



# RESOLUCIÓ

## Empadronament



**DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ**  
CIUTAT GARANTISTA

### ANTECEDENTS

#### Objecte de la queixa

En data 29 de gener de 2026 la ciutadana va presentar una queixa davant aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- El 21 d'octubre de 2025 va presentar una sol·licitud d'empadronament sense domicili fix. Posteriorment, el 26 de gener de 2026 va comunicar un canvi de domicili.
- En el moment d'adreçar-se a la Sindicatura no havia rebut cap visita per part dels Serveis Socials amb la finalitat d'emetre el certificat de coneixement de residència (ICR) ni tampoc havia estat informada sobre l'estat de tramitació de l'expedient ni sobre si ambdós assentaments es trobaven vinculats al mateix procediment administratiu.
- Com a conseqüència de la demora, es trobava sense accés a la targeta sanitària i a altres drets i serveis bàsics, malgrat que estava en una situació de vulnerabilitat i presentava problemes de salut.

#### 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](#).

El dia 2 de febrer de 2026 la Sindicatura es va adreçar a [la comissionada d'Acció Social](#) per tal de conèixer les intervencions fetes en relació amb la queixa presentada.



## Resposta dels òrgans afectats

El dia 25 de febrer de 2026 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa la tramitació efectuada arran de la sol·licitud de la persona interessada.

## CONSIDERACIONS

### 1. La tramitació d'empadronament sense domicili fix en el cas concret

La ciutadana sol·licitava l'empadronament en la modalitat de "sense domicili fix", tot i que havia facilitat una adreça postal, ja que treballava com a cuidadora d'una persona gran en un habitatge on no li era permès empadronar-se.

En aquest sentit, la Instrucció de la gerent municipal relativa als criteris de validació de la residència efectiva al municipi de Barcelona de persones amb dificultats residencials i altres situacions residencials especials, publicada en la *Gasetta Municipal* el 21 de juliol de 2025, preveu **la situació de les persones que viuen en allotjaments itinerants o insegurs**, entre les quals s'inclouen les que es troben en **situació de relloguer** o en altres circumstàncies en què els titulars de l'habitatge no permeten l'empadronament i s'hi posa en risc la residència i, en el cas objecte d'anàlisi, l'ocupació laboral.

En aquests casos, si la persona no és usuària dels serveis socials, pot sol·licitar que es duguin a terme les comprovacions oportunes per verificar la residència i obtenir l'ICR. El document s'emetrà un cop feta la inspecció positiva del lloc de residència declarat, i l'adreça d'empadronament que hi constarà serà la del centre de serveis socials més proper al lloc inspeccionat.

Segons informa el consistori, arran de la petició d'empadronament de la interessada i amb la finalitat de comprovar la seva residència, s'han fet les actuacions següents:

- El 21 d'octubre de 2025 la interessada va presentar la sol·licitud de l'ICR i va declarar el seu domicili en una adreça postal.
- El 12 de desembre de 2025 l'empresa encarregada de la verificació telefònica va contactar amb la interessada i va confirmar l'adreça postal; l'expedient va passar a l'estat "pendent d'inspecció", fase prèvia al traspàs a la Direcció de Serveis d'Inspecció per a la comprovació presencial del domicili.



- El 26 de gener de 2026 la interessada va notificar un canvi de domicili i l'Oficina de Prestacions Socials i Econòmiques (OPSE) va actualitzar l'adreça en l'expedient i va mantenir la resta de dades.
- En data 13 de febrer de 2026, en el moment d'elaborar l'informe dirigit a la Sindicatura de Greuges, l'expedient encara estava pendent de traspàs a la Direcció de Serveis d'Inspecció i hi havia la previsió de tramitar-lo en unes dues setmanes, segons l'ordre cronològic general.
- Tenint en compte la situació de vulnerabilitat i els problemes de salut comunicats per la interessada, l'OPSE va sol·licitar a Inspecció que fes la comprovació de residència amb la màxima urgència possible, malgrat que no s'havia sol·licitat una tramitació preferent en el moment de presentar el canvi d'adreça.

Segons la informació facilitada per la interessada, finalment se la va empadronar el dia 16 de març de 2026, és a dir, cinc mesos després de presentar la sol·licitud.

## **2. El dret a l'empadronament i l'ICR**

El padró municipal és el registre administratiu on consten obligatòriament les dades de totes les persones residents d'un municipi.

