

## RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

### QUEIXA RELATIVA AL DRET D'ACOLLIDA (EMPADRONAMENT)

#### ANTECEDENTS

##### Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 4 d'abril de 2024, la ciutadana, en representació de diverses persones usuàries de l'entitat Coordinadora Obrim Fronteres, va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

Manifestava disconformitat per les dificultats amb les quals es trobaven per poder empadronar persones sense domicili fix a la ciutat de Barcelona.

Explicava que, quan demanaven l'Informe de coneixement de residència (ICR), facilitaven una adreça a efectes de notificació. Algunes de les persones sol·licitants rebien una trucada telefònica per confirmar l'adreça i les seves dades personals, però d'altres no rebien la trucada.

L'entitat, el mes de novembre, havia acompanyat diverses persones per fer el tràmit i, en el moment de dirigir-se a la Sindicatura, havien transcorregut cinc mesos sense haver obtingut l'ICR.

A continuació, facilitava informació sobre sis persones que estaven afectades, i la data de sol·licitud:

- I. D.: 23 de novembre de 2023
- I. A.: 8 de gener de 2024
- L. K.: 23 de novembre de 2023
- D. C.: 13 de novembre de 2023
- F. K.: 23 de novembre de 2023: En aquest cas, després de consultar sobre la tramitació de la seva sol·licitud, l'Ajuntament l'ha informat que no és vàlida i, en aquests moments, ha tornat a fer una segona sol·licitud el 14 de març de 2024
- M. A. E. B.: 27 de novembre de 2023: L'interessat va voler presentar una instància per demanar el certificat d'empadronament per silenci administratiu, i la persona del registre no li va acceptar, justificant-li que estava pendent de comprovació i que havia d'anar a l'Oficina de Prestacions Socials i Econòmiques.

## **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 comissionada d'Acció Social** per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 12 d'abril de 2024 es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

## **Resposta dels òrgans afectats**

El dia 20 de juny de 2024 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa la tramitació donada a les peticions d'ICR objecte d'aquesta queixa.

## **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 en el 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, etc., 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. Els canals d'empadronament a la ciutat de Barcelona**

Segons informa l'Ajuntament, el canal per empadronar persones en situació de precarietat residencial, perquè no disposen de llar o perquè disposen d'un habitatge insegur, cal que acreditin aquesta situació mitjançant l'emissió de l'ICR, que es pot obtenir a través de tres circuits diferenciats:

- Un circuit de tramitació general de ciutat, en què les **persones en situació d'habitatge insegur** presenten la sol·licitud d'ICR a les oficines d'atenció ciutadana (OAC) o a l'Oficina de Prestacions Socials i Econòmiques (OPSE). Les condicions per obtenir l'ICR són que la persona resideixi a Barcelona i, tot i que no hi quedarà empadronada, que pugui acreditar que viu efectivament en l'adreça que consigna en la sol·licitud.

Prèviament a la comprovació presencial, es fa una comprovació telefònica de dades. Dins del circuit de ciutat, el consistori manifesta que no s'han detectat casos de persones que no disposin de telèfon de contacte. Afegeixen que potser es tracta de situacions susceptibles de donar-se en persones sense llar, que es tracten des d'un altre circuit.

En la fase de comprovació telefònica s'arxiven moltes sol·licituds, atès que la persona, davant de l'anunci de la visita de comprovació, manifesta que no resideix a la ciutat. En cas de no ser possible la comprovació telefònica de dades, s'arxiva també la sol·licitud, la qual cosa no impedeix que es reactivi l'expedient en cas que la persona ho demani.

Pel que fa a la posterior comprovació presencial, des del desembre de 2020 s'estan portant a terme per la Direcció de Serveis d'Inspecció. Per tant, un equip completament desvinculat de la Guàrdia Urbana. No és motiu de denegació de l'ICR que el lloc visitat sigui un infrahabitatge i, quan hi ha una barrera idiomàtica en les comprovacions telefòniques del circuit, no es tanca l'expedient, sinó que, segons ens informa l'Ajuntament, es tracta el cas de manera personalitzada.

- Un **circuit específic per a les persones que manifesten que viuen al carrer**, en què es trasllada la situació als equips de serveis socials especialitzats en espai públic perquè confirmin la situació i vinculin la persona als serveis corresponents.

