

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

QUEIXA RELATIVA AL DRET A L'EMPADRONAMENT (EMPADRONAMENT)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 2 d'agost de 2023, la Fundació va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- La Fundació disposa d'un programa d'acollida social que acompanya i assessora persones migrades en la realització de tràmits administratius, entre altres intervencions. Un dels principals tràmits és el de l'empadronament.
- El mes de maig de 2022, des d'aquell programa es van identificar almenys cinquanta denegacions a sol·licituds d'empadronament sense domicili fix (SDF) a persones ateses per l'entitat.
- La població que sol·licita un acompanyament a l'empadronament acostuma a ser persones que estan en situació administrativa irregular, amb menys de dos anys d'estada a Barcelona, i que es troben en situació d'exclusió d'habitatge i, fins i tot, en condicions de sensellarisme. Des de la Fundació es deriven al SAIER, com a recurs d'atenció.
- També han detectat diverses situacions en què les persones fa més de dos anys que són al territori, sense haver pogut accedir al tràmit d'empadronament SDF.
- A continuació, detallen una sèrie d'obstacles i barreres detectades:
 - Algunes persones sense llar havien demanat l'empadronament SDF davant d'una Oficina d'Atenció Ciutadana (OAC) i indicaven la ubicació real de pernoctació. Els havien demanat que indiquessin una adreça de notificacions o, com a suggeriment, l'adreça de la Fundació. Aquestes persones s'havien vist forçades a inscriure la direcció d'un habitatge per poder accedir al tràmit de l'Informe de Coneixement de Residència (ICR), previ a l'empadronament. Aquest fet està comportant la presumpta venda d'adreces i abusos.

- El tràmit de l'ICR acostuma a demorar-se excessivament a conseqüència del desbordament dels recursos públics i els serveis socials. Aquest fet obstrueix l'accés a drets reconeguts i obstaculitza la tramitació de documentació indispensable per a persones en situació irregular en processos de regularització, de manera que s'exposa les persones als bucles propis del racisme institucional.
- Per poder accedir al SAIER hi ha fins a dos mesos d'espera. Segons els han reportat les persones que atenen al programa d'Acollida, passar per aquest recurs no significa que les informin o les acompanyin en la tramitació de l'empadronament SDF. Per tant, mentre les administracions reconeixen les persones dins dels serveis socials de l'Ajuntament, poden passar mesos en els quals queden marginades de la condició de veïnatge.
- Les persones usuàries de la Fundació han informat que, per tal de rebre la primera atenció en alguns recursos, especialment al Sistema d'Inserció Social (SIS), se'ls demana acreditar el temps de residència al territori i, en el cas de persones en situació de sensellarisme, és pràcticament impossible ateses les dificultats de conservar i protegir qualsevol documentació quan es viu al carrer. La manca d'empadronament també té conseqüències en l'obtenció d'un passaport, ja que és un dels requisits de determinats consolats, com el del Marroc. Hi ha persones migrades sense cap mena de documentació que no poden anar als consolats del país d'origen per problemes de persecució política o bé per dificultats per pagar la taxa del tràmit.
- Segons l'Oficina Virtual de Tràmits de l'Ajuntament, si en tres mesos no s'ha resolt l'ICR, es considerarà desestimat per silenci administratiu.
- La denegació de l'ICR es comunica a través d'un missatge genèric d'SMS, en el qual es comunica a les persones que acaba el tràmit perquè no s'ha pogut comprovar l'adreça proporcionada. El missatge deixa a l'ambigüitat les raons de la denegació i les persones afectades no poden recórrer contra la decisió municipal.
- La Fundació havia traslladat a l'Ajuntament situacions de denegació d'ICR en casos d'infrahabitatge (locals, espais ocupats, etc.), sense que les persones interessades rebessin més informació. L'Ajuntament no va respondre.
- Durant els processos que impliquen l'accés a l'ICR i, posteriorment, a l'empadronament, la major part de les comunicacions des dels serveis

socials es fan via telefònica, que requereixen una bona comprensió de les llengües del territori per part de les persones interlocutores. S'informa les persones que, al llarg del procés, rebran una trucada per comprovar les dades. La trucada es fa sense concretar data ni hora, i s'intenta en dues ocasions. Si les persones no responen o no es poden comunicar per la barrera idiomàtica, es cancel·la la verificació i es tanca el procés per accedir a l'ICR.

- No es té en compte que les persones que demanen l'ICR no sempre poden disposar d'un telèfon mòbil, càrrega elèctrica o condicions òptimes per establir la comunicació, atès que les seves circumstàncies són canviants i imprecises. Per tant, el tràmit de l'ICR no té en consideració les condicions vitals i materials a les quals no tothom té accés.
- En el cas de persones que viuen relogades en una habitació, rebre la carta amb la citació per l'OAC pot exposar-les a abusos i conseqüències en la convivència amb la resta de persones inquilines o amb la persona que relloga. En aquesta situació no es pot garantir rebre notificacions. Això comporta que la persona renunciï a aquell dret, sense que se la informi d'altres alternatives per poder fer el tràmit.

