

ACTUACIÓ D'OFICI
Expedient 270/2019 DDC

**Recomanació – informe que emet la Defensora de la Ciutadania
sobre l'admissió i tràmit de les sol·licituds d'empadronament.**

EXPOSICIÓ:

És habitual que a la oficina de la Defensora de la Ciutadania accedeixin persones que ens exposen determinats impediments al voltant del seu dret a l'empadronament a la ciutat. Aquestes dificultats es donen sovint en situacions al voltant de casuístiques diverses com són les de les persones i/o famílies que resideixen en habitatges i/o locals ocupats (sense contracte de lloguer o títol de propietat), els que viuen com a rellogats ("no oficials", sense cap contracte, compartint les despeses i des de l'economia submergida) ja sigui en una habitació o fins i tot compartint l'habitatge (però amb dificultats per formalitzar l'empadronament per no distorsionar entre els residents la possibilitat de gestionar certs tràmits i ajuts) i també, de forma especial, les persones sense llar i/o sense un domicili fix. Totes aquestes dificultats amb l'empadronament ja van ser objecte al seu dia, 11 de juny de 2008, d'una actuació d'ofici del meu predecessor a la institució, el Sr. Fernando Oteros, on es proposaven recomanacions i bones pràctiques al voltant de l'admissió i tràmit de les sol·licituds d'empadronament.

També cal destacar que la majoria d'aquestes situacions es donen amb persones, famílies i col·lectius amb situacions d'extrema vulnerabilitat i que la manca de l'empadronament limita i bloqueja la porta d'accés a drets fonamentals (com el dret a vot), així com l'accés als Serveis Públics, prestacions i altres tràmits normalitzats dels Serveis Socials de base o de la Generalitat, fet que agreuja la seva situació de persones sense feina, en situacions d'emergència habitacional (processos oberts de desnonament per deutes hipotecaris o de lloguers, ocupació d'habitatges), la impossibilitat de tramitar prestacions (atur, inscripció a l'OTG, accés als serveis de Grameimpuls, tramitació i cobrament de la Renda Garantida de Ciutadania, ajuts de lloguers i altres), recursos d'educació (beques), sanitat (cartilla sanitària), dificultats en la renovació del permís de residència/treball per a les persones estrangeres i molts altres pels quals cal acreditar, davant l'administració local i l'autonòmica de la Generalitat un temps de residència a Santa Coloma i a Catalunya.

Aquesta mateixa dificultat provoca en molts casos, i de forma paral·lela, que els Serveis Socials hagin d'activar recursos excepcionals i serveis d'emergència, amb el cost econòmic i d'esforç professional que això suposa que, si tinguessin el seu empadronament formalitzat, passarien pels circuits, prestacions i recursos normalitzats previstos per a tota la ciutadania.

En els casos que atenem des de la oficina de la Defensora (i a data de tancament d'aquesta recomanació hem comptabilitzat un total de 52 expedients oberts amb dificultats sobre l'empadronament) intentem mantenir un seguiment individualitzat de cada situació, per tal que es puguin anar trobant les vies de solució de cada sol·licitud concreta, però després de l'anàlisi dels casos atesos fins el moment i d'observar i constatar quina és la resposta municipal davant d'aquestes situacions, la nostra sensació i convenciment és que la dificultat es troba en la manca d'una aplicació clara i efectiva del que es defineix en la normativa de l'empadronament i la consegüent determinació dins de la organització municipal d'uns criteris ajustats a la norma que garanteixin el dret i el deure de l'empadronament per a la nostra ciutadania.

Cal tornar a recordar, que la inscripció al Padró no té caràcter de registre jurídic ni la seva inscripció està sotmesa a qualificació, motiu pel qual per fer efectiu l'empadronament l'ajuntament i per part dels gestors del Padró només s'han de limitar estrictament a verificar la identitat del sol·licitant (o sol·licitants) i del seu domicili efectiu, qüestió que cal resoldre amb la màxima diligència i sense haver d'entrar a valorar qüestions jurídiques sobre els títols o acreditacions que les persones que demanen l'empadronament puguin o no disposar i, sobre les quals ja es pot considerar improcedent haver de fer més requeriments per part de l'administració. A més, l'objectiu del padró serveix exclusivament per a constatar i reflectir de la manera més fidedigne possible les persones que realment resideixen al municipi i dimensionar adequadament els recursos econòmics i el finançament que cal per garantir els serveis públics per atendre a la població.

