



EL DRET A **SER EMPADRONAT** I LA **BONA ADMINISTRACIÓ**

LEGALITAT, POLÍTIQUES PÚBLIQUES I BONES PRÀCTIQUES

RESUM EXECUTIU



FÒRUM DE
SÍNDICS I SÍNDIQUES
DEFENSORS I DEFENSORES
LOCALS DE CATALUNYA



© 2021 Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya
(FòrumSD)

www.sindicatureslocals.cat
forumsd@forumsd.cat

Edició

Essabedé Comunicació SCP (www.essabede.cat)

Il·lustracions

Ruth Hernández (www.ruthilustracion.com)



EL DRET A **SER EMPADRONAT** I LA **BONA ADMINISTRACIÓ**

Resum executiu de la segona edició de la monografia escrita per **Juli Ponce** i **Amaya Orio** i publicada pel FòrumSD (novembre 2021).

COM INTERPRETAR LA NORMATIVA DEL PADRÓ

Impedir o posar obstacles a l'empadronament de les persones al municipi on resideixen no només és dificultar l'exercici de drets i obligacions, sinó que **pot obstaculitzar drets fonamentals**, especialment en col·lectius vulnerables.

Per això, s'imposa una interpretació i aplicació de la legislació d'empadronament —especialment en aquells àmbits on hi ha un marge de valoració en mans municipals— guiada i limitada per diversos principis generals del Dret:

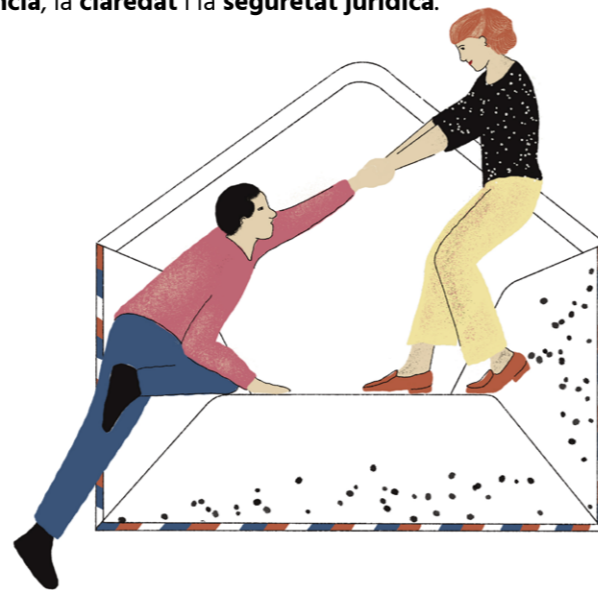
- En cas de dubte, la interpretació de la normativa per part de les administracions en relació al padró haurà de ser **a favor del dret a ser empadronat**.
- La interpretació administrativa de la normativa ha de ser sempre **a favor de la continuació del procediment administratiu** d'empadronament i evitar convertir-lo en una carrera d'obstacles per a la persona sol·licitant.
- El gestor públic del padró ha d'actuar sempre **aplicant el principi d'equitat**.

Les sindicatures, al supervisar l'activitat municipal, poden utilitzar aquests tres importants principis jurídics per controlar-la i recordar la seva necessitat al decisor administratiu. A més, cal remarcar que ens trobem davant d'un dret de les persones i que l'activitat administrativa ha de desenvolupar-se d'acord amb les **obligacions jurídiques de deguda diligència, deguda cura i bona administració**.

Cap instrucció política adreçada a l'administració, formalment o informalment, pot utilitzar el padró per a finalitats diferents a les establertes en l'ordenament jurídic (com ara, per exemple, per reaccionar contra ocupants il·legals de pisos o reduir l'empadronament de persones estrangeres).

El decisor públic en relació al padró no només ha de respectar i aplicar els principis generals del Dret i la normativa sinó que ho ha de fer respectant les **obligacions jurídiques derivades del dret del sol·licitant a una bona administració** en la tramitació de la seva sol·licitud.

El dret a una bona administració exigeix que l'activitat administrativa sigui **àgil, ràpida i apropiada** (especialment quan afecta drets humans fonamentals), duta a terme amb la major cura i mitjançant procediments que permetin la **transparència, la claredat i la seguretat jurídica**.



QUÈ ÉS EL PADRÓ?

El padró municipal és un **registre administratiu que permet comptabilitzar i situar les persones que viuen habitualment en un municipi**. Els certificats que s'emeten de conformitat amb les dades que consten al padró tenen la consideració de documents públics. La seva finalitat última és, doncs, conèixer la població fixa del municipi i **la consecució d'aquesta finalitat ha de ser l'objectiu de la administració que gestiona el padró**, obviant qualsevol formalitat o pràctica que busqui d'altres finalitats.

