artículo 10.12⁸). En este contexto, el empadronamiento es un requisito ineludible para acceder a prestaciones clave como la Renta de Garantía de Ingresos (RGI). Por tanto, obstaculizar la inscripción en el padrón equivale a bloquear el acceso a derechos sociales reconocidos como fundamentales por el ordenamiento jurídico vasco. En consecuencia, garantizar la inscripción padronal no es solo una obligación legal, sino también una cuestión de justicia social.

En el contexto vasco, el padrón es requisito previo para acceder a una serie de derechos subjetivos y objetivos:

- Entre los derechos subjetivos (ligados a la titularidad individual del derecho) se encuentran:
 - El acceso indirecto a la vivienda pública (es necesario estar al menos 4 años inscrito en Etxebide).⁹
 - La Renta de Garantía de Ingresos (RGI), que exige 3 años de empadronamiento.¹⁰
 - Los servicios sociales municipales, que en algunos municipios solo ofrecen atención de urgencia si se está empadronado; el acceso completo solo se garantiza con padrón.
 - La salud, a la que las personas sin papeles pueden acceder tras 3 meses de empadronamiento, salvo excepciones (embarazo, infancia, enfermedades

⁶ Véase “Consultas de carácter general resueltas por la Comisión Permanente” en la página web del INE: <https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/a2301.htm>

⁷ Real Decreto 1690/1986, Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (BOE núm. 194 de 14-08-1986).

⁸ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. (BOE núm. 306 de 22-12-1979).

⁹ Artículo 32 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, del Parlamento Vasco, y normativa de Etxebide.

¹⁰ Artículo 16 de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, con las excepciones de sus artículos 17, 18 y 19.

crónicas).¹¹

- La escolarización obligatoria, que formalmente es un derecho garantizado, pero cuya asignación a centros depende de la ubicación domiciliaria.¹²
- En cuanto a los derechos objetivos (aquellos condicionados por disponibilidad presupuestaria), el padrón también condiciona el acceso a los mismos. Además, incluso en casos de cumplimiento formal, la ayuda puede no materializarse si se agota la partida presupuestaria correspondiente.

3. Armonización intermunicipal de criterios relativos al padrón

Recientemente EUDEL ha publicado un informe sobre criterios comunes de manejo del padrón en los municipios de Euskadi, similar al que publicó la Federación Navarra de Municipios y Concejos en noviembre de 2024¹³. Este documento establece directrices comunes para que los ayuntamientos gestionen de forma homogénea y jurídicamente segura el empadronamiento de personas en situaciones de vulnerabilidad o exclusión socio-residencial. Su objetivo es facilitar la aplicación práctica del empadronamiento, adaptándola a la evolución de la realidad social y habitacional, y evitando interpretaciones dispares entre municipios.

No obstante, el informe deja claro que son los distintos ayuntamientos quienes en virtud de su autonomía municipal, atendiendo a su realidad local, sus recursos disponibles y su estructura administrativa, deben determinar las medidas concretas a implementar, en coordinación con sus órganos competentes y unidades sociales. En este apartado se hace un resumen de este documento.

A. Personas sin documentación identificativa

En los casos en los que la persona solicitante no pueda presentar un documento identificativo en vigor, debe aceptarse como válido el justificante de solicitud de renovación del documento. Si tampoco dispone de dicho justificante o no puede acreditar documentalmente su identidad, la administración local está igualmente obligada a tramitar la solicitud de empadronamiento, otorgando un justificante de haberla presentado y abriendo un expediente administrativo. Este procedimiento debe permitir a la persona afectada recurrir formalmente en caso de denegación. Además, se contempla la posibilidad del empadronamiento de oficio si la residencia efectiva puede acreditarse por otras vías¹⁴, lo

¹¹ Véase la página web de Osakidetza (Servicio Vasco de Salud):

https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/dac_tarjeta_sanitaria/es_def/adjuntos/acceso_es.pdf

¹² Artículo 4 de la Orden de 27 de diciembre de 2022, del Consejero de Educación.

¹³ Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC). *Criterios para homogeneizar el empadronamiento en Navarra de personas en situación de vulnerabilidad*. 19 de noviembre de 2024.

¹⁴ No existe una lista cerrada de maneras mediante las que se puede acreditar la residencia efectiva. Los contratos de propiedad, alquiler, electricidad y agua son las formas tradicionales de acreditar la residencia efectiva. Sin embargo, algunos ayuntamientos vascos también han aceptado declaraciones juradas y contratos laborales. Existen formas creativas de que el ayuntamiento valore

que refuerza el principio de que el padrón debe reflejar hechos y no situaciones jurídicas formales.

B. Personas sin domicilio o en infravivienda

Para personas en situación de sinhogarismo, la normativa permite utilizar domicilios ficticios habilitados por los servicios sociales como dirección padronal. Asimismo, se reconoce que las infraviviendas (como chabolas, cuevas, caravanas u otras formas de alojamiento precario) pueden constituir una residencia válida a efectos de empadronamiento, siempre que sea posible realizar notificaciones en esa dirección. En caso contrario, deberá considerarse empadronar a las personas en un domicilio ficticio.

Esta flexibilidad normativa responde a la necesidad de evitar que la falta de vivienda digna se convierta en un obstáculo para acceder a derechos fundamentales.

C. Personas que no pueden empadronarse por impedimentos de terceros

Cuando una persona reside efectivamente en un lugar pero no puede empadronarse debido a la negativa del propietario o a posibles represalias (como la pérdida de empleo o vivienda), se entiende que está en una situación equiparable al sinhogarismo, tal como reconocen la Ley Vasca y la normativa estatal de vivienda. En estos casos, el empadronamiento no legitima ni avala la ocupación de la vivienda, sino que se limita a constatar la residencia real. Por ello, los ayuntamientos están obligados a comprobar la veracidad de esa residencia a través de medios legalmente admitidos, como informes policiales, recibos de suministros, matrículas escolares o informes sociales.

La responsabilidad de verificar la residencia habitual para el empadronamiento recae en cada Ayuntamiento, que podrá utilizar cualquier medio legalmente válido, como informes de la policía municipal, inspecciones, suministros básicos (agua, luz), declaraciones responsables, entre otros. Esta verificación debe realizarse con especial sensibilidad en casos de personas en situación de vulnerabilidad, asegurando que el empadronamiento no agrave su ya delicada situación social o habitacional. En estos casos:

1. **Cuando la persona no es conocida por los Servicios Sociales:** Será necesario comprobar de forma fehaciente que reside habitualmente en el municipio. Cada Ayuntamiento determinará los métodos de comprobación a emplear. En el caso de familias con hijos menores, el certificado de escolarización se considerará una prueba especialmente relevante.

Una vez verificada la residencia, el órgano competente emitirá un Informe de Conocimiento de Residencia dirigido a los Servicios Sociales. Con base en ese documento, los Servicios Sociales elaborarán el informe de residencia definitivo, que servirá para determinar la dirección que debe registrarse en el padrón.

si existe residencia efectiva, como la correspondencia, la matrícula de los hijos en un centro escolar o certificados de empresa donde conste la dirección facilitada para nóminas.

2. **Cuando la persona ya es conocida por los Servicios Sociales:** En este caso, no será necesaria una comprobación adicional. Los Servicios Sociales procederán directamente a redactar el informe de residencia y establecerán cuál debe ser la dirección que conste en la inscripción padronal.

D. Personas en alojamientos colectivos y otros casos

Las personas que residen en recursos colectivos (como albergues, pisos tutelados o centros de acogida) pueden ser igualmente empadronadas. Asimismo, en el caso de mujeres víctimas de violencia machista, el empadronamiento debe realizarse siempre en un domicilio ficticio para proteger su seguridad e intimidad. Para ello, es necesario que los servicios sociales o el personal técnico de igualdad acrediten dicha condición, garantizando una actuación coordinada y respetuosa con los derechos de las mujeres.

Asimismo, cuando una persona resida en un recurso de atención social primaria, podrá empadronarse en la dirección del propio recurso o, en su caso, en un domicilio ficticio si así se contempla. Para formalizar este empadronamiento, será necesario un informe emitido por los Servicios Sociales municipales que justifique la situación.

Del mismo modo, las personas que se encuentren viviendo en un recurso de atención social secundaria podrán ser empadronadas en la dirección del centro en el que se alojan o, si corresponde según el protocolo, en un domicilio ficticio.