Actuacions fetes

Admesa a tràmit la queixa, la Sindicatura va iniciar la instrucció de l'expedient. Va estudiar els fets i la legislació aplicable amb la finalitat de valorar si s'havien aplicat els **principis de bona administració** per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat.

Després d'examinar el contingut de la queixa i la documentació aportada per la persona interessada, es va considerar convenient dirigir-se a l'**Àrea de Drets Socials, Educació, Cultura i Cicles de Vida** per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 7 d'agost de 2023 es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 19 de gener de 2024 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa breument el circuit de tramitació d'empadronament a la ciutat de Barcelona.

El dia 12 de febrer de 2024, la Sindicatura va mantenir una reunió amb la comissionada d'Acció Social i amb la gerent de Drets Socials, Salut, Cooperació i Comunitat per aclarir alguns punts sobre el circuit de tramitació expressats en l'informe municipal.

El dia 1 de març de 2024, la Sindicatura va mantenir una reunió amb la Secretaria General i el Departament de Població i Processos Electorals per obtenir una informació més àmplia de la casuística de l'empadronament SDF.

CONSIDERACIONS

1. Col·laboració municipal en l'estudi de la queixa plantejada

L'Ajuntament ha trigat més de cinc mesos a facilitar a la Sindicatura de Greuges de Barcelona la informació que es va sol·licitar per resoldre la queixa. Aquest termini supera amb escreix el que pot considerar-se un temps raonable, d'acord amb els principis d'eficiència i bona administració amb què han de regir-se els serveis municipals. Així mateix, **incompleix el deure de col·laboració** establert per l'article 3.7 de la normativa reguladora de la institució de la Sindicatura de Greuges de Barcelona (aprovada per la Comissió de Govern en sessió del 19 de gener de 2005).

D'acord amb aquests fets, **es recorda a l'Àrea de Drets Socials, Educació, Cultura i Cicles de Vida l'obligació de col·laborar amb aquesta Sindicatura per tal que pugui desenvolupar adequadament la seva tasca de supervisió dels serveis municipals i alhora vetllar pels drets de la ciutadania.**

2. Tractament de les queixes rebudes a la Sindicatura en relació amb el mateix objecte

Aquesta Institució ha rebut diferents queixes sobre la tramitació de l'empadronament SDF, promogudes per entitats que treballen amb persones sense llar, així com per ciutadans i ciutadanes a títol individual. Totes les queixes coincideixen en determinats obstacles municipals per tramitar aquesta tipologia d'empadronament.

És important assenyalar que, simultàniament a la tramitació d'aquestes queixes, el consistori està treballant per modificar el circuit de tramitació dels empadronaments SDF. Aquestes modificacions han d'acabar amb l'elaboració d'una instrucció municipal que reculli l'abast i els criteris de validació de la residència efectiva al municipi en situacions residencials no corrents, segons fonts municipals.

Atès que les modificacions al circuit de tramitació estan en procés de revisió, aquesta institució ha considerat oportú resoldre les queixes utilitzant la informació que el

consistori ens ha anat proporcionant en les diverses peticions d'informació efectuades per la Sindicatura i en les reunions mantingudes al llarg de la tramitació de les diferents queixes. Els diferents intercanvis que hem tingut amb l'Ajuntament ens han permès tenir una visió més àmplia i completa sobre la qüestió.

3. L'empadronament com a obligació i com a dret de la ciutadania

El padró municipal és el registre administratiu on consten obligatòriament les dades de tots els habitants d'un municipi.

L'article 15 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, disposa que:

Tota persona que visqui a Espanya està obligada a inscriure's al padró del municipi on resideixi habitualment. Qui visqui en diversos municipis s'haurà d'inscriure únicament en el que habita durant més temps a l'any.

El conjunt de persones inscrites al padró municipal constitueix la població del municipi.

Els inscrits al padró municipal són els veïns del municipi.

La condició de veí s'adquireix en el mateix moment de la inscripció al padró.

Per tant, és innegable l'obligació jurídica de totes les persones que viuen al nostre país d'empadronar-se en el municipi on resideixen. De la mateixa manera, els ajuntaments tenen l'obligació d'inscriure al padró municipal totes les persones que efectivament resideixin al municipi i ho sol·licitin.

El padró és un tràmit essencial per garantir els drets bàsics de la ciutadania, com ara l'accés al sistema públic de salut, a determinades prestacions socials o a l'escolarització dels infants. També és un tràmit transcendental per a les persones novingudes, ja que permet justificar la residència habitual en el país, que és un dels requisits exigits en la majoria de tràmits relacionats amb la Llei d'estrangeria (residència, arrelament social o reagrupament familiar).

En aquest sentit s'ha pronunciat també la Direcció General per a la Promoció i Defensa dels Drets Humans, que coordina l'estratègia d'empadronament de la Generalitat de Catalunya. Dintre de les accions que impulsa per donar compliment al marc legal, ha promogut programes de sensibilització i formació sobre el dret a l'empadronament i l'obligació d'empadronar de les administracions.