El padró és també un **instrument per planificar serveis i polítiques públiques** ja que del nombre real de persones que viuen en un terme municipal en depèn el finançament derivat del repartiment de fons provinents d'altres administracions o l'obligació de prestar determinats serveis.

Qui viu al nostre país té l'obligació jurídica d'empadronar-se al municipi en el qual resideix. I, alhora, **l'ajuntament té l'obligació, també jurídica, d'inscriure al padró totes les persones que resideixen al municipi** i ho sol·licitin amb independència de la seva nacionalitat o *status legal*, el títol pel qual ocupi un habitatge o la situació legal o física de l'habitatge. Fins i tot es preveuen mecanismes per empadronar persones que no gaudeixen de l'lar al municipi però que hi viuen permanentment.

El dret a ser inscrit en el padró és la **porta d'accés a un altre conjunt de drets** i, per tant, la seva vulneració pot suposar la vulneració d'altres drets associats, fins i tot constitucionals i sotmesos a la protecció del recurs d'empara davant del Tribunal Constitucional.

Drets fonamentals com el dret a votar i ser candidat en unes eleccions, el dret a la participació en els assumptes públics, el dret a iniciar una consulta popular, el dret a l'educació, l'accés a la sanitat pública i als serveis socials o a drets connectats amb la normativa reguladora dels drets dels estrangers (reagrupament familiar, regularització puntual dels estrangers, permís de residència), **només es poden exercir efectivament si s'està empadronat de forma correcta i no fraudulenta**.

LA GESTIÓ DEL PADRÓ

L'esperit de la normativa en relació al padró és que **hi ha una presumpció de veracitat en la declaració del ciutadà que aporti el mínim de documentació per acreditar a seva identitat i el domicili de residència**. En aquest cas, la inscripció hauria de ser automàtica i només es poden comprovar les dades si hi ha indicis en contra d'aquesta declaració.

Malgrat la claredat legal, no manquen supòsits en que l'administració demana documents no necessaris o que ja es troben en el seu poder. L'exigència de documentació supèrflua i innecessària no només **viola el dret a una bona administració i causa molèsties i retards**, sinó que pot derivar, de forma encara més greu, en el tancament del procediment.

Ara bé, **el desistiment només es podrà dictar per l'administració si en la sol·licitud manquen els documents preceptius**. La **caducitat** es produirà quan es paralitzi el procediment per una causa imputable al sol·licitant i sempre previ advertiment de l'administració. La caducitat no es podrà acordar si els tràmits pendents per part del sol·licitant no són imprescindibles.

És important **extremar la supervisió del dret a la bona administració del sol·licitant**, impedit la demanda de documents no preceptius o actuacions innecessàries que puguin donar lloc al desistiment o la caducitat. El principi de bona fe de l'administració ha d'evitar que es dugui a terme un frau de llei utilitzant aquests preceptes per impedir la continuació del procés d'empadronament.

Denegació per no compliment dels requisits

En tots els casos en que l'administració adopta una decisió relativa al padró, **cal que la motivi curosament i de forma comprensible per a la ciutadania**, com a exigència del dret a una bona administració i de la prohibició d'arbitrarietat, recollida, entre d'altres, a la Constitució espanyola.

EL SILENCI POSITIU

El termini per resoldre el procediment administratiu d'empadronament té **una durada màxima de tres mesos**. **Si en aquest temps el ciutadà no rep resposta, ha d'entendre acceptada la seva sol·licitud**. Un cop transcorreguts tres mesos des de la presentació de la sol·licitud sense resolució ni notificació, es produeix un cas de **silenci administratiu, autèntic acte administratiu presumpte d'empadronament**, que no pot ser modificat posteriorment per una actuació de l'administració local, donat que incorreria en una il·legalitat al dictar un acte (denegació de la inscripció) al marge del procediment administratiu.

Cal insistir en que hi ha l'obligació jurídica de resoldre i notificar dins de termini perquè això forma part del dret de la ciutadania a una bona administració. Si un ajuntament no respecta aquest termini de tres mesos es produeix un supòsit de mala administració, que dona lloc al silenci positiu. Convé recordar que **l'administració local ha d'informar al sol·licitant del termini de resolució i dels efectes del silenci** en cas de mala administració. Aquesta comunicació, malgrat estar específicament prevista a la llei, no s'acostuma a fer.

No és suficient, doncs, amb motivacions formalistes i/o estereotipades que no justifiquin realment la decisió presa.

