



Anuari de Drets Socials Observatori DESCA 2023

Nota

d'opinió

Dret al padró

El dret a ser empadronat

La normativa existent és molt clara

Pocs temes relacionats amb la normativa jurídica són tan clars com el dret a ser empadronat.

I és que aquest dret prové, no només pel fet que és un metadret, és a dir, un dret que en comporta molts d'altres, sinó de l'obligació que té tot ciutadà ha de fer-ho, tal com ja es feia en temps bíblics.

Es tracta d'una obligació no susceptible d'interpretacions, tal i com ho plasma l'article 15 de la Llei Orgànica 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local (LBRL) que de manera

irrefutable disposa que: **“tota persona que viu a Espanya està obligada a inscriure’s al padró del municipi en el qual resideix habitualment”**. És a dir, és un dret, i al mateix temps, una obligació que tota persona ha d'exercitar.

Aquesta obligació comporta que els Ajuntaments poden arribar a sancionar a les persones que no estan empadronades⁸⁵ a l'hora que poden empadronar d'ofici a aquelles persones que no ho estan.⁸⁶

85 Art. 107 del RD 1689/1986

86 Art. 73 de la Llei



És per això que tota la normativa està enfocada a facilitar al màxim aquesta inscripció al padró, tal com disposa l'article 58.1 de la LBRL quan diu que "l'Ajuntament facilitarà a tots els que visquin al seu terme municipal fulles padronals o formularis per tal que notifiquin les dades d'inscripció".

Si el padró és el registre de les persones que viuen en el municipi⁸⁷, no es tracta doncs de demostrar on es viu dins del municipi sinó que efectivament s'habita en aquest municipi. En aquest sentit és nítida la Resolució de l'any 1997 de l'Institut Nacional d'Estadística (INE)⁸⁸, que s'ha anat repetint en les resolucions dels anys 2015⁸⁹ i 2020⁹⁰ disposant que **s'ha d'empadronar a "tota persona que resideixi al municipi amb independència de les controvèrsies juridicoprivades sobre la titularitat de l'habitatge" i "de les circumstàncies físiques, higièniques o sanitàries o de qualsevol altra classe que afectin el domicili. En conseqüència, els infrahabitatges (xaboles, caravanes, coves, etc., i fins i tot en absència total de sostre) poden i han de figurar com a domicilis vàlids en el padró."**

Quant a quin ha de ser el domicili on consti el ciutadà empadronat, les resolucions mencionades

contemplen la possibilitat de fer-ho en un domicili fictici del mateix Ajuntament en aquells casos que s'entengui no es pugui rebre una notificació.

Amb relació a aquestes resolucions i a la potestat local d'aplicar la normativa, cal tenir present que:

1. Les resolucions mencionades són pautes, és a dir, no poden en cap cas alterar el contingut de la llei,⁹¹ i menys, ser utilitzades per subvertir la finalitat d'una llei, com alguns Ajuntaments estant fent.
2. Els principis d'autonomia local, bona administració i pro homine, que regeixen l'actuació de l'administració serveixen per interpretar la normativa existent a favor del ciutadà en tots aquells casos que, de no fer-ho, es pugui estar obstaculitzant l'exercici de drets fonamentals, especialment en col·lectius vulnerables.⁹²

Així doncs, la decisió d'empadronar en el lloc en el qual realment es viu o en una adreça fictícia de l'Ajuntament, així com el procediment per verificar si la persona viu o no al municipi s'haurà de fer tenint present si aquest fet pot obstaculitzar l'exercici de drets fonamentals.

87 Art. 17 Llei

88 Resolució de 4 de juliol de la Presidenta de l'INE i del Director General de Cooperació Territorial, per la qual es dicten instruccions tècniques als ajuntaments sobre actualització del padró municipal.

89 Resolució de 30 de gener de 2015, de la Presidència de l'INE i de la Direcció General de Coordinació de Competències amb les Comunitats Autònomes i les entitats locals, sobre instruccions tècniques als Ajuntaments sobre gestió del padró municipal.

90 Resolució de 17 de febrer de 2020, de la Presidència de l'INE i de la Direcció General de Cooperació Autònoma i Local, per la qual es dicten instruccions tècniques als Ajuntaments sobre la gestió del Padró municipal.

91 Com disposa la resolució de l'any 1997 a l'explicar els motius d'aquesta instrucció: "La conveniència d'unificar els criteris d'aplicació d'aquestes normes i d'oferir als més de 8.000 Ajuntaments pautes que els permetin resoldre de manera uniforme les qüestions que els plantegin els seus veïns en matèria d'empadronament" i com disposa l'article 6 de la Llei 40/2015, de Règim Jurídic del sector públic que limita l'eficàcia de les instruccions a l'àmbit intern de l'administració.

92 Fòrum de síndics i síndiques i defensors i defensores locals de Catalunya: "El dret a ser empadronat i la bona administració" (<https://www.sindicatureslocals.cat/documents/dret-ser-empadronat-bona-administracio-segona-edicio/>)

Si la normativa és tan clara, per què sovint els ajuntaments no empadronen a tothom?

El principal problema és que el **padró, que recordem és només un registre dels ciutadans que viuen en un municipi, s'ha convertit en el document principal per accedir als drets més bàsics** i això ha comportat que qui teòricament és el garant de l'exercici dels drets, s'hagi vist amb el poder de decidir qui es mereix accedir a uns drets i qui no. Qui es mereix ser ciutadà i qui no.

El padró, que recordem és només un registre dels ciutadans que viuen en un municipi, s'ha convertit en el document principal per accedir als drets més bàsics

No deu ser casualitat que les persones que tenen més problemes per ser empadronades siguin les més pobres o les persones migrades o racialitzades. Col·lectius que, des de la perspectiva neoliberal del “si vols, pots”, són percebuts com a únics culpables de la seva condició, i no víctimes d'una situació de vulnerabilitat no desitjada, o més ben dit, una vulnerabilitat forçada.