D'altra banda, la Resolució de 17 de febrer de 2020, de la Presidència de l'Institut Nacional d'Estadística i de la Direcció General de Cooperació Autònoma i Local, per la qual es dicten instruccions tècniques als ajuntaments sobre la gestió del padró municipal (instruccions tècniques), disposa al seu punt 3.3 que:

El padró ha de reflectir el domicili on realment viu cada veí del municipi (...) independentment de les controvèrsies juridicoprivades sobre la titularitat de l'habitatge, (...) també de les circumstàncies físiques, higienicosanitàries o d'una altra índole que afectin el domicili. En conseqüència, els

infrahabitatges (xaboles, caravanes, coves, etc. i fins i tot l'absència total de sostre) poden i han de figurar com domicilis vàlids al padró.

Per tant, el registre del padró ha de reflectir la realitat de la residència en un municipi, amb independència de les circumstàncies específiques que presentin les persones interessades en el tràmit.

La direcció superior del registre del padró municipal correspon al Secretari General del consistori, d'acord amb el que preveu l'art. 3.2 l) del Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional.

4. Els canals d'empadronament a la ciutat de Barcelona

Segons informa l'Ajuntament, es disposa de diversos canals d'empadronament:

- En el domicili on viu la persona, el qual es pot acreditar aportant un títol legal (propietat o contracte de lloguer, principalment) o demanant a l'Ajuntament una visita de comprovació (en situacions d'ocupació, infrahabitatge o similars).
- En un domicili fictici, quan la persona es troba en situació de precarietat residencial, per no disposar de llar o per disposar d'un habitatge insegur (situacions de relloguer d'habitacions, principalment). Aquestes dues circumstàncies s'acrediten mitjançant l'emissió de l'Informe de Coneixement de Residència (ICR), que es pot obtenir a través de tres circuits diferenciats:
 - Un circuit de tramitació general de ciutat, on les **persones en situació d'habitatge insegur** presenten la sol·licitud d'ICR a les Oficines d'Atenció Ciutadana (OAC) o a l'Oficina de Prestacions Socials i Econòmiques (OPSE). Les condicions per obtenir l'ICR són que la persona resideixi a Barcelona i, tot i que no hi quedarà empadronada, que pugui acreditar que viu efectivament en l'adreça que consigna en la sol·licitud.

Prèviament a la comprovació presencial, es fa una comprovació telefònica de dades. Dins del circuit de ciutat, el consistori manifesta que no s'han detectat casos de persones que no disposin de telèfon de contacte. Afegeixen que potser es tracta de situacions susceptibles de donar-se en persones sense llar, que es tracten des d'un altre circuit.

En la fase de comprovació telefònica s'arxiven moltes sol·licituds, atès que la persona, davant de l'anunci de la visita de comprovació, manifesta no residir a la ciutat. En cas de no ser possible la comprovació telefònica de dades, s'arxiva també la sol·licitud, la qual

cosa no impedeix que es reactivi l'expedient en cas que la persona ho demani.

Pel que fa a la posterior comprovació presencial, des del desembre de 2020 s'estan portant a terme per la Direcció de Serveis d'Inspecció. Per tant, un equip completament desvinculat de la Guàrdia Urbana. No és motiu de denegació de l'ICR que el lloc visitat sigui un infrahabitatge i, quan hi ha una barrera idiomàtica en les comprovacions telefòniques del circuit, no es tanca l'expedient, sinó que, segons ens informa l'Ajuntament, es tracta el cas de manera personalitzada.

- **Un circuit específic per a les persones que manifesten viure al carrer**, on es trasllada la situació als equips de serveis socials especialitzats en espai públic perquè confirmin la situació i vinculin la persona als serveis corresponents.

Existeix un circuit de derivació per tal que les OAC i l'OPSE derivin als serveis socials d'espai públic les sol·licituds d'ICR on la persona manifesta dormir al carrer. Així també poden activar un protocol de comprovació, fer una anàlisi de situació i vincular la persona en situació de carrer als serveis municipals. L'estat de la situació administrativa de la persona no és un obstacle per fer aquesta valoració.

- **Les persones i famílies vinculades a altres serveis socials o al SAIER** obtenen l'ICR directament d'aquests serveis.

L'Ajuntament afegeix que, quan no es pot comprovar la residència, s'arxiva la sol·licitud d'ICR i no s'obté l'informe. Actualment, l'arxiu es comunica a través d'SMS. El consistori ens informa que s'està implementant una ampliació de vies de notificació en el sistema de tramitació per articular, a més a més, la comunicació a través de correu electrònic i per posar a disposició de la persona sol·licitant un "faig constar" amb el resultat negatiu de la comprovació.

El consistori també indica que, en qualsevol cas, cal tenir en compte que **l'ICR és un informe preceptiu perquè les persones, abans d'iniciar el tràmit d'empadronament SDF, puguin acreditar davant del padró municipal la seva condició de resident a Barcelona**. L'Ajuntament argumenta que l'emissió de l'informe no és una qüestió de naixement, modificació o extinció d'una situació jurídica, o de delimitació de drets i deures, sinó que **es tracta del reconeixement d'una situació de fet i, per tant, l'informe negatiu no requereix una notificació administrativa**.