Serveis social i empadronament

El simple fet de **no constar, una persona o família, als Serveis socials d'un ajuntament** està sent la resposta més habitual per denegar la inscripció de persones sense domicili fixe, mentre a la vegada es denega l'accés a Serveis Socials justament per manca d'empadronament. En un ajuntament **es pregunta internament a Serveis Socials si coneixen o no el cas de la persona o família**. Si la resposta és negativa, des de l'àrea competent deneguen la sol·licitud per aquest **no coneixement i no poder disposar de l'Informe de Serveis Socials**.

Són casos de persones i/o famílies en situacions de alta vulnerabilitat i moltes mancances, en els quals el dret d'accés als Serveis Socials i la diligència deguda administrativa, són vitals.

Cal recordar que **totes les persones, incloses les estrangeres, sigui quina sigui la seva situació administrativa, tenen dret d'accés als Serveis Socials**. I, a més, totes les àrees dels ajuntaments han d'actuar respectant i fent efectiu el dret a una bona administració desplegant les tècniques de col·laboració i cooperació amb diligència i cura. Si la persona o família no ha entrat en contacte abans amb els Serveis Socials **s'ha de facilitar i oferir aquest servei públic**, que li permetrà aspirar a exercir el dret a ser empadronat.

Tota negligència que impedeixi o obstaculitzi l'assistència de Serveis Socials i el posterior procediment d'empadronament serà un cas de mala administració, amb les conseqüències corresponents, incloent la comissió d'un possible acte discriminatori fonamentat en la nacionalitat, una infracció administrativa molt greu.



PRINCIPALS CASUÍSTIQUES EN RELACIÓ AL PROCÉS D'EMPADRONAMENT

Les persones sense llar

Un primer problema recurrent en matèria d'empadronament és el referit a les persones sense llar. La normativa deixa clar que **una persona sense llar que resideix habitualment al municipi té el dret (i l'obligació) de sol·licitar l'empadronament, i l'administració està obligada a inscriure-la si reuneix els requisits legals.**

L'únic cas en que es pot denegar l'empadronament a una persona sense llar serà aquell en que sigui **impossible, des d'una perspectiva raonable, fer arribar una comunicació al domicili** que faci constar el sol·licitant. La decisió sobre la possibilitat o impossibilitat de què les notificacions arribin no podrà fonamentar-se en criteris irracionals i exigeix una motivació en la qual es justifiquin les raons perquè es prevegi raonablement que les notificacions no arribaran i, en conseqüència, es denegui la inscripció.

El dret a una bona administració exigeix de l'administració una **activitat proactiva per trobar una via raonable de comunicació**. Això implica, per exemple, tenir en compte que el lloc de pràctica futura de les notificacions administratives pot ser des del domicili del sol·licitant fins a qualsevol altre emplaçament que aquest indiqui en la sol·licitud, com una botiga o un bar. **Espais, en definitiva, que acceptin el correu i li lliurin amb regularitat.**

La normativa també preveu la **possibilitat de generar, si cal, un domicili fictici**, que pot ser una infraestructura municipal, on la persona pugui recollir les notificacions.

En aquest àmbit, **el nivell de diligència exigible a l'administració local ha de ser màxim**, donat que ens trobem en una situació d'alta vulnerabilitat i que **la impossibilitat d'empadronar-se pot afectar d'altres drets de la persona sense sostre, posant en risc la seva integritat física i moral i la seva dignitat.**

Inexistència de títol del domicili de residència

Correspon als ajuntaments realitzar les actuacions i operacions necessàries per mantenir actualitzat el padró, de forma que les dades que conté concordin amb la realitat. Per això, les administracions locals tenen la facultat d'exigir als sol·licitants l'aportació de documents però **amb l'única finalitat de comprovar la veracitat de les dades consignades** de forma que tant bon punt el gestor municipal tingui la convicció que les dades que consten a la inscripció padronal s'ajusten a la realitat, **deixa d'estar facultat per demanar ulteriors justificants que acreditin aquest fet.**

I encara més: la possibilitat que l'ajuntament sol·liciti al veí el títol que legitimi l'ocupació de l'habitatge no atribueix a les administracions locals **cap competència per jutjar qüestions de propietat, d'arrendaments urbans o, en general, de naturalesa jurídica-privada**, sinó que té per única finalitat acreditar que el veí resideix al domicili indicat.