4. Entre la legislación básica y las aportaciones de EUDEL

Como se ha observado, la legislación básica del padrón establece el marco jurídico fundamental del derecho al empadronamiento en España, destacando su carácter universal y su función como vía de acceso a derechos sociales, sanitarios, educativos y económicos. Así, reconoce expresamente que el empadronamiento debe basarse en la residencia efectiva, no en la situación legal o administrativa de la persona, y prevé mecanismos flexibles para permitir la inscripción de personas en situación de vulnerabilidad. Por ello, se contemplan soluciones como los domicilios ficticios para personas sin hogar, y se garantiza que ningún ayuntamiento puede negar el empadronamiento si se demuestra la residencia habitual. Esta legislación, además, refuerza su aplicación en Euskadi al vincular el padrón al acceso a derechos clave como la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) o el sistema de servicios sociales.

Las aportaciones de EUDEL, en la línea de las demandas de la sociedad civil vasca¹⁵, complementan esta legislación básica al trasladar estos principios a la práctica administrativa concreta de los municipios vascos. Su informe propone criterios comunes para la gestión del padrón en situaciones de exclusión residencial o social, homogeneizando las prácticas municipales, respetando la autonomía local, pero evitando desigualdades entre territorios y garantizando una aplicación coherente y jurídicamente segura de la normativa.

¹⁵ Véase, por ejemplo, la página web de la campaña Errolda Kanpaina: <https://erroldakanpaina.wordpress.com/>

En particular, las aportaciones de EUDEL desarrollan procedimientos específicos para varios supuestos contemplados de forma general en la legislación. Llama la atención el hecho de que detalla que pueden utilizarse domicilios ficticios o empadronarse directamente en lugares como chabolas o caravanas si es viable la notificación, con el fin de que la falta de vivienda digna no se convierta en un obstáculo para ejercer derechos fundamentales. Este enfoque responde al espíritu de la legislación básica, pero ofrece herramientas claras para su implementación.

Asimismo, EUDEL aclara que el empadronamiento no implica validar la ocupación de una vivienda, sino únicamente constatar la residencia efectiva. Además, establece qué tipos de comprobaciones pueden realizar los ayuntamientos (como informes policiales, escolares o sociales), y propone un procedimiento estructurado según el grado de conocimiento que los servicios sociales tengan de la persona.

En resumen, mientras la legislación básica establece el derecho al empadronamiento y sus fundamentos jurídicos, las aportaciones de EUDEL lo aterrizan en instrucciones prácticas adaptadas a la realidad social y administrativa de los municipios. De este modo, EUDEL actúa como un puente entre el marco legal y su implementación efectiva, asegurando que los principios de inclusión y no discriminación se traduzcan en actuaciones concretas por parte de las administraciones locales.

Bloque II. Estudio objetivo y entrevistas

5. Estudio objetivo: páginas web de los ayuntamientos

Para realizar el estudio hemos seleccionado diez ayuntamientos de Euskadi con bastante relación con el tema tratado: Bilbao, Donostia-San Sebastián, Vitoria-Gasteiz, Irún, Barakaldo, Galdakao, Amorebieta-Etxano, Getxo, Durango y Errenteria. Para evaluar la accesibilidad, claridad e inclusión de la información sobre el padrón municipal en las páginas web de estos ayuntamientos, se han establecido una serie de criterios estructurados y escalonados que permiten medir la calidad de la información y los servicios ofrecidos en línea. Estos criterios responden tanto a principios de transparencia administrativa como a la necesidad de garantizar un acceso equitativo a los derechos ciudadanos, especialmente para personas en situación vulnerable o con barreras lingüísticas y tecnológicas. A continuación, se describen y justifican los criterios utilizados:

- **Apartado sobre el padrón en la página web (en adelante, V.1):** La existencia y localización clara del apartado dedicado al empadronamiento es clave para garantizar que cualquier persona, independientemente de sus conocimientos digitales, pueda encontrar la información. El uso de palabras clave apropiadas como "Padrón" o "Empadronamiento" mejora la navegabilidad.

La puntuación concreta que se ha definido a este respecto es la siguiente:

No cumple: No hay apartado.

Puede mejorarse: Hay apartado, pero difícil de encontrar o mal indicado.

Muy bien: Hay apartado, fácil de encontrar, pero sin palabras clave adecuadas.

Excelente: Hay apartado, fácil de encontrar y correctamente indicado con términos como "Padrón" o "Empadronamiento".

- **Información sobre requisitos (en adelante, V.2):** Es fundamental que los usuarios comprendan con claridad qué documentos o condiciones deben reunir para empadronarse. La ambigüedad o la falta de información puede generar retrasos, desplazamientos innecesarios o incluso la negación del empadronamiento, lo cual afecta directamente al acceso a derechos como la sanidad, la escolarización o ayudas sociales.

La puntuación concreta que se ha definido a este respecto es la siguiente:

No cumple: No hay información.

Puede mejorarse: Explicación incompleta, confusa o vaga.

Muy bien: Explicación clara, pero con algunos vacíos.

Excelente: Explicación detallada y precisa.

- **Información sobre el procedimiento (en adelante, V.3):** Una explicación paso a paso del proceso de empadronamiento permite a las personas anticiparse y

prepararse adecuadamente, reduciendo errores y mejorando la eficiencia administrativa. Este criterio refleja el compromiso del ayuntamiento con una atención clara y comprensible.

La puntuación concreta que se ha definido a este respecto es la siguiente:

No cumple: No hay información.

Puede mejorarse: Explicación incompleta, confusa o vaga.

Muy bien: Explicación clara, pero con algunos vacíos.

Excelente: Explicación detallada y precisa.

- **Tiempo de respuesta estimado (en adelante, V.4):** Informar del plazo de resolución del trámite y de los efectos del silencio administrativo (por ejemplo, si es positivo) aporta seguridad jurídica y confianza a las personas. También permite planificar otros trámites o solicitudes que dependan del padrón.

La puntuación concreta que se ha definido a este respecto es la siguiente:

No cumple: No se informa del tiempo de respuesta.

Puede mejorarse: Se indica tiempo estimado de respuesta, pero no menciona la posible demora.

Excelente: Se indica el tiempo estimado, posibles demoras y soluciones en caso de retraso.

- **Inclusividad (idiomas disponibles) (en adelante, V.5):** Ofrecer información en múltiples idiomas facilita el acceso a personas extranjeras que no dominan el castellano o euskera. Este criterio mide el compromiso del ayuntamiento con la inclusión y el respeto a la diversidad lingüística, especialmente relevante en contextos con alta población migrante.

La puntuación concreta que se ha definido a este respecto es la siguiente:

No cumple: Información únicamente en euskera / castellano

Puede mejorarse: Euskera, castellano, y un idioma más

Muy bien: Euskera, castellano, y dos idiomas más

Excelente: Euskera, castellano, y tres idiomas o más

- **Sección de preguntas frecuentes y contacto (en adelante, V.6):** Contar con una sección de preguntas frecuentes (FAQ) y un contacto claro (teléfono o email) permite resolver dudas comunes sin necesidad de desplazarse, y ofrece una vía de apoyo para casos específicos. Es una herramienta esencial de comunicación y atención.

La puntuación concreta que se ha definido a este respecto es la siguiente:

No cumple: No hay sección de preguntas frecuentes ni se especifica ningún contacto para resolver dudas.

Puede mejorarse: Hay sección de preguntas frecuentes, pero son pocas o no responden a dudas clave, o se especifica un contacto.

Excelente: Hay preguntas frecuentes completas y un teléfono/email de contacto

directo para recibir asesoramiento técnico.

- **Modo de solicitud del padrón (online/presencial) (en adelante, V.7):** La posibilidad de realizar el trámite online, y especialmente sin necesidad de certificado digital, aumenta la accesibilidad del servicio. Este criterio evalúa la digitalización real de la administración y su capacidad para adaptarse a diferentes niveles de competencia digital entre la población.

La puntuación concreta que se ha definido a este respecto es la siguiente:

No cumple: No se puede solicitar online.

Puede mejorarse: Se puede solicitar online solo con certificado digital o Cl@ve.

Muy bien: Se puede solicitar online con certificado digital o Cl@ve, pero también hay alternativas (como formulario sin certificado, cita online, etc.).

