

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

QUEIXA RELATIVA AL DRET A L'EMPADRONAMENT

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 22 de maig de 2024, Entitats Catalanes d'Acció Social (ECAS) va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- ECAS és una federació que agrupa 125 entitats socials que treballen a Catalunya acompanyant col·lectius en situació o risc d'exclusió social, 72 de les quals treballen a la ciutat de Barcelona.
- D'aquestes 72, n'hi ha 5 que, seguint les instruccions establertes per l'Ajuntament, fa anys que tramitaven empadronaments col·lectius a la seva seu social, sense que hi hagués pernoctació. Empadronaven amb aquesta modalitat persones que no tenen domicili i que eren conegudes i estaven acompanyades per les entitats Arrels Fundació, Assís, Associació Salut i Família, ABD, Hospital de Campanya de Santa Anna.
- El criteri perquè una entitat pogués utilitzar la figura de l'empadronament col·lectiu era l'adreça a efectes de notificacions. La instrucció municipal establia que la persona se l'havia d'empadronar en el lloc on es considerés més garantit que li arribessin les notificacions. Durant molts anys l'Ajuntament havia valorat que aquestes entitats garantien millor la notificació a la ciutadania.
- A les cinc entitats afectades, l'Ajuntament els havia comunicat que a principis del mes de juny del 2024 iniciaria els expedients de baixa padronal de les persones empadronades a la seva seu.
- Així mateix, informava que són les persones empadronades fins ara a la seu de l'entitat que haurien de tramitar de nou l'empadronament indicant la seva adreça al més aviat possible. Entre aquestes persones n'hi havia moltes que no disposaven d'un domicili i, llavors, l'única opció que hi havia era la d'empadronament sense domicili fix.

- Segons informacions facilitades pel consistori, aquella decisió municipal afectaria unes 1.700 persones. A més, l'Ajuntament s'havia negat a facilitar a les entitats la relació de persones empadronades en les seves seus.
- Els perfils de persones que acompanyaven les entitats afectades per aquesta mesura tenien en comú que es trobaven en situació d'extrema vulnerabilitat.
- Reflexionaven que, tenint en compte l'existència de diferents espais de diàleg entre les entitats i l'Ajuntament, i que la via d'empadronament col·lectiu sense pernocta limitada a un conjunt reduït d'entitats que acompanyaven persones que presentaven greus dificultats per accedir a les vies d'empadronament ordinari, consideraven que un canvi de situació amb un impacte tant important com aquest, hauria fet necessari un procés de treball conjunt, reflexionat i consensuat, pensat des de la garantia dels drets i amb la mirada posada en el fi que cap veïna ni veí quedés exposat a l'extrema vulnerabilitat que comportava no estar empadronat.
- A continuació, aportaven una sèrie de propostes per traslladar-les al consistori amb la finalitat que no s'apliqués aquesta mesura. Demanaven que qualsevol canvi o modificació del procés d'empadronament a Barcelona es fes a partir d'un diàleg ordenat i transparent i de l'escolta activa de les entitats socials de la ciutat i les seves federatives.

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 l'**Àrea de Drets Socials, Salut, Cooperació i Comunitat** per tal de conèixer les intervencions fetes en relació amb la queixa presentada.

El dia 28 de maig 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 25 de juliol de 2024, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa la impossibilitat de continuar practicant aquest tipus d'empadronament quan no hi ha residència efectiva.

CONSIDERACIONS

El Padró municipal és el registre administratiu que ofereix una radiografia de la població del municipi, i serveix d'instrument per a la planificació de serveis i polítiques públiques. La ciutadania té el dret subjectiu de ser-hi inscrita si compleix els requisits legals. **La inscripció padronal atorga l'estatus de veïnatge, i es podria qualificar com a metadret**, ja que és la porta d'accés al gaudi d'un altre conjunt de drets com el de l'atenció sanitària, l'educació i altres drets que poden tenir un contingut econòmic per a les persones en situació de vulnerabilitat, com ara el dret a percebre la renda mínima garantida (RMG) o una pensió no contributiva (PNC).

1. El principi de residència efectiva

D'acord amb el què disposa la Resolució de 29 d'abril de 2020, de la Sotssecretaria, per la qual es publica la resolució de 17 de febrer de 2020, de la Presidència de l'Institut Nacional d'Estadística i de la Direcció General de Cooperació Autònoma i Local, i per la qual es dicten instruccions tècniques als Ajuntaments sobre la gestió del padró municipal (instruccions tècniques), **el padró ha de reflectir el domicili on realment viu cada veí i veïna d'un municipi**.