Existeix un circuit de derivació perquè les OAC i l'OPSE derivin als serveis socials d'espai públic les sol·licituds d'ICR en què la persona manifesta que dorm al carrer. Així també poden activar un protocol de comprovació, fer una anàlisi de situació i vincular la persona que viu al carrer als serveis municipals. L'estat de la situació administrativa de la persona no és un obstacle per fer aquesta valoració.

Segons diu l'Ajuntament, quan no se'n pot comprovar la residència s'arxiva la sol·licitud d'ICR i no s'obté l'informe. Actualment, l'arxiu es comunica a través d'SMS.

El consistori indica que, en qualsevol cas, cal tenir en compte que **l'ICR és un informe preceptiu perquè les persones, abans d'iniciar el tràmit d'empadronament SDF, puguin acreditar davant del padró municipal la seva condició de resident a Barcelona**. L'Ajuntament argumenta que l'emissió de l'informe no és una qüestió de naixement, modificació o extinció d'una situació jurídica, o de delimitació de drets i deures, sinó que **es tracta del reconeixement d'una situació de fet i, per tant, l'informe negatiu no requereix una notificació administrativa**.

### **3. La tramitació seguida en els casos objecte d'aquesta queixa**

L'Ajuntament informa a la Sindicatura que totes les persones havien fet constar a les sol·licituds d'ICR la mateixa adreça (carrer de la Reina Amàlia, 3, planta baixa), i manifesta que aquesta adreça no correspon a un habitatge, sinó a la seu de l'Ateneu del Raval, on els serveis d'inspecció de l'Ajuntament han comprovat que no s'hi pernocta.

Segons l'Ajuntament, l'obligatorietat de consignar una adreça a les sol·licituds d'informes d'ICR obeeix al fet que, malgrat que en la modalitat d'empadronament sense domicili fix s'acabi assignant com a adreça d'empadronament un centre o servei municipal, és imprescindible residir a la ciutat i poder acreditar aquesta residència per obtenir l'empadronament. Per aquest motiu, totes les sol·licituds que es reben han de passar una inspecció presencial d'ofici en què es verifica que la persona resideix realment a la ciutat, concretament a l'adreça que es fa constar a la sol·licitud.

L'Ajuntament explica que, en casos de persones que pernocten al carrer, s'ha de fer constar el punt geogràfic on pernocten a fi que els serveis socials puguin seguir el circuit específic de comprovació.

Afegeixen que, atès que **en els casos objecte d'estudi no s'havia acreditat aquesta residència, les sol·licituds han estat arxivades.**

Tal com esmenta la persona promotora d'aquesta queixa, es va incloure l'adreça de l'entitat a efectes de possibles notificacions, atès que des de l'entitat s'estava donant suport i acompanyament a les persones sol·licitants.

Igualment, consta que totes les persones havien consignat un número de telèfon a efectes de comprovació, en canvi, algunes d'elles no havien rebut cap trucada municipal per comprovar la seva situació. Sens dubte, aquesta trucada hauria pogut servir per aclarir la situació de pernoctació.

En canvi, quan l'Ajuntament va detectar l'error en la consigna de l'adreça, no va informar les persones interessades sobre la facultat que tenen d'esmenar la seva sol·licitud.

Aquesta **facultat d'esmena es reconeix a les persones interessades davant l'Administració en els articles 68 i 73 de la LPACAP**, tant a l'inici del procediment quan es detecta un possible error en la sol·licitud d'iniciació del procediment, com respecte d'un procediment ja iniciat de manera fallida, un cop superada la fase d'iniciació.

En qualsevol cas, creiem necessari recordar que **a l'Ajuntament se li exigeix una conducta col·laboradora davant d'una manifestació de voluntat de la persona interessada expressada de manera no clara o incorrecta.** I això per facilitar-li l'exercici dels seus drets.

Tal com acredita la persona promotora de la queixa, l'entitat manté un contacte fluid sobre la situació, concretament, de dues de les persones que demanaven l'ICR que, a més, són ateses pel Servei d'Atenció a Immigrants, Emigrants i Refugiats (SAIER). En les comunicacions mantingudes s'informa a l'OPSE, set mesos després d'haver

demanat l'ICR, dels punts de pernoctació de les persones interessades, als efectes que se'n comprovi la residència.

