

RESOLUCIÓ

4.6.A Empadronament



DRETS D'ACOLLIDA
CIUTAT EQUITATIVA

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 21 de març de 2025 va presentar una queixa davant aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- El mes de maig del 2024 havia demanat l'empadronament sense domicili fix i havia assenyalat una adreça de pernoctació.
- El mes de juliol del 2024, quan encara no havia rebut notícies del tràmit sol·licitat, li van robar tota la documentació i el telèfon mòbil. Va presentar una denúncia per aquests fets.
- El mes d'agost del 2024 va tornar a acudir a l'Ajuntament per demanar informació sobre el seu tràmit d'empadronament i el van informar que havia de continuar esperant. Va tornar a presentar una nova petició d'empadronament.
- El dia 20 de març de 2025 va obtenir cita per tramitar un duplicat del seu NIE, però no podia fer el tràmit perquè no estava empadronat. Per aquest motiu, havia tornat a l'Ajuntament per demanar informació i el van informar que havia de continuar esperant.
- Feia gairebé un any que esperava l'empadronament sense domicili fix. Dormia al carrer i cada vegada es trobava en una situació més vulnerable, ja que tampoc no podia tramitar la còpia del seu NIE.



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 26 de març de 2025 es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

El dia 16 d'abril de 2025 es va demanar a aquest organisme una ampliació de la informació facilitada.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 9 d'abril de 2025 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada.

El dia 29 de maig de 2025 aquesta Sindicatura va rebre l'ampliació de la informació sol·licitada. Els escrits exposen els tràmits seguits per atendre la petició d'empadronament sense domicili fix de la persona interessada.

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 Autonòmica 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 juridicoprivades 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 resideixen 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 SDF**.

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

L'interessat havia demanat ser empadronat SDF el dia 30 de maig de 2024 i havia consignat una adreça de pernoctació. Arran d'aquesta petició, el 25 de juny de 2024 l'empresa encarregada de fer les trucades de verificació de les dades consignades en la sol·licitud va contactar amb l'interessat i aquest va confirmar l'adreça. A continuació, l'expedient va quedar en estat de "pendent d'inspecció".

Durant els primers dies del mes d'octubre del 2024, **gairebé quatre mesos després de la comprovació telefònica** i abans de passar el seu expedient al Departament d'Inspecció, l'Oficina de Prestacions Socials i Econòmiques (OPSE) va fer diverses trucades a l'interessat per assegurar-se que no hi havia hagut cap canvi en relació amb

el seu domicili i per informar-lo de la comprovació de residència per part de l'equip inspector.

El 10 d'octubre es va arxivar l'expedient, ja que no es va poder localitzar el ciutadà. Aquesta circumstància se li va comunicar a través d'un SMS al número de mòbil que va fer constar en la seva sol·licitud.

Tot i això, l'interessat havia presentat una nova sol·licitud el 20 d'agost de 2024, identificant-se amb un passaport, en què tornava a demanar l'empadronament en la mateixa adreça consignada anteriorment. Segons manifesta el consistori, aquesta vegada la sol·licitud es va passar al circuit d'empadronament SDF. El consistori destaca que durant uns mesos l'interessat va tenir dues sol·licituds en actiu que es van gestionar de manera paral·lela, atès que en ambdues constaven documents d'identitat diferents.

Pel que fa a la segona sol·licitud, el 18 de setembre de 2024 es va derivar al Servei d'Atenció Social al Sensellarisme a l'Espai Públic (SASSEP), que és el servei encarregat de fer la comprovació de residència.

El 23 de setembre de 2024 el SASSEP va contactar telefònicament amb l'interessat i va verificar l'adreça de pernoctació. El 21 de gener de 2025, [tres mesos després del contacte telefònic](#), es fa la prospecció per la zona i no s'hi detecten signes de pernoctació. Per aquest motiu, es truca a l'interessat i no se'l localitza i, per tant, no es pot arribar a acreditar que resideixi al municipi.