5. Actuacions municipals de millora del procediment d'empadronament

Segons manifesta l'Ajuntament, s'està treballant per garantir la màxima celeritat en la tramitació i obtenció dels ICR des de la seva sol·licitud. **Intenten emetre'ls dins del termini màxim de tres mesos que marca el procediment**, si bé la pressió creixent de sol·licituds provinents de persones que resideixen en municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona que no empadronen en domicili fictici està complicant la tasca de tramitació. Per assolir el termini de tramitació, l'equip de la Direcció de Serveis d'Inspecció s'ha reforçat amb set persones que fan comprovacions presencials al circuit de tramitació general de ciutat.

El consistori avança que està redactant una instrucció on s'aplica un concepte ampli de persona sense llar per encabir a la modalitat d'empadronament SDF situacions que no es refereixen estrictament a la pernoctació al carrer. Per fer-ho, s'utilitzarà la classificació ETHOS de la Federació Europea d'Organitzacions Nacionals, que parteix d'un concepte ampli de persona sense llar: no només les persones que dormen al ras, sinó diferents formes d'allotjament temporal o insegur.

Així mateix, a escala interna, l'Ajuntament ha constituït un grup de treball fix entre els diferents departaments implicats: població, serveis socials, inspecció, atenció a la ciutadania, etc. que està treballant per millorar processos. S'ha dissenyat un circuit detallat per descriure totes les situacions individuals i veure quin servei és responsable de donar resposta amb l'objectiu d'empadronar a tothom que hi té dret en el menor temps possible.

A escala externa, hi ha un grup de treball de representants municipals amb entitats per tal de donar a conèixer el circuit, introduir-hi millores, si escau, i fer un seguiment d'incidències.

6. Naturalesa jurídica de l'Informe de Coneixement de Residència (ICR)

Un cop exposada la resposta municipal pel que fa a com es tramita l'empadronament sense domicili fix, procedirem a analitzar la naturalesa jurídica d'aquest informe a parer de la Sindicatura.

D'acord amb el punt 1.9 de les instruccions tècniques, amb caràcter general, sempre que una persona sol·liciti l'alta al padró d'un municipi i aporti els documents necessaris per provar la seva identitat i residència real en aquest, es procedirà a fer la seva inscripció en el padró sense haver de completar cap més tràmit.

A continuació, el punt 1.10 estableix que, **quan existeixin indicis que facin dubtar que el ciutadà o ciutadana té la residència al municipi, l'Ajuntament ordenarà els actes de tràmit necessaris per comprovar la veracitat de les dades** consignades a la sol·licitud, i dictarà la corresponent resolució.

En el punt 3 de la instrucció tècnica es recullen els casos especials d'empadronament. Aquí, l'apartat 3 es refereix expressament a l'empadronament en infrahabitatges i de persones sense domicili de la manera següent:

Empadronament en infrahabitatges i de persones sense domicili. Com s'ha indicat anteriorment, el padró ha de reflectir el domicili on realment viu cada veí del municipi i, de la mateixa manera que la inscripció padronal és completament independent de les controvèrsies juridicoprivades sobre la titularitat de l'habitatge, ho és també de les circumstàncies físiques, higienicosanitàries o d'una altra índole que afectin el domicili. En conseqüència, els infrahabitatges (xaboles, caravanes, coves, etc. i fins i tot l'absència total de sostre) poden i han de figurar com a domicilis vàlids al padró.

Les situacions més extremes poden plantejar el dubte sobre la procedència o no de la seva constància al padró municipal. **El criteri que ha de presidir aquesta decisió ve determinat per la possibilitat o impossibilitat de dirigir a l'empadronat o empadronada una comunicació al domicili que figuri a la seva inscripció.** En cas que sigui raonable esperar que aquesta comunicació arribi a coneixement de la persona destinatària, se l'ha d'empadronar en aquesta direcció.

La correcta aplicació d'aquest criteri determina, d'una banda, que s'hagi d'acceptar com a domicili qualsevol adreça on visquin efectivament els veïns i veïnes i, de l'altra, que es pugui i s'hagi de recórrer a un "domicili fictici" en els supòsits en què una persona sense sostre resideix habitualment al municipi i sigui coneguda dels serveis socials corresponents.

Cal connectar aquesta previsió de les instruccions tècniques amb l'article 54.3 del Reial decret 1690/1986, d'11 de juliol, del Reglament de població i demarcació territorial de les entitats locals. Aquest article assenyala que la inscripció en **el padró de les persones que resideixin en el municipi sense domicili només es podrà dur a terme després que els fets s'hagin posat en coneixement dels serveis socials competents en l'àmbit geogràfic on resideixi la persona afectada.**

Per tant, **de les instruccions tècniques no es desprèn l'obligatorietat de fer un tràmit previ de comprovació**, sinó actes de tràmit de comprovació, com a requisit per demanar ser empadronat sense domicili fix. En aquest sentit, recordem que, d'acord amb l'article 1.2 de la Llei del procediment comú de les administracions públiques (LPACAP), **només mitjançant llei**, quan resulti eficaç, proporcionat i necessari per a la consecució dels fins propis del procediment, i de manera motivada, **es poden incloure tràmits addicionals** o diferents dels previstos. En aquest cas, no hi ha cap norma amb rang de llei que estableixi l'obligatorietat de comprovar la veracitat de les dades relatives al domicili on es diu estar empadronat mitjançant un tràmit addicional al de l'empadronament.

