

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES QUEIXA RELATIVA ALS DRETS D'ACOLLIDA (EMPADRONAMENT)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 13 de desembre de 2023, la ciutadana va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- La ciutadana vivia en una habitació rellogada, i la persona propietària de l'habitatge li impedia l'empadronament. Per aquest motiu va sol·licitar al consistori ser empadronada sense domicili fix.
- El dia 31 d'agost de 2023, a través d'instàncies, va demanar a l'Institut Municipal de Serveis Socials l'Informe de coneixement de residència (ICR) a fi d'empadronar les seves filles, una d'elles menor d'edat.
- En el moment de demanar la intervenció de la Sindicatura de Greuges no havia obtingut cap resposta a les seves instàncies.

Actuacions fetes

Admesa a tràmit la queixa, la Sindicatura va iniciar la instrucció de l'expedient. Va estudiar els fets i la legislació aplicable amb la finalitat de valorar si s'havien aplicat els **principis de bona administració** per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat.

Després d'examinar el contingut de la queixa i la documentació aportada per la persona interessada, es va considerar convenient dirigir-se a la **Tinència d'Alcaldia de Drets Socials, Culturals, Educació i Cicles de Vida** per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 18 de desembre de 2023, es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 11 de març de 2024, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa les actuacions que ha dut a terme l'Ajuntament per atendre la petició de la ciutadana, i exposa breument el circuit municipal per empadronar persones sense domicili fix.

CONSIDERACIONS

1. L'empadronament com a obligació i com a dret de la ciutadania

El padró municipal és el registre administratiu on consten obligatòriament les dades de tots els habitants d'un municipi.

L'article 15 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, disposa:

Tota persona que visqui a Espanya està obligada a inscriure's al padró del municipi on resideixi habitualment. Qui visqui en diversos municipis s'ha d'inscriure únicament en el que habita durant més temps a l'any.

El conjunt de persones inscrites al padró municipal constitueix la població del municipi.

Les persones inscrites al padró municipal són els veïns i veïnes del municipi.

La condició de veí o veïna s'adquireix en el mateix moment de la inscripció al padró.

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

En aquest sentit s'ha pronunciat també la Direcció General per a la Promoció i Defensa dels Drets Humans, que coordina l'estratègia d'empadronament de la Generalitat de Catalunya. Dins les accions que impulsa per donar compliment al marc legal, ha promogut programes de sensibilització i formació sobre el dret a l'empadronament i l'obligació d'empadronar de les administracions.

D'altra banda, 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, al seu punt 3.3:

El padró ha de reflectir el domicili on realment viu cada veí del municipi [...] independentment de les controvèrsies juridicoprivades sobre la titularitat de l'habitatge [...] també de les circumstàncies físiques, higienicosanitàries o d'una altra índole que afectin el domicili. En conseqüència, els infrahabitatges (xaboles, caravanes, coves, etcètera, i fins i tot l'absència total de sostre) poden i han de figurar com a domicilis vàlids al padró.

Per tant, el registre del padró ha de reflectir la realitat de la residència en un municipi, amb independència de les circumstàncies específiques que presentin les persones interessades en el tràmit.

2. La situació concreta plantejada per la persona interessada

Segons informa el consistori, la sol·licitud d'ICR de la ciutadana a fi d'empadronar les seves filles sense domicili fix es va tramitar amb resultat positiu, després de la comprovació de residència que es va dur a terme el 2 de febrer de 2024. Així, actualment, consten empadronades en aquest municipi sota la modalitat de "sense domicili fix".

En aquest punt, hem d'assenyalar, d'una banda, la **superació, en més de dos mesos, dels terminis imposats pel mateix ajuntament** per resoldre l'ICR. De l'altra, el fet que la comprovació de la residència efectiva de les persones interessades es va dur a terme després de la intervenció de la Sindicatura de Greuges.

L'Ajuntament afirma que, d'acord amb la normativa padronal, com a criteri general, les persones han d'estar empadronades al domicili on viuen realment. Les instruccions preveuen la possibilitat de recórrer a un domicili fictici en els supòsits en què les persones no disposin de sostre on resideixi habitualment o disposin d'un habitatge insegur, com és el cas que ens ocupa. Aquesta situació, però, cal comprovar-la i acreditar-la a través de l'ICR abans d'iniciar el tràmit d'empadronament, i convertir l'ICR en un informe preceptiu i vinculant.

En el cas objecte d'estudi, no podem obviar el fet que **una de les persones afectades pel tràmit era menor d'edat**. En aquest punt, convé destacar l'interès superior de l'infant, recollit a la Convenció sobre els drets de l'infant, i que ha de prevaldre per damunt de qualsevol altra consideració. En aquest punt convé recordar que les administracions públiques estan obligades a garantir-ho i a prendre les mesures que calguin per protegir els infants.

