

RESOLUCIÓ

4.6.A Empadronament



DRET A L'EMPADRONAMENT
CIUTAT GARANTISTA

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 7 de maig de 2025, va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- L'Ajuntament havia dirigit notificacions a entitats socials acreditades anteriorment com a establiments col·lectius, en què comunicava l'obertura de 1.172 expedients de baixa padronal de les persones empadronades en les seus d'aquestes entitats.
- Les notificacions s'havien rebut en ple període de Setmana Santa i només oferien un termini de deu dies per fer al·legacions.
- Aquest termini, ateses les dates i les característiques de vulnerabilitat de les persones afectades, era insuficient per localitzar-les i procedir en la defensa dels seus drets. A més, també estaven desbordant els recursos de les entitats socials.
- Considerava que aquest procediment contradeia les indicacions que l'Ajuntament mateix va fer a principis de l'any 2025 quan, des de la Plataforma d'Entitats en Defensa del Padró a Barcelona, es va exposar la problemàtica i la vulneració de drets que suposava la baixa de les persones empadronades en la modalitat de padró col·lectiu sense pernoctació.

- Afegia que la informació sobre els procediments de baixa dels expedients no l'havien rebut mai per escrit, tan sols indicacions individuals de manera informal i contradictòries, fet que havia generat incertesa i inseguretat jurídica.
- En el moment d'informar sobre la baixa dels expedients padronals, des del consistori s'havia afirmat que s'establiria un període de transició de dotze mesos.
- El dia 6 de març de 2025, la regidora de Salut i la directora de Serveis d'Atenció al Sensellarisme havien informat telefònicament les entitats que les persones afectades tenien un termini de sis mesos per fer el canvi a la fórmula d'empadronament. No obstant això, el mes d'abril l'Ajuntament havia remès centenars de cartes a les entitats, dirigides a les persones afectades.
- Assenyalaven que l'Ajuntament estava trigant més de sis mesos per empadronar les persones en situació de sensellarisme, ja que s'exigia la tramitació prèvia de l'ICR, que imposava més dificultats al tràmit d'empadronament sense domicili fix.
- Demanaven que s'aturessin les baixes d'ofici i que es mantingués el padró a la seu de les entitats fins que les persones afectades s'haguessin empadronat per una altra via, a fi de donar compliment a la recomanació de la Sindicatura de Greuges de Barcelona d'implementar les mesures més idònies per assegurar la continuïtat de l'empadronament.

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 conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 12 de maig 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 6 de juny de 2025, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa el següent:

CONSIDERACIONS

1. Antecedents

El març de 2024, diverses entitats que empadronaven les persones usuàries a les seves seves socials van sol·licitar la intervenció de la Sindicatura arran de l'anunci municipal de deixar sense efecte aquesta modalitat d'empadronament, atès que no complia el requisit legal de residència efectiva.

Com a mesura immediata, **l'Ajuntament va bloquejar l'ús de les adreces de les vuit entitats afectades com a residències col·lectives i, tot seguit, va anunciar l'inici del tràmit de baixa de les persones que hi constaven empadronades**. L'alarma generada per aquesta decisió entre les entitats va motivar que, el 30 de juliol del mateix any, l'Ajuntament comunicés una suspensió temporal de la tramitació de les baixes padronals fins a l'1 de febrer de 2025.

Arran de la supervisió efectuada per la Sindicatura¹ sobre el canvi de criteri municipal relatiu als empadronaments col·lectius en seus d'entitats, **es va recomanar a l'Ajuntament**, entre altres mesures, que es treballés conjuntament amb les entitats socials afectades per la baixa de les seves adreces com a establiments col·lectius. Es proposava crear un espai de diàleg compartit amb totes les entitats implicades per cercar les solucions més adequades que garantissin el dret de les persones afectades, així com posar-hi a disposició tots els mitjans necessaris per facilitar-ne el reempadronament.

¹ https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/202410_Dret-empadronament_problemes-que-exposa-una-plataforma-dentitats-per-dur-a-terme-lempadronament-collectiu_24Q000300.pdf

Així mateix, es va recomanar que, en el procés de regularització de la situació padronal, **s'implementessin les mesures més adients per assegurar la continuïtat de l'empadronament** i s'evités la tramitació de baixes i posteriors altes mitjançant la modalitat d'empadronament sense domicili fix.