Per aquest motiu, aquesta Sindicatura entén que **aquesta pràctica és fruit d'una interpretació municipal restrictiva i desfavorable per a la protecció i la garantia dels drets de les persones més vulnerables**, i contrària a l'esperit de la normativa d'aplicació en matèria padronal, que pretén que totes les persones puguin empadronar-se en el municipi en el qual resideixen.

Així, **qualsevol persona que tingui capacitat d'obrar i sigui titular de drets i obligacions pot dirigir-se a l'Administració per exercir personalment aquests drets i obligacions**, tal com determina l'article 3 de la LPACAP. Per tant, qualsevol persona amb aquesta situació pot **presentar davant de l'Ajuntament una sol·licitud d'inscripció al padró, amb independència de les circumstàncies d'habitatge en les quals es trobi**. No obstant això, ara per ara, **l'Ajuntament no inclou el tràmit d'empadronament sense domicili fix en el catàleg de tràmits de la seu electrònica**. Val a dir que el tràmit sí que consta a l'Oficina Virtual de Tràmits, tot i que, en realitat, no té entitat pròpia com a tal, sinó que queda subsumit en la tramitació de l'ICR, com exposarem en el punt següent.

Així, doncs, aquesta Sindicatura considera que l'Ajuntament hauria de dur a terme l'acte de tràmit que consistirà a comprovar la residència real i efectiva en el municipi **en el marc de la tramitació del procediment d'empadronament, i no com a acte extraprocedimental**. D'acord amb el que preveuen els arts. 71 i 75 de la LPACAP, aquest tràmit l'haurà d'impulsar d'ofici l'òrgan instructor del procediment, a fi de resoldre la sol·licitud d'empadronament sense domicili fix. De manera que és responsabilitat de l'administració instructora, i no de la persona interessada. Això ens porta a **afirmar, un cop més, que es tracta d'un acte de tràmit que no es pot separar del procediment iniciat amb la presentació de la sol·licitud d'inscripció padronal sense domicili fix**.

A més, cal tenir en compte que l'ICR és un **acte de tràmit qualificat**, atès que determina la impossibilitat de continuar el procediment (art. 112 de la Llei de procediment administratiu i art. 25.1 de la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa). En la mesura que és un acte administratiu qualificat, l'ICR hauria de ser susceptible d'impugnació i dotar-se de la protecció jurídica que correspon als actes de tràmit qualificats.

En relació, justament, amb les **garanties jurídiques del tràmit**, les instruccions tècniques disposen en els punts 1.11, 1.13 i 1.14 que **el termini per fer els tràmits i la notificació de la resolució és el general de tres mesos. Transcorregut aquest termini, opera el silenci positiu** i el ciutadà o ciutadana ha de quedar empadronat en el municipi des de la data de la sol·licitud. En els supòsits de denegació de la inscripció, caldrà una resolució motivada fent-ne constar els motius i serà susceptible d'impugnació.

En conseqüència, la Sindicatura entén que **la interposició del tràmit de l'ICR, com a requisit per poder demanar l'empadronament sense domicili fix, pot vulnerar el dret de les persones interessades, com a titulars de drets i interessos legítims, a dirigir-se a l'Administració per promoure un procediment regulat**, que ha de produir uns efectes jurídics determinats i amb plenes garanties.

7. Manca de garanties jurídiques de l'ICR a la ciutat de Barcelona

Abans d'empadronar les persones en situació d'infrahabitatge o sense llar, l'Ajuntament de Barcelona efectua una comprovació prèvia de la residència real al municipi a través de l'ICR, que disposa d'un formulari de sol·licitud específic.

De la forma en què el consistori tramita l'ICR, creiem necessari destacar alguns aspectes que considerem que tenen una afectació directa en les garanties dels drets de les persones interessades:

- El termini de resolució de l'ICR.
- El lloc de presentació de la sol·licitud de l'ICR.
- El procediment de comprovació.
- El sentit del silenci administratiu.

Pel que fa al **termini de resolució de l'ICR**, segons s'informa la ciutadania, el termini màxim per resoldre la petició és de tres mesos, que començaran a comptar des del dia següent a la sol·licitud de l'informe.

Ara bé, de la informació que el consistori ha traslladat a la Sindicatura, **aquests terminis no s'estan garantint**. Aquesta situació també es desprèn de queixes recents que ha rebut aquesta institució, segons les quals diverses sol·licituds d'ICR efectuades al novembre de 2023 encara resten pendents de resposta. Així doncs, **podem dir que gairebé s'està duplicant el termini fixat pel mateix Ajuntament per a l'emissió de l'ICR**.