L'article 16 de la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local determina les dades que han de constar al Padró municipal. Respecte la documentació necessària ve determinada per la Resolució de 30 de Gener de 2015 de l'INE amb les instruccions tècniques als ajuntaments per a la gestió del Padró municipal. Sobre l'acreditació del domicili i per a segons quins casos l'Ajuntament disposa de diversos mecanismes i actuacions a desenvolupar (inspeccions, visita de la policia local i informes de Serveis Socials, entre d'altres); però en cap cas no es justifica ni és admissible cap excés de formalitat o requeriments innecessaris que puguin impedir o dilatar en aquest dret al padró bàsic i necessari.

També caldria fer palès i posar sobre la taula les obligacions que en termes del dret al bon govern i a una bona administració ha de garantir l'administració local el que suposa que la seva activitat administrativa s'haurà de desenvolupar, en tots els casos però també pel que ens referim en aquesta recomanació respecte l'empadronament, sota tres importants principis jurídics que cal tenir en compte: resoldre i actuar sempre a favor del dret de la persona a ser empadronada en cas de dubte, sempre a favor de la continuació del procediment administratiu (principi d'antiformalisme) i sempre aplicant el principi d'equitat en totes les seves decisions.

Des de l'inici del meu mandat com a Defensora de la Ciutadania, també anteriorment des de la meua activitat com a educadora d'un Centre Obert, he tingut coneixement de les dificultats de la ciutadania, en certes tipologies de casos, per poder exercir el dret al padró. I és per aquest motiu que vaig incorporar la qüestió al meu primer Informe al Ple on vaig informar de la decisió de treballar aquest assumpte amb l'Ajuntament i elaborar aquesta Actuació d'Ofici que avui presento. En tots aquests mesos he pogut anar fent diverses trobades amb els responsables d'Assumptes Generals i també dels Serveis Socials i veure les actuacions i previsions que es fan a l'actualitat sobre aquesta qüestió. I els vull agrair la seva disponibilitat i bona voluntat a l'hora de posar sobre la taula i reflexionar sobre aquestes dificultats. Tot i així, hores d'ara encara hi ha qüestions a clarificar i a millorar, motiu pel qual entenc com adient la oportunitat i el moment de presentar aquesta actuació d'ofici.

Posem ara alguns exemples de casos atesos reiteradament des de la nostra oficina on podrem veure amb facilitat les contradiccions, dificultats i disfuncions que es generen a l'hora d'intentar exercir aquest dret:

Cas 1: Ciutadà / ciutadana o família que es presenta a la OIAC demanant l'empadronament i presenta una instància on manifesta explícitament quina és la seva residència (l'adreça del domicili) i afegeix que no disposa de cap contracte de lloguer ni del títol de propietat (empadronament sense títol acreditatiu). En nombroses ocasions pot reconèixer en la mateixa instància que es troba en una situació d'ocupació de l'habitatge. Tot i així, fa el tràmit aportant rebuts (originals i còpies) d'alguns subministraments que pot tenir al seu nom (llum, aigua, gas), o alguna mena de notificació oficial (una comunicació d'un jutjat o d'un organisme oficial) on consta - i coincideix - l'adreça on es volen empadronar.

Actuació municipal: Es registra la instància. Passat uns dies es requereix a la persona per carta (amb un termini curt de 10 dies) per que es presenti -de nou- a l'Ajuntament i pugui "aportar originals i fotocòpies de subministraments o altra documentació acreditativa de la seva residència al domicili".

Suposant que la comunicació arribi (amb les dificultats que sovint sorgeixen per fer arribar les notificacions per causa de la mateixa precarietat i/o condicions del lloc de residència de les persones) la persona es presenta de nou a l'OIAC i ratifica el que ja ha dit. Si la comunicació no arriba o es supera el termini previst per a la presentació de documentació, el procediment es considera tancat per desistiment i, si la persona persisteix amb la seva intenció de empadronar-se, haurà de iniciar de nou el mateix. Si la comunicació arriba i després de fer aquesta nova compareixença, el departament valora la suficiència d'aquesta documentació i, si així ho considera, enviarà una nova comunicació postal a l'interessat/ada per que acudeixi a formalitzar l'empadronament.