L'Institut Nacional d'Estadística defineix la residència habitual segons el padró com "el lloc en què una persona passa normalment el període diari de descans, independentment de les absències temporals amb finalitat d'oci, vacances, visites a amigats o parents, negocis, tractament mèdic o pelegrinatge religiós" (Reglament CE núm. 763/2008 del Parlament Europeu i del Consell de 9 de juliol de 2008, relatiu als censos de població i habitatge).

En consonància, el mateix apartat 1 de les instruccions tècniques fixa el **principi de residència efectiva** quan estableix que tota persona que visqui a Espanya està obligada a inscriure's en el padró del municipi on resideixi habitualment. Aquesta mateixa previsió també apareix continguda a l'art. 54.1 del Reial decret 1690/1986, d'11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de població i demarcació territorial de les entitats locals.

Pel que fa a l'actuació municipal de gestió del padró, la norma fonamental que l'ha de presidir és la continguda en la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, segons la qual:

Art. 17.2:

Els ajuntaments realitzaran les actuacions i operacions necessàries per mantenir actualitzats els seus padrons, de manera que les dades contingudes en ells concordin amb la realitat.

Si un ajuntament no dugués a terme aquestes actuacions, l'Institut Nacional d'Estadística, amb un informe previ del Consell d'Empadronament, podria requerir-lo prèviament concretant la inactivitat, i si es rebutgés, sense perjudici dels recursos jurisdiccionals que siguin procedents, podria acudir a l'execució substitutòria prevista a l'article 60 de la present llei.

1. El criteri municipal de practicar empadronaments col·lectius en seus d'entitats

L'empadronament en establiment col·lectiu està previst a l'apartat 3.2 de les instruccions tècniques, que l'inclou com un cas especial d'empadronament:

Quan l'alta es produeix en un establiment col·lectiu (residències, convents, etc.) l'autorització ha de ser subscripta per la persona que ostenti la direcció de l'establiment. En aquests casos cal fer constar en l'apartat "tipus d'habitatge" del full padronal la menció "col·lectiu". En la resta de supòsits, el tipus d'habitatge és "familiar".

Així, tal com apunta el consistori, **l'empadronament col·lectiu no desvirtua en cap cas el principi de residència efectiva** sobre el qual pivota el padró com a registre públic. D'aquesta manera, les persones que consten empadronades en un domicili col·lectiu ho estan perquè compleixen el requisit de pernocta en aquest tipus d'establiments.

Ara bé, tot i el marc jurídic referenciat, i coneixent la manca del requisit de pernoctació, **l'Ajuntament de Barcelona fa uns anys va acordar practicar aquest tipus d'inscripció padronal en les seus d'algunes entitats que treballen amb persones vulnerabilitzades**. Concretament a set entitats de la ciutat, entre les quals es troben cinc entitats integrades en l'ECAS.

Aquest criteri municipal, com no podia ser d'altra manera, va generar **confiança legítima a les entitats** alhora que els facilitava el seguiment i l'atenció a les persones usuàries. En aquests moments hi ha al voltant de 1.700 persones empadronades en seus d'entitats socials.

Recentment, però, el consistori ha modificat el criteri i ha anunciat a les entitats la decisió de donar de baixa l'adreça de les seves seus com a residències col·lectives. A partir d'aquest moment s'ha bloquejat la possibilitat de tramitar noves altes padronals en les seus de les entitats.

Aquestes entitats coincideixen a manifestar que l'anunci municipal es va fer sense que es facilités un espai de diàleg i d'escolta activa per exposar amb transparència com s'implementaria aquesta mesura, com es garantirien els drets de les persones usuàries que constaven empadronades i la seva continuïtat registral, la possibilitat de fer la tramitació amb la participació de les entitats, o atendre altres dubtes que se'ls van generar amb motiu de l'anunci.

La Sindicatura pot compartir amb l'Ajuntament la manca de cobertura jurídica d'aquest tipus d'empadronament quan no hi ha pernoctació i, per tant, no s'ajusta al principi de residència efectiva. Ara bé, no comparteix la forma com s'ha procedit per comunicar-ho a les entitats, ni l'opció adoptada inicialment pel consistori: tramitar la baixa d'ofici imminent de les persones empadronades i empadronar-les sense domicili fix (SDF). I això sense contrastar amb les entitats l'actualització de les dades de les persones usuàries que constaven empadronades en les seves seus. Es tracta d'una informació de la qual només disposa l'Ajuntament; si bé, darrerament ens consta que s'ha comunicat a les entitats la possibilitat de demanar la cessió d'aquesta informació.

