

## **RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES DE BARCELONA**

### **ACTUACIÓ D'OFICI RELATIVA AL DRET A L'EMPADRONAMENT DE PERSONES SENSE DOMICILI FIX**

#### **ANTECEDENTS**

##### **Descripció dels fets objecte d'estudi**

En data 13 de març de 2019, aquesta Sindicatura va decidir iniciar una actuació d'ofici en relació amb la tramitació de l'Informe de Coneixement de Residència (ICR) al municipi de Barcelona.

Per aquest motiu, hem examinat la informació relativa al procediment d'elaboració de l'ICR, que és preceptiu per a aquelles persones que necessiten empadronar-se a la ciutat sense un domicili fix o que no poden acreditar documentalment la seva residència.

En la descripció del tràmit que s'ofereix telemàticament observem que, una vegada la persona interessada aporta la documentació necessària per a sol·licitar aquest tipus d'empadronament, l'Ajuntament disposa d'un termini de tres mesos per emetre l'ICR.

L'empadronament efectiu només es podrà dur a terme quan la persona interessada disposi de l'ICR.

Atès el conjunt de drets de la ciutadania derivats de l'empadronament al municipi on es resideix, la Sindicatura de Greuges de Barcelona vol conèixer la justificació del termini que s'utilitza per a l'emissió de l'ICR, així com la forma en què es garanteixen els drets de ciutadania per a les persones sol·licitants d'aquest tipus d'empadronament.

##### **Actuacions fetes**

En data 13 de març de 2019, es va sol·licitar a l'Institut Municipal de Serveis Socials la informació necessària per a l'estudi d'aquesta actuació.

##### **Resposta dels òrgans afectats**

En data 3 de juny de 2019, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa el següent:

Els tràmits que comporta l'elaboració de l'ICR, un cop la persona el sol·licita, consisteixen fonamentalment en diverses comprovacions que s'efectuen des d'una gestió interna i que bàsicament es fan sobre l'aplicació del padró i cadastre municipal.

En funció del resultat d'aquestes comprovacions, es pot requerir o bé una inspecció al domicili que la persona ha fet constar a la petició, o bé fer trucades per verificar la informació aportada. Després de verificar aquestes comprovacions, s'envia una carta al domicili de la persona interessada i se li notifica que pot passar a recollir l'ICR a les oficines de l'Àrea de Drets Socials.

**La resolució d'aquest tràmit està fixada en un termini màxim de tres mesos, d'acord amb procediments de característiques similars contemplades a la legislació sobre el procediment administratiu comú. Tot i això, des de fa molt temps, el termini habitual se situa en unes sis setmanes.**

Les Oficines d'Atenció a la Ciutadania (OAC) de l'Ajuntament de Barcelona són les encarregades de rebre les sol·licituds; un servei de gestió interna de la Direcció d'Informació i Atenció Ciutadana (DIAC) s'encarrega de gestionar les comprovacions descrites anteriorment; un equip inspector format per membres de la Guàrdia Urbana de segona activitat i coordinat per la Direcció d'Immigració duu a terme les inspeccions, i, per últim, un equip de l'Institut Municipal de Serveis Socials (IMSS) de l'Àrea de Drets Socials s'encarrega de lliurar els informes.

La garantia dels drets de ciutadania vinculats a l'empadronament depèn, en tot moment, de l'òrgan proveïdor i gestor dels diferents serveis i prestacions, així com de les normatives, regulacions i legislacions corresponents en cada cas, ja siguin d'àmbit autonòmic o estatal.

## **CONSIDERACIONS**

### **1. El padró municipal, porta d'accés als drets de ciutadania**

El padró és el registre administratiu en el qual consta el veïnat d'un municipi i constitueix una prova de la residència i del domicili habitual de les persones (art. 54 del Reial decret 1960/1986, d'11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de població i demarcació territorial de les entitats locals).

La Llei 7/1985, de bases de règim local, atorga als ajuntaments la tasca de formació, actualització, revisió i custòdia del padró municipal. Aquesta funció es durà a terme d'acord amb les normes aprovades conjuntament pel Ministeri d'Economia i Hisenda i el Ministeri d'Administracions Públiques, a proposta del Consell d'Empadronament.

**Per tant, l'Ajuntament té l'obligació jurídica d'inscriure al padró municipal totes les persones que resideixin efectivament al municipi, amb independència de la situació en què viuen.**

La inscripció padronal és fonamental, ja que atorga l'estatut de ciutadania i és la porta d'accés al gaudi d'altres drets, entre els quals es troben els d'ajuts públics, la sanitat o l'ensenyament. Convé ressaltar, doncs, que **el dret subjectiu a l'empadronament està directament vinculat a l'exercici d'altres drets fonamentals.**

Atesa la importància que té aquest registre i la seva afectació en els drets i deures de les persones, es fa indispensable realitzar la tramitació amb totes les garanties per a

les persones que en resultin afectades, especialment aquelles que es troben en situació de vulnerabilitat.