Excelente: Se puede solicitar online sin necesidad de certificado digital ni Cl@ve, con opciones accesibles como formulario sencillo, verificación por SMS/email, o solicitud por email.

- **Formaciones/charlas sobre el padrón (en adelante, V.8):** La existencia de actividades formativas o informativas sobre el empadronamiento demuestra un enfoque proactivo del ayuntamiento para informar a las personas usuarias, resolver dudas colectivas y fomentar la inscripción de colectivos que puedan desconocer sus derechos.

La puntuación concreta que se ha definido a este respecto es la siguiente:

No cumple: No se menciona ninguna charla o formación sobre el padrón en la web.

Puede mejorarse: Se menciona alguna actividad puntual sobre el padrón, pero es antigua o contiene poca información.

Muy bien: Se publicitan actividades sobre el padrón con información clara y accesible, pero de forma esporádica o no actualizada.

Excelente: Se publicitan de forma regular y clara charlas o formaciones sobre el padrón, accesibles desde la web, con información completa (fecha, lugar, inscripción, entidad organizadora, etc.)

- **Buzón de quejas o reclamaciones (en adelante, V.9):** Permitir quejas o reclamaciones específicas sobre el padrón, sin necesidad de identificación electrónica, asegura que cualquier persona pueda expresar incidencias o sugerencias. La accesibilidad del canal y la posibilidad de seguimiento son indicadores de una gestión orientada a la mejora continua y la participación ciudadana.

La puntuación concreta que se ha definido a este respecto es la siguiente:

No cumple: No hay ningún canal visible para presentar quejas o reclamaciones en la web.

Puede mejorarse: Hay un canal general de quejas o sugerencias, pero está poco

accesible, no se especifica si se puede utilizar en relación al padrón, y/o requiere certificado digital o Cl@ve.

Muy bien: Existe un buzón de quejas o reclamaciones accesible desde la web, y se puede utilizar para temas relacionados con el padrón. Puede requerir identificación mediante certificado digital, Cl@ve, o algún otro medio.

Excelente: Hay un buzón accesible y claramente indicado para presentar quejas o reclamaciones, incluyendo temas del padrón. Se puede usar sin necesidad de certificado digital (por ejemplo, mediante formulario simple, correo electrónico, o similar), y ofrece confirmación o seguimiento.

A. Resumen de los resultados

A continuación se muestra una tabla resumen de los resultados obtenidos a través del estudio.

Municipio	V.1	V.2	V.3	V.4	V.5	V.6	V.7	V.8	V.9
Bilbao	✓	✓	◻	✗	✗	●	✗	✗	●
Vitoria-Gasteiz	✓	✓	✗	✓	✗	●	✗	✗	●
Donostia-San Sebastián	✓	✓	✓	✓	✗	●	✗	✗	●
Getxo	✓	✓	✗	✗	✓	●	✗	✗	●
Barakaldo	✓	✓	✓	✓	✗	✗	●	✗	●
Amorebieta	●	✗	●	✗	✗	✗	●	✗	●
Irun	✓	✓	✓	●	✗	●	●	✗	◻

Galdakao	✓	✗	✗	✗	●	✗	✗	✗	✓
Errenteria	✓	✓	✓	●	✗	✗	✗	✗	✗
Durango	●	▲	●	✗	✓	✗	✗	✗	✗

Explicación de los símbolos: ✓ Excelente ▲ Muy bien ● Puede mejorarse ✗ No cumple

Explicación de las variables: V.1: Apartado web V.2: Requisitos V.3: Procedimiento
V.4: Tiempo de respuesta V.5: Inclusividad V.6: FAQs y contacto
V.7: Solicitud online V.8: Charlas/formación V.9: Buzón de quejas

B. Análisis

El análisis cualitativo de los municipios evidencia una amplia variedad en la calidad y accesibilidad de la información sobre el empadronamiento, tanto en el diseño web como en la oferta de trámites y recursos de apoyo. Se utilizan nueve criterios homogéneos para evaluar la experiencia de la ciudadanía en este ámbito y los resultados reflejan desigualdades entre municipios.

Vitoria-Gasteiz se distingue como uno de los municipios mejor valorados. Su web tiene un apartado sobre el padrón claramente indicado, con buena estructura y segmentación según tipo de vivienda (propiedad, alquiler, habitación, vivienda cedida). La información sobre requisitos y procedimiento es detallada, y se indica un plazo de respuesta de tres meses con efectos positivos del silencio administrativo. Aunque no se especifica la información en idiomas alternativos (solo está en castellano y euskera), lo que limita la inclusividad, sí existe un contacto al que acudir en caso de dudas.

No obstante, no existe una sección de preguntas frecuentes razonable. Además, únicamente permite la solicitud presencial. Esta combinación de elementos la posiciona como referencia en cuanto a accesibilidad y orientación al usuario, a pesar de que el buzón de quejas no esté especialmente señalado para estos casos o no se faciliten formaciones referentes al tema.

Durango destaca especialmente por su inclusividad lingüística: la información está disponible en castellano, euskera, inglés, francés, rumano, árabe y chino, mostrando un alto compromiso por la accesibilidad lingüística y mostrándose mucho más avanzado que otros ayuntamientos (entre los analizados, los ayuntamientos únicamente disponen de información acerca del padrón en castellano y euskera). Sin embargo, carece de una sección de preguntas frecuentes y lo mismo ocurre con el buzón de quejas y reclamaciones. No se permite realizar la solicitud del padrón de manera online. Existe un apartado relativo

al padrón en la página web, aunque es difícil de encontrar y, si bien la explicación acerca de los requisitos es clara, cuenta con algunos vacíos de información. La explicación acerca del procedimiento de solicitud es incompleta y no hay información relativa al tiempo estimado de respuesta.

Bilbao, aunque cuenta con una web clara y un apartado fácilmente localizable, muestra limitaciones importantes en accesibilidad: solo se puede solicitar el padrón presencialmente, salvo en el caso de recién nacidos con padres empadronados ya en la ciudad. La información sobre requisitos y procedimientos es clara, pero sin excesivo detalle.

No existe apartado de preguntas frecuentes pero sí se facilita un correo electrónico disponible. Asimismo, solo se ofrecen contenidos en euskera y castellano, y no se publicitan formaciones ni charlas sobre empadronamiento. El buzón de quejas no es específico para casos de empadronamiento.

Donostia-San Sebastián presenta una web correctamente estructurada, con apartado del padrón bien indicado y explicaciones claras. La información sobre el procedimiento y los requisitos es también adecuada. Se indica el tiempo de respuesta estimado, incluyendo posibles demoras y soluciones.

Sin embargo, la web está solo en euskera y castellano, lo que no es del todo inclusivo. No ofrece sección de preguntas frecuentes, aunque facilita canales de contacto. El trámite es únicamente presencial, y aunque posee un buzón de quejas general, no existe uno específico para casos relacionados con el padrón. Por último, no se menciona ninguna formación activa relacionada con el padrón.

Barakaldo y **Getxo** tienen unas webs equipadas de forma similar a este respecto. En ambos casos, la web incluye un apartado localizable sobre el padrón y la información básica está presente. Sin embargo, en Barakaldo la solicitud online está limitada al uso de certificado digital, y las alternativas son escasas. En Getxo, el trámite debe realizarse presencialmente de forma obligatoria.

En ambos casos hay un buzón de quejas accesible pero no específico, y carecen de una sección de preguntas frecuentes limitada. Sí especifican un canal de contacto directo. Asimismo, ambos carecen de menciones recientes sobre actividades formativas relacionadas con el empadronamiento, y aunque Barakaldo ofrece información únicamente en Euskera y Castellano, Getxo complementa estos idiomas con bastantes más: Chino, Árabe, Rumano etc.

Amorebieta-Etxano muestra importantes carencias. Aunque existe un apartado sobre el padrón, este es de difícil acceso. No hay claridad sobre los requisitos ni el procedimiento, y no se informa sobre el plazo de resolución. Tampoco hay traducciones a más de dos idiomas ni actividades formativas visibles, y la sección de preguntas frecuentes acerca del padrón es inexistente. El buzón de quejas sólo es accesible mediante el certificado digital o Cl@ve. El padrón se puede solicitar online únicamente si se cuenta con el certificado digital o Cl@ve.