L'article 15 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, i 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, estableixen que l'empadronament és un dret fonamental de tota persona que resideixi en un municipi, independentment de la seva situació administrativa o de la tinença d'un domicili fix.

Per tant, és innegable l'obligació jurídica de totes les persones que viuen al nostre país d'empadronar-se al municipi on resideixen. De la mateixa manera, **els ajuntaments tenen l'obligació d'inscriure en el 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).



Com ja ha afirmat aquesta institució en diverses resolucions relatives a l'empadronament sense domicili fix, **l'exigència d'un ICR**, de la manera com està configurat en l'Ajuntament de Barcelona, **esdevé una barrera burocràtica** innecessària, tal com hem pogut comprovar amb motiu d'altres queixes ciutadanes relatives a les dificultats d'obtenir l'ICR com a tràmit previ a l'empadronament sense domicili fix.

Ara per ara, el procediment de tramitació de l'ICR té diversos **aspectes que poden afectar les garanties dels drets de les persones interessades en el tràmit**: el termini de resolució, el procediment de comprovació o les dificultats d'oposar-s'hi formalment en cas de denegació, atesa la naturalesa jurídica del tràmit. El cas objecte d'estudi no n'és una excepció.

### **3. Valoració sobre l'impacte del procediment d'ICR en el dret a l'empadronament i en la seguretat jurídica**

Des d'una perspectiva de defensa dels drets de la persona interessada, la tramitació municipal posa de manifest un desajust rellevant entre el caràcter garantista del dret a l'empadronament que es reflecteix en la Instrucció municipal i el funcionament efectiu del procediment d'ICR. L'empadronament està concebut, precisament, per ser accessible a totes les persones residents, especialment les que es troben en situacions d'habitatge insegur o itinerant, i **l'ICR hauria de ser una eina per facilitar l'exercici d'aquest dret**, no per condicionar-lo a un circuit burocràtic lent i poc transparent. En el cas analitzat, els mesos d'espera, l'acumulació de fases prèvies sense termini i la manca de garanties específiques generen una afectació directa sobre l'accés als drets essencials de les persones.

Des d'aquesta òptica, la configuració actual de l'ICR com a tràmit previ i desvinculat del procediment d'empadronament resulta problemàtica, perquè deixa la persona en un espai sense terminis clars, sense possibilitat efectiva d'oposició i sense els efectes jurídics protectors associats al tràmit padronal. Això **incideix negativament en el dret a una bona administració**, tal com estableix l'article 41 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, que **exigeix procediments comprensibles, accessibles, diligents i sense dilacions indegudes**, així com resolucions motivades i transparents. Quan un instrument que condiciona l'empadronament es tramita fora del règim de garanties administratives, la seguretat jurídica es veu debilitada i la ciutadania més vulnerable queda exposada a inèrcies procedimentals que no pot controlar i contra les quals no pot recórrer.

Per aquest motiu, i sense renunciar al paper útil que pot tenir l'ICR en la verificació de residències fràgils, és imprescindible que la Instrucció municipal **estableixi uns terminis clars per tramitar-lo** i que, especialment, **l'ICR s'integri dins el procediment formal d'empadronament**. Aquesta integració permetria que el procés se sotmetés a terminis legals, al dret al silenci administratiu positiu i a les garanties pròpies del dret administratiu.





Això reforçaria la seguretat jurídica, evitaria dilacions indegudes i garantiria que el procediment serveixi realment per protegir els drets de la ciutadania, no per postergar-los.

## DECISIÓ

D'acord amb la Carta municipal de Barcelona, aquesta institució té com a missió defensar els drets i les llibertats de la ciutadania i, amb aquesta finalitat, pot supervisar l'activitat de l'Administració municipal.

Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, [l'actuació de la comissionada d'Acció Social mostra una manca de diligència i de garanties amb el procediment d'ICR, excessivament lent i poc protegit, que acaba afectant els drets bàsics de la persona interessada.](#)

Per tot el que s'ha exposat, aquesta Sindicatura resol:

- [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 valori la possibilitat de promoure la modificació de la Instrucció municipal per revisar-ne els procediments interns i establir uns terminis clars per emetre l'ICR, de manera que garanteixi el termini màxim de tres mesos previst legalment per mecanitzar la inscripció padronal.

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

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"**.