Convé recordar que la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat assenyala la necessitat que els municipis signataris duguin a terme polítiques actives específiques de protecció dels col·lectius més vulnerables (art. IV).

## **2. Accés al padró municipal sense domicili fix**

Les instruccions tècniques per als ajuntaments sobre la gestió del padró municipal descrites en la Resolució del 17 de febrer de 2020, de la Presidència de l'Institut Nacional d'Estadística (INE) i de la Direcció General de Cooperació Autònoma i Local (Resolució 17/20/2020) disposen que **"(...) el padró ha de reflectir el domicili on realment viu cada veí del municipi (...). La correcta aplicació d'aquest criteri determina, d'una banda, que s'hagi d'acceptar com a domicili qualsevol direcció on efectivament visquin els veïns, i, d'altra, que pugui i hagi de recórrer a un "domicili fictici" en els supòsits en què una persona que no té sostre resideix habitualment en el municipi i sigui coneguda dels Serveis Socials corresponents"**. Per tant, aquesta Resolució preveu mecanismes per empadronar persones que no tenen una llar.

L'Ajuntament de Barcelona disposa d'un registre de Centres de Serveis Socials en el territori en el qual s'empadronen de forma fictícia les persones que no tenen un domicili fix.

De fet, el **Pla d'Actuació Municipal 2016-2019** establia com a objectiu facilitar l'empadronament de totes les persones que visquin a Barcelona, amb independència de la seva situació jurídica. Així, la proposta volia assegurar l'accés al dret a l'empadronament a totes les persones novingudes mitjançant l'ús de la modalitat d'inscripció sense domicili fix.

En compliment d'aquest objectiu, es va constituir una Taula Tècnica formada per representants de les diferents àrees municipals amb competència en la matèria. La Taula pretenia detectar disfuncions en el tràmit a fi de prendre mesures que ho agilitzessin. Per això, es va acordar reforçar les comprovacions domiciliàries i crear una comissió de seguiment que, entre d'altres, havia de vetllar pel correcte funcionament i tractar situacions excepcionals.

De fet, en el document municipal **"Circuit d'empadronament a Barcelona"**, elaborat el mes de gener de 2018, es detallava la tramitació de la tipologia d'empadronament sense domicili fix, i es feia referència a la necessitat de sol·licitar l'emissió de l'ICR. Aquest document és preceptiu per a la tramitació de l'empadronament, i acredita l'evidència i coneixement que la persona resideix a Barcelona.

El document del circuit d'empadronament recollia les següents actuacions de millora en la tramitació d'obtenció de l'ICR:

- Durant l'any 2017, es va crear un grup de treball per revisar totalment el procés de tramitació dels ICR.

- Es posarà en marxa una aplicació informàtica, ja en construcció, que millorarà la gestió i la traçabilitat de la tramitació dels ICR per part de tots els canals d'informació i atenció ciutadana, i de tots els agents que participen en la tramitació de l'informe.
- L'objectiu és simplificar i agilitar el tràmit i la millora del procediment de notificació, especialment quan s'arxivi la sol·licitud perquè no s'ha pogut comprovar la residència a Barcelona.

A pesar del que estableix la llei i els plans de l'Ajuntament, la Sindicatura de Greuges de Barcelona ha rebut queixes de nombroses persones al llarg dels darrers anys a causa del **retard en la tramitació de l'empadronament en la modalitat de sense domicili fix**.

**La demora es produeix en el tràmit de l'emissió de l'Informe de Coneixement de Residència (ICR), que ha de ser elaborat pels Serveis Socials.** Aquesta situació ens preocupa de manera significativa i ha motivat la present actuació d'ofici.

Ara bé, aquesta institució no és aliena al fet que **molts municipis de l'àrea metropolitana no practiquen aquesta tipologia d'empadronaments, cosa que empeny a moltes persones en situació de vulnerabilitat a demanar la inscripció padronal a la nostra ciutat**.

De fet, segons dades municipals, l'any 2015 es van tramitar 5.658 inscripcions padronals sense domicili fix, mentre que al mes de gener de 2021 se n'havien registrat un total de 23.162.