En aquest sentit, convé recordar que el procediment d'empadronament SDF presenta mancances d'agilitat i garanties jurídiques, tal com ja va assenyalar en el seu moment la Sindicatura de Greuges².

2. L'aplicació efectiva de la mesura

Tal com assenyala la persona promotora d'aquesta queixa, **el mes d'abril, en període de vacances de Setmana Santa, l'Ajuntament va notificar l'inici de 1.172 expedients individuals de baixa padronal** per possible incompliment dels requisits de residència establerts a l'article 54 del Reial decret 1960/1986, d'11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de població i demarcació territorial de les entitats locals.

Convé assenyalar el contingut de l'article assenyalat en la notificació:

1. Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.
2. Las personas menores de edad no emancipadas tendrán la misma vecindad que los padres que tengan su guarda y custodia o, en su defecto, de sus representantes legales, salvo autorización por escrito de éstos para residir en otro domicilio o municipio.
3. La inscripción en el padrón municipal de personas que residiendo en el municipio carezcan de domicilio en el mismo sólo se podrá llevar a cabo después de haber puesto el hecho en conocimiento de los servicios sociales competentes en el ámbito geográfico donde esa persona resida.

A continuació, s'informava les persones interessades sobre el tràmit d'audiència perquè presentessin al·legacions en el termini de deu dies, i se'ls advertia que, en el cas de no acreditar la residència habitual en l'adreça d'empadronament, es cursaria la baixa corresponent del padró municipal d'habitants i del cens electoral.

²https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/202405_Drets-acollida_problemes-amb-lempadronament-sense-domicili-fix.pdf.

Aquest procés, juntament amb la tramitació administrativa que comporta, ha suposat una càrrega molt significativa per a les entitats socials afectades.

Aquestes han hagut d'assumir una tasca addicional d'acompanyament a les persones usuàries en la gestió dels tràmits necessaris per regularitzar la seva situació padronal, la qual cosa ha desbordat els seus recursos humans i materials. La dedicació d'esforços a aquestes gestions burocràtiques ha obligat les entitats a reduir temporalment el temps destinat a la seva funció principal: oferir suport social, cobertura de necessitats bàsiques i acompanyament comunitari a les persones en situació de vulnerabilitat. Aquesta circumstància ha generat un impacte negatiu tant en la qualitat del servei que presten habitualment com en el benestar de les persones que en depenen.

Tot i això, segons el consistori, durant el mes de març de 2025 **es van dur a terme les accions següents:**

- **Contacte amb totes les entitats**, mitjançant trucada telefònica, per informar-les que aviat s'iniciaria l'expedient de baixa. En concret, aquestes trucades es van fer:
 - Des de la Direcció de Sensellarisme, amb el reforç de la comissionada d'Acció Social:
 - Arrels
 - Assis
 - Parròquia de Santa Anna
 - Des de la Direcció de Salut:
 - Creación Positiva
 - Associació Benestar i Desenvolupament
 - Salut i família
 - Directament, per part de la regidora de Salut:
 - StopSIDA
- **Enviament a cada entitat del llistat de persones actualitzat amb les que encara constaven empadronades a la seva seu.** De totes les entitats, dues

van demanar rebre el llistat de persones empadronades per contactar-hi directament.

- **Oferiment de fer el contacte amb aquestes persones**, per avisar-les, sempre que ens facilitessin un telèfon de contacte de la persona en qüestió.
- Diversos **encreuaments de dades** per localitzar els casos de persones empadronades en aquestes entitats que, amb el transcurs del temps, s'havien empadronat en altres espais i, per tant, no n'esqueia la baixa padronal de l'entitat sense pernoctació.
- En el període de 2024-2025 s'han celebrat una sèrie de **reunions periòdiques** de la gerent de l'Àrea de Drets Socials i la comissionada d'Acció Social i els equips tècnics de l'Àrea i de l'Institut Municipal de Serveis Socials (IMSS) amb aquestes i altres entitats socials que treballen amb persones en situació de vulnerabilitat residencial.