Valoració: Considerem que aquest circuit endarrereix excessivament el tràmit de l'empadronament. Cal assumir que després que la persona hagi manifestat i signat que no disposa de cap més documentació és innecessari demanar i preveure una segona compareixença per tornar a requerir la presentació de més documentació. Si la recepció de la instància a la OIAC és correcta, com no pot ser d'altra manera i gràcies a la solvència del seu personal, ja s'haurà pogut verificar la identitat dels sol·licitants i contrastar la documentació complementària (rebuts de subministraments o altra documentació complementària que pugui aportar la persona sol·licitant) que es pugui presentar, motiu pel qual, com s'estableix en la normativa i es fa a molts altres ajuntaments, l'empadronament es podria concretar en aquest mateix tràmit i sense cap més dilació. I només en cas d'un dubte raonable, plantejar la possibilitat de sol·licitar una inspecció municipal per verificar la residència efectiva al lloc que es declara.

Cas 2: Ciutadà / ciutadana o família que es presenta a la OIAC demanant l'empadronament i presenta també una instància on manifesta explícitament quina és la seva residència (l'adreça del domicili), manifesta obertament la ocupació de l'habitatge i l'absència de cap contracte de lloguer ni del títol de propietat (empadronament sense títol acreditatiu). La diferència respecte el cas anterior és que en la mateixa instància es fa constar que no es disposa de cap document, rebut o notificació on consti l'adreça de la seva residència.

Actuació municipal: es registra la instància. Passat uns dies es requereix a la persona per carta (amb un termini curt de 10 dies) per que es presenti -de nou- a l'Ajuntament i pugui "aportar originals i fotocòpies de subministraments o altra documentació acreditativa de la seva residència al domicili". Un cop feta aquesta nova compareixença, on la persona confirma de nou que no disposa de cap més documentació, l'expedient resta pendent de la inspecció que es faci al seu domicili per part de la policia local. Un cop s'ha fet aquesta visita d'inspecció i el servei d'Assumptes Generals constata que s'ha verificat efectivament la residència de les persones al domicili, es fa una nova tramesa postal a la família per tal que acudeixin a formalitzar l'empadronament. En els casos que no s'ha pogut verificar efectivament la residència al domicili assenyalat l'informe de la Policia Local és negatiu i el Servei d'Assumptes Generals notifica que es procedeix a deixar sense efecte l'expedient de alta.

Valoració: De nou considerem que després que la persona hagi manifestat i signat que no disposa de cap més documentació és innecessari demanar i preveure una segona compareixença per requerir el que ja s'ha manifestat que no es disposa. Per tant, també es pot agilitzar el tràmit eliminant aquesta compareixença innecessària i preveure el que correspongui per tal de poder disposar de l'informe on es pugui verificar la residència efectiva al domicili assenyalat.

Cas 3. Ciutadà / ciutadana que sol·licita l'empadronament a la ciutat sense domicili de referència (empadronament sense domicili fix). En aquesta categoria ens podem trobar amb persones amb circumstàncies diverses: persones sense llar, persones o famílies residents en habitacions com a rellogats amb propietaris o titulars de lloguers que no volen signar l'autorització per a l'empadronament, entre d'altres.

Actuació municipal: es registra la instància. El Servei d'Assumptes Generals dona resposta a la persona amb una carta on s'informa que correspon als Serveis Socials informar de la residència efectiva al municipi i de l'adreça on caldria fer la inscripció del padró. També s'informa que *"al no facilitársenos esta información desde Servicios Sociales, el departamento de Padrón no puede proceder a su empadronamiento"*.

Valoració: Aquest és un dels casos més evidents de mala administració que, respecte la gestió del Padró, ens trobem actualment, en la mesura que la resposta que es dona per escrit a la persona admet, reconeix i posa de manifest l'absència de coordinació, la desconexió inter-àrees de l'Ajuntament i l'incompliment del que estableix clarament la normativa en aquest procediment.

A banda de la revisió d'aquests casos, aquestes són altres qüestions al voltant de l'empadronament on també hem detectat la manca de criteris prou clars o qüestions que dificulten la seva bona gestió:

Aspectes susceptibles de millora i correcció:

* Formulació de requeriments incorrectes per a l'empadronament a la pàgina web. *“Requisits a complir: Cal ésser el titular de l'habitatge o bé posseir autorització expressa del titular de l'habitatge on es desitja efectuar la inscripció”*. Per a poder-se empadronar no cal ser el titular de l'habitatge, tenir un contracte de lloguer o la signatura de ningú. També cal recordar, com es diu explícitament a les instruccions que el requeriment d'aquesta documentació només té objectiu la comprovació de *“la veracidad de los datos aportados”* i que també es poden presentar altres documents com poden ser *“suministros de luz, agua, etc...”*, entre d'altres. Caldria fer les esmenes a la pàgina web.