Galdakao, por su parte, tiene su web también en inglés, pero esto es irrelevante, puesto que la información sobre el padrón es inexistente en cualquier idioma. Aunque el apartado

sobre el empadronamiento existe y se puede encontrar sencillamente, la información al respecto no figura en la web. No hay sección de preguntas frecuentes y tampoco se puede solicitar el empadronamiento de forma online. Lo único positivo es un buzón de quejas accesible que no requiere de certificado digital ni de nada similar.

Irún cuenta con un apartado sobre el padrón accesible y con información detallada sobre todos los aspectos del padrón. El procedimiento y los requisitos se explican con claridad. Si bien no existe un apartado de preguntas frecuentes, sí existen un teléfono y correo electrónico de contacto. Existe un buzón de sugerencias y quejas, pero éste requiere de DNI. El padrón sólo se puede solicitar de manera online si se cuenta con certificado digital o Cl@ve. La información sólo figura en euskera y castellano.

Erreterria presenta una situación similar. Su web incluye un apartado sobre empadronamiento fácil de encontrar, con explicaciones completas y detalladas. La información no se ofrece en más de los dos idiomas cooficiales. El proceso de solicitud del padrón no puede realizarse online. No existe una sección de preguntas frecuentes ni existe un buzón de quejas y sugerencias que sea visible.

6. Experiencias de usuarios, entidades sociales y personal de los ayuntamientos

6a. Personas usuarias

Durante nuestro encuentro con un grupo de personas migrantes, surgieron diversas problemáticas vinculadas al proceso de empadronamiento, las cuales dificultan gravemente su acceso a derechos y servicios básicos. Uno de los obstáculos más frecuentes es la falta de información clara, homogénea y accesible sobre los requisitos necesarios para empadronarse. Cada ayuntamiento aplica criterios distintos, lo que genera incertidumbre, confusión y, en muchos casos, situaciones de arbitrariedad que terminan afectando directamente a quienes ya se encuentran en una posición de vulnerabilidad.

En este sentido, también se mencionó que la existencia o no del padrón social depende del criterio de cada ayuntamiento. El padrón social es una fórmula que permite empadronar a personas sin domicilio fijo o que viven en condiciones no reguladas, como en habitaciones realquiladas o en situación de sinhogarismo. La falta de implementación uniforme de esta modalidad supone una clara discriminación territorial: mientras algunos municipios facilitan el acceso a este recurso, otros directamente lo niegan, dejando a muchas personas sin la posibilidad de empadronarse ni de acceder a los derechos asociados.

Las diferencias entre municipios también se reflejan en el acceso a los servicios sociales. En algunas localidades, se relató que es posible solicitar determinadas ayudas sin necesidad de estar empadronado, mientras que en otras se deniega todo acceso a servicios sociales a las personas no empadronadas. Esta práctica deja a muchas personas en situación de absoluta indefensión y exclusión, reafirmando la idea de que el empadronamiento no es simplemente un trámite administrativo, sino una condición de acceso al ejercicio pleno de derechos fundamentales.

Otra de las barreras detectadas tiene que ver con la imposibilidad de empadronarse sin un contrato de alquiler formal, algo muy habitual entre personas migrantes que habitan en habitaciones o viviendas informales. Esta situación abre la puerta a abusos por parte de algunos propietarios, quienes exigen pagos ilegales a cambio de permitir el empadronamiento. Una de las personas consultadas explicó, por ejemplo, que conocía un caso en el que el casero cobraba un euro cada vez que su inquilino accedía a la cocina. Este tipo de condiciones reflejan situaciones de explotación y violencia estructural vinculadas a la vivienda, agravadas por la precariedad y la falta de opciones seguras para regularizar la situación habitacional.

También se señalaron dificultades para obtener el padrón histórico o para cambiar de padrón entre municipios, especialmente entre quienes se ven obligados a desplazarse con frecuencia por razones laborales o personales. Estas trabas burocráticas suponen una barrera adicional en procesos de regularización, escolarización o acceso a ayudas, generando un efecto acumulativo de exclusión.

Como propuesta de mejora, las personas participantes coincidieron en la necesidad urgente de que los municipios vascos unifiquen y armonicen los requisitos de empadronamiento, y que hagan públicos de forma clara y accesible los documentos requeridos y los supuestos más comunes, evitando así que la falta de transparencia se convierta en una nueva forma de exclusión.

En definitiva, los testimonios recogidos revelan un sistema desigual, opaco e injusto, que deja fuera a muchas personas precisamente cuando más necesitan apoyo. La falta de criterios comunes, las prácticas abusivas en el ámbito del alquiler y la desconexión entre empadronamiento y acceso a derechos evidencian la necesidad urgente de armonizar procedimientos, garantizar transparencia institucional y situar los derechos humanos en el centro de las políticas locales.

6b. Perspectiva de las entidades sociales

Desde la perspectiva de las personas que trabajan directamente con personas migrantes, se identifican dos grandes bloques de problemáticas vinculadas al empadronamiento: el acceso inicial al padrón y el sostenimiento o mantenimiento del empadronamiento a lo largo del tiempo. Ambas dimensiones son fundamentales para entender cómo el empadronamiento, lejos de ser un trámite neutro, actúa como un filtro que condiciona el ejercicio de derechos fundamentales en Euskadi.

1. Acceso al padrón

Uno de los principales obstáculos señalados es la dificultad para acceder a una vivienda digna, un factor estructural que está en la base de muchos casos de exclusión censal. En este contexto, se identifican dos “agujeros” principales:

- El sinhogarismo: las personas sin hogar tienen derecho a ser empadronadas, sin embargo, los protocolos municipales muchas veces contradicen la propia normativa estatal, que es mucho más garantista. En Euskadi, existen protocolos en municipios

como Bilbao, Getxo, Barakaldo, Sopela, Durangaldea o la Mancomunidad de Uribe Kosta, pero todos ellos exigen una “vinculación con el municipio”, un criterio inventado a nivel local que no está recogido en la ley, y que en la práctica excluye a muchas personas.

- Las personas que sí viven en una vivienda, pero no logran empadronarse: en este grupo se sitúan quienes dependen de arrendamientos informales o viven en habitaciones sin contrato. Aquí se evidencian situaciones como la venta de padrones, en las que se exige dinero a cambio de empadronar, o el llamado empadronamiento solidario, cuando otra persona accede voluntariamente a empadronar sin relación contractual o económica. También se mencionan casos más complejos, como el de mujeres internas en casas donde sus empleadores se niegan a empadronarlas, dejándolas en una situación de invisibilidad absoluta.

Adicionalmente, hay personas que no acceden al padrón por problemas de documentación. Algunos ayuntamientos exigen tener un NIE o un pasaporte original en vigor para empadronarse, aunque esto no siempre está justificado legalmente. Esta práctica deja fuera a quienes, por diversas razones, no pueden renovar sus documentos a tiempo o han perdido acceso a ellos.

2. Sostenimiento del padrón

Una vez conseguido el padrón, mantenerlo también supone un reto. Cambios frecuentes de domicilio, pérdida de vivienda, o presiones por parte de arrendadores hacen que muchas personas pierdan su empadronamiento y, con ello, su acceso a derechos básicos. Aunque empadronarse es una obligación tanto para la persona como para el ayuntamiento, desde las entidades se señala que en la práctica el padrón se convierte en una llave de acceso a servicios que deberían estar garantizados por otros medios.

Por tanto, se vuelve a evidenciar que existe una desconexión entre el marco legal y la práctica local, y mostrando cómo la falta de voluntad política, la discrecionalidad municipal y la ausencia de garantías efectivas terminan configurando un sistema profundamente excluyente.

6c. Perspectiva de los ayuntamientos

La siguiente tabla ofrece una síntesis de las entrevistas. El guion completo puede encontrarse en los Anexos, como Anexo I.