Curiosament, aquest problema no el tenen totes aquelles persones que, sobretot, arran de la pandèmia, s'han empadronat a les seves segones residències, tot i no viure-hi; ni els joves que segueixen empadronats a casa dels pares tot i no viure-hi; o els que s'empadronen a casa un amic o familiar per tenir més punts a l'hora d'entrar en aquella escola pública d'aquell barri o poble que els agrada més.

I és que molts Ajuntaments, encara ara, continuen utilitzant el padró per a finalitats diferents de les establertes a l'ordenament jurídic.

El Síndic de Greuges de Catalunya l'any 2008, en el seu informe extraordinari sobre “La gestió

municipal de l'empadronament dels immigrants” ja denunciava que els municipis estaven utilitzant el padró per “corregir” les situacions de sobreocupació i infrahabitatge, ja fos limitant el nombre de persones per habitatge, denegant per sobreocupació, exigint cèdula d'habitabilitat, establint límits als padrons en cadena, utilitzant la inspecció o donant de baixa d'ofici els empadronats en els casos de sobreocupació.

L'any 2010 l'Ajuntament de Vic decidia, de forma totalment contrària a la normativa, exigir als estrangers que pretenien empadronar-se que tinguessin la corresponent autorització de residència, amenaçant de passar la informació de les persones irregulars que ho intentessin a la policia. Tot i que finalment no es va portar a terme aquesta decisió política, sí que podem afirmar que va comportar que durant molt temps moltes persones no s'apropessin a l'Ajuntament.

Deu anys després, el govern de Premià de Mar acordava en el Ple de 23 de setembre 2020 que només es podrien empadronar les persones que tinguessin títol de propietat o contracte de lloguer. Aquesta moció va ser denunciada davant els tribunals, i finalment la sentència del Jutjat número 17 de Barcelona, de 20 maig 2022, va donar la raó als demandants. L'argument del jutge ens pot servir per entendre aquesta utilització fraudulenta del padró, en aquest cas com a “eina” per expulsar a les persones “indesitjables”: “el que pretén en realitat l'Ajuntament és restringir el dret de residència en el seu territori a persones que considera indesitjables (...). A més mitjançant aquesta “neteja residencial” que pretén l'Ajuntament, no sols està afectant els okupes sinó a persones que no poden aconseguir els documents requerits, com poden ser estrangers no legalitzats, persones en exclusió residencial, persones amb problemes residencials, pobres, refugiats, etc. La pretensió de l'Ajuntament és obtenir un “món feliç o perfecte” en el seu terme municipal. Aquesta pretensió és absolutament reprobable, discriminatòria, injusta i contrària als principis que regeixen la nostra societat, que ha de basar-se en conceptes de solidaritat i cooperació i no per conceptes d'exclusió com el que resulta de l'acte administratiu impugnat”.

I amb tot això, què podem fer?

Les entitats i col·lectius que treballen o acompanyen les persones en situació d'exclusió residencial han de continuar denunciant les dificultats per empadronar-se, presentant queixes dels casos concrets tant al propi Ajuntament, com al Síndic o defensor municipal si n'hi ha, així com al Síndic de Greuges, qui recentment ha reobert un estudi sobre l'empadronament a Catalunya, arrel de les polèmiques declaracions de l'alcalde de Ripoll, en relació amb l'empadronament de les persones migrades.

És molt important acompanyar a les persones afectades a que ho facin, tenint en compte que la majoria de persones no s'atreveixen a fer-ho, sent els principals motius:

- el desconeixement que es té de les lleis i dels seus drets.
- el desconeixement dels mecanismes per poder-se queixar o denunciar.
- la desconfiança en les institucions i la lentitud del sistema.

A més, en els casos de les persones que pateixen exclusió residencial i es troben en situació administrativa irregular, és a dir sense autorització de residència i treball, el padró és l'element clau per demostrar la seva estada al territori i poder accedir a una de les vies de regularització més freqüent que és la de l'arrelament (acreditant dos o tres anys de permanència a Espanya, segons els casos). En aquest sentit, temen que una queixa pugui posar en risc la seva situació administrativa a Espanya, tot i no ser així.

En alguns casos d'exclusió residencial, la negativa al padró podria considerar-se una discriminació que afecta principalment persones per raó del seu "origen territorial o nacional i xenofòbia" (art. 1.3.a) i a aquelles previstes en la lletra h): "Condicció social o econòmica, situació administrativa, professió o condició de privació de llibertat, i qualsevol manifestació d'aporofòbia o d'odi a les persones sense llar", ja que també hi ha determinades actuacions i regulacions de les administracions públiques que poden anar en perjudici de —o fins i tot agreujar— la situació de vulnerabilitat de les persones pobres.

Finalment, cal que la Generalitat de Catalunya, com ha fet darrerament a través del Departament de Feminismes i Igualtat, continuï duent a terme la tasca d'informar de la possibilitat d'empadronar en domicili social/fictici en una seu dels Ajuntaments en els casos d'exclusió residencial quan no poden ser empadronats al lloc on viuen, per posar en risc el precari lloc en el qual viuen, com està fent l'Ajuntament de Barcelona i que, cada vegada més entitats i organismes, com les Diputacions, els Consells Comarcals, els Ajuntaments, les Associacions de Municipis, les sindicatures i entitats de defensa dels drets humans, se sumen en aquesta lluita per l'accés al padró de totes les persones que viuen en els municipis, posant com a prioritat el primer dret de ciutadania que és el padró, i així acabi ja, aquesta lluita... bíblica.

