

RESOLUCIÓ

Empadronament



DRET A L'EMPADRONAMENT
CIUTAT GARANTISTA

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 26 d'agost de 2025, el ciutadà va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- Estava en situació de carrer i d'exclusió social. El dia 5 de juny de 2025, mitjançant una instància, havia sol·licitat l'emissió de l'informe de coneixement de residència (ICR), a fi d'empadronar-se sense domicili fix.
- En el moment de dirigir-se a la Sindicatura, l'Ajuntament l'havia informat que faltaven setanta dies per fer la inspecció comprovadora de la seva residència.
- Considerava que el termini era excessiu i li perjudicava la realització d'altres tràmits legals, pels quals necessitava estar empadronat. Per exemple, havia d'obtenir els informes mèdics per a la tramitació d'una autorització de residència temporal per raons humanitàries.

Actuacions fetes

La Sindicatura va admetre la queixa a tràmit i en va iniciar l'anàlisi per determinar si s'havien respectat els drets de la ciutadania i els principis de bona administració.

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 d'agost 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 24 d'octubre de 2025 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa la tramitació seguida per atendre la petició d'ICR de la persona interessada.

CONSIDERACIONS

1. El canal d'empadronament sense domicili fix a Barcelona

A l'Ajuntament de Barcelona, quan una persona es troba en situació de precarietat residencial, ja sigui per no disposar de llar o per viure en un habitatge itinerant o insegur, aquestes circumstàncies s'han d'acreditar mitjançant l'emissió de l'ICR.

En l'estudi d'altres situacions d'empadronament sense domicili fix, **aquesta Sindicatura ha qüestionat la naturalesa jurídica de l'ICR**, atès que es tracta d'un tràmit no previst en la normativa aplicable que pot dilatar el procés d'empadronament i que no ofereix garanties suficients a la persona interessada.

La Instrucció de la gerent municipal sobre els criteris de validació de la residència efectiva al municipi de Barcelona de persones amb dificultats residencials i altres situacions residencials especials, publicada a la *Gaseta Municipal* el 21 de juliol de 2025, preveu diversos supòsits, com ara persones que viuen en allotjaments itinerants o insegurs o persones sense llar que pernocten a l'espai públic. Cadascuna d'aquestes situacions segueix un procediment específic per a l'obtenció de l'ICR.

En el cas de les **persones que manifesten viure al carrer**, la sol·licitud de l'ICR es deriva als serveis socials de l'espai públic on afirmen pernoctar perquè en verifiquin la residència real. Si es pot acreditar, els serveis socials emeten l'informe corresponent i la persona pot iniciar el tràmit d'empadronament.

En el cas de les **persones que viuen en habitatges itinerants o insegurs** i que no poden empadronar-se perquè la persona titular de l'habitatge no els ho permet, si no



són usuàries dels serveis socials poden sol·licitar les comprovacions necessàries per verificar la residència i obtenir l'ICR. Un cop la inspecció municipal comprovi positivament la situació, s'emetrà l'informe. L'adreça d'empadronament que constarà serà la del centre de serveis socials més proper al lloc inspeccionat.

2. La tramitació seguida en el cas objecte d'estudi

En el cas analitzat, el 5 de juny de 2025 el ciutadà va presentar una sol·licitud d'ICR en la qual declarava residir en una adreça geolocalitzable.

El 12 d'agost, l'empresa encarregada de verificar telefònicament les dades aportades a la sol·licitud va contactar amb ell i el sol·licitant va confirmar l'adreça indicada.

A mitjans de setembre estava prevista la comprovació de residència per part de la Direcció de Serveis d'Inspecció de l'Ajuntament. Tanmateix, arran de la intervenció de la Sindicatura en què constava que la persona interessada es trobava en situació de carrer, tal com havia declarat en aquella institució, l'Ajuntament va modificar el circuit de tramitació i va activar urgentment el Servei d'Atenció Social al Sensellarisme a l'Espai Públic (SASSEP) per verificar la situació.

El 10 de setembre l'Ajuntament no va poder contactar amb l'interessat. En un segon intent, el 16 de setembre, el SASSEP va aconseguir comunicar-s'hi i l'interessat va manifestar que no es trobava en situació de sensellarisme, sinó que residia en una habitació a l'adreça facilitada en un inici.

El 17 de setembre, l'interessat es va presentar a l'Oficina de Prestacions Socials i Econòmiques (OPSE), on el personal tècnic li va explicar que, a causa d'un malentès, la seva sol·licitud s'havia derivat erròniament al circuit destinat a persones que pernocten a l'espai públic. Tot seguit, la petició es va redirigir, amb caràcter d'urgència, a la Direcció de Serveis d'Inspecció per fer la comprovació de residència pertinent.