Manifesta l'Ajuntament que aquestes reunions tenen caràcter informatiu, d'intercanvi d'experiències i de trasllat de problemàtiques concretes.

En el marc d'aquestes reunions es van tractar tant temes generals relacionats amb l'empadronament de persones vulnerables, com casos i situacions concretes, i sobretot es van atendre dubtes i preguntes sobre l'empadronament SDF, l'empadronament col·lectiu en entitats sense pernoctació, la tramitació d'Informes de Coneixement de Residència (ICR), la situació de persones que viuen rellogades en habitacions, les comprovacions que fa el personal d'inspecció i la recepció i gestió de la correspondència.

3. La tramitació d'ofici de baixes padronals

Pel que fa al tràmit de baixa d'ofici del registre padronal, cal destacar que, atesa la transcendència del padró municipal d'habitants i l'impacte que pot tenir sobre els drets de les persones afectades, **és indispensable garantir que aquesta tramitació es dugui a terme amb totes les garanties legals i procedimentals**. En aquest sentit, el legislador ha previst determinades cauteles per assegurar la protecció dels drets de la ciutadania.

D'acord amb la normativa aplicable, i específicament amb l'article 72 del Reial decret 1690/1986, "els Ajuntaments donaran de baixa d'ofici, per inscripció indeguda, les persones que figurin empadronades incomplint els requisits establerts a l'article 54 d'aquest Reglament, una vegada comprovada aquesta circumstància en l'expedient corresponent en què es donarà audiència a l'interessat". Això obliga els ajuntaments a garantir l'audiència prèvia i la notificació de la proposta de baixa, d'acord amb els requisits establerts per la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP).

Ara bé, **en els casos que no sigui possible notificar** personalment a la persona interessada, la baixa només pot efectuar-se després de la notificació edictal i amb **l'informe favorable del Consell d'Empadronament**, òrgan mixt integrat per representants municipals i de l'Institut Nacional d'Estadística, tal com disposa el Reial decret 1690/1986 mateix. Aquest informe és preceptiu i vinculant, i actua com a mecanisme de fiscalització de la proposta municipal, la qual cosa garanteix els drets de la ciutadania davant la seva eliminació del padró.

Un cop obtingut l'informe favorable del Consell, el gerent municipal ha de signar la resolució corresponent, moment en què es mecanitzen les baixes padronals amb la data de la resolució municipal.

En el cas concret analitzat, en el moment d'elaborar aquesta resolució ja havia acabat el termini de presentació d'al·legacions i, previsiblement, **l'expedient de baixes se sotmetrà a consideració del Consell d'Empadronament durant els mesos de setembre o octubre**, moment en què es faran efectives les baixes. En conseqüència, **el termini global de tramitació s'estima en aproximadament sis mesos**.

Durant aquest període, l'Ajuntament, a través del programa SIAS de **serveis socials**, **ha dut a terme una tasca de contrast entre el llistat padronal i les bases de dades socials**. Aquest procediment ha permès que, en els casos en què la persona afectada disposi d'un expedient obert a serveis socials, el professional de referència pugui establir contacte directe amb ella per informar-la del procediment i orientar-la en l'adequació del seu empadronament.

Finalment, cal esmentar que, el 16 de juliol de 2025, l'Ajuntament va aprovar la Instrucció municipal relativa als criteris de validació de la residència efectiva al municipi de Barcelona per a persones amb dificultats residencials i altres situacions habitacionals especials. Aquesta instrucció regula el paper dels serveis socials municipals en la tramitació de l'empadronament SDF de les persones usuàries, així com l'elaboració de l'ICR. Així mateix, la instrucció determina la tipologia d'empadronament que correspon en cada cas segons la matriu ETHOS. Tot i això, al parer d'aquesta institució, **caldria dissenyar protocols que desenvolupin la Instrucció municipal i que permetin una tramitació àgil i garantista.**

Així, en el cas analitzat, el procés està seguint els requisits legalment establerts, amb un termini de tramitació aproximat de sis mesos i amb la intervenció complementària dels serveis socials per detectar i ajustar l'empadronament de les persones afectades que atenen els serveis socials.