Ayuntamientos entrevistados	Temas generales de la entrevista
• Ayuntamiento de Bilbao • Ayuntamiento de Getxo • Ayuntamiento de Barakaldo	• Perfil y magnitud del colectivo con dificultades para empadronarse • Acciones del ayuntamiento para facilitar el empadronamiento y aspectos a mejorar • Gestión administrativa del padrón

	• Relación entre departamentos municipales • Accesibilidad de la información sobre empadronamiento • Requisitos documentales para empadronarse • Situación del padrón social • Valoración del padrón social como herramienta de inclusión • Recursos específicos para colectivos vulnerables • Desafíos y quejas en la gestión del padrón
--	---

A. Ayuntamiento de Bilbao

La persona entrevistada en representación del Ayuntamiento de Bilbao pone en valor el padrón municipal como un derecho ciudadano. Explica que aunque su función original era simplemente registrar oficialmente dónde vive cada persona y facilitar la comunicación con la administración, hoy en día se ha convertido en algo mucho más relevante: una auténtica “llave” de acceso a los sistemas de protección social. En su opinión, este cambio ha traído consigo tensiones, malentendidos y no pocos desafíos administrativos.

Explica que, en teoría, el proceso es claro: cualquier persona que pueda demostrar documentalmente que vive en un lugar tiene derecho a empadronarse. Sin embargo, la realidad es mucho más compleja, sobre todo para quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, como las personas sin hogar o quienes alquilan una habitación sin contrato. En estos casos, demostrar la residencia se vuelve complicado. Aunque no es obligatorio acudir a los servicios sociales para empadronarse, muchas veces es la única vía posible cuando no hay otros medios para justificar el domicilio. Aquí surge una confusión habitual: creer que los servicios sociales son quienes empadronan en el ayuntamiento, cuando en realidad su papel se limita a emitir un informe que acredita que conocen a la persona. La competencia para empadronar sigue siendo del departamento municipal correspondiente.

En este contexto, explica que desde el Ayuntamiento de Bilbao se están adoptando enfoques más flexibles para acreditar la residencia. Se aceptan, por ejemplo, declaraciones de entidades sociales o la constatación de que la persona acude con regularidad a recursos municipales como comedores sociales. La intención es clara: facilitar la inclusión y garantizar derechos sin sobrecargar al sistema con requisitos difíciles de cumplir para quienes más lo necesitan.

Sí que se muestra contrario a una armonización de los requisitos para acceder al padrón por parte de diferentes municipios, puesto que, según él, ya se encuentra “teóricamente” armonizado. “No podemos armonizar una cosa que es ley”, afirma.

El entrevistado también reconoce que dentro del propio Ayuntamiento existen diferencias de criterio sobre cómo aplicar estas normas. Critica una cierta “obsesión por el control” que se

intensifica en los casos de personas empadronadas con apoyo de los servicios sociales. El entrevistado defiende que precisamente estos servicios, por su contacto continuo con las personas y su capacidad de seguimiento, están en mejores condiciones de garantizar un control efectivo que el sistema tradicional de padrón.

Uno de los principales desafíos de gestión que destaca por parte el consistorio bilbaíno es la gestión de la correspondencia y las comunicaciones desde el albergue municipal de Elejabarri debido a que muchas personas usuarias ignoran que es allí donde reciben las comunicaciones, otras personas usuarias no conocen las normas de gestión que introduce el ayuntamiento para que no se sobrecargue un día concreto e incluso hay personas que se cambian de municipio o comunidad autónoma sin siquiera comunicarlo. En definitiva, el volumen o la dimensión de comunicaciones que deben gestionar desde Elejabarri se ha convertido en un importante desafío.

Otro problema que señala tiene que ver con el alquiler de habitaciones, un terreno poco regulado en el que algunos propietarios ejercen abusos, llegando a exigir pagos adicionales o amenazar con el desalojo si la persona pide empadronarse. Aunque la vía legal sería denunciar, admite que muchas personas no se atreven por miedo a quedarse sin techo. Por eso, expresa que el Ayuntamiento ha empezado a explorar soluciones alternativas, como el uso de direcciones institucionales o el empadronamiento ficticio, en coordinación con la Diputación y los servicios sociales.

En definitiva, su testimonio refleja una gestión del padrón que se mueve entre el cumplimiento normativo y la necesidad de encontrar respuestas prácticas ante una realidad social cada vez más compleja. A pesar de las limitaciones estructurales y legales, transmite una voluntad clara de garantizar derechos y avanzar hacia una administración más humana e inclusiva.

B. Ayuntamiento de Getxo

La persona entrevistada en representación del Ayuntamiento de Getxo destaca que actualmente EUDEL (Asociación de Municipios Vascos) está trabajando en un informe para unificar criterios sobre el empadronamiento¹⁶. La discusión se encuentra dividida entre quienes quieren facilitar el acceso al padrón a quienes residen en un municipio y quienes temen favorecer situaciones irregulares y fraudes o suponer un uso indebido de los recursos públicos. En definitiva, la entrevista se enmarca en un contexto general de debate entre dos posturas. Por un lado, una postura restrictiva y purista. Por otro lado, una postura más garantista e inclusiva.

Según la persona entrevistada, el principal problema en Bizkaia se da con personas que residen en un domicilio y, sin embargo, no pueden empadronarse por carecer de la autorización del propietario o por no poder acreditar su residencia por razones económicas, legales o de índole personal. Aunque en el imaginario colectivo pueda prevalecer la imagen de la persona sin hogar, la realidad muestra que el principal problema es el de personas que

¹⁶ En el momento de realización de esta entrevista (mayo de 2025), todavía no se había publicado el documento "Criterios comunes para empadronamiento en situaciones especiales" de EUDEL (12 de junio de 2025).

sí habitan en una vivienda y, no obstante, no logran acceder al padrón. Al fin y al cabo, la persona sin hogar cuenta con otros medios para acceder al padrón, como puede ser el padrón social, mientras que, por ejemplo, una persona que reside en un apartamento o habitación arrendada encuentra demasiadas dificultades para acceder al padrón si la persona propietaria de la vivienda no desea que se empadrene en dicha vivienda por la razón que sea.

Destaca que el padrón social ha supuesto un importante avance. De esta manera, personas sin hogar tienen más vías para lograr el padrón, si bien es cierto que aún existen resistencias al uso del padrón social y también casos en los que su aplicación es más compleja. Entre estos casos de mayor complejidad se encuentran casos de familias monoparentales sin empadronar, personas en itinerancia entre municipios, jóvenes emancipados a la fuerza, y situaciones de personas que han sido acogidas con carácter temporal en el hogar de una persona conocida si bien la persona que les acoge no desea empadronarle en su vivienda ni le parece conveniente a efectos de comunicación y correspondencia puesto que se trata de una solución habitacional temporal y extraordinaria.

De acuerdo con la visión de la persona entrevistada, son las personas extranjeras en situación administrativa irregular quienes enfrentan mayores dificultades para acceder al padrón. Es por esto que la persona entrevistada defiende el padrón social como una herramienta para visibilizar y regularizar estas situaciones, permitiendo conocer la magnitud real del problema y actuar contra posibles abusos.

Además, las personas extranjeras se encuentran en una mayor situación de desprotección en comparación con aquellas personas con la nacionalidad española. Una persona con nacionalidad española puede ampararse en sus derechos constitucionales. En cambio, una persona sin la nacionalidad española no puede defenderse de la misma manera. Por ejemplo, una persona con la nacionalidad podría presentar un recurso de amparo en caso de que viera vulnerado alguno de sus derechos, mientras que una persona sin la nacionalidad no contaría con esta vía. Por eso, en lo que llevamos de siglo, el padrón ha funcionado como una puerta de acceso a derechos sociales.

Otra cuestión que preocupa a la persona entrevistada es la existencia de un mercado negro del padrón y un alquiler B. Muchos alquileres no figuran en los registros oficiales ni tienen contratos formales, dejando a las personas en situación de gran indefensión. Es muy común que personas vulnerables paguen hasta 70 euros o más para que una persona propietaria de vivienda les empadrene en su vivienda. Esto puede ocurrir en una vivienda en la que efectivamente residen o también para empadronarse en una en la que no residen. La negativa de algunos ayuntamientos a flexibilizar el empadronamiento incentiva estas prácticas irregulares y oculta el verdadero alcance del problema. La persona entrevistada considera que esto es “barrer debajo de la alfombra”, ya que evita así contabilizar y visibilizar a las personas, el cual sería el paso previo a abordar el problema con políticas públicas efectivas.

