

RESOLUCIÓ

4.6.A Empadronament



DRET A L'EMPADRONAMENT
CIUTAT GARANTISTA

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 25 de març de 2025 la ciutadana va presentar una queixa davant aquesta Sindicatura, en representació del senyor, en què exposava el següent:

- El ciutadà havia arribat a Barcelona feia uns mesos, des de Salou, aprofitant una oferta de feina de transportista. Havia llogat una habitació, però, en no poder assumir la despesa, va quedar al carrer. Dormia a l'entrada del garatge d'un supermercat, prop de la rambla de Guipúscoa, i rebia el suport i l'ajut del veïnat.
- Necessitava estar empadronat per poder fer tràmits, com el del subsidi d'atur. El dia 7 de febrer de 2025 va demanar formalment l'informe de coneixement de residència per poder empadronar-se sense domicili fix. En el document facilitava el seu telèfon de contacte, la seva adreça electrònica i va comunicar l'adreça d'una persona coneguda per rebre notificacions. Posteriorment, a instància de la Sindicatura, havia modificat l'adreça consignada i va assenyalar l'adreça exacta de pernoctació.
- Des de que havia presentat la sol·licitud no havia rebut cap tipus de comunicació de l'Ajuntament de Barcelona.
- La persona que el representava manifestava preocupació pel deteriorament que estava patint, així com la inquietud que es mantingués la situació de pernocta al carrer, atès que considerava que es tractava d'una persona que no tenia cap



tipus d'addicció i, amb un bon suport, seria factible trobar-li una feina i reconduir la seva vida.

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 fetes en relació amb la queixa presentada.

El dia 16 d'abril de 2025 es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 1 de juny de 2025 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa la tramitació municipal per atendre la petició formulada per l'interessat.

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 totes les persones 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.

Els inscrits al padró municipal són 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 resideixen 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 en el país, que és un dels requisits exigits en la majoria de tràmits relacionats amb la Llei d'estrangeria.

En aquest sentit també s'ha pronunciat 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, en el punt 3.3:

El padró ha de reflectir el domicili on realment viu cada veí del municipi i [...] és completament independent de les controvèrsies jurídicoprivades sobre la titularitat de l'habitatge, [i] 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.

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. El canal d'empadronament sense domicili fix a Barcelona

A l'Ajuntament de Barcelona, quan les persones es troben en situació de precarietat residencial per **no disposar de llar** o per disposar d'un habitatge insegur, aquestes circumstàncies **s'han d'acreditar mitjançant l'emissió de l'Informe de coneixement de residència (ICR).**



En el cas de les persones que manifesten viure al carrer, es deriva la sol·licitud d'ICR als serveis socials de l'espai públic on la persona manifesta dormir al carrer per tal que en comprovin la residència real. Si aquesta no es pot comprovar, s'arxiva la sol·licitud d'ICR i no s'obté l'informe.

El consistori manté que l'ICR és un informe preceptiu perquè les persones, abans d'iniciar el tràmit d'empadronament sense domicili fix (SDF), puguin acreditar la condició de residents a Barcelona davant del padró municipal.

3. Una reflexió sobre la naturalesa jurídica de l'ICR davant del padró municipal

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 al padró sense haver de completar cap més tràmit.

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

En el punt 3 de la instrucció tècnica es recullen els casos especials d'empadronament. Aquí, l'apartat 3, que s'ha citat abans, 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, també ho és 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 si procedeix o no la seva constància al padró municipal. **El criteri que ha de presidir aquesta decisió està determinat per la possibilitat o impossibilitat de dirigir, a la persona empadronada, una comunicació al domicili que figuri en 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 160/91986, d'11 de juliol, del reglament de població i demarcació territorial de les entitats locals. Aquest article assenyala que la inscripció **al 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 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), **només mitjançant la 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 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 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 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.

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 els articles 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.**

4. La tramitació efectuada en el cas objecte d'estudi

L'interessat va presentar una sol·licitud d'empadronament el dia 7 de febrer de 2025, que es va reconduir a una sol·licitud d'ICR. En la petició indicava una adreça on manifestava que residia. En declarar una adreça postal concreta, la seva petició es va canalitzar pel procediment ordinari, no pel circuit específic previst per a persones que viuen al carrer.

Posteriorment, el 15 d'abril, l'interessat va presentar una nova instància en què declarava que el seu lloc de pernocta era a l'espai públic. Això va motivar que es derivés el cas a l'equip del Servei d'Atenció al Sensellarisme a l'Espai Públic (SASSEP), amb l'objectiu de verificar sobre el terreny el lloc efectiu de pernocta.

El dia 23 d'abril de 2025 els professionals del SASSEP van localitzar l'interessat al lloc declarat i es va procedir a redactar i signar l'ICR. Es va informar l'interessat degudament per tal que pogués recollir l'informe i fer efectiva la seva inscripció padronal.



Segons ens ha comunicat el ciutadà, finalment va ser empadronat amb data d'alta del 22 de maig de 2025, a l'adreça corresponent al Centre de Serveis Socials de la Dreta de l'Eixample, situat al carrer de Casp.