Per això, **la documentació acreditativa pot ser el títol de propietat o un contracte vigent d'arrendament d'habitatge per a ús com a residència habitual acompanyat de l'últim rebut del lloguer**. L'ajuntament té la potestat d'acceptar d'altres documents un cop fetes les comprovacions que consideri oportunes (rebut de subministraments com l'aigua o l'electricitat, per exemple) i podrà comprovar per

d'altres mitjans (un informe de la policia local, una inspecció...) que realment el veí habita en aquell domicili i, en cas afirmatiu, inscriure'l al padró.

L'ajuntament no pot controlar mitjançant la potestat d'empadronar **si existeix títol legal o no** i a més, **no pot demanar un únic document específic per a provar la residència**, sinó que ha d'acceptar —i el sol·licitant pot aportar— diversos documents i, fins i tot, efectuar una inspecció municipal.

Compartició de domicili.

Un supòsit diferent és el cas de l'existència de compartició de domicili, cada vegada més freqüent, per l'augment de l'anomenat *co-living* o persones rellogades als quals el propietari de l'habitatge lloga una habitació, de vegades amb contracte, de vegades informalment.

La normativa indica que quan un ciutadà sol·liciti la seva alta en un domicili on ja constin empadronades d'altres persones, en lloc de sol·licitar-li el document que justifiqui la seva ocupació de l'habitatge, se li haurà d'**exigir l'autorització per escrit d'una persona major d'edat que figuri empadronada en aquest domicili**. La persona que autoritzi haurà de disposar d'algun títol acreditatiu de la possessió efectiva de l'habitatge al seu nom.

Aquesta solució fa que, a la pràctica, el sol·licitant tingui **dificultats no infreqüents** per aconseguir-la, per diferents motius per part de qui lloga o relloga (ocultació d'ingressos a Hisenda, excés d'ocupants respecte del permès a la normativa o la cèdula d'habitabilitat, incompliment de clàusules de prohibició de relloguer, pagament en negre per l'autorització...).

En els casos en que el sol·licitant no pugui aportar aquesta autorització, cal tractar el supòsit de dues possibles maneres, depenent de la situació. O bé **com un cas de persona sense llar**, perquè malgrat es disposi d'un sostre no té seguretat jurídica en la tinença; o bé com un cas de **manca de títol acreditatiu de qui es vol empadronar**, però en el qual la persona pot aportar altres proves que viu realment on afirma viure.

Allotjaments col·lectius

Un dels supòsits que sembla generar conflicte en alguns ajuntaments és l'empadronament de persones que viuen en habitatges cedits per alguna entitat religiosa o organització del Tercer Sector. En aquest supòsit es nega l'empadronament per entendre que no es tracta d'un habitatge sinó d'un allotjament col·lectiu. En el cas de ser efectivament un allotjament col·lectiu, **l'empadronament només requereix la autorització de la persona que dirigeix el centre**. Si no es tracta d'un allotjament col·lectiu, el titular de l'habitatge ha d'instar el canvi del tipus d'habitatge a *familiar*.

Lloguer negant l'empadronament

S'han pogut detectar anuncis de lloguer de pisos o habitacions en els quals s'indica que no és possible empadronar-s'hi. Cal tenir en compte que **la persona que vol llogar una habitació (o un pis) és un consumidor** i com a tal

està protegit per la legislació d'habitatge i de consum que obliga a proporcionar informació veraç sobre allò a llogar i limita l'exercici d'un dret/obligació que correspon en exclusiva a qui s'empadrona i que, per tant, no pot quedar en mans de tercers persones. En conseqüència, aquesta mena d'anuncis poden suposar una **vulneració de la legislació d'habitatge i de consum vigent**.

Víctimes de violència de gènere

Un dels canvis legals introduïts en les darreres reformes de les instruccions estatals per a l'empadronament s'ha orientat a avançar en la seguretat i protecció de les persones víctimes de violència de gènere i els fills que hi conviuen.

En primer lloc, **es limita l'accés de tercers a les dades personals que constin al padró municipal per a certs col·lectius** i molt especialment de les víctimes de violència de gènere i de menors sota la seva guarda o custòdia i en acollida familiar. En segon lloc, en determinats casos, quan per raons de seguretat, no sigui possible l'empadronament en el seu domicili real, **aquestes víctimes i els seus fills menors convivents s'empadronaran en una adreça de conveniència**, que determinin els Serveis Socials del municipi on efectivament resideixin.