No podem perdre de vista la situació d'extrema vulnerabilitat que pateixen moltes de les persones inscrites en les seus d'entitats, i la situació en què quedarien si se'ls restringeix el dret al padró, tenint en compte que el padró és la porta d'accés al reconeixement de la ciutadania i el consegüent accés als serveis bàsics.

Tampoc podem deixar de banda la destacable tasca que fan aquestes entitats, que col·laboren amb l'Administració i la supleixen en l'atenció a persones vulnerabilitzades i que, per tant, mereixen una atenció municipal destacada.

Una altra qüestió no menys important és el **tractament que rebran les noves persones usuàries d'aquestes entitats que no estiguin empadronades en la ciutat**, pel que fa a facilitar-los l'empadronament perquè puguin accedir als seus drets. Aquesta situació cal abordar-la a través del diàleg entre el consistori i les entitats, per procurar una tramitació àgil i efectiva.

L'Ajuntament manifesta a aquesta institució que es continua oferint, a banda de tots els recursos existents per a l'acompanyament i la tramitació de l'empadronament, un canal de comunicació perquè les entitats puguin informar d'incidències o situacions complexes i identificar com abordar-les.

2. Alternatives a la baixa padronal de les persones inscrites en seus d'entitats socials

El Reglament de població i demarcació territorial de les entitats locals preveu les situacions de baixa d'ofici per inscripció indeguda:

Article 72. Normes de conducta:

Els Ajuntaments han de donar de baixa d'ofici, per inscripció indeguda, les persones que figurin empadronades incomplint els requisits establerts a l'article 54 d'aquest Reglament, una vegada comprovada aquesta circumstància en l'expedient corresponent en què es s'ha de donar audiència a la persona interessada. Aquesta persona ha de comunicar el municipi o país on viu habitualment i sol·licitar, per escrit, l'alta al padró municipal o al Registre de matrícula de l'oficina o secció consular corresponent. Aquesta sol·licitud l'ha de tramitar l'Ajuntament que acordi la baixa d'ofici.

Si l'interessat no manifesta expressament la seva conformitat amb la baixa, només es pot dur a terme amb l'informe favorable del Consell d'Empadronament.

Sota l'emparament d'aquesta norma, l'Ajuntament va comunicar a les entitats l'inici de la tramitació de baixa d'ofici de les persones empadronades en la modalitat col·lectiva en les seves entitats. A continuació, segons manifesta l'entitat promotora d'aquesta queixa, s'oferia la tramitació d'un empadronament SDF.

Aquesta modalitat d'empadronament té un procediment poc àgil i amb uns dèficits de garanties que en el seu moment ja els va exposar la Sindicatura de Greuges en el marc de la resolució https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/202405_Drets-dacollida_dificultats-per-tramitar-IIICR-necessari-per-poder-sollicitar-lempadronament-sense-domicili-fix.pdf

Aquest escenari va generar una alarma a les entitats, que van demanar la intervenció d'aquesta institució i van instar al diàleg amb el consistori.

Com a resultat d'aquestes actuacions, segons informacions traslladades a aquesta Sindicatura, sembla que s'ha mantingut contactes amb el consistori i les entitats, de manera individualitzada, per definir conjuntament com canalitzar les persones encara empadronades cap a la figura d'empadronament escaient.

Ara bé, la Sindicatura entén que **cal habilitar un espai conjunt amb totes les entitats afectades per la qüestió**, a fi d'abordar-la de manera conjunta amb el consistori, i trobar la millor solució que garanteixi el dret a l'empadronament de totes les persones que resideixen a la ciutat, amb independència de les seves característiques i situacions específiques. Sembla que aquesta ha estat una de les peticions que s'han dirigit al consistori, però que, fins a aquest moment, no s'ha atès.