Ara bé, d'acord amb els punts 1.11, 1.13 i 1.14 de les instruccions tècniques sobre gestió del padró, **el termini per tramitar l'empadronament és de tres mesos des de la sol·licitud inicial**. Un cop transcorregut aquest termini sense resolució, opera el silenci positiu i l'alta padronal ha de considerar-se efectiva des de la data de presentació de la sol·licitud. Això implica que la manca de diligència municipal genera efectes jurídics plens a favor de l'interessat.

En el cas que ens ocupa, si entenem l'ICR com una part integrada del procediment d'empadronament i no com un requisit previ independent, com exposarem en l'apartat següent, **l'Ajuntament hauria superat el termini establert legalment per tramitar l'alta. En conseqüència, aquesta hauria de quedar registrada amb efectes retroactius a la data de la sol·licitud original**, és a dir, el 7 de febrer de 2025.

Aquesta interpretació difereix del criteri aplicat habitualment per l'Ajuntament, que considera l'ICR com un pas previ a la sol·licitud d'empadronament. Tanmateix, entenem que aquesta pràctica no s'ajusta a l'esperit ni a la lletra de les instruccions tècniques, ja que l'ICR no és una actuació aliena al tràmit sinó una fase instrumental dins del procés d'empadronament en casos de residència no convencional. Per tant, el còmput de terminis hauria de començar des del moment en què el ciutadà manifesta la seva voluntat d'empadronar-se mitjançant la instància inicial.

5. L'empadronament fictici

Una altra qüestió plantejada per la persona interessada després d'haver presentat de la queixa ha estat el lloc d'empadronament. El ciutadà va indicar la seva adreça de pernocta al carrer de Duoda amb el carrer del Concili de Trento. En canvi, se li ha assignat una adreça d'empadronament al carrer de Casp.

El criteri establert per les instruccions tècniques per determinar si procedeix o no la inscripció al padró és la possibilitat de fer arribar comunicacions a la persona



empadronada. Això implica que, en els casos en què la persona no disposa d'un domicili fix, s'hagi de recórrer a l'ús d'una adreça fictícia.

En aquestes situacions, **la direcció d'empadronament que s'utilitza és la que indiquin els serveis socials corresponents**, d'acord amb l'apartat 3.3 de les instruccions tècniques.

L'Ajuntament de Barcelona sol assignar, com a domicili fictici, l'adreça dels centres de serveis socials. Tot i que aquesta adreça s'utilitza principalment a l'efecte de fer notificacions administratives també té implicacions pràctiques importants, ja que determina l'accés als serveis públics del territori corresponent, com ara els centres d'atenció primària, els centres escolars, els serveis socials o altres recursos comunitaris. Per aquest motiu, és fonamental que la persona estigui empadronada en el territori on realment pernocta, ja que això en facilita la vinculació als serveis i a la xarxa de suport de la zona.

En el cas concret objecte d'estudi, la persona interessada ha traslladat a la Sindicatura que, tot i residir habitualment i pernoctar al districte de Sant Martí, ha estat empadronada al districte de l'Eixample. Aquesta situació pot generar greus dificultats pràctiques i personals. **El fet de no estar empadronada al territori on fa la seva vida quotidiana pot limitar-li l'accés efectiu als serveis bàsics de proximitat**, com ara l'atenció sanitària, el suport social o els recursos assistencials. A més, se'n pot veure afectada la integració en la comunitat i la continuïtat del seu vincle amb la xarxa de suport que té establerta.

Per tot plegat, és fonamental que **el criteri d'empadronament en adreça fictícia tingui en compte** no només la possibilitat de comunicació amb l'Administració sinó també **la realitat territorial i social de la persona afectada**.

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 s'ajusta a dret pel que fa a la tramitació de l'empadronament sense domicili fix, ja que el condiona



a la tramitació prèvia de l'informe de coneixement de residència (ICR), i aquest tràmit no respecta la garantia dels drets de les persones interessades.

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

- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que l'òrgan instructor de l'empadronament 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, i que respecti el termini de tramitació màxim de tres mesos.
- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que prioritzi l'empadronament de les persones sense llar al districte on pernocten habitualment. Aquesta mesura és fonamental per garantir l'accés efectiu als serveis públics de proximitat i mantenir la continuïtat dels vincles socials i comunitaris.
- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que valori el canvi d'adreça d'empadronament de la persona interessada per garantir la seva integració dins del teixit social del territori on pernocta.

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.

Aquesta resolució s'emmarca dins el compromís de l'Ajuntament de Barcelona amb els **objectius de desenvolupament sostenible (ODS)**, d'acord amb la mesura de govern sobre l'Estratègia d'impuls de l'Agenda 2030. Concretament, es relaciona amb l'objectiu **1.5 "Reduir l'exposició de les persones més vulnerables a situacions de crisi o desastre, així com incrementar la seva resiliència per fer-hi front"**.