



RESOLUCIÓ

Empadronament



DRET A L'EMPADRONAMENT
CIUTAT GARANTISTA

ANTECEDENTS

Objecte de la queixa

En data 24 de març de 2026 el ciutadà va presentar una queixa davant aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- Residia en un habitatge municipal destinat a persones grans, on vivia la seva mare, atès que no disposava de cap altra alternativa residencial. El 16 d'octubre de 2025 va presentar una sol·licitud per obtenir l'informe de coneixement de residència (ICR), amb la finalitat de tramitar la seva alta al padró municipal en la modalitat de sense domicili fix.
- Davant la manca de resposta a aquesta petició, el 23 de març de 2026 es va adreçar a l'Ajuntament mitjançant el sistema IRIS per interessar-se per l'estat de la tramitació. L'endemà va rebre una comunicació de l'Oficina de Prestacions Socials i Econòmiques en què se l'informava que no era possible tramitar la seva sol·licitud, atès que el Departament d'Inspecció únicament podia efectuar comprovacions de residència en habitatges i no en equipaments municipals.
- A més, se li va comunicar que el departament responsable de la gestió dels ICR havia constituït una comissió específica amb l'objectiu d'identificar una solució que permetés garantir l'empadronament de les persones allotjades en aquesta tipologia d'equipaments municipals.

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 29 de març 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 3 de juny de 2026 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa les actuacions municipals dutes a terme per atendre la petició d'emissió de l'ICR objecte de queixa.

CONSIDERACIONS

1. El dret a l'empadronament i l'informe de coneixement de residència (ICR)

El padró municipal constitueix el registre administratiu on consten 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, estableix que tota persona que viu a Espanya té l'obligació d'inscriure's al padró del municipi on resideix habitualment, alhora que imposa als ajuntaments l'obligació correlativa de registrar les persones que resideixen efectivament al seu terme municipal.

Aquest dret es desenvolupa a 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, que conté les instruccions tècniques sobre la gestió del padró municipal (Instruccions tècniques). Aquestes instruccions estableixen que el padró ha de reflectir el domicili on realment viu cada persona i que aquesta realitat és independent de les controvèrsies relatives a la titularitat de l'habitatge o de les circumstàncies físiques, jurídiques o socials que afectin el lloc de residència. Fins i tot s'hi preveu expressament la possibilitat d'empadronar persones que viuen en infrahabitatges o que no disposen d'un sostre convencional.

La mateixa normativa tècnica preveu mecanismes específics per garantir l'empadronament de les persones que no disposen d'un domicili ordinari. En l'àmbit municipal de Barcelona, aquests criteris s'han concretat mitjançant 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 especials pel que fa a l'habitatge, publicada a la *Gaseta Municipal* el 21 de juliol de 2025. Aquesta instrucció configura l'informe de coneixement de residència (ICR) com l'instrument que permet acreditar la residència efectiva de les persones que, per les seves circumstàncies residencials, no poden accedir a les vies ordinàries d'empadronament.

La Instrucció atribueix als **serveis municipals de l'àmbit social un paper determinant** en la identificació de les situacions de vulnerabilitat residencial i en l'emissió dels documents acreditatius necessaris per garantir l'accés al padró. En particular, l'apartat 5.c regula l'ICR com el document previ necessari per a l'empadronament sense domicili fix (SDF), tant en el cas de persones conegudes pels serveis socials municipals com en aquells supòsits en què sigui necessari iniciar actuacions de comprovació específiques.



Tanmateix, aquest cas evidencia algunes dificultats que encara presenta aquest mecanisme. Tal com aquesta institució ha assenyalat en altres ocasions, amb caràcter general, la configuració de l'ICR com a tràmit previ a l'empadronament sense domicili fix suscita dubtes rellevants pel que fa al seu encaix legal. A més, pot acabar generant demores i càrregues administratives que dificulten l'exercici efectiu d'un dret que té una incidència directa sobre l'accés a drets bàsics i prestacions socials. El cas analitzat constitueix un exemple d'aquestes disfuncions.

2. El principi de residència efectiva i la impossibilitat d'empadronament en l'equipament municipal

Partint del marc normatiu exposat, la qüestió central d'aquest expedient consisteix a determinar quina era la modalitat d'empadronament que millor s'ajustava a la situació de l'interessat.