Al referirse a la experiencia de Getxo, la califica de pionera. No sólo en cuanto a la puesta en marcha del padrón social, sino también a la colaboración entre ayuntamiento y sociedad civil y, sobre todo, su modelo de acogida coordinada e integral de jóvenes migrantes a nivel comunitario. Es decir, vecinos y vecinas que “mentorizan” a estos jóvenes migrantes,

asociaciones que ponen a disposición sus locales para el desarrollo de programas de voluntariado, la participación de educadores sociales, comedores sociales, clases de castellano, y la relación entre jóvenes migrantes y personas mayores del municipio, entre otras cuestiones. Opina que las cifras de migrantes que reciben Bizkaia y Getxo no son una avalancha, sino que son asumibles si existe voluntad de acogida e integración por parte de la sociedad. Por tanto, ve el caso de Getxo como un ejemplo positivo, aunque aboga por que más municipios asuman el padrón social para que los potenciales beneficiarios del padrón social no acudan únicamente a municipios como Getxo pudiendo saturar los servicios.

Esta opinión está conectada con su inclinación a una coordinación intermunicipal, junto con la extensión de la figura del padrón social a más municipios. Asegura que los números de personas vulnerables son manejables y razonables, si bien debe existir cierta distribución de recursos por parte de diferentes municipios y por ello hace referencia al esperado documento de EUDEL.

C. Ayuntamiento de Barakaldo

La persona entrevistada del Ayuntamiento de Barakaldo, al ser preguntada sobre el número de personas sin hogar y en situación administrativa irregular en el municipio de Barakaldo, responde que la última estadística disponible corresponde al recuento nocturno realizado el 23-24 de octubre de 2024, en el cual se contabilizaron 60 personas sin hogar. Sobre la situación administrativa, la persona entrevistada aclara que no se dispone de datos exactos, aunque indica que una gran parte de las personas extranjeras sin hogar probablemente se encuentren en situación irregular. Asimismo, confirma que la cifra de personas sin hogar ha aumentado en los últimos cinco años.

De forma complementaria, la definición de “padrón social” por parte del Ayuntamiento de Barakaldo sigue las instrucciones técnicas del Instituto Nacional de Estadística (INE) y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local. En este sentido, la persona entrevistada afirma que el Ayuntamiento ofrece todas las facilidades posibles dentro del marco normativo vigente, incluso en casos de residencia en locales no habilitados como vivienda, siempre siguiendo las directrices nacionales.

En relación a ello, la persona entrevistada señala que el consistorio garantiza el empadronamiento a todas las personas que acrediten su residencia en el municipio, independientemente de que vivan o no en una vivienda convencional. Esta política se extiende incluso a aquellas personas sin techo, mediante la posibilidad de empadronamiento en direcciones ficticias cuando se acredita mediante los cauces establecidos. Ello se extiende a las personas que viven en lonjas u otros espacios sin cédula de habitabilidad, siempre que se ajusten a las instrucciones técnicas recibidas del INE y otras autoridades competentes.

Asimismo, indica que la verificación de la residencia efectiva de las personas que solicitan el empadronamiento se realiza a través de la revisión de documentación (como escrituras,

contratos de alquiler o suministros) y, cuando es necesario, con apoyo de la Policía Local. El tiempo medio para la resolución del expediente de empadronamiento es de hasta tres meses; si no se emite respuesta en ese periodo, se aplica el silencio administrativo positivo.

En cuanto a los requisitos para empadronarse, especialmente en el caso de personas sin hogar, la persona entrevistada indica que es necesario contar con un informe favorable de los servicios sociales si se solicita el empadronamiento en una dirección ficticia. Para la prueba de residencia, se puede requerir documentación como contratos de arrendamiento o de suministros, aunque depende de cada situación.

Ante la cuestión sobre la variedad de criterios que existen entre ayuntamientos para empadronarse, la entrevistada considera deseable una armonización a nivel estatal. Añade, además, que el Ayuntamiento de Barakaldo cumple de forma escrupulosa con sus obligaciones en este aspecto.

También se informa de que el municipio dispone de un equipo específico de atención a personas sin hogar, con recursos como servicios de acogida nocturna, atención diurna y comedor social, que también brindan orientación sobre el padrón. El tejido asociativo local juega un papel clave en este acompañamiento, trabajando en coordinación con los servicios municipales.

Se señala a su vez que existe un canal ordinario de quejas y sugerencias, accesible tanto de forma presencial como electrónica, a través del "Libro de atención ciudadana" y el registro general municipal. Las personas empadronadas en direcciones ficticias o sociales reciben su correspondencia en la sede de los servicios sociales. Queda claro también que incluso las personas no empadronadas tienen acceso a los servicios sociales del municipio.

En su opinión, respecto a las mejoras que se podrían implementar, menciona que sería necesario aumentar el personal en los servicios implicados, como la Sección de Estadística, la Sección de Inserción Social y la Policía Local, ya que actualmente la escasez de recursos humanos dificulta la gestión eficiente y ágil de los expedientes.

Destaca asimismo que la separación entre los servicios de padrón y los servicios sociales puede crear algún problema de coordinación. Explica que mientras que la competencia principal recae en el Servicio de Información y Estadística, en muchos casos se necesita la colaboración de la Sección de Inserción Social y de la Policía Local, lo que genera desafíos por la falta de personal y coordinación interdepartamental. En relación con la digitalización del padrón, no se ofrece una respuesta.

7. Recomendaciones

En base a lo recogido por este informe, se proponen las siguientes recomendaciones para facilitar el justo e igualitario acceso al padrón:

1. ACCESIBILIDAD AL TRÁMITE DE ALTA

- Establecer criterios mínimos homogéneos de accesibilidad digital en las webs municipales.
- Garantizar vías de tramitación mixtas, que no dependan exclusivamente del trámite presencial ni del certificado digital.
- Habilitar trámites electrónicos accesibles, con formularios sencillos y verificación mediante SMS o email, y una fase posterior de validación presencial.

2. ACCESIBILIDAD A LA INFORMACIÓN

- Ampliar la oferta idiomática en la información sobre el padrón.
- Promover la difusión periódica de información y actividades informativas sobre el padrón.
- Contar con canales de atención claros y específicos para dudas y reclamaciones sobre empadronamiento.

3. CRITERIOS Y PADRÓN SOCIAL

- Avanzar en la armonización de criterios relativos a la gestión del padrón entre municipios.
- Expandir y fortalecer el padrón social como figura jurídica establecida y accesible en todos los municipios.

4. INTEROPERABILIDAD Y RECURSOS

- Aumentar los recursos técnicos y humanos destinados a las áreas encargadas de gestionar el padrón.
- Mejorar la coordinación entre departamentos municipales implicados (estadística, servicios sociales, policía, atención ciudadana).
- Reconocer y formalizar el papel de las entidades sociales en el acompañamiento y orientación de personas no empadronadas.

8. Conclusiones

El análisis de la información disponible en las páginas web de los diez ayuntamientos pone de manifiesto una importante disparidad en el acceso a contenidos relacionados con el empadronamiento. Esta falta de homogeneidad afecta directamente a la garantía de derechos fundamentales, ya que el empadronamiento es la puerta de entrada a servicios esenciales como la sanidad, la educación o la protección social. Aunque algunos municipios han avanzado significativamente en transparencia y accesibilidad digital, otros mantienen obstáculos notables que dificultan especialmente el acceso de las personas en situación de vulnerabilidad.

Ello también se puso de manifiesto durante nuestro encuentro con un grupo de personas migrantes, en el cual surgieron diversas problemáticas vinculadas al proceso de empadronamiento, las cuales dificultan gravemente su acceso a derechos y servicios básicos. Uno de los obstáculos más frecuentes señalados fue precisamente la falta de información clara, homogénea y accesible sobre los requisitos necesarios para

empadronarse. Esta diversidad de criterios entre municipios genera incertidumbre, confusión y, en muchos casos, arbitrariedad.

Esto ha sido constatado por este informe, pues existe una falta de criterios comunes de accesibilidad digital entre municipios. Las webs municipales presentan diferencias importantes tanto en estructura como en claridad, lo que implica una barrera para muchas personas, especialmente aquellas con menos competencias digitales, como mayores, migrantes o personas con pocos recursos. A esto se suma la exigencia habitual de trámites presenciales o el uso obligatorio de certificado digital, lo que excluye a quienes no disponen de los medios tecnológicos o el tiempo necesario para acceder a estos canales. Además, la necesidad de solicitar cita previa y desplazarse físicamente añade dificultades adicionales a personas con movilidad reducida o con horarios laborales precarios.