En canvi, en el moment d'elaborar aquesta resolució, no havien rebut cap notificació ni comunicació en relació amb l'arxiu de les sol·licituds d'ICR.

Ara, les persones que persegueixen l'obtenció de l'ICR es veuran abocades a iniciar de nou el procediment, amb el perjudici que els ocasionarà els excessius terminis de tramitació que utilitza l'Ajuntament per acreditar la situació d'estada a la ciutat. Especialment tractant-se de persones estrangeres que necessiten acreditar la residència a fi de poder regularitzar la seva situació administrativa.

#### **4. Naturalesa jurídica de l'Informe de coneixement de residència (ICR)**

A continuació procedirem a analitzar la naturalesa jurídica d'aquest informe 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 en el padró d'un municipi i porti els documents necessaris per provar la seva identitat i residència real en aquesta població, es procedirà a fer-ne la inscripció en el padró sense haver de completar cap més tràmit.

A continuació, el punt 1.10 estableix que, quan existeixin indicis que facin dubtar que el ciutadà o ciutadana té la residència al municipi, l'Ajuntament ha d'ordenar els actes de tràmit necessaris per comprovar la veracitat de les dades consignades a la sol·licitud, i ha de dictar 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 infrahabitatsges i de persones sense domicili de la manera següent:

Empadronament en infrahabitatsges 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 infrahabitatsges (xaboles, caravanes, coves, etc., 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 podrà 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 ser empadronat 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 diu que està empadronat, mitjançant un tràmit addicional al de l'empadronament.

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 norma d'aplicació en matèria padronal, que pretén que totes les persones puguin empadronar-se en el municipi en el qual resideixen.

Així, **qualsevol persona que tingui capacitat d'obrar i sigui titular de drets i obligacions pot dirigir-se a l'Administració per exercir personalment aquests drets i obligacions**, tal com determina l'article 3 de la LPACAP. Per tant, qualsevol persona en aquesta situació **pot presentar davant de 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.

Així, doncs, aquesta Sindicatura considera que l'Ajuntament hauria de dur a terme l'acte de tràmit que consisteix 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 art. 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 separar del procediment iniciat amb la presentació de la sol·licitud d'inscripció padronal sense domicili fix.**

En relació, justament, amb 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.

## **5. Manca de garanties jurídiques de l'ICR a la ciutat de Barcelona**

Abans d'empadronar les persones en situació d'infrahabitatge o sense llar, l'Ajuntament de Barcelona efectua una comprovació prèvia de la residència real al municipi a través de l'ICR, que disposa d'un formulari de sol·licitud específic.

De la forma en què el consistori tramita l'ICR, creiem necessari destacar alguns aspectes que considerem que tenen una afectació directa en les garanties dels drets de les persones interessades:

- El termini de resolució de l'ICR.
- El lloc de presentació de la sol·licitud de l'ICR.
- El procediment de comprovació.
- El sentit del silenci administratiu.

Pel que fa al **termini de resolució de l'ICR**, segons s'informa la ciutadania, el termini màxim per resoldre la petició és de tres mesos, que començaran a comptar des del dia següent a la sol·licitud de l'informe.

Ara bé, de la informació que el consistori ha traslladat a la Sindicatura, **aquests terminis no s'estan garantint**. Aquesta situació també es desprèn de queixes recents que ha rebut aquesta institució, com la que és objecte d'estudi, segons la qual diverses sol·licituds d'ICR efectuades al novembre del 2023 no havien obtingut cap



resposta municipal en el moment de dirigir-se a la Sindicatura. Arran d'altres queixes estudiades, **podem dir que gairebé s'està duplicant el termini fixat pel mateix Ajuntament per a l'emissió de l'ICR.**

Una vegada obtingut l'ICR, tindrà una vigència de tres mesos. Dins d'aquest termini cal que la persona interessada presenti la sol·licitud d'empadronament, cosa que ha de fer en qualsevol de les OAC, **amb cita prèvia**, tenint en compte que actualment es tarda entre dues i tres setmanes a obtenir una cita. En aquest punt, tal com ha expressat aquesta Sindicatura en diverses ocasions, **convé recordar que la ciutadania pot dirigir-se a qualsevol OAC per registrar documentació adreçada a l'Ajuntament sense cita prèvia.** Aquesta possibilitat, però, no queda reflectida en la informació que es facilita a l'Oficina Virtual de Tràmits municipals, en relació amb la tramitació de l'empadronament SDF.