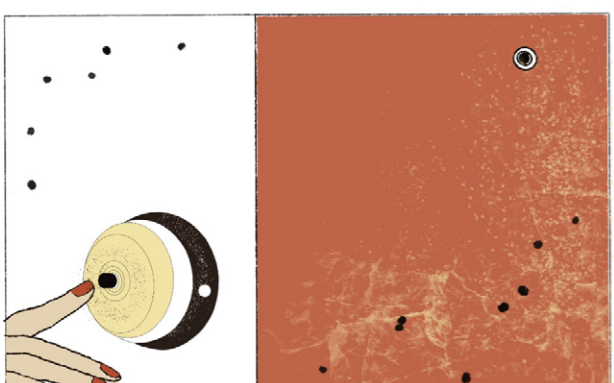
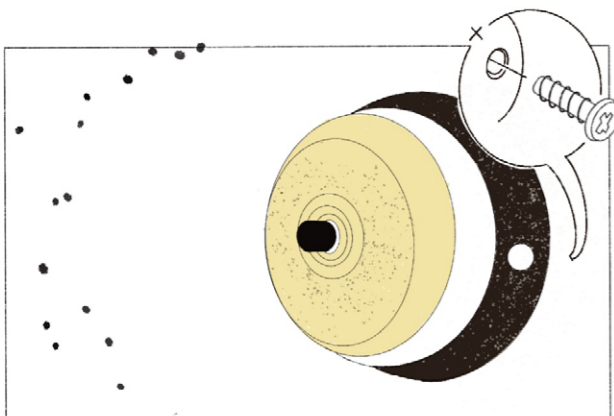
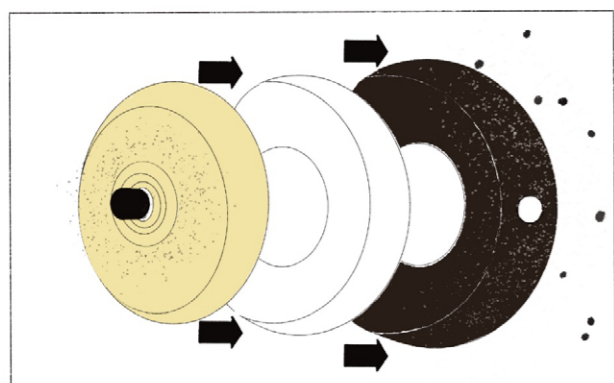
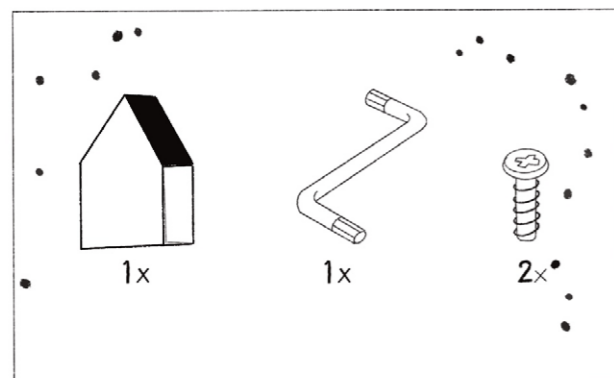
Absència de document d'identitat

La recent reformulació de la normativa s'ha aprofitat per introduir un seguit de canvis per facilitar l'empadronament de certs estrangers que no disposen de documentació identificativa, però no per robatori o pèrdua un cop arribats sinó per haver arribat sense aquesta documentació per diverses circumstàncies.

En la línia de facilitar l'empadronament dels estrangers en situació especialment vulnerable, entre els documents que poden considerar-se vàlids per a la identificació hi ha, per exemple, la **fotocòpia de qualsevol document d'identificació robat o perdut**, tant en vigor com caducat, acompanyat per la denúncia davant de la Policia i la sol·licitud de renovació. També es consideren documents vàlids el resguard de la **sol·licitud de protecció internacional**, documents acreditatius de la condició de sol·licitant, en tramitació, de protecció internacional i la **fitxa d'inscripció com a Menor Estranger No Acompanyat (MENA)**.

La qüestió es suscita quan no es disposa de cap document d'identificació ni tampoc de cap fotocòpia, ni ens trobem davant d'un sol·licitant de protecció internacional o d'un menor d'edat, estranger i major de 14 anys i sense fitxa d'inscripció MENA.

Donat a normativa parla d'altres documents que poden considerar-se vàlids es podria pensar en la **possibilitat de presentar documents alternatius que identifiquin els estrangers indocumentats** (declaració d'entitats del Tercer Sector que coneixen a la persona, per exemple). Ara bé, aquesta possibilitat deixa de tenir sentit donat que **s'exigeix per la legislació un número de document**, i una declaració de tercers no acreditaria aquesta identificació. En una futura reforma legal, caldria pensar en suavitzar aquest requisit legal.





www.sindicatureslocals.cat

El Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya compta amb el suport de