Una vegada obtingut l'ICR, tindrà una vigència de tres mesos. Dins d'aquest termini caldrà que la persona interessada presenti la sol·licitud d'empadronament, el que haurà de fer en qualsevol de les OAC, **amb cita prèvia**, tenint en compte que actualment es tarda entre dues i tres setmanes a obtenir una cita. En aquest punt, tal com ha expressat aquesta Sindicatura en diverses ocasions, **convé recordar que la ciutadania pot dirigir-se a qualsevol OAC per registrar documentació adreçada a l'Ajuntament sense cita prèvia**. Aquesta possibilitat, però, no queda reflectida en la informació que es facilita a l'Oficina Virtual de Tràmits municipals, en relació amb la tramitació de l'empadronament SDF.

A partir del moment de la presentació de l'ICR i la sol·licitud formal d'empadronament, l'Ajuntament disposarà d'un termini de tres mesos més per inscriure la persona en el registre del padró, tal com disposen les instruccions tècniques.

Això suposa que el circuit dissenyat per l'Ajuntament per empadronar persones sense domicili fix dilata clarament els terminis previstos a la normativa específica que regeix el procediment d'inscripció padronal. Recordem que la instrucció tècnica fixa **tres mesos per tal que els ajuntaments puguin dur a terme el tràmit padronal i notificar la resolució d'inscripció en el padró**. Per tant, tres mesos és el termini màxim per resoldre el procediment, amb indiferència de la casuística en la qual s'empadroni la persona.

Quant al **lloc de presentació de la sol·licitud de l'ICR**, segons l'informe dirigit a la Sindicatura, l'ICR es pot sol·licitar en qualsevol OAC i en l'OPSE. No obstant això, aquesta informació no apareix de manera clara i senzilla a l'Oficina Virtual de Tràmits municipal, on cal clicar en cadascuna de les dues opcions que apareixen en un desplegable per poder visualitzar els diferents punts de presentació de la sol·licitud.

The screenshot shows a web browser window with two tabs: 'Inscripció al padró d'habitants de l'Aj.' and 'Informe de coneixement de residència'. The address bar shows the URL: 'seuelectronica.ajuntament.barcelona.cat/oficinavirtual/ca/tramit/20160001216'. The page content is divided into two tabs: 'DESCRIPCIÓ GENERAL' and 'TRAMITACIÓ PRESENCIAL'. Under 'TRAMITACIÓ PRESENCIAL', there is a dropdown menu for 'Tipus d'oficina' with 'OAC' selected. A red arrow points to this dropdown. Below the dropdown are four expandable sections with right-pointing chevrons: 'Assegureu-vos que podeu fer el tràmit', 'Prepareu els documents necessaris', 'Com es fa el tràmit?', and 'Què passa després de fer el tràmit?'. At the bottom of the page, there is a red question mark icon and the text 'NECESSITEU AJUDA?' on the left, and 'Informe de coneixement de residència al municipi de Barcelona (ICR)' on the right. The Windows taskbar is visible at the bottom of the browser window.

Com es fa el tràmit?

- Empleneu la instància específica i signeu-la. És important tenir en compte que:
 - cal emplenar i signar **una instància per cada membre de la unitat familiar**. En el cas de menors d'edat, la sol·licitud l'ha de fer el representant legal.
 - l'adreça que cal consignar en la instància és l'adreça on la **persona declara residir** i servirà per fer les comprovacions necessàries i per rebre notificacions.
- Demaneu **cita**.
- El dia de la cita adreceu-vos a l'oficina d'atenció ciutadana escollida i lliureu la instància.

ON ES POT FER?

- [Oficina d'Atenció Ciutadana de la plaça Sant Miquel \(L\)](#)
- [Oficina d'Atenció Ciutadana de Ciutat Vella \(L\)](#)
- [Oficina d'Atenció Ciutadana de l'Eixample \(L\)](#)
- [Oficina d'Atenció Ciutadana Monumental \(L\)](#)
- [Oficina d'Atenció Ciutadana de Santa - Montjuïc \(L\)](#)
- [Oficina d'Atenció Ciutadana de les Corts \(L\)](#)
- [Oficina d'Atenció Ciutadana de Sarrà - Sant Genesí \(L\)](#)
- [Oficina d'Atenció Ciutadana de Gràcia \(L\)](#)
- [Oficina d'Atenció Ciutadana d'Horta - Guinardó \(L\)](#)
- [Oficina d'Atenció Ciutadana de Nou Barris \(L\)](#)
- [Oficina d'Atenció Ciutadana de Zona Nord \(L\)](#)
- [Oficina d'Atenció Ciutadana de Sant Andreu \(L\)](#)
- [Oficina d'Atenció Ciutadana de Sant Martí \(L\)](#)

EN TERMINI Actualització: 6/5/2024

DESCRIPCIÓ GENERAL **TRAMITACIÓ PRESENCIAL**

Tipus d'oficina:

- Assegureu-vos que podeu fer el tràmit >
- Prepareu els documents necessaris >
- Com es fa el tràmit? >
- Què passa després de fer el tràmit? >
- Preguntes freqüents >

Has trobat l'informació que cercaves?