Posteriorment, el ciutadà va manifestar que havia canviat de telèfon de contacte i va donar el nou perquè es tornessin a fer les comprovacions necessàries. Finalment, el 22 d'abril el SASSEP va contactar telefònicament amb l'interessat i aquest va manifestar que pernoctava en un altre indret. El 24 d'abril de 2025 es va fer la comprovació de residència amb resultat favorable.

El 28 d'abril de 2025 el personal de l'OPSE contacta telefònicament amb el ciutadà per informar-lo que té a la seva disposició l'ICR. Finalment, l'interessat es va empadronar el dia 8 de maig de 2025, [un any després de la seva sol·licitud](#).

[L'Ajuntament imputa aquest retard](#) al fet que el circuit per tramitar l'ICR es va crear el mes de febrer del 2024 i, per tant, durant alguns mesos no es va poder disposar d'un

equip específic que pogués dur a terme aquestes prospeccions i els mateixos professionals adscrits a aquest servei van haver de compaginar les tasques que ja estaven assumint amb el nou encàrrec que se'ls havia demanat, la qual cosa va comportar, malauradament, que en alguns casos el temps de demora es perllongués.

Així, **la manca d'un circuit operatiu clar i d'un equip específic assignat a la tramitació de l'ICR per part de l'Ajuntament ha tingut conseqüències greus en termes d'eficàcia i garantia dels drets de la ciutadania.** Aquesta insuficiència organitzativa ha provocat una dilació injustificada en el procediment i ha deixat l'interessat durant pràcticament un any en una situació d'indefinició administrativa i sense accés efectiu a l'empadronament. Aquesta situació no és menor, ja que l'empadronament és la porta d'entrada a drets fonamentals com l'atenció sanitària, les prestacions socials o la inclusió laboral. Per tant, l'endarreriment atribuïble a deficiències internes ha tingut un impacte en la vida i els drets de l'interessat.

Però és que, a més, **durant el llarg període de tramitació de l'ICR, el ciutadà ja era conegut i atès** al Servei d'Atenció a Immigrants, Emigrants i Refugiats (SAIER) i al servei d'acolliment diürn, alimentació i higiene per a persones sense llar del Poble-sec, en concret, des del mes de juliol del 2024. Aquesta vinculació continuada als serveis socials demostra que hi havia una constància efectiva de la seva presència habitual al municipi i un coneixement directe, per part de l'Ajuntament, de la seva situació personal i social.

En aquest context, **és especialment injustificable que es mantingués una exigència probatòria addicional** com l'ICR amb resultats dilatoris, quan ja es disposava d'informació suficient i verificable per facilitar l'empadronament.

5. Els efectes suspensius o dilatoris de l'ICR

El temps que ha trigat l'Ajuntament a gestionar la petició d'ICR és jurídicament problemàtic, especialment si considerem que aquest informe no és un requisit previst per la normativa aplicable al padró sinó un tràmit addicional creat per l'Ajuntament mateix per gestionar l'empadronament de persones SDF. Això té implicacions rellevants en termes de legalitat i garanties per a la ciutadania.

D'acord amb els punts 1.11, 1.13 i 1.14 de les instruccions tècniques, **l'empadronament s'ha de resoldre en un termini màxim de tres mesos**. En el cas que no hi hagi una resolució expressa dins d'aquest termini, **opera el silenci administratiu positiu** i, per tant, **les persones interessades han de considerar-se empadronades des de la data de la sol·licitud**. Aquest mecanisme garanteix la seguretat jurídica i protegeix el dret de les persones a ser reconegudes com a residents al municipi on viuen habitualment, fins i tot si no disposen d'un habitatge formal.

Ara bé, l'Ajuntament condiona el procediment d'empadronament a la superació prèvia del tràmit d'ICR, de naturalesa inspectora i de creació municipal. Aquest tràmit, com que **no està regulat ni previst per la normativa estatal sobre el padró, no pot suspendre ni modificar el termini màxim de tres mesos** ni alterar la conseqüència jurídica del silenci positiu. En el cas objecte d'estudi, amb la introducció d'aquest requisit, el còmput de terminis s'ha estès **gairebé un any**, en un context en què **l'Ajuntament no disposava encara d'un circuit operatiu clar ni d'un equip dedicat plenament a tramitar-lo**.