Així, doncs, el fet de trigar més de cinc mesos a atendre la petició d'emissió de l'ICR com a requisit per poder empadronar una persona menor, no s'adequa a una actuació garantista des del punt de vista dels drets de l'infant.

3. Naturalesa jurídica de l'Informe de coneixement de residència (ICR)

En aquest punt, creiem convenient analitzar la naturalesa jurídica de l'ICR a parer de la Sindicatura.

D'acord amb el punt 1.9 de les instruccions tècniques, amb caràcter general, sempre que una persona sol·liciti l'alta al padró d'un municipi i aporti els documents necessaris per provar la seva identitat i residència real en aquest, es procedeix a fer-ne la inscripció en el padró sense haver de completar cap més tràmit.

A continuació, el punt 1.10 estableix que, **quan hi ha indicis que facin dubtar que el ciutadà o ciutadana té la residència al municipi, l'Ajuntament ordena els actes de tràmit necessaris per comprovar la veracitat de les dades** consignades a la sol·licitud, i dicta la resolució corresponent.

En el punt 3 de la instrucció tècnica es recullen els casos especials d'empadronament. Aquí, l'apartat 3 es refereix expressament a l'empadronament en infrahabitatges i de persones sense domicili de la manera següent:

Empadronament en infrahabitatges i de persones sense domicili. Com s'ha indicat anteriorment, el padró ha de reflectir el domicili on realment viu cada veí del municipi i, de la mateixa manera que la inscripció padronal és completament independent de les controvèrsies juridicoprivades sobre la titularitat de l'habitatge, ho és també de les circumstàncies físiques, higienicosanitàries o d'una altra índole que afectin el domicili. En conseqüència, els infrahabitatges (xaboles, caravanes, coves, etcètera, i fins i tot l'absència total de sostre) poden i han de figurar com a domicilis vàlids al padró.

Les situacions més extremes poden plantejar el dubte sobre la procedència o no de la seva constància al padró municipal. **El criteri que ha de presidir aquesta decisió ve determinat per la possibilitat o impossibilitat de dirigir a l'empadronat o empadronada una comunicació al domicili que figuri a la seva inscripció.** En cas que sigui raonable esperar que aquesta comunicació arribi a coneixement de la persona destinatària, se l'ha d'empadronar en aquesta adreça.

L'aplicació correcta d'aquest criteri determina, d'una banda, que s'hagi d'acceptar com a domicili qualsevol adreça on visquin efectivament els veïns i veïnes i, de l'altra, que es pugui i s'hagi de recórrer a un "domicili fictici" en els supòsits en què una persona sense sostre resideixi habitualment al municipi i sigui coneguda dels serveis socials corresponents.

Cal connectar aquesta previsió de les instruccions tècniques amb l'article 54.3 del Reial decret 1690/1986, d'11 de juliol, del reglament de població i demarcació territorial de les entitats locals. Aquest article assenyala que la inscripció en **el padró de les persones que resideixin en el municipi sense domicili només es pot dur a terme després que els fets s'hagin posat en coneixement dels serveis socials competents en l'àmbit geogràfic on resideixi la persona afectada.**

Per tant, **de les instruccions tècniques no es desprèn l'obligatorietat de fer un tràmit previ de comprovació**, sinó actes de tràmit de comprovació, com a requisit per demanar empadronar-se sense domicili fix. En aquest sentit, recordem que, d'acord amb l'article 1.2 de la Llei del procediment comú de les administracions públiques

(LPACAP), **només mitjançant llei**, quan resulti eficaç, proporcionat i necessari per a la consecució dels fins propis del procediment, i de manera motivada, **es poden incloure tràmits addicionals** o diferents dels previstos.

En aquest cas, no hi ha cap norma amb rang de llei que estableixi l'obligatorietat de comprovar la veracitat de les dades relatives al domicili on es diu estar empadronat mitjançant un tràmit addicional al de l'empadronament i, per tant, entenem que l'Ajuntament no està habilitat per imposar-lo com a tràmit previ i preceptiu, sense el qual el ciutadà o ciutadana no pugui formalitzar la sol·licitud esmentada d'inscripció padronal sense domicili fix.

Per aquest motiu, aquesta Sindicatura entén que **aquesta pràctica és fruit d'una interpretació municipal restrictiva i desfavorable per a la protecció i la garantia dels drets de les persones més vulnerables**, i contrària a l'esperit de la normativa aplicable en matèria padronal, que pretén que totes les persones es puguin empadronar en el municipi en el qual resideixen.