4. Temps de tramitació de les baixes d'ofici i comparació amb els terminis d'empadronament SDF

Segons informa l'Ajuntament, **des del moment d'inici de la tramitació d'una baixa d'ofici i fins a la seva mecanització definitiva, les persones afectades poden evitar-ne l'efectivitat acreditant la seva residència al municipi.** En cas que ho facin, l'expedient s'arxivarà i la baixa no es produirà.

Ara bé, aquesta acreditació de residència ha de fer-se d'acord amb els protocols establerts: mitjançant l'empadronament en domicili familiar, en un col·lectiu amb pernoctació o com a persona sense domicili fix (SDF) amb l'informe preceptiu dels serveis socials. Si no s'acredita aquesta residència efectiva, la baixa s'executa i la persona deixa de constar com a veïna del municipi.

Aquesta situació **és especialment preocupant en el cas de persones** usuàries de les vuit entitats esmentades que no disposen d'habitatge o viuen en habitatge insegur i **no reben atenció per part dels serveis socials municipals.** En aquests supòsits, han de demostrar la residència en el municipi en el marc de la tramitació de l'ICR, amb caràcter previ per poder empadronar-se en la modalitat SDF.

En aquest punt, escau **analitzar els terminis de tramitació de les baixes d'ofici en relació amb els de l'empadronament SDF**. Tal com s'ha exposat en l'apartat anterior, el procés de baixa d'ofici té una durada aproximada de sis mesos fins a la seva efectivitat.

Tanmateix, de l'anàlisi d'altres queixes recents es desprèn que **el temps de tramitació de l'ICR sovint supera els sis mesos**. Segons ha reconegut l'Ajuntament recentment, la causa d'aquest retard és que el circuit per a la tramitació de l'ICR es va crear el febrer de 2024 i, durant els primers mesos, no es disposava d'un equip específic per dur a terme les prospeccions necessàries. Els professionals adscrits al servei van haver de compaginar aquesta nova tasca amb les funcions que ja exercien, fet que va generar dilacions significatives. Avui dia, no s'observa que aquesta situació s'hagi corregit o millorat de manera substancial.

La manca d'un circuit operatiu clar i d'un equip específic assignat a la tramitació de l'ICR pot tenir conseqüències greus en termes d'eficàcia i garantia dels drets de la ciutadania. Aquesta insuficiència organitzativa provoca retards injustificats i pot deixar les persones afectades en una situació d'indefinió administrativa, sense accés efectiu a l'empadronament. Cal tenir en compte que l'empadronament constitueix la porta d'entrada a drets fonamentals com l'atenció sanitària, les prestacions socials o la inclusió laboral. Així, doncs, **els endarreriments imputables a deficiències internes de gestió tenen un impacte directe i greu en la vida i els drets de les persones afectades**.

Davant d'aquest escenari, **la Sindicatura insta l'Ajuntament a tramitar amb la màxima celeritat els ICR** de totes les persones afectades pel canvi de criteri municipal en matèria d'empadronament en seus d'entitats socials, amb l'objectiu de garantir que puguin obtenir l'empadronament SDF abans que es faci efectiva la baixa padronal.

DECISIÓ

D'acord amb el que disposen l'article 143 de la Carta municipal de Barcelona i el reglament que regula la Sindicatura de Greuges de Barcelona, aquesta institució té com a missió valorar si s'ha produït un greuge. Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, **l'actuació de la comissionada d'Acció Social ha estat ajustada a dret pel que fa a la tramitació de les baixes padronals, incorporant-hi mecanismes de contrast social**. Tot i això, la tramitació dels Informes de coneixement

de residència encara és un procés lent, poc garantista i no adaptat a la realitat de les persones afectades.

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

- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que tramiti els Informes de coneixement de residència com més aviat millor, per adequar-los al termini de tramitació de les baixes d'ofici i garantir la continuïtat de l'empadronament de les persones afectades.
- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que es coordini amb la resta de serveis que intervenen en aquest procediment, a fi d'evitar que es formalitzin baixes padronals de persones afectades que estiguin tramitant l'Informe de coneixement de residència.
- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que estableixi uns protocols de tramitació de l'Informe de coneixement de residència més àgils i centrats en la persona, per evitar que s'agreugin les situacions de vulnerabilitat.

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"**.