A esto se suma otra cuestión clave identificada por las personas migrantes entrevistadas: la existencia o no del padrón social depende del criterio de cada ayuntamiento. El padrón social, que permite empadronar a personas sin domicilio fijo o en situación de sinhogarismo, no está implantado de forma uniforme. Esto supone una clara discriminación territorial: mientras algunos municipios facilitan su uso, otros lo niegan, dejando a muchas personas sin posibilidad de empadronarse ni de acceder a los derechos asociados.

La limitada diversidad idiomática en los portales institucionales también representa una barrera significativa en un contexto social cada vez más plural. La escasa presencia de información en lenguas distintas del castellano y el euskera impide que muchas personas comprendan con claridad los pasos a seguir para empadronarse. Asimismo, la falta de campañas informativas continuadas y de canales claros y accesibles de atención o resolución de dudas contribuye a la desinformación y al sentimiento de indefensión administrativa.

Las entrevistas realizadas a Bilbao, Getxo y Barakaldo evidencian que el padrón, pese a su apariencia de instrumento técnico, opera como un verdadero filtro de acceso a derechos. Los obstáculos materiales y administrativos afectan sobre todo a quienes, aun teniendo un lugar donde viven, no pueden demostrarlo con documentación formal. En estos casos, la negativa de los propietarios a proporcionar autorizaciones o la ausencia de contratos formales impiden el empadronamiento, generando exclusión social.

Este fenómeno fue confirmado por testimonios recogidos entre personas migrantes, quienes denunciaron la imposibilidad de empadronarse sin un contrato de alquiler formal, algo muy común entre quienes habitan en habitaciones o viviendas informales. En algunos casos, esto da lugar a abusos graves por parte de propietarios, como cobros ilegales a cambio de permitir el empadronamiento. A este respecto, mencionar que el reciente informe de EUDEL podría servir de ayuda a personas en esta situación, pero habrá que ver si finalmente y con el tiempo se le da la opción de tener este recorrido ya que, recordemos, todo depende en última instancia de la autonomía municipal.

Otro de los retos señalados es la debilidad organizativa dentro de los propios ayuntamientos. La escasa coordinación entre departamentos clave (estadística, servicios sociales, policía local) dificulta una gestión integral y ágil del padrón. A esto se añade la sobrecarga de recursos en espacios como albergues, que deben asumir funciones logísticas para las que no están preparados, como la gestión de correspondencia de

personas empadronadas ficticiamente. Esta situación pone en evidencia una falta de recursos humanos y materiales que limita la capacidad de respuesta institucional.

La aparición de prácticas irregulares, como el pago por empadronamientos ficticios en viviendas ajenas, es un indicador claro del déficit estructural. Estas prácticas, lejos de ser anecdóticas, reflejan la desesperación de muchas personas por acceder a derechos básicos y ponen en evidencia la urgencia de abordar el padrón desde una perspectiva garantista e inclusiva.

Finalmente, tanto los análisis institucionales como los testimonios recogidos coinciden en que existen graves tensiones entre municipios respecto a la armonización de criterios. Mientras algunos, como Barakaldo y Getxo, apuestan por una unificación normativa que evite desigualdades territoriales, otros, como Bilbao, señalan que el problema no radica tanto en la ley como en su aplicación desigual. Esta divergencia refuerza la necesidad de abrir espacios de diálogo intermunicipal y de cooperación técnica.

Como propuesta, las personas migrantes con quienes tuvimos la oportunidad de reunirnos subrayaron la necesidad urgente de que los municipios vascos unifiquen y armonicen los requisitos del empadronamiento y publiquen de forma clara los documentos y supuestos más comunes. Solo así se evitará que la falta de transparencia se convierta en una nueva forma de exclusión, y parece que EUDEL va, en este sentido, por el camino más acertado.

No obstante, y aún representando el informe de EUDEL ya referenciado un avance al proponer criterios comunes y reconocer figuras como el padrón social, las intenciones del Gobierno Vasco de endurecer los requisitos para acceder a la Renta de Garantía de Ingresos¹⁷ generan una alarma legítima. Si se exige más que el padrón como condición de acceso, muchas personas (incluidas aquellas sin hogar) podrían quedar excluidas de prestaciones vitales. Esto supondría una grave contradicción con los principios de inclusión social y protección universal que deberían guiar las políticas públicas.

En suma, el principal desafío no es únicamente técnico ni normativo, sino estructural y político. Resulta urgente reforzar el compromiso institucional hacia una gestión del padrón más humana, sensible y coherente con las realidades sociales. Esto implica dotar de recursos a los servicios implicados, armonizar criterios, facilitar trámites accesibles y reconocer formalmente el papel esencial que desempeñan las entidades sociales en el acompañamiento a quienes más lo necesitan.

¹⁷ Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión (BOE núm. 16 de 19 de enero de 2023), Parlamento Vasco.

REFERENCIAS

A) BIBLIOGRAFÍA

ARARTEKO (Defensoría del Pueblo del País Vasco). *Consideraciones sobre el procedimiento de los ayuntamientos para acordar la inscripción y la caducidad de las inscripciones padronales y la cesión de datos a otras administraciones públicas de las personas extranjeras no comunitarias*. 26 de diciembre de 2005.

EUDEL (Asociación de Municipios Vascos). *Criterios comunes para empadronamiento en situaciones especiales*. 12 de junio de 2025.

Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC). *Criterios para homogeneizar el empadronamiento en Navarra de personas en situación de vulnerabilidad*. 19 de noviembre de 2024.

GÓMEZ, A. *Reflexiones sobre la viga maestra: padrón, acceso y derechos*. Ikuspegi – Observatorio Vasco de Inmigración. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasc, 2023.

B) NORMATIVA

Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión (BOE núm. 16 de 19-01-2023), Parlamento Vasco.

Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (BOE núm. 70 de 14-04-2016), Parlamento Vasco.

Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda (BOE núm. 166 de 13-07-2015), Parlamento Vasco.

Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE núm. 80 de 03-04-1985).

Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (BOE núm. 279 de 21-11-2003).

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. (BOE núm. 306 de 22-12-1979).

Orden de 27 de diciembre de 2022, del Consejero de Educación, por la que se establecen las bases reguladoras para la escolarización del alumnado fuera del proceso ordinario de escolarización, en Educación Infantil, Primaria y Secundaria Obligatoria, en centros públicos dependientes del Departamento de Educación y en centros privados concertados de la Comunidad Autónoma del País Vasco y se determina la composición, las

funciones y las normas de organización y funcionamiento de las Comisiones de Escolarización de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa (BOPV núm. 6 de 10-01-2023).

Real Decreto 1690/1986, Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (BOE núm. 194 de 14-08-1986).

Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal (BOE núm. 71 de 24-03-2015).

Resolución de 29 de abril de 2020 sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal (BOE núm. 122 de 02-05-2020).

C) PÁGINAS WEB

Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano, <https://amorebieta-etxano.eus/es/>

Ayuntamiento de Barakaldo, <https://www.barakaldo.eus/portal/web/barakaldo/>

Ayuntamiento de Bilbao, <https://www.bilbao.eus/>

Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, <https://www.donostia.eus/>

Ayuntamiento de Durango, <https://www.durango.eus/es/home>

Ayuntamiento de Errenteria, <https://errenteria.eus/>

Ayuntamiento de Galdakao, <https://www.galdakao.eus/inicio/>

Ayuntamiento de Getxo, <https://www.getxo.eus/es>

Ayuntamiento de Irún, <https://www.irun.org/es/>

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, <https://www.vitoria-gasteiz.org/>

Consultas de carácter general resueltas por la Comisión Permanente, en la página web del Instituto Nacional de Estadística (INE),
<https://idapadron.ine.es/repositorio/legislacion/a2301.htm>

Errolda Kanpaina, <https://eroldakanpaina.wordpress.com/>

ANEXOS

ANEXO I: GUION DE ENTREVISTAS

INTRODUCCIÓN

- ¿Cuál es el **perfil** de la persona que tiene dificultades para empadronarse en el municipio?
- ¿Aproximadamente **cuántas personas** sin hogar hay en el municipio? ¿Y en situación administrativa irregular? ¿Crees que ha aumentado o disminuido esta cifra en los últimos 5 años?
- ¿**Qué ha hecho o está haciendo** el Ayuntamiento para facilitar su empadronamiento?
- ¿**Qué podría hacer mejor** el Ayuntamiento?

