



RESOLUCIÓ

Empadronament



DRET A L'EMPADRONAMENT
CIUTAT GARANTISTA

ANTECEDENTS

Objecte de la queixa

En data 17 de maig de 2026 la ciutadana va presentar una queixa davant aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- Havia detectat que, en les verificacions que es duïen a terme en el marc de l'informe de coneixement de residència, les persones encarregades es desplaçaven al lloc sense avís previ. Feien una única trucada i, si la persona no compareixia en pocs minuts, abandonaven l'espai i deixaven constància de la negativa de la comprovació. Aquest procediment no tenia en compte la realitat de les persones en situació de sensellarisme i partia de la premissa injustificada que havien de romandre permanentment en un mateix lloc.
- La reiteració de visites de comprovació s'utilitzava com a mecanisme per retardar o denegar l'accés al padró. Mentre les administracions al·legaven una sobrecàrrega de treball, alhora introduïen dinàmiques que dificultaven innecessàriament els tràmits i podien generar més situacions d'exclusió.
- En el marc del procés de regularització extraordinària que es trobava en curs, aquesta situació no responia a casos aïllats, sinó que constituïa una pràctica reiterada que afectava persones en diversos punts de la ciutat i que evidenciava una problemàtica rellevant en la garantia de drets bàsics.

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 26 de maig 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 9 de juliol de 2026, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa el procediment emprat pel consistori a fi de verificar la residència efectiva de les persones sol·licitants de l'informe de coneixement de residència (ICR).

CONSIDERACIONS

1. La naturalesa jurídica de l'informe de coneixement de residència

La Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, estableix a l'article 15 que tota persona que resideix habitualment en un municipi té l'obligació d'inscriure's al padró i, correlativament, que l'ajuntament té el deure d'inscriure-la quan acrediti la seva residència efectiva.

Per la seva banda, la Resolució de 17 de febrer de 2020, per la qual s'aproven les Instruccions tècniques als ajuntaments sobre la gestió del padró municipal, preveu expressament que les persones sense sostre, residents en infrahabitatges o en situacions d'habitatge precari poden ser inscrites al padró sempre que resideixin efectivament al municipi. Aquestes instruccions també habiliten les administracions municipals per dur a terme comprovacions quan hi hagi dubtes sobre la veracitat de les dades declarades, però aquestes comprovacions han de formar part de la instrucció del procediment d'empadronament i no poden constituir un procediment autònom i previ.

En aquest sentit, la Sindicatura de Greuges considera que l'ICR no disposa de cobertura normativa pròpia com a tràmit independent. D'acord amb l'article 1.2 de la Llei 39/2015, només una norma amb rang de llei podria establir tràmits addicionals als previstos en el procediment administratiu comú. No hi ha cap disposició legal que exigeixi l'obtenció prèvia d'un ICR com a condició necessària per poder tramitar una alta padronal.

Conseqüentment, l'ICR hauria de ser considerat únicament un acte de tràmit integrat dins del procediment d'empadronament, impulsat d'ofici per l'Administració quan sigui necessari verificar la residència efectiva de la persona interessada. La seva configuració actual com a filtre previ altera el règim jurídic previst per la normativa padronal i introdueix una barrera administrativa especialment feixuga per a les persones en situació de vulnerabilitat social.

Aquest problema és particularment rellevant en relació amb les persones sense llar, atès que l'ICR s'ha convertit, a la pràctica, en un requisit addicional que retarda l'accés al padró i



condiciona l'exercici de drets bàsics. Des del punt de vista institucional, aquesta exigència constitueix una trava administrativa que no troba suport explícit en l'ordenament jurídic i que pot dificultar injustificadament l'accés als drets associats a la condició de veí o veïna del municipi.

2. La comunicació municipal amb les persones interessades en el tràmit

La comunicació efectiva amb les persones sol·licitants constitueix una garantia essencial del procediment administratiu i és especialment important quan afecta col·lectius en situació de vulnerabilitat social.

Segons la informació municipal, en nombroses fases del procediment de l'ICR s'utilitza l'SMS com a instrument principal de comunicació amb les persones interessades, tant per informar sobre intents de contacte com per comunicar incidències o resultats negatius de les comprovacions efectuades.

Tanmateix, aquesta pràctica presenta limitacions significatives des de la perspectiva de les garanties administratives. En primer lloc, l'SMS no constitueix un mitjà de notificació previst específicament per la normativa reguladora del procediment administratiu comú. La mateixa normativa padronal disposa que, d'acord amb el que estableixen els articles 14.1, 41.1 i 41.6 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), per a les comunicacions i avisos de notificació electrònica es pot sol·licitar l'adreça de correu electrònic quan la persona opti per relacionar-se amb l'Ajuntament a través de mitjans electrònics.

En segon lloc, la realitat de les persones en situació de sensellarisme posa de manifest les dificultats inherents a la dependència excessiva dels telèfons mòbils. Aquest col·lectiu sovint pateix robatoris, pèrdues dels dispositius, canvis freqüents de número de telèfon, manca de cobertura estable o dificultats materials per carregar les bateries. En conseqüència, l'assumpció que la persona es podrà localitzar telefònicament de manera continuada no s'ajusta sempre a la realitat social dels destinataris i destinatàries del procediment.