La documentació municipal posa de manifest que **l'interessat residia de manera efectiva a Barcelona i que els serveis municipals coneixien aquesta situació**. De fet, consta que el centre de serveis socials que seguia el seu cas tenia coneixement de la seva situació residencial des de feia temps i que l'adreça de l'habitatge amb serveis on residia la seva mare figurava habitualment en la documentació associada al seu expedient social.

Ara bé, la constatació de la residència efectiva no comportava necessàriament la possibilitat d'empadronar-lo en aquell domicili concret. Segons consta en l'informe municipal, els habitatges amb serveis per a persones grans són habitatges de protecció oficial destinats exclusivament a persones que han accedit al recurs mitjançant el procediment d'adjudicació corresponent. Per aquest motiu, únicament les persones adjudicatàries del recurs poden viure i figurar empadronades en aquests habitatges.

En conseqüència, encara que l'interessat manifestés residir juntament amb la seva mare i no disposés d'una altra alternativa residencial, la manca de la condició d'adjudicatari impedia jurídicament tramitar el seu empadronament en aquella adreça. Aquesta conclusió és coherent amb la Instrucció municipal de 2025, que reserva l'empadronament en allotjaments col·lectius o equipaments als supòsits en què la residència en el recurs es produeix d'acord amb les condicions pròpies d'aquest i amb l'autorització corresponent de la persona o entitat responsable.

No obstant això, convé destacar que aquesta no era la pretensió inicial de l'interessat. Des de la seva sol·licitud de 16 d'octubre de 2025, aquest no havia demanat l'empadronament a l'habitatge amb serveis, sinó l'obtenció d'un ICR per tramitar l'empadronament en la modalitat de persona sense domicili fix.

Aquesta circumstància és rellevant perquè desplaça el focus de la qüestió jurídica. El problema no consistia a determinar la viabilitat de l'empadronament en l'equipament on vivia la seva mare, possibilitat que efectivament quedava exclosa per la normativa reguladora del



recurs, sinó a establir el mecanisme adequat per garantir el seu dret a l'empadronament a partir d'una situació de residència efectiva coneguda per l'Administració. Precisament, la Instrucció municipal preveu la possibilitat de recórrer a l'empadronament sense domicili fix mitjançant l'emissió d'un ICR en aquelles situacions de dificultat residencial en què els serveis municipals tenen coneixement de la situació residencial de la persona afectada.

Per tant, tot i que no era procedent l'empadronament de l'interessat a l'habitatge amb serveis per a persones grans, sí que concorrien elements suficients per activar les vies alternatives previstes per l'ordenament jurídic amb l'objectiu de garantir l'efectivitat del seu dret a l'empadronament.

3. La tramitació de l'ICR en el cas concret i la necessitat de millorar la coordinació municipal

La cronologia dels fets evidencia una dilació significativa en la tramitació de la sol·licitud. L'interessat va presentar la petició d'ICR el 16 d'octubre de 2025. La verificació telefònica no es va produir fins al 2 de desembre de 2025 i l'expedient va romandre pendent d'inspecció durant diversos mesos. Finalment, el 4 de març de 2026 es va decidir no practicar la inspecció en comprovar-se que l'adreça indicada corresponia a un equipament municipal per a gent gran i es va procedir a l'arxivament de l'expedient. L'interessat no va tenir coneixement efectiu d'aquesta decisió i va haver de tornar a adreçar-se a l'Ajuntament el 23 de març de 2026 per obtenir informació sobre l'estat de la seva petició.

Aquest període, superior a cinc mesos, és especialment rellevant si es té en compte la finalitat de la sol·licitud i la situació de vulnerabilitat de la persona interessada. La demora es va produir, a més, en un context en què l'interessat ja era usuari dels serveis socials municipals i mantenia un expedient obert des del mateix mes d'octubre de 2025. La Instrucció de la gerent municipal inclou informació relativa als criteris de validació de la residència efectiva al municipi de Barcelona de persones amb dificultats residencials i altres situacions especials amb relació a l'habitatge. Indica que, quan els serveis municipals de l'àmbit social coneixen la persona i té un expedient de seguiment obert, els serveis socials poden emetre l'ICR sobre la base del coneixement directe de la seva situació residencial. En aquest cas, no hi ha la necessitat de seguir el circuit de comprovacions previst per a les persones desconegudes pels serveis socials. En particular, els apartats 4.g i 5.c.1 de la Instrucció atribueixen als serveis socials un paper principal en l'acreditació de la residència efectiva en aquests supòsits.