### **3. Un repte a escala metropolitana**

El **Pacte per Barcelona**, aprovat el juliol de 2020, determinava la necessitat de treballar per impulsar els mecanismes d'empadronament actiu en coordinació amb els municipis de l'àrea metropolitana, a fi de facilitar la inserció social i laboral de persones vulnerables. En aquest mateix sentit, el **Programa d'Actuació Municipal 2020-2023**, quan es refereix a la migració i a l'acollida, insisteix en la mateixa mesura.

El Consell Metropolità de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) s'ha implicat en aquesta matèria i el maig de 2020 va aprovar una moció per garantir el dret a l'empadronament i la posada en marxa de polítiques d'empadronament actiu davant la crisi social i econòmica generada per la covid-19, en l'àmbit dels municipis que conformen l'AMB.

La moció de suport recull els següents acords:

- Manifestar des de l'AMB, com govern local de segon nivell, la necessitat que des de tots els àmbits institucionals es continuï vetllant per la inclusió social i lluitant contra les diferents formes de vulnerabilitat social i econòmica. En aquest sentit el fet que el padró reflecteixi la realitat total dels veïns del municipi, permetrà garantir amb millors condicions d'igualtat l'accés al conjunt dels serveis municipals.
- Realitzar sessions informatives a l'AMB dirigides als 36 municipis metropolitans sobre polítiques d'empadronament actiu, que inclogui l'empadronament ordinari, l'empadronament sense domicili fix i l'empadronament amb comprovació de domicili tal i com estableixen les successives instruccions de l'INE.

- Traslladar als municipis metropolitans una guia sobre procediments, documentació explicativa i informació de les diverses modalitats de padró i que doni les màximes garanties a la renovació del padró de les persones que no disposen de residència permanent.
- Es traslladaran els presents acords a les alcaldies dels 36 municipis que integren l'Àrea Metropolitana de Barcelona, a l'Institut Nacional d'Estadística del Ministeri d'Afers Econòmics i Transformació Digital i a la Direcció General de Cooperació Autònoma i Local, als grups polítics del Congrés, Senat i Parlament de Catalunya i a les entitats municipalistes de Catalunya.

#### **4. L'impacte de la pandèmia en la tramitació dels ICR**

Tornant a l'àmbit municipal, malgrat els esforços i la voluntat de millora d'aquest tràmit, arran d'una queixa tramitada per la Sindicatura de Greuges (20Q001022), el consistori va reconèixer un retard important en la tramitació de l'ICR. Explicava que aquest document es va deixar de processar a partir de l'estat d'alarma i que es va reprendre un cop va finalitzar aquella situació, la qual cosa va implicar un retard en la seva tramitació.

El novembre de 2020, l'Institut Municipal de Serveis Socials informava que estava posant al dia el tràmit i que, en aquells moments, s'estaven lliurant els ICR demanats el 31 de juliol de 2020. Per tant, hi havia un retard de quatre mesos.

Aquest termini excedeix els tres mesos previstos per al tràmit i també el termini mitjà de tramitació de sis setmanes en l'emissió de l'ICR que l'Institut Municipal de Serveis Socials va anunciar a la Sindicatura de Greuges.

No podem obviar que aquesta tipologia d'empadronament està dirigida principalment a persones en situació de carrer o sensellarisme. Recordem que, segons el recompte efectuat per Arrels Fundació el 15 de juny de 2022, a Barcelona hi ha, com a mínim, 5.142 persones en aquesta situació.

Tot i això, queda palesa la voluntat municipal de continuar treballant per solucionar la problemàtica de l'empadronament sense domicili fix, a fi de facilitar-ho a totes les persones que es trobin en aquella situació. Ara, però, cal assegurar que la tramitació es duu a terme de manera àgil, per tal de garantir els drets fonamentals de les persones que sol·liciten la inscripció padronal.

#### **DECISIÓ**

D'acord amb el que disposen l'article 143 de la Carta municipal de Barcelona i el reglament que regula la Sindicatura de Greuges de Barcelona, aquesta institució té com a missió valorar si s'ha produït un greuge. Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest assumpte, **l'actuació de l'Institut Municipal de Serveis Socials ha de ser més eficaç pel que fa a la tramitació de l'Informe de Coneixement de Residència a fi de garantir el dret de les persones a l'empadronament tot i no disposar d'un domicili fix.**

Per tot el que s'ha exposat, aquesta Sindicatura emet la decisió següent:

- **Recomanar a l'Institut Municipal de Serveis Socials** que s'asseguri que la tramitació dels Informes de Coneixement de Residència es realitzen amb la màxima celeritat, a fi de facilitar l'empadronament de persones sense domicili fix i garantir, així, l'accés als drets de ciutadania.

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i s'informarà la persona interessada del seu contingut.