* Obligacions del consistori: la necessitat de fer constar un domicili fictici. Casos atesos i coneguts des de Serveis Socials. Cercar les vies possibles per proposar i establir una adreça física a forma i efecte de notificacions que garanteixi l'empadronament davant aquelles situacions que s'ajusten al perfil de persones sol·licitants de padró sense domicili fix. Caldria prendre la decisió sobre l'adreça (o adreces) on empadronar aquesta tipologia de casos.

* Dificultats amb les notificacions i trameses de requeriments: la diversitat de casuístiques exposada en aquest document dona lloc a constatar que algunes notificacions i requeriments que s'envien des de l'Ajuntament no arriben adequadament a destí el que provoca que el procés de sol·licitud d'empadronament es veu interromput per aquesta situació. Caldria establir un protocol alternatiu pel qual fos la persona qui pogués presentar-se, amb uns terminis establerts, a recollir i rebre les seves notificacions i requeriments.

* Dificultats amb la presentació de recursos de reposició (un mes) i de recursos al contenciós administratiu (dos mesos). Desproporció de mitjans i recursos: ens trobem el cas que, de manera generalitzada, les dificultats per a efectuar el registre al padró municipal afecten principalment a col·lectius de persones especialment vulnerables (persones nouvingudes que desconeixen la xarxa local i l'idioma, situacions personals d'alta vulnerabilitat social i amb pocs recursos personals i materials, persones amb poca o escassa vinculació a la xarxa social normalitzada). Davant d'això, les persones que es veuen afectades difícilment tindran capacitat per presentar recursos de reposició i/o recursos al contenciós administratiu per defensar el seu dret a l'empadronament. Clarificar el protocol general i fer els ajustaments que es proposen en aquesta recomanació reduiria molt significativament aquesta circumstància.

* Superació de terminis. Superar els tres mesos sense resposta suposa un acte de silenci administratiu positiu que dona lloc a un "acte administratiu presumpte d'inscripció". Caldria incloure explícitament aquesta informació en totes les notificacions i garantir que aquesta informació sobre els terminis és coneguda des de l'inici de la sol·licitud per totes les persones que la formalitzen.

Així doncs, un cop feta la revisió i l'anàlisi dels casos anteriorment exposats i vistes les disfuncions i els aspectes susceptibles de millora que també s'han pogut constatar al voltant de la gestió del Padró correspon, des de les funcions encomanades a la institució de la Defensora de la Ciutadania presentar les següents,

RECOMANACIONS:

- Actualitzar el protocol municipal per a l'empadronament de les persones a la ciutat pels casos de "empadronament sense títol acreditatiu" i "empadronament sense domicili fix" de forma que s'inclougui la revisió de les disfuncions anteriorment enumerades:
 - o Reduir terminis i compareixences innecessàries.
 - o Agilitzar els circuits interns per fer el més aviat possible la visita-inspecció al domicili.
 - o Millorar els circuits de les notificacions i preveure la seva recollida i recepció "presencial".
 - o Establir llocs i adreces per a l'empadronament de persones sense domicili fix.
 - o Clarificar circuit i terminis per a disposar de l'informe de Serveis Socials pels casos que així ho requereixin.

- Revisar els continguts de la fitxa del tràmit disponible a la web per tal d'incorporar i millorar les qüestions anteriorment exposades: clarificar i precisar els requisits i la documentació (incorporar la diversitat de documentació que es pot utilitzar per a verificar i identificar el domicili de residència), explicitar els terminis i l'efecte del silenci administratiu.
- Estudiar la viabilitat d'incorporar al Servei d'Assumptes Generals d'un agent – inspector propi que faciliti els contactes i pugui agilitzar i reduir els terminis actuals. Cal destacar que per aquests tipus de casos i per la situació de fragilitat d'aquestes famílies i persones sempre serà millor l'actuació d'un funcionari, agent - inspector d'Assumptes Generals, que la dels membres de la Policia Local.

Com a material adjunt i complementari a aquesta recomanació amb observacions i propostes que també son susceptibles d'incorporar als procediments disponibles per a millorar aquestes qüestions us adjuntem la monografia “El Dret a ser empadronat i la bona administració: legalitat, polítiques públiques i bones pràctiques”.

Resto a la espera de la resposta respecte a l'acceptació d'aquesta recomanació i a la possible implantació i aplicació de les propostes que en aquesta es plantegen.

Pepa González Lara
Defensora de la Ciutadania

Joan Antoni Martínez Prat
Adjunt

Santa Coloma de Gramenet, 19 de desembre de 2019