Digitally responsible:
Institut Municipal de Serveis Socials de Barcelona

The screenshot shows a web browser window with the URL 'seuelectronica.ajuntament.barcelona.cat/oficinavirtual/ca/tramit/20160001216/1/22/how-to-do'. The page title is 'Oficina Virtual de Tràmits' and the sub-header is 'Com es fa el tràmit?'. The content includes instructions for requesting and collecting the form. A red arrow points to a link under the heading 'ON ES POT FER?' which reads 'Oficina de Prestacions Socials i Econòmiques de l'Institut Municipal de Serveis Socials'. At the bottom of the page, there is a search bar with the text 'Has trobat l'informació que cercaves?' and buttons for 'SI' and 'NO'.

Així mateix, és important assenyalar que, durant els mesos d'agost i setembre, **la Sindicatura va poder comprovar com l'OPSE no recollia les peticions d'ICR** quan les persones en situació de sensellarisme no concretaven una adreça. En aquests casos, es derivava la persona sol·licitant a demanar una cita amb el Servei d'Inserció Social (SIS) o amb el Servei d'Atenció a Immigrants, Emigrants i Refugiats (SAIER), segons fos el cas.

En aquest punt, creiem necessari recordar que la restricció de les opcions de presentació d'escrits i sol·licituds per part de la ciutadania contingudes a l'art. 16.4 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), debilitaria les garanties dels drets de la ciutadania.

Això no obstant, **ens consta que en aquests moments s'estan admetent les sol·licituds d'ICR** de persones sense llar tant a les OAC com a l'OPSE.

En relació amb el **procés de comprovació**, l'Ajuntament diferencia entre la comprovació que es fa en una situació d'infrahabitatge i la que es duu a terme en situacions de sensellarisme. En el primer cas, la comprovació l'efectua el personal de la Direcció de Serveis d'Inspecció que, abans de fer la visita, fa trucades de comprovació per verificar les dades de contacte. En el segon cas, la comprovació es realitza pels Serveis d'Atenció Social al Sensellarisme a l'Espai Públic (SASSEP). Tot i això, **l'informe municipal no concreta els protocols que s'utilitzen en diferents casos.**

Concretament, pel que fa a les persones en situació de carrer, caldrà tenir present que, tot i que poden pernoctar en un espai públic més o menys determinat, ateses les circumstàncies, i a l'efecte de localització, és possible que durant el dia es desplacin a llocs diferents a fi d'atendre les seves necessitats bàsiques, com ara l'alimentació o la higiene.

A més, segons informa el consistori, una vegada localitzades les persones interessades, el SASSEP les vincularà als serveis socials corresponents. En aquest punt no podem passar per alt que, segons informa l'Ajuntament, durant l'any 2023, **el termini mitjà d'obtenció de cita prèvia** al SAIER era de 50 dies naturals, i el del SIS era de 45 dies naturals. Per tant, hem d'entendre que, tot i que el SASSEP hagi constatat la situació de carrer, ho derivarà al servei municipal corresponent, que és el que té la potestat d'emetre l'ICR. És indubtable que aquest circuit dilata encara més els terminis per poder accedir a la inscripció padronal.

Volem manifestar que moltes de les queixes que s'han anat dirigint a la Sindicatura feien referència a la manca d'actuació municipal comprovadora de la situació d'infrahabitatge o de sensellarisme de les persones sol·licitants de l'ICR, així com a la denegació, gairebé sistemàtica, de l'ICR a pesar d'incloure un número de telèfon de contacte en les sol·licituds. En alguns casos, aquest número de contacte corresponia a les entitats socials que atendien les persones sol·licitants. Aquestes entitats manifestaven a la Sindicatura haver rebut un SMS comunicant la impossibilitat de comprovació de la residència i informant sobre el tancament de l'expedient, sense que en el telèfon inclòs en la sol·licitud constés cap registre de trucada.

Un altre aspecte a tenir en compte és el fet que un gruix important d'aquestes sol·licituds corresponen a persones nouvingudes. En aquests casos **no podem obviar la barrera idiomàtica** que suposa completar aquest tràmit. Davant d'això, l'Ajuntament manifesta tenir prevista aquesta dificultat en les comprovacions telefòniques del circuit, i assegura que en cap cas es tanca l'expedient, sinó que es tracta el cas de manera personalitzada. Ara bé, tampoc no concreta en què consisteix aquest tractament específic.