GESTIÓN

- ¿Cómo se **verifica la residencia efectiva** de una persona empadronada?
- ¿Cuál es el **tiempo medio de espera** para obtener un certificado de empadronamiento?
- ¿Qué medidas se han tomado para **digitalizar** la gestión del padrón en los últimos años?
- ¿Cómo afecta la **interoperabilidad** de las administraciones a la gestión del padrón?
- ¿La inscripción en el padrón y los servicios sociales dependen del **mismo área o departamento** del ayuntamiento? Si no es así, ¿qué dificultades, discrepancias o desafíos genera esto?

ACCESO A LA INFORMACIÓN

- ¿Existe información acerca del empadronamiento en la página **web** del ayuntamiento?
- ¿Es fácil y está accesible dicha información? (Información respecto a los requisitos, el procedimiento, los tiempos de espera, las reclamaciones, etc.) ¿En qué soportes y medios se da la información en el municipio?
- ¿Está disponible esta información en diferentes **idiomas**?

REQUISITOS PARA EMPADRONARSE

- ¿Es necesario un **informe favorable de los servicios sociales** para acceder al padrón? ¿O es suficiente una **declaración jurada** para acceder al padrón?
- ¿Para probar la residencia, el Ayuntamiento **exige documentación** como por ejemplo el contrato de alquiler o el contrato de suministro eléctrico?

PADRÓN SOCIAL

A) Si el ayuntamiento tiene padrón social:

- ¿Cómo entiende/**define** el Ayuntamiento el padrón social? ¿**Quién** puede acogerse al padrón social?
- ¿Qué facilidades **ha puesto o está poniendo** el Ayuntamiento respecto al padrón social?
- ¿Y **qué le queda por hacer** o podría hacer mejor el ayuntamiento?
- Cada Ayuntamiento exige criterios o requisitos distintos para acceder al padrón social. ¿Crees que sería deseable avanzar hacia la unificación o **armonización de dichos criterios**? ¿Ha dado el Ayuntamiento pasos en esta dirección?

B) Si el ayuntamiento NO tiene padrón social:

- ¿Se está **valorando** desde el Ayuntamiento la posibilidad de **implantar un padrón social**?
- ¿Qué **impacto** tiene la **falta de padrón social** en las personas que no pueden empadronarse?
- ¿Crees que la implantación del **padrón social sería útil** para mejorar la atención a las personas en situación de exclusión residencial o administrativa?
- ¿Hay **entidades sociales** en el municipio que estén **reclamando** al ayuntamiento una solución como el padrón social? ¿Cómo se está gestionando esa demanda?

PERSONAS CON DIFICULTADES PARA LOGRAR EMPADRONARSE

- ¿Existe algún programa o servicio específico que proporcione información y **orientación** acerca del padrón a personas migrantes, sinhogar o pertenecientes a colectivos más vulnerables?
- ¿Qué papel juega el **tejido asociativo** en el acompañamiento a las personas no empadronadas?

DESAFÍOS

- ¿El ayuntamiento está facilitando el empadronamiento de personas que viven en lonjas o lugares que no tienen o no tenían **cédula de habitabilidad**?
- ¿Existe algún canal de **quejas o sugerencias** específico sobre la gestión del padrón?
- ¿Qué tipo de quejas se han recibido en los últimos años sobre la gestión del padrón? ¿Qué mejoras se han implementado como resultado?
- ¿Dónde reciben las comunicaciones o la **correspondencia** las personas que han accedido al padrón social o al padrón ficticio?
- ¿Las personas no empadronadas pueden acceder a los **servicios sociales**?

ANEXO II: PERSONAS ENTREVISTADAS

A) AYUNTAMIENTOS

Personas	Municipio
Representante político	Bilbao
Persona experta jurídica	Getxo
Personal técnico municipal	Barakaldo

B) ENTIDADES SOCIALES

Personas	Municipio
Persona experta jurídica	Bilbao
Persona no experta jurídica	Bilbao

C) PERSONAS USUARIAS

Personas	Municipio
Grupo de personas usuarias	Bilbao
Grupo de personas usuarias	Bilbao
Grupo de personas usuarias	Barakaldo
Grupo de personas usuarias	Bilbao
Grupo de personas usuarias	Bilbao

ANEXO III: VARIABLES PARA EL ANÁLISIS DE LAS PÁGINAS WEB MUNICIPALES

Variable	Escala de medición
V.1. Apartado sobre el padrón en la página Web: Existencia y facilidad para encontrar información sobre el empadronamiento en la web municipal.	0: No hay apartado. 1: Hay apartado, pero difícil de encontrar o mal indicado. 2: Hay apartado, fácil de encontrar, pero sin palabras clave adecuadas. 3: Hay apartado, fácil de encontrar y correctamente indicado con términos como "Padrón" o "Empadronamiento".
V.2. Información sobre requisitos: Claridad en los documentos y condiciones necesarias para empadronarse.	0: No hay información. 1: Explicación incompleta, confusa o vaga. 2: Explicación clara, pero con algunos vacíos. 3: Explicación detallada y precisa.
V.3. Información sobre procedimiento: Explicación del proceso paso a paso.	0: No hay información. 1: Explicación incompleta, confusa o vaga. 2: Explicación clara, pero con algunos vacíos. 3: Explicación detallada y precisa.
V.4. Tiempo de respuesta estimado: Indicación del plazo de resolución del trámite.	0: No se informa del tiempo de respuesta. 1: Se indica tiempo estimado de respuesta, pero no menciona la posible demora. 2: Se indica el tiempo estimado, posibles demoras y soluciones en caso de retraso.
V.5. Inclusividad: Disponibilidad de la información en distintos idiomas.	0: Información únicamente en euskera / castellano. 1: Euskera, castellano, y un idioma adicional. 2: Euskera, castellano, y dos idiomas adicionales. 3: Euskera, castellano, y tres o más idiomas adicionales.
V.6. Dudas/preguntas frecuentes.	0: No existe una sección de preguntas

	frecuentes ni se especifica ningún contacto para resolver dudas. 1: Existe una sección de preguntas frecuentes, pero son pocas o no responden a dudas clave, o no hay sección de preguntas frecuentes aunque sí hay un contacto para resolver dudas. 2: Hay preguntas frecuentes bien elaboradas, pero no se especifica contacto directo al que plantear dudas. 3: Hay preguntas frecuentes completas y un teléfono/email de contacto directo para recibir asesoramiento técnico.
V.7. Modo de solicitar el padrón: online y presencial.	0: No se puede solicitar online. 1: Se puede solicitar online solo con certificado digital o Cl@ve. 2: Se puede solicitar online con certificado digital o Cl@ve, pero también hay alternativas (como formulario sin certificado, cita online, etc.). 3: Se puede solicitar online sin necesidad de certificado digital ni Cl@ve, con opciones accesibles como formulario sencillo, verificación por SMS/email, o solicitud por email.
V.8. Formaciones/charlas publicitados en la web en colaboración o no con otras entidades sobre el padrón.	0: No se menciona ninguna charla o formación sobre el padrón en la web. 1: Se menciona alguna actividad puntual sobre el padrón, pero es antigua o contiene poca información. 2: Se publicitan actividades sobre el padrón con información clara y accesible, pero de forma esporádica o no actualizada. 3: Se publicitan de forma regular y clara charlas o formaciones sobre el padrón, accesibles desde la web, con información completa (fecha, lugar, inscripción, entidad organizadora, etc.)
V.9. Buzón de quejas o reclamaciones.	0: No hay ningún canal visible para presentar quejas o reclamaciones en la

	web. 1: Hay un canal general de quejas o sugerencias, pero está poco accesible, no se especifica si se puede utilizar en relación al padrón, y/o requiere certificado digital o Cl@ve. 2: Existe un buzón de quejas o reclamaciones accesible desde la web, y se puede utilizar para temas relacionados con el padrón. Puede requerir identificación mediante certificado digital, Cl@ve, o algún otro medio. 3: Hay un buzón accesible y claramente indicado para presentar quejas o reclamaciones, incluyendo temas del padrón. Se puede usar sin necesidad de certificado digital (por ejemplo, mediante formulario simple, correo electrónico, o similar), y ofrece confirmación o seguimiento.
--	--



Deusto

Clínica Jurídica Loiola
Loiola Klinika Juridikoa