



RESOLUCIÓ

Empadronament



DRET A L'EMPADRONAMENT
CIUTAT GARANTISTA

ANTECEDENTS

Objecte de la queixa

En data 20 d'abril de 2026 la ciutadana va presentar una queixa davant aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- El 28 de novembre de 2025 va presentar una instància mitjançant la qual sol·licitava l'informe de coneixement de residència (ICR) i facilitava una adreça postal.
- Davant la manca de resposta, el 27 de març de 2026 va presentar una reclamació a través del sistema IRIS. Posteriorment va rebre una trucada en què se li comunicava que estava prevista una visita d'inspecció. Tanmateix, transcorregut un mes sense que aquesta s'hagués dut a terme, es va adreçar presencialment a l'Oficina de Prestacions Socials i Econòmiques, on li van indicar que havia de continuar esperant.
- En el moment de sol·licitar la intervenció de la Sindicatura, encara no havia rebut cap notificació ni resposta en relació amb la seva sol·licitud.

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 d'abril 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 dutes a terme a fi d'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 *Gasetta Municipal* el 21 de juliol de 2025. Aquesta instrucció configura l'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.

Tal com aquesta institució ha assenyalat en altres ocasions, la configuració de l'ICR com a tràmit previ a l'empadronament sense domicili fix, a més dels dubtes que suscita amb



caràcter general pel que fa al seu encaix legal, 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, de nou, un exemple d'aquest fet.

2. La tramitació municipal en el cas concret

La interessada va presentar una sol·licitud d'ICR el 28 de novembre de 2025 i va fer-hi constar una adreça concreta de residència al municipi de Barcelona. Tot i això, no consta cap actuació substantiva en l'expedient fins al 27 de març de 2026, quan, davant la manca de resposta, va presentar una reclamació mitjançant el sistema IRIS. Després de la verificació telefònica efectuada el 31 de març de 2026, l'expedient va passar a la fase d'inspecció, es va traslladar al Departament d'Inspecció el 7 d'abril de 2026 i la comprovació positiva de la residència no es va produir fins al 29 d'abril de 2026. A partir d'aquell moment, l'ICR va quedar a disposició de la interessada per a la seva recollida.

En conseqüència, entre la presentació de la sol·licitud i la disponibilitat efectiva de l'ICR van transcórrer aproximadament cinc mesos. Aquest termini supera de manera significativa els 3,8 mesos de tramitació mitjana que el mateix Ajuntament afirma registrar en els expedients d'ICR durant l'any 2025. Tanmateix, aquesta dada també mereix una valoració crítica, atès que un termini mitjà de 3,8 mesos ja és, per si mateix, molt elevat si es contrasta amb el règim general previst a les Instruccions tècniques sobre la gestió del padró municipal, aprovades per Resolució de 17 de febrer de 2020.

En efecte, aquestes Instruccions tècniques, en els apartats 10 i 11, estableixen que, quan existeixin dubtes sobre la residència efectiva o sobre qualsevol de les dades declarades per la persona sol·licitant, l'Ajuntament pot acordar les actuacions de comprovació que consideri oportunes abans de resoldre la sol·licitud padronal. Ara bé, també disposen que aquestes actuacions s'han de dur a terme dins del termini general de tres mesos previst a l'article 21.3 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i que la resolució corresponent s'ha de notificar dins d'aquest mateix termini. A més, les Instruccions tècniques estableixen que, si transcorren tres mesos sense que l'Ajuntament hagi notificat una resolució expressa estimatòria o desestimatòria, opera el silenci administratiu positiu i la persona interessada ha de considerar-se empadronada amb efectes des de la data de la seva sol·licitud.

Precisament, aquesta és una de les qüestions que aquesta Sindicatura ha posat de manifest en diverses resolucions relatives a l'empadronament sense domicili fix. L'exigència prèvia d'un ICR com a requisit indispensable per poder accedir a la inscripció padronal acaba configurant un procediment paral·lel que no es troba previst a les Instruccions tècniques estatals i que, a la pràctica, desplaça les garanties que aquestes reconeixen a les persones



interessades. Mentre que la normativa padronal preveu que les comprovacions sobre la residència efectiva s'integrin en el mateix procediment d'empadronament i quedin subjectes al termini màxim de tres mesos i als efectes del silenci positiu, la tramitació prèvia de l'ICR permet que aquestes comprovacions s'allarguin durant períodes superiors sense que la persona pugui beneficiar-se de les garanties associades al procediment padronal.

Aquesta situació es fa especialment evident en el cas analitzat. La interessada havia indicat des de l'inici una adreça concreta on manifestava residir, de manera que la qüestió que calia verificar era precisament la residència efectiva en aquell emplaçament. De fet, l'apartat 5.c.2 de la Instrucció de la gerent municipal de 16 de juliol de 2025 preveu que, en els casos de persones no conegudes pels serveis municipals de l'àmbit social, l'ICR s'emeti després de la comprovació positiva del lloc de residència indicat per la persona interessada. No obstant això, aquesta verificació no es va produir fins cinc mesos després de la presentació de la sol·licitud inicial.

Per tant, si bé l'actuació municipal va acabar acreditant la residència efectiva de la interessada i possibilitant l'emissió de l'ICR, la durada de la tramitació va excedir no només el termini mitjà reconegut pel mateix Ajuntament, sinó també el termini màxim de tres mesos que les Instruccions tècniques estableixen per resoldre les sol·licituds padronals. Aquesta circumstància evidencia com la configuració de l'ICR com a tràmit previ a l'empadronament pot acabar comportant una reducció efectiva de les garanties previstes per la normativa estatal i retardar l'accés al padró i als drets que se'n deriven, especialment en el cas de persones en situació de vulnerabilitat residencial.

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 ni eficaç, atès que la tramitació de l'ICR va comportar una reducció efectiva de les garanties previstes per les Instruccions tècniques del padró, i va retardar indegudament l'accés de la interessada a l'empadronament i als drets que se'n deriven.**

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

- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que, mentre es mantingui l'exigència prèvia de l'ICR, s'adoptin les mesures organitzatives necessàries per garantir-ne la tramitació dins dels terminis previstos a les Instruccions tècniques del padró per evitar



que aquest mecanisme comporti una restricció de les garanties reconegudes per la normativa padronal a les persones sol·licitants.

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”**.