Des de la Sindicatura, atesa la informació facilitada per les entitats socials i per persones afectades pel que fa a les comprovacions de residència, **creiem del tot necessari l'aplicació de protocols de comprovació de residència clars i dotats de les garanties necessàries per assegurar que es respecten els drets de les persones en situació de vulnerabilitat.**

Una altra qüestió a destacar és **el sentit del silenci administratiu** en la tramitació de l'ICR. En aquesta qüestió també hi ha contradiccions entre la informació que l'Ajuntament ha dirigit a la Sindicatura i la que consta en l'Oficina Virtual de Tràmits. Segons assenyala el consistori, en l'emissió d'un informe sobre una situació de fet, com és l'ICR, no es pot entendre produït el silenci administratiu. Tot i això, segons la

informació que consta al web, en cas de no rebre una resposta dins dels tres mesos posteriors a la sol·licitud, **es considerarà desestimada per silenci administratiu.**

Tal com assenyala la jurisprudència del Tribunal Suprem (Sentència 1049/2023, de 19 de juliol de 2023), **en un informe sobre una situació de fet**, com podria ser l'ICR, **no pot operar el silenci administratiu.** D'altra manera, equivaldria a admetre que l'Administració, amb la seva inactivitat, pot forçar al o a la particular a iniciar un recurs contenciós administratiu amb l'única finalitat de destruir una presumpció legal sobre una situació de fet. És a dir, es tractaria d'un procés judicial en el qual no es discutiria sobre drets o deures, sinó únicament sobre la determinació d'un fet.

A això hem d'afegir la manera que utilitza el consistori per comunicar el resultat negatiu de la comprovació de la residència a les persones sol·licitants de l'ICR. Aquesta comunicació es fa a través d'un SMS al mòbil indicat en el full de sol·licitud. Sens dubte, aquesta fórmula no ofereix cap garantia jurídica a la persona interessada en la mesura que, com a tràmit extern a un procediment administratiu, no està associat a una notificació a la qual la persona interessada pugui oposar-se a través de la presentació de recursos administratius.

En aquest apartat podem concloure que, ara per ara, el procediment previst per a **l'obtenció de l'ICR està mancat de les garanties jurídiques** dissenyades en el nostre ordenament jurídic per oferir la protecció dels drets de les persones en situació de vulnerabilitat. Alhora, obstrueix l'exercici del dret i l'obligació de les persones interessades a sol·licitar la seva inscripció en el padró. Convé recordar que la protecció d'aquest col·lectiu és un deure bàsic dels poders públics, imposat per l'Estat social i de dret proclamat per la Constitució espanyola.

8. A títol de conclusió

- Qualsevol persona que visqui a Barcelona ha de poder presentar una sol·licitud d'inscripció al padró, amb independència de les circumstàncies d'habitatge en les quals es trobi.
- L'Ajuntament de Barcelona inicialment no admet aquest tipus de sol·licitud en el cas de persones en situació de sensellarisme o d'habitatge insegur. En aquests casos, es deriva les persones interessades a la tramitació de l'ICR, com a requisit previ abans d'iniciar el tràmit d'empadronament en la modalitat de SDF.
- Les instruccions tècniques no imposen el requisit de l'ICR com a document que cal tenir abans de la sol·licitud d'empadronament SDF.
- L'ICR s'ha de considerar un acte de tràmit qualificat dins del procediment de tramitació de l'empadronament SDF, a fi de comprovar la residència efectiva de

la persona sol·licitant. I aquest tràmit de comprovació s'ha de dotar d'un protocol clar que garanteixi els drets de les persones interessades.

- El procediment de tramitació de l'ICR té diferents aspectes que podrien afectar les garanties dels drets de les persones interessades en el tràmit: el termini de resolució, el lloc de presentació de la sol·licitud, el procediment de comprovació i les dificultats d'oposar-s'hi formalment en cas de denegació, atesa la naturalesa jurídica del tràmit.

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 cas, **l'actuació de l'Àrea de Drets Socials, Educació, Cultura i Cicles de Vida i de la Secretaria General no s'ajusta a dret pel que fa a la tramitació de l'empadronament sense domicili fix, ja que es condiona a la tramitació prèvia de l'Informe de Coneixement de Residència, i aquest s'efectua sense respectar la garantia dels drets de les persones interessades.**

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

Recomanar a l'Àrea de Drets Socials, Educació, Cultura i Cicles de Vida i a la Secretaria General:

- Que, en el catàleg de tràmits de la seu electrònica i en la carta de serveis d'atenció ciutadana, s'incorpori el tràmit de sol·licitud d'empadronament de persones en situació d'infrahabitatge, habitatge insegur o manca de sostre.
- Que en la descripció del tràmit de sol·licitud d'empadronament de persones en situació d'infrahabitatge, habitatge insegur o manca de sostre s'identifiquin els punts on es pot formalitzar la sol·licitud i, en el cas de la presentació per via presencial, s'informi que aquesta es pot registrar sense necessitat de cita prèvia.
- Que l'òrgan instructor requereixi la sol·licitud de l'ICR a l'Institut Municipal de Serveis Socials, en el marc de la tramitació de la sol·licitud d'empadronament.

- Que s'estudiï l'establiment d'un protocol per a la gestió de les comprovacions de residència amb plenes garanties jurídiques per a les persones que demanen l'empadronament en la modalitat de sense domicili fix.

Recordar a l'Àrea de Drets Socials, Educació, Cultura i Cicles de Vida i a la Secretaria General:

- Que el termini per a la resolució de les sol·licituds d'inscripció padronal és de tres mesos i que el silenci administratiu és positiu.

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.