Segons ens consta, el dia 30 de juliol d'enguany, l'Ajuntament va dirigir un escrit a les entitats comunicant una suspensió temporal de la tramitació de les baixes padronals fins a l'1 de febrer de 2025. En el comunicat detallaven els canals d'empadronament en funció de les diferents casuístiques de pernoctació en les quals es podien trobar les persones usuàries de les entitats: disposar d'habitatge; no disposar-ne però seguir algun pla d'atenció social municipal, o no disposar d'habitatge i no seguir cap pla d'atenció social. En aquest darrer cas, s'informava que les persones interessades haurien de sol·licitar l'Informe de coneixement de residència (ICR) previ a la tramitació de l'empadronament SDF.

L'Ajuntament disposa de la informació relativa a les persones que consten empadronades en les seus de les entitats i que no atenen els serveis municipals. Precisament, aquest segment és el que pot comportar més dificultats en la tramitació de l'empadronament SDF, i correspon a l'Ajuntament acompanyar i facilitar els recursos necessaris per tramitar l'empadronament. Atès el volum de persones

afectades, aquesta tasca d'acompanyament no es pot derivar del tot a les entitats, ja que no tenen suficient capacitat per assumir-la.

Al parer de la Sindicatura, a fi d'oferir la màxima garantia de drets a les persones que en puguin resultar afectades, **cal assegurar-ne la continuïtat d'empadronament i, sempre que sigui possible, evitar la tramitació de baixes padronals**, tenint en compte que aquesta situació col·locaria les persones afectades en una situació de manca d'empadronament, amb les conseqüències que se'n poden derivar: per exemple, això pot arribar a comportar la suspensió o extinció de la RMG, així com limitacions per poder accedir a PNC, que, de ben segur, n'agreujarien la situació de vulnerabilitat.

En aquest punt volem assenyalar que, tal com indica la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, **en el cas que durant la tramitació de la baixa d'ofici l'Ajuntament conegui la nova direcció en el municipi de la persona afectada, cal reconduir el tràmit a un canvi de domicili** del ciutadà o ciutadana, que posaria fi a l'expedient de baixa d'ofici. Aquesta solució, sens dubte, permetria la continuïtat de la situació d'empadronament.

Per això **resulta fonamental que, durant el temps de suspensió de la tramitació de les baixes padronals anunciat pel consistori, es faci un treball coordinat entre els serveis municipals i les entitats socials afectades per aquesta mesura**, ja que aquestes entitats poden aportar molta informació sobre la situació de pernoctació de les seves persones usuàries i, especialment, d'aquelles que no estiguin sent ateses pels serveis socials municipals. Una actuació d'aquest tipus hauria de facilitar l'ICR de manera àgil i permetre la tramitació d'un canvi de domicili en una adreça fictícia abans d'iniciar o que finalitzi l'expedient de baixa padronal, si és que ja s'hagués iniciat.

3. La pràctica de les notificacions a les persones empadronades sense domicili fix

Una de les qüestions que plantegen les entitats és que la modalitat d'empadronament col·lectiu en les seves seves garanteix la recepció de notificacions que poguessin anar dirigides a les persones usuàries.

Convé recordar que les administracions notifiquen a les persones interessades afectacions dels seus drets i interessos i, per tant, cal garantir la recepció d'aquestes notificacions. D'acord amb el que disposa l'article 41 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, les notificacions seran vàlides sempre que permetin tenir constància del seu enviament o posada a disposició, i de la recepció o accés per part de la persona interessada al contingut íntegre.

Si es dificulta l'accés a les notificacions, es poden donar situacions no desitjades i que impedeixen la defensa dels drets de les persones interessades, per exemple, en el cas de persones que hagin de fer tràmits de renovació o confirmació de la situació d'empadronament. En aquests casos, si no es garanteix la notificació, el resultat seria la baixa padronal, amb les conseqüències que això implica.

L'apartat 3.3 de les instruccions tècniques assenyala que una de les condicions per tal que es pugui donar l'empadronament sense domicili fix és que els Serveis Socials indiquin l'adreça que ha de constar a la inscripció padronal i es comprometin a intentar la pràctica de la notificació quan en l'esmentada adreça es rebí una comunicació procedent d'alguna Administració pública.

Precisament, amb motiu de la tramitació d'altres queixes, s'ha pogut constatar l'existència de dèficits en la garantia de notificació de les persones empadronades en seus municipals. Això és degut a l'alt nombre de persones empadronades, que dificulta que els serveis socials puguin assegurar-ne el lliurament a les persones destinatària.