La situació inicial descrita evidenciava precisament aquesta problemàtica. Les visites de comprovació es feien sense avís previ suficient i es condicionaven a una resposta gairebé immediata de la persona interessada. Aquest plantejament partia implícitament de la premissa que la persona havia de romandre permanentment al mateix indret i disposar d'un telèfon operatiu en tot moment, una expectativa difícilment compatible amb les dinàmiques pròpies de la vida al carrer.

Malgrat que l'Ajuntament ha informat que actualment s'efectuen diversos intents de contacte i que es programen visites noves quan no és possible localitzar inicialment la persona,



persisteixen els interrogants respecte de l'efectivitat real d'aquests mecanismes de comunicació i del coneixement efectiu que les persones afectades tenen de les actuacions administratives que les concerneixen.

Per aquest motiu, la Sindicatura considera que l'SMS hauria de tenir una funció merament complementària. Aquesta solució permetria reforçar les garanties del procediment i reduir el risc que incidències materials pròpies de les situacions d'exclusió social derivin en la pèrdua de drets administratius.

3. El retard en l'emissió de l'ICR i la seva incidència en l'exercici de drets

La tramitació de l'ICR no es pot analitzar únicament des d'una perspectiva organitzativa, sinó que cal analitzar-la també des de la seva incidència directa en l'exercici dels drets de les persones afectades.

El padró municipal constitueix molt més que un registre administratiu. Tal com assenyala la Sindicatura, opera com un veritable metadret que condiciona l'accés a nombrosos drets fonamentals i prestacionals. L'empadronament és imprescindible per accedir, entre d'altres, als serveis sanitaris, educatius i socials, així com per exercir determinats drets de participació política o regularitzar situacions administratives en l'àmbit de l'estrangeria.

Per aquest motiu, qualsevol obstacle administratiu injustificat que dificulti l'accés al padró pot acabar produint una afectació d'aquests drets. Quan la persona no pot empadronar-se dins un termini raonable, es veu privada de l'accés efectiu a prestacions i serveis essencials, una situació especialment greu en el cas de persones que ja es troben en contextos de vulnerabilitat extrema.

L'Ajuntament ha exposat que l'augment sostingut de les sol·licituds i la pressió creixent sobre els equips de verificació han provocat una acumulació significativa d'expedients en tramitació. La Sindicatura reconeix expressament l'esforç que fan els serveis municipals i la complexitat derivada del volum de demandes gestionades.

No obstant això, aquest esforç és insuficient per garantir una resposta adequada a la demanda existent. Les dificultats organitzatives, la manca de recursos o l'increment de càrrega de treball no poden repercutir negativament sobre els drets de la ciutadania. Els problemes estructurals de l'Administració s'han d'afrontar mitjançant el reforç dels recursos humans i materials, una coordinació interna més efectiva i la col·laboració amb els serveis i les entitats especialitzades que treballen habitualment amb persones sense llar.

La normativa padronal estableix un termini màxim de tres mesos per tramitar i resoldre les sol·licituds d'inscripció (apartat 10.11 de les Instruccions tècniques del padró municipal).



Segons la interpretació sostinguda per la Sindicatura, aquest termini ha de computar-se des de la presentació inicial de la sol·licitud i inclou totes les actuacions de comprovació necessàries, entre les quals s'ha d'integrar l'ICR.

Tanmateix, diversos expedients han posat de manifest que els terminis efectius de tramitació han superat reiteradament aquest límit legal. Aquesta situació no és jurídicament neutra, atès que compromet el dret de les persones interessades a obtenir una resolució expressa dins del termini legalment establert i pot comportar conseqüències materials molt greus per a col·lectius especialment vulnerabilitzats.

A més, la utilització de contactes successius o de verificacions reiterades com a condició per acreditar l'arrelament o el vincle amb els serveis socials no pot convertir-se en una exigència afegida que retardi indegudament l'accés al padró. La prevenció del frau és una finalitat legítima, però ha de desenvolupar-se dins dels límits legalment establerts i respectar els principis de proporcionalitat, legalitat i bona administració.

En definitiva, quan les dilacions, els tràmits no previstos normativament o les deficiències de comunicació impedeixen o dificulten de manera sostinguda l'accés al padró, aquestes pràctiques poden transcendir la mera irregularitat procedimental i arribar a afectar drets fonamentals vinculats a la dignitat de la persona, a la igualtat efectiva i a l'accés als drets socials bàsics. Per aquest motiu, cal adequar la tramitació de l'ICR al marc legal vigent i garantir que les dificultats organitzatives no es tradueixin en una restricció de drets per a les persones que més necessiten la protecció de l'Administració.

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 relacionada amb l'exigència i la tramitació del denominat informe de coneixement de residència no s'ajusta a les garanties previstes normativament, fet que pot afectar negativament els drets de les persones interessades.**

Per tot el que s'ha exposat, aquesta Sindicatura ha de reiterar pronunciaments anteriors en el sentit de:

- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que suprimeixi o promogui que s'eliminin 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 es 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".