A partir del moment de la presentació de l'ICR i la sol·licitud formal d'empadronament, l'Ajuntament disposa d'un termini de tres mesos més per inscriure la persona en el registre del padró, tal com disposen les instruccions tècniques.

Això suposa que el circuit dissenyat per l'Ajuntament per empadronar persones sense domicili fix dilata clarament els terminis previstos a la normativa específica que regeix el procediment d'inscripció padronal. Recordem que la instrucció tècnica fixa **tres mesos perquè els ajuntaments puguin dur a terme el tràmit padronal i notificar la resolució d'inscripció en el padró.** Per tant, tres mesos és el termini màxim per resoldre el procediment, amb indiferència de la casuística en la qual s'empadroni la persona.

Quant al **lloc de presentació de la sol·licitud de l'ICR**, segons la informació facilitada pel consistori, l'ICR es pot sol·licitar en qualsevol OAC i en l'OPSE. No obstant això, aquesta informació no apareix de manera clara i senzilla a l'Oficina Virtual de Tràmits municipal, on cal clicar en cadascuna de les dues opcions que apareixen en un desplegable per poder visualitzar els diferents punts de presentació de la sol·licitud.

Així mateix, és important assenyalar que, durant els mesos d'agost i setembre del 2023, **la Sindicatura va poder comprovar com l'OPSE no recollia les peticions d'ICR** quan les persones en situació de sensellarisme no concretaven una adreça. En aquests casos, es derivava la persona sol·licitant a demanar una cita amb el Servei d'Inserció Social (SIS) o amb el Servei d'Atenció a Immigrants, Emigrants i Refugiats (SAIER), segons fos el cas.

En aquest punt, creiem que és necessari recordar que la restricció de les opcions de presentació d'escrits i sol·licituds per part de la ciutadania contingudes a l'art. 16.4 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les

administracions públiques (LPACAP), debilitaria les garanties dels drets de la ciutadania.

Això no obstant, **ens consta que en aquests moments s'estan admetent les sol·licituds d'ICR** de persones sense llar tant a les OAC com a l'OPSE.

En relació amb el **procés de comprovació**, l'Ajuntament diferencia entre la comprovació que es fa en una situació d'infrahabitatge i la que es duu a terme en situacions de sensellarisme. En el primer cas, la comprovació l'efectua el personal de la Direcció de Serveis d'Inspecció que, abans de fer la visita, fa trucades de comprovació per verificar les dades de contacte. En el segon cas, la comprovació es fa mitjançant els Serveis d'Atenció Social al Sensellarisme a l'Espai Públic (SASSEP). Tot i això, **l'informe municipal no concreta els protocols que s'utilitzen en diferents casos.**

Concretament, pel que fa a les persones en situació de carrer, caldrà tenir present que, tot i que poden pernoctar en un espai públic més o menys determinat, ateses les circumstàncies, i a l'efecte de localització, és possible que durant el dia es desplacin a llocs diferents a fi d'atendre les seves necessitats bàsiques, com ara l'alimentació o la higiene.

A més, segons informa el consistori, una vegada localitzades les persones interessades, el SASSEP les vincularà als serveis socials corresponents. En aquest punt no podem passar per alt que, segons informa l'Ajuntament, durant l'any 2023, **el termini mitjà d'obtenció de cita prèvia** al SAIER era de 50 dies naturals, i el del SIS era de 45 dies naturals. Per tant, hem d'entendre que, tot i que el SASSEP hagi constatat la situació de carrer, ho derivarà al servei municipal corresponent, que és el que té la potestat d'emetre l'ICR. És indubtable que aquest circuit dilata encara més els terminis per poder accedir a la inscripció padronal.

Volem manifestar que moltes de les queixes que s'han anat dirigint a la Sindicatura feien referència a la **manca d'actuació municipal comprovadora de la situació d'infrahabitatge o de sensellarisme** de les persones sol·licitants de l'ICR, així com a la denegació, gairebé sistemàtica, de l'ICR a pesar d'incloure un número de telèfon de contacte en les sol·licituds. En alguns casos, aquest número de contacte corresponia a les entitats socials que atendien les persones sol·licitants. Aquestes entitats manifestaven a la Sindicatura haver rebut un SMS comunicant la impossibilitat de comprovació de la residència i informant sobre el tancament de l'expedient, sense que en el telèfon inclòs en la sol·licitud constés cap registre de trucada.