Tot això ha comportat una demora greu que ha deixat el ciutadà sense empadronar durant molts mesos, amb afectacions potencials sobre l'accés a drets.

Per tant, cal concloure que el retard en la tramitació de l'ICR i el seu ús com a filtre previ per accedir a l'empadronament vulneren la finalitat i els terminis de la normativa del padró municipal. Aquesta pràctica pot constituir una **limitació indeguda al dret d'empadronament**, especialment greu en el cas de col·lectius vulnerables, com les persones sense llar. El fet que no s'apliqui el règim de silenci positiu durant la tramitació de l'ICR pot ser interpretat com una barrera administrativa no justificada, ja que ha quedat provat que **es tracta d'un tràmit amb efectes suspensius o dilatoris sobre un dret fonamental com és el d'estar empadronat** i, per tant, suposa una vulneració del principi de legalitat, de proporcionalitat i de seguretat jurídica susceptible de ser revisat per instàncies de control o tutela administrativa.

6. L'ús de l'SMS com a canal de comunicació administrativa

L'Ajuntament es comunica a través d'SMS amb les persones que sol·liciten el tràmit d'ICR. A través d'aquest sistema comunica, entre altres, l'arxiu de les actuacions per la

impossibilitat de comprovar la residència en el municipi. Per tant, és una comunicació que té efectes jurídics.

L'ús de l'SMS com a sistema de notificació a la ciutadania és jurídicament limitat si s'utilitza com a únic canal per comunicar actes administratius. **L'SMS pot tenir un paper complementari o informatiu, però no pot substituir els canals formals de notificació** que estableix la normativa vigent, especialment l'LPACAP.

Segons aquesta llei, **les notificacions han de complir una sèrie de requisits**: han de garantir la identificació de la persona destinatària, la recepció efectiva, la traçabilitat, i l'accés íntegre al contingut de l'acte notificat, així com la constància fefaent que s'han dut a terme (articles 40 a 44).

L'SMS no compleix cap d'aquests requisits: no assegura la identitat del receptor, no permet acreditar la recepció i sovint només comunica informació parcial o genèrica (per exemple, "s'ha arxivat el seu expedient", sense contingut íntegre ni accés a la resolució).

A més, el principi de seguretat jurídica i el dret a la defensa reconeguts en l'article 24 de la Constitució espanyola exigeixen que **qualsevol acte administratiu desfavorable es notifiqui de manera que permeti a la ciutadania conèixer plenament el seu contingut i exercir els seus drets**.

En conseqüència, l'SMS **pot ser utilitzat com a mitjà d'avís**, per exemple, per recordar que hi ha una notificació disponible a la seu electrònica, però **mai com un canal únic ni principal per a notificacions formals**. Fer-ho vulnera la normativa aplicable, especialment si l'acte comunicat per SMS té conseqüències jurídiques negatives per a la persona interessada. La seva utilització ha de ser coherent amb els canals garantistes previstos en l'LPACAP i en cap cas pot substituir els mecanismes previstos legalment per garantir els drets de la ciutadania en el marc del procediment administratiu.

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 ha vulnerat el**

dret d'empadronament de la persona interessada, amb retards inacceptables i no respectant les garanties procedimentals bàsiques.

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 i el règim del silenci administratiu positiu.
- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que implementi sistemes de notificació garantistes que permetin complir la Llei 39/2015, i que ofereixi a la ciutadania canals vàlids, segurs i fefaents i abandoni l'ús exclusiu de l'SMS per a actes amb efectes jurídics.
- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que es doti el servei responsable de fer les comprovacions de residència dels recursos humans i tècnics suficients per evitar demores injustificades i garantir els drets de les persones sense domicili fix.
- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que estableixi un protocol intern de coordinació efectiva, de manera que es tingui en compte la situació de les persones sense llar ateses per serveis municipals a l'efecte de comprovar la seva residència i evitar la tramitació de l'ICR.

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"**.