El 2 d'octubre, la Direcció de Serveis d'Inspecció va emetre un informe favorable acreditant la residència de l'interessat a la ciutat. Posteriorment, el 7 d'octubre es va emetre l'ICR. Consta, finalment, que la persona tenia la cita d'empadronament programada per al 17 d'octubre.

Així, tot i que el ciutadà va seguir el procediment establert i va confirmar reiteradament la seva adreça, la nova informació facilitada per la Sindicatura no es va contrastar amb l'interessat i va provocar la derivació al circuit de sensellarisme. Aquest desviament va generar un retard en el procés d'acreditació de la residència.

Tanmateix, un cop detectada l'errada, els serveis municipals van reaccionar de manera àgil, van reconduir el circuit i van completar la verificació amb celeritat, que va culminar amb l'emissió de l'ICR i la programació del tràmit d'empadronament. En conjunt, el cas posa de manifest la necessitat d'un ajust més precís en la fase inicial de classificació de sol·licituds per evitar derivacions indegudes.

3. L'ICR i el termini legal per fer la inscripció padronal

La Resolució de 29 d'abril de 2020, de la Subsecretaria, per la qual es publica 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 el següent:

10. Quan hi hagi indicis que facin dubtar que s'estableixi la residència al municipi, o d'alguna de les dades declarades pel ciutadà, abans de procedir a l'alta, o a la modificació de dades al Padró, l'Ajuntament, presentada la corresponent sol·licitud per part de l'interessat, ordenarà els actes de tràmit corresponents per a la comprovació de la veracitat de la sol·licitud.

11. El termini per fer-los i la notificació de la resolució corresponent a l'interessat és el general de tres mesos establert a l'article 21.3 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

13. Si l'Ajuntament no notifica dins dels tres mesos la resolució estimant o desestimant la sol·licitud, operarà el silenci positiu i el ciutadà quedarà amb caràcter general empadronat en aquest municipi (article 24 de la Llei 39/2015), des de la data de la seva sol·licitud.

Per tant, la normativa aplicable en matèria d'empadronament estableix que **el procediment s'ha de resoldre en un termini màxim de tres mesos** des de la presentació de la sol·licitud, amb l'efecte que, si transcorregut aquest període no s'ha dictat una resolució, l'alta al padró s'ha d'entendre estimada per silenci positiu des de la data de la sol·licitud.

Tot i que la comprovació de la residència ha de ser un acte de tràmit en el marc del procediment, en el cas de Barcelona, l'Ajuntament exigeix que determinades persones en situacions residencials precàries obtinguin prèviament l'ICR, un requisit imprescindible per poder admetre la sol·licitud d'empadronament. Això significa que, mentre no es disposi de l'ICR, la sol·licitud no es pot formalitzar i, per tant, el termini legal de tres mesos no comença a comptar.

Aquesta configuració genera un efecte rellevant: el mecanisme del silenci positiu queda, en la pràctica, neutralitzat, ja que la persona interessada no pot accedir al procediment fins que l'Administració no hagi completat una fase prèvia que depèn exclusivament d'ella. La persona, així, pot veure's immersa en una situació d'indefensió administrativa sense que el còmput de terminis jugui a favor seu, tot i haver manifestat la voluntat d'empadronar-se dins dels terminis establerts.

Aquesta problemàtica es reflecteix també en el cas exposat. Tot i això, cal destacar que en aquest cas, el retard no és desmesurat, especialment si es compara amb altres casos estudiats en què els terminis es van prolongar de manera molt més significativa.

Aquest fet **posa de manifest la tensió existent entre els terminis generals previstos per la normativa estatal i la fase prèvia de l'ICR** establerta per l'Ajuntament. Encara que aquesta fase garanteix una comprovació rigorosa de la residència efectiva, el seu funcionament no garanteix els drets de les persones interessades, alhora que retarda l'accés als drets vinculats a l'empadronament.

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, ja que el requisit previ de l'ICR neutralitza el silenci positiu aplicable i retarda el tràmit d'empadronament, tot i que posteriorment es va corregir el malentès amb certa rapidesa.**

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

- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que elimini els obstacles per integrar la sol·licitud d'empadronament i l'ICR en un procediment conjunt, de manera que la ciutadania pugui iniciar la petició d'alta al padró alhora que es fa la comprovació de residència.
- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que revisi els procediments interns i estableixi els terminis clars per a l'emissió de l'ICR, de manera que garanteixi el termini màxim de tres mesos previst legalment per mecanitzar la inscripció padronal.
- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que millori la informació que s'ofereix a la ciutadania que demana la comprovació de residència, a fi d'evitar derivacions incorrectes a circuits especials que no corresponen a la situació real de la persona interessada.

Aquesta resolució es comunicarà a la persona que va formular la queixa i a l'òrgan municipal competent. Així mateix, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal per mitjà de l'informe anual d'aquesta Sindicatura.

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 "Reducir l'exposició de les persones més vulnerables a situacions de crisi o desastre, així com incrementar la seva resiliència per fer-hi front"**.