Davant d'aquesta situació, el Síndic de Greuges de Catalunya ja va demanar a l'Ajuntament de Barcelona que s'implementés un protocol que permetés deixar constància dels intents de localització i del lliurament de la correspondència i de les notificacions a les persones destinatàries que hi estan empadronades, així com de les devolucions i de la destrucció que es faci dels avisos de correus que van a nom d'aquestes persones.

A fi de reforçar la garantia de les persones interessades empadronades en seus socials municipals, seria convenient que, en el moment de l'empadronament en la modalitat sense domicili fix, s'informés adequadament sobre la gestió de les seves notificacions, així com la possibilitat de designar una adreça diferent als efectes de rebre-les. Tanmateix, hauria de ser possible que, des del centre social que atén la correspondència, es comunicui a través de SMS a les persones interessades la recepció de notificacions o d'altra tipus de correspondència, a fi que en tinguin coneixement.

4. CONCLUSIONS

- El registre del padró està presidit pel principi de residència efectiva, el que significa que tota persona que visqui a Espanya està obligada a inscriure's en el padró del municipi on resideix habitualment. Aquest principi implica que les persones s'han d'empadronar en el lloc de pernocta. La normativa del padró permet empadronar-se en establiments col·lectius com un cas especial d'empadronament (residències, convents, etc.), sempre que hi hagi pernoctació.

- Malgrat no complir el requisit de pernocta, l'Ajuntament va decidir declarar com a establiments col·lectius les seues d'una sèrie d'entitats, a efectes d'empadronar les persones usuàries, majoritàriament vulnerabilitzades. Ara ha modificat el criteri i ha comunicat a les entitats afectades la baixa de les seves seues com a establiments col·lectius i la baixa padronal de totes les persones empadronades, aproximadament 1.700.
- L'Ajuntament va comunicar a les entitats afectades l'aplicació immediata del nou criteri d'empadronament, sense oferir un espai previ de diàleg conjunt i de treball coordinat entre entitats i Ajuntament a fi de garantir el dret a l'empadronament de les persones que constaven en aquella modalitat en les seues de les entitats.
- A les persones empadronades en seues d'entitats socials que no tinguin un seguiment per part dels serveis municipals se'ls ofereix la tramitació de l'empadronament sense domicili fix. Una tramitació poc àgil i amb dèficits de garanties.
- La Sindicatura entén que en el trànsit a una nova figura d'empadronament, cal garantir la continuïtat d'empadronament de les persones afectades per aquesta mesura. Per tant, caldrà un treball conjunt i coordinat entre el consistori i les entitats.
- És necessari implementar mecanismes que garanteixin que les persones empadronades sense domicili fix puguin conèixer i rebre les notificacions que els adrecen les diferents administracions públiques.

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, Salut, Cooperació i Comunitat no ha estat adequada pel que fa a la comunicació a les entitats afectades sobre el canvi de criteri en l'empadronament en establiments col·lectius, així com pel que fa a la manca prèvia de diàleg amb les entitats per buscar solucions que garanteixin el dret d'empadronament de les persones afectades per la mesura municipal.**

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

- **Recomanar a l'Àrea de Drets Socials, Salut, Cooperació i Comunitat** que treballi amb les entitats socials afectades per la baixa de les seves adreces

com a establiments col·lectius, i creï així un espai de diàleg conjunt on participin totes, amb la finalitat de cercar les solucions més encertades per garantir el dret de les persones perjudicades.

- **Recomanar a l'Àrea de Drets Socials, Salut, Cooperació i Comunitat** que posi tots els mitjans necessaris per fer un acompanyament a l'empadronament de les persones afectades per aquesta mesura que no estan rebent atenció social per part del consistori.
- **Recomanar a l'Àrea de Drets Socials, Salut, Cooperació i Comunitat** que, en la regularització de la situació padronal, s'implementin les mesures més idònies per assegurar la continuïtat de l'empadronament de les persones afectades, i s'eviti la tramitació de baixes padronals i la posterior tramitació d'empadronament sense domicili fix.
- **Recomanar a l'Àrea de Drets Socials, Salut, Cooperació i Comunitat** que de cara a noves persones usuàries de les entitats socials que no estiguin registrades en el padró municipal, es consensuïn fórmules que permetin un tràmit àgil i efectiu de l'empadronament.
- **Recomanar a l'Àrea de Drets Socials, Salut, Cooperació i Comunitat** que se cerquin mecanismes que garanteixin que les persones empadronades sense domicili fix tinguin coneixement de la recepció de notificacions i correspondència.

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.