Així, **qualsevol persona que tingui capacitat d'obrar i sigui titular de drets i obligacions es pot dirigir a l'Administració per exercir personalment aquests drets i obligacions**, tal com determina l'article 3 de la LPACAP. Per tant, qualsevol persona amb aquesta situació pot **presentar davant l'Ajuntament una sol·licitud d'inscripció al padró, amb independència de les circumstàncies d'habitatge en les quals es trobi**. No obstant això, ara per ara, **l'Ajuntament no inclou el tràmit d'empadronament sense domicili fix en el catàleg de tràmits de la seu electrònica**. Val a dir que el tràmit sí que consta a l'Oficina Virtual de Tràmits, tot i que, en realitat, no té entitat pròpia com a tal, sinó que queda subsumit en la tramitació de l'ICR, com exposarem en el punt següent.

Així, doncs, aquesta Sindicatura considera que l'Ajuntament hauria de dur a terme l'acte de tràmit que consistirà a comprovar la residència real i efectiva en el municipi **en el marc de la tramitació del procediment d'empadronament, i no com a acte extraprocedimental**. D'acord amb el que preveuen els arts. 71 i 75 de la LPACAP, aquest tràmit l'ha d'impulsar d'ofici l'òrgan instructor del procediment, a fi de resoldre la sol·licitud d'empadronament sense domicili fix. De manera que és responsabilitat de l'administració instructora, i no de la persona interessada. Això ens porta a **afirmar, un cop més, que es tracta d'un acte de tràmit que no es pot dissociar del procediment iniciat amb la presentació de la sol·licitud d'inscripció padronal sense domicili fix**.

A més, cal tenir en compte que l'ICR és un **acte de tràmit qualificat**, atès que determina la impossibilitat de continuar el procediment (art. 112 de la Llei de procediment administratiu i art. 25.1 de la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa). En la mesura que és un acte administratiu qualificat, l'ICR hauria de

ser susceptible d'impugnació i dotar-se de la protecció jurídica que correspon als actes de tràmit qualificats.

Amb relació, justament, a les **garanties jurídiques del tràmit**, les instruccions tècniques disposen, en els punts 1.11, 1.13 i 1.14 que **el termini per fer els tràmits i la notificació de la resolució és el general de tres mesos. Transcorregut aquest termini, opera el silenci** positiu, i el ciutadà o ciutadana ha de quedar empadronat en el municipi des de la data de la sol·licitud. En els supòsits de denegació de la inscripció, cal una resolució motivada en què se'n facin constar els motius, i és susceptible d'impugnació.

En conseqüència, la Sindicatura entén que **la interposició del tràmit de l'ICR, com a requisit per poder demanar l'empadronament sense domicili fix, pot vulnerar el dret de les persones interessades, com a titulars de drets i interessos legítims, a dirigir-se a l'Administració per promoure un procediment regulat**, que ha de produir uns efectes jurídics determinats i amb plenes garanties.

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 l'Àrea de Drets Socials, Educació, Cultura i Cicles de Vida no ha estat ajustada a dret ni eficaç, ja que les sol·licituds de registre padronal sense domicili fix es condicionen a la tramitació prèvia de l'Informe de coneixement de residència, i aquest s'efectua sense respectar la garantia dels drets de les persones interessades, i superant àmpliament el termini de tres mesos per empadronar, que es disposa a les instruccions tècniques.**

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

Recomanar a l'Àrea de Drets Socials, Educació, Cultura i Cicles de Vida i a la Secretaria General:

- Que, en el catàleg de tràmits de la seu electrònica i en la carta de serveis d'atenció ciutadana, s'incorpori el tràmit de sol·licitud d'empadronament de persones en situació d'infrahabitatge, habitatge insegur o manca de sostre.
- Que en la descripció del tràmit de sol·licitud d'empadronament de persones en situació d'infrahabitatge, habitatge insegur o manca de sostre s'identifiquin els punts en què es pot formalitzar la sol·licitud i, en cas que es presenti per via

presencial, s'informi que aquesta es pot registrar sense necessitat de cita prèvia.

- Que l'òrgan instructor requereixi la sol·licitud de l'ICR a l'Institut Municipal de Serveis Socials, en el marc de la tramitació de la sol·licitud d'empadronament.
- Que s'estudiï l'establiment d'un protocol per a la gestió de les comprovacions de residència amb plenes garanties jurídiques per a les persones que demanen l'empadronament en la modalitat de "sense domicili fix".

Recordar a l'Àrea de Drets Socials, Educació, Cultura i Cicles de Vida i a la Secretaria General

- que el termini per a la resolució de les sol·licituds d'inscripció padronal és de tres mesos i que el silenci administratiu és positiu.

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i s'informarà la persona interessada del seu contingut.