Un altre aspecte a tenir en compte és el fet que un gruix important d'aquestes sol·licituds corresponen a persones nouvingudes, com és el cas objecte d'estudi. En aquests casos **no podem obviar la barrera idiomàtica** que suposa completar aquest tràmit. Davant d'això, l'Ajuntament manifesta que té prevista aquesta dificultat en les

comprovacions telefòniques del circuit, i assegura que en cap cas es tanca l'expedient, sinó que es tracta el cas de manera personalitzada. Ara bé, tampoc no concreta en què consisteix aquest tractament específic.

Des de la Sindicatura, atesa la informació facilitada per les entitats socials i per persones afectades pel que fa a les comprovacions de residència, **creiem del tot necessària l'aplicació de protocols de comprovació de residència clars i dotats de les garanties necessàries per assegurar que es respecten els drets de les persones en situació de vulnerabilitat.**

Una altra qüestió a destacar és **el sentit del silenci administratiu** en la tramitació de l'ICR. En aquesta qüestió també hi ha contradiccions entre la informació que l'Ajuntament ha dirigit a la Sindicatura i la que consta en l'Oficina Virtual de Tràmits. Segons assenyala el consistori, en l'emissió d'un informe sobre una situació de fet, com és l'ICR, no es pot entendre produït el silenci administratiu. Tot i això, segons la informació que consta al web, en cas de no rebre una resposta dins dels tres mesos posteriors a la sol·licitud, **es considerarà desestimada per silenci administratiu.**

Tal com assenyala la jurisprudència del Tribunal Suprem (Sentència 1049/2023, de 19 de juliol de 2023), **en un informe sobre una situació de fet**, com podria ser l'ICR, **no pot operar el silenci administratiu.** D'altra manera, equivaldria a admetre que l'Administració, amb la seva inactivitat, pot forçar el o la particular a iniciar un recurs contenciós administratiu amb l'única finalitat de destruir una presumpció legal sobre una situació de fet. És a dir, es tractaria d'un procés judicial en el qual no es discutiria sobre drets o deures, sinó únicament sobre la determinació d'un fet.

A això hem d'afegir la manera que utilitza el consistori per comunicar el resultat negatiu de la comprovació de la residència a les persones sol·licitants de l'ICR. Aquesta comunicació es fa a través d'un SMS al mòbil indicat en el full de sol·licitud. Sens dubte, aquesta fórmula no ofereix cap garantia jurídica a la persona interessada en la mesura que, com a tràmit extern a un procediment administratiu, no està associat a una notificació a la qual la persona interessada pugui oposar-se a través de la presentació de recursos administratius.

En aquest apartat podem concloure que, ara per ara, el procediment previst per a **l'obtenció de l'ICR està mancat de les garanties jurídiques** dissenyades en el nostre ordenament jurídic per oferir la protecció dels drets de les persones en situació de vulnerabilitat. Alhora, obstrueix l'exercici del dret i l'obligació de les persones interessades a sol·licitar la seva inscripció en el padró. Convé recordar que la protecció d'aquest col·lectiu és un deure bàsic dels poders públics, imposat per l'Estat social i de dret proclamat per la Constitució espanyola.

## 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 la comissionada d'Acció Social no s'ajusta a dret pel que fa a la tramitació de l'empadronament sense domicili fix, ja que es condiona a la tramitació prèvia de l'Informe de coneixement de residència, i això s'efectua sense respectar la garantia dels drets de les persones interessades.**

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

- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que es notifiqui la situació actual de la tramitació a les persones sol·licitants de l'Informe de coneixement de residència objecte d'aquesta queixa.
- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** 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.
- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** 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 on es pot formalitzar la sol·licitud i, en el cas de la presentació per via presencial, s'informi que aquesta es pot registrar sense necessitat de cita prèvia.
- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que l'òrgan instructor requereixi la sol·licitud de l'Informe de coneixement de residència a l'Institut Municipal de Serveis Socials, en el marc de la tramitació de la sol·licitud d'empadronament.
- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** 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 sense domicili fix.

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.