Per aquest motiu, genera interrogants que l'expedient seguís un circuit basat essencialment en verificacions i inspeccions pròpies dels supòsits en què no es coneix prèviament la persona. La mateixa resposta municipal reconeix que el Centre de Serveis Socials tenia



coneixement de la situació residencial de l'interessat i que aquesta adreça constava habitualment en la seva documentació.

Aquesta circumstància permet concloure que probablement hauria estat possible una resolució molt més àgil mitjançant una coordinació interna més efectiva entre l'òrgan gestor dels ICR i els serveis socials municipals. La Instrucció municipal vigent sembla precisament orientada a evitar duplicitats, aprofitar el coneixement acumulat pels professionals de referència i facilitar l'accés al padró de les persones que es troben en situacions de vulnerabilitat residencial.

A més, l'arxivament de l'expedient posa de manifest una altra de les problemàtiques associades a la configuració de l'ICR com a tràmit previ a l'empadronament. Les Instruccions tècniques sobre la gestió del padró municipal, aprovades per Resolució de 17 de febrer de 2020, estableixen que quan l'ajuntament té dubtes sobre la residència efectiva pot practicar les comprovacions oportunes abans de resoldre la sol·licitud d'inscripció. Tanmateix, si finalment considera que no procedeix l'alta padronal, l'apartat 14 de les Instruccions exigeix una **resolució motivada de l'òrgan competent, susceptible dels recursos** administratius i jurisdiccionals corresponents.

En canvi, en el cas analitzat no consta que es dictés una resolució formal i motivada sobre la petició formulada per l'interessat. L'expedient simplement es va arxivar i la comunicació d'aquesta decisió es va intentar efectuar mitjançant un SMS que, segons la mateixa resposta municipal, no va arribar correctament al destinatari. Aquesta forma d'actuació priva la persona interessada de les garanties que la normativa padronal atorga a una eventual denegació d'inscripció, singularment el dret a conèixer formalment els motius de la decisió adoptada i a impugnar-la pels mecanismes legalment previstos.

Precisament per aquest motiu, la Sindicatura ha qüestionat en diverses ocasions la imposició de l'ICR com a requisit previ a l'empadronament sense domicili fix. En la mesura que les comprovacions sobre la residència efectiva es desplacen a un procediment previ i autònom respecte del procediment padronal, es poden veure reduïdes o desdibuixades les garanties previstes a les Instruccions tècniques estatals, tant pel que fa a l'obligació de dictar una resolució motivada com pel que fa a les possibilitats de recurs de la persona afectada.

No obstant això, amb la informació disponible no és possible determinar si la treballadora social havia informat expressament l'interessat sobre la via de l'empadronament sense domicili fix ni quin tipus de comprovacions es duen a terme habitualment des dels serveis socials quan es reben sol·licituds d'ICR procedents de persones usuàries. Aquestes són qüestions que seria convenient aclarir per identificar possibles àrees de millora en la coordinació interna i en els circuits d'informació a la ciutadania.



La resolució final del cas confirma, de fet, que la via adequada era l'emissió de l'ICR des dels serveis socials i el posterior empadronament de l'interessat en una adreça fictícia vinculada al centre de serveis socials de referència. Aquesta solució, que finalment va permetre garantir el seu dret a l'empadronament, era coherent amb els criteris previstos per la Instrucció municipal per a persones amb dificultats residencials conegudes pels serveis socials.

En definitiva, el cas posa de manifest no tant una manca de cobertura normativa com una aplicació inicialment poc coordinada dels mecanismes ja existents i una utilització de l'ICR que, en aquest supòsit, va comportar una demora significativa i una reducció de les garanties pròpies del procediment padronal ordinari, cosa que va retardar l'accés efectiu d'una persona vulnerable a un dret essencial per a l'exercici d'altres drets socials.

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 no ha estat ajustada a dret, atesa la demora injustificada en la tramitació de l'ICR, malgrat el coneixement previ de la situació de l'interessat per part dels serveis socials municipals.**

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

- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que reforci la coordinació entre els serveis municipals responsables de la tramitació dels ICR, per tal d'aplicar de manera efectiva els criteris previstos a la Instrucció municipal i evitar dilacions innecessàries que puguin dificultar l'exercici del dret a l'empadronament de les persones en situació de vulnerabilitat residencial.

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