

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

QUEIXA RELATIVA ALS DRETS D'ACOLLIDA (EMPADRONAMENT)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 27 de març de 2024, la ciutadana va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- El dia 30 de novembre de 2023, havia demanat l'Informe de coneixement de residència (ICR), a l'efecte de poder-se empadronar sense domicili fix.
- En el moment de demanar la intervenció de la Sindicatura de Greuges, no havia obtingut cap resposta, i ja havia transcorregut el termini de tres mesos establert pel consistori per emetre l'ICR.

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 la comissionada d'Acció Social** per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 9 d'abril de 2024, es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 22 d'abril de 2024 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada.

L'escrit exposa les actuacions que ha dut a terme l'Ajuntament per atendre la petició de la ciutadana i expressa les dificultats municipals per realitzar el tràmit dins dels terminis previstos.

CONSIDERACIONS

1. 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'ha 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.

Les persones inscrites al padró municipal són els veïns i veïnes del municipi.

La condició de veí o veïna 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 nouvingudes, ja que permet justificar la residència habitual al 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. Dins 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:

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, etcètera, i fins i tot l'absència total de sostre) poden i han de figurar com a 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.

2. La situació concreta plantejada per la persona interessada

Segons informa el consistori, la ciutadana va sol·licitar l'ICR en data 1 de desembre de 2023, i hi va especificar una adreça concreta. Aquesta sol·licitud va generar l'obertura d'un expedient.

L'expedient es troba actualment pendent d'inspecció presencial d'ofici, que no es podrà dur a terme fins d'aquí a unes setmanes, atès l'elevat volum de sol·licituds rebudes en els darrers mesos i la necessitat de comprovar la veracitat de la residència al domicili especificat de totes les sol·licituds registrades.

Així doncs, hem d'assenyalar que, en aquest cas, **s'ha superat el termini de tres mesos imposat pel mateix ajuntament** per resoldre l'ICR. L'Ajuntament atribueix aquest retard al volum de peticions de la ciutadania per fer aquest tràmit.

Amb motiu de l'estudi d'una altra queixa sobre la mateixa qüestió, l'Ajuntament va informar la Sindicatura que s'incrementava la plantilla per poder complir els terminis previstos per a l'ICR. Tot i aquest increment de plantilla, **observem que es continuen produint incompliments de terminis d'emissió d'ICR de manera sistemàtica**. Per tant, considerem que cal fer un estudi de càrregues en profunditat i dimensionar adequadament el servei municipal, a fi de permetre una prestació més racional, eficaç i eficient.

Volem recordar que **els dèficits en l'organització del servei no poden ser causa d'una vulneració de drets de la ciutadania**, i més tenint en compte que es tracta d'un tràmit que l'acostumen a fer persones vulnerabilitzades.

3. Naturalesa jurídica de l'Informe de coneixement de residència (ICR)

L'Ajuntament afirma que, d'acord amb la normativa padronal, com a criteri general, les persones han d'estar empadronades al domicili on viuen realment. Les instruccions preveuen la possibilitat de recórrer a un domicili fictici en els supòsits en què les persones no disposin de sostre on resideixin habitualment o disposin d'un habitatge insegur, com és el cas que ens ocupa. Aquesta situació, però, cal comprovar-la i acreditar-la a través de l'ICR abans d'iniciar el tràmit d'empadronament, i convertir l'ICR en un informe preceptiu i vinculant.

En aquest punt, creiem convenient analitzar la naturalesa jurídica de l'ICR 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 porti els documents necessaris per provar la seva identitat i residència real en aquest, es procedeix a fer-ne la inscripció en el padró sense haver de completar cap més tràmit.

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

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, etcètera, 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 adreça.

L'aplicació correcta 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 resideixi 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 pot 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 se'n desprèn l'obligatorietat de fer un tràmit previ de comprovació**, sinó actes de tràmit de comprovació, com a requisit per demanar empadronar-se 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 tant, entenem que l'Ajuntament no està habilitat per imposar-lo com a tràmit previ i preceptiu, sense el qual el ciutadà o ciutadana no pugui formalitzar la sol·licitud esmentada d'inscripció padronal sense domicili fix.

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 aplicable en matèria padronal, que pretén que totes les persones es puguin empadronar en el municipi en el qual resideixen.

Així, **qualsevol persona que tingui capacitat d'obrar i sigui titular de drets i obligacions es pot dirigir 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 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'ha 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 dissociar 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.

Amb relació, justament, a 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, cal una resolució motivada en què se'n facin constar els motius, i és 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.

4. Recomanacions efectuades per la Sindicatura en expedients de queixa anteriors

D'acord amb les consideracions més amunt exposades, hem recomanat al consistori:

- Que vetlli per tal 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 en què es pot formalitzar la sol·licitud** i, en cas que es presenti 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".

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 la comissionada d'Acció Social no ha estat ajustada a dret ni eficaç, ja que les sol·licituds de registre padronal sense domicili fix es condicionen 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, i se supera àmpliament el termini de tres mesos per empadronar que s'estableix a les instruccions tècniques.**

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

- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que, tan aviat com sigui possible, resolgui la tramitació de comprovació de residència sol·licitada per la persona interessada i que n'informi aquesta Sindicatura.
- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que es dimensioni adequadament el servei municipal, a fi d'efectuar les comprovacions de residència dins dels terminis previstos.

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.