

Actuació d'ofici 1/2020

Revisió dels protocols i accions a realitzar per part del Padró Municipal d'Habitants de Terrassa per donar compliment a les Instruccions tècniques per als Ajuntaments sobre la gestió del Padró Municipal descrites a la Resolució de 17 de febrer de 2020, de la "Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local".

La Síndica emet aquesta actuació d'ofici amb la finalitat que el Consistori prengui consciència de la necessitat de revisar i actualitzar els protocols d'actuació del PMH per facilitar l'exercici d'aquest dret tal i com es recull al BOE en la Resolució de 29 d'abril de 2020. Aquesta Resolució recull:

1. El Padró municipal és el registre administratiu on consten els veïns i veïnes d'un municipi. Les seves dades constitueixen prova de la residència en el municipi i del domicili habitual en el mateix. Les certificacions que d'aquestes dades s'expedeixin tindran caràcter de document públic i fefaent per a tots els efectes administratius.

2. Tota persona que visqui a Espanya està obligada a inscriure's al Padró del municipi en el qual resideix habitualment. Qui visqui en diversos municipis, o en diversos domicilis dins del mateix municipi, haurà d'inscriure's únicament en el que habiti durant més temps a l'any.

Existeix per tant, l'obligació jurídica, per a qui viu al nostre país d'empadronar-se al municipi en el qual efectivament resideix. Però, alhora, l'Ajuntament té l'obligació també jurídica d'inscriure al Padró Municipal totes les persones que efectivament resideixen al municipi i ho sol·licitin, amb independència de la seva nacionalitat o estatus legal, el títol pel que ocupi un habitatge o la situació legal o física de l'habitatge. Aquesta Resolució fins i tot preveu mecanismes per empadronar a persones que no gaudeixen de llar al municipi, però que efectivament hi viuen (sense sostre, infrahabitatge, etcètera). En altres paraules, la persona té un dret subjectiu a ser inscrit si compleix els requisits legals. En aquest sentit, la manca de resposta de l'administració a la seva sol·licitud en el termini de tres mesos dona lloc, a un cas de mala administració, a un supòsit de silenci administratiu positiu, que dona lloc a un acte administratiu presumpte d'inscripció, el compliment del qual pot ser exigible fins i tot davant de la jurisdicció contenciós-administrativa (art. 29 de la Llei 29/1988).

Aquest dret subjectiu a l'empadronament està estretament vinculat a altres Drets fonamentals, com per exemple el dret a votar o el dret a ser candidat/a en unes eleccions municipals (art. 23 CE), el dret a la participació en els assumptes públics (art. 23 CE), el dret a iniciar una consulta popular (art. 29 CE), el dret a l'educació (art. 27 CE), l'accés a la sanitat pública (art. 43 CE), o l'accés als serveis socials, o a altres drets connectats amb la normativa reguladora dels drets dels estrangers/es al nostre país (dret al reagrupament familiar, regularització puntual dels estrangers/es, el permís de residència). Tots aquests drets només es poden exercir efectivament si el ciutadà/na està empadronat/da.

Això converteix el dret a l'empadronament en una qüestió molt important amb un alt nivell d'afectació per a la persona. Impedir o posar obstacles a l'empadronament de les persones al municipi on efectivament resideixen, més enllà del previst a la llei i/o segons una interpretació rigorista no només és dificultar l'exercici de drets i obligacions, sinó que pot obstaculitzar drets fonamentals, especialment en col·lectius vulnerables. Aquests ciutadans i ciutadanes més vulnerables tenen dret a gaudir de mesures específiques de protecció i d'una assistència municipal particular, tal i com disposa l'art. IV de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat.

També ho reconeix la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers/es a Espanya i la seva integració social. En el seu article 6 diu, "*els ajuntaments incorporaran al padró els estrangers que tinguin el seu domicili habitual al municipi i mantindran actualitzada la informació relativa als mateixos.*"

La Resolució de 29 d'abril de 2020, de la Subsecretaria, per la qual es publica la Resolució de 17 de febrer de 2020, estableix que: "*... 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 jurídic-privades 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 infrahabitatges (barraques, caravanes, coves, etc. i fins i tot absència total de sostre) poden i han de figurar com a domicilis vàlids en el Padró. [...] La correcta aplicació d'aquest criteri determina, d'una banda, que s'hagi d'acceptar com a domicili qualsevol direcció on efectivament visquin els veïns, i, d'altra, que pugui i hagi de recórrer a un «domicili fictici» en els supòsits en què una persona que no té sostre resideix habitualment en el municipi i sigui coneguda dels Serveis Socials corresponents.*"

Per tant, amb caràcter general, sempre que un ciutadà/na sol·licita l'empadronament, l'Ajuntament l'ha d'inscriure al padró. Si dubta que el veí/na hi resideix, pot comprovar-ho en el termini de tres mesos. Si no respon dins d'aquest període operarà el silenci positiu i la persona quedarà empadronada.

Evidentment, l'ajuntament pot demanar al ciutadà/na la presentació del document identificatiu, llibre de família i títol que legitimi l'ocupació de l'habitatge (escriptura de propietat o contracte d'arrendament i darrer rebut, o contracte de subministrament —aigua, gas, llum, telèfon, etc.), per a comprovar la veracitat de les dades de la sol·licitud d'empadronament, però si aquest no disposa de documentació identificativa de l'habitatge, l'ajuntament haurà de comprovar-ho per informe policial, inspecció del mateix servei, o altres mecanismes.

Un supòsit diferent és el cas de l'existència de compartició de domicili, una situació cada vegada més freqüent per l'existència d'habitacions rellogades, de vegades amb contracte, de vegades informalment. Una situació que, a la pràctica, pot comportar que el/la sol·licitant tingui dificultats per a aconseguir l'autorització de la propietat de l'habitatge, donat que aquesta, si ha llogat informalment l'habitació, no té cap interès en fer cap declaració que pugui comportar, en el seu enteniment, problemes fiscals. En els casos en que el sol·licitant no pugui aportar aquesta autorització del propietari/a, caldria tractar el supòsit com un cas de persona sense llar, perquè malgrat que disposa d'un sostre no té seguretat jurídica en la tinença, en mancar-li contracte o un altre tipus de document.

En aquest sentit, la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat assenyala en el seu art. IV la necessitat que els municipis signataris dugin a terme polítiques actives específiques de protecció dels col·lectius més vulnerables.

Del conjunt de normativa que reconeix el dret a una bona administració i de la jurisprudència que l'aplica es deriva que aquest dret implica una obligació específica de les Administracions: l'obligació de deguda cura o diligència deguda en la seva actuació, establint així un determinat estàndard jurídic obligatori al prendre decisions administratives, especialment si aquestes impliquen l'exercici de discrecionalitat.

Aquesta obligació suposa que l'Administració ha de considerar tots els elements rellevants per a la presa de la decisió i descartar els que no ho són, situant-se en la millor situació possible per a prendre la decisió més adequada per l'interès general.

S'ha de tenir en compte que l'esperit de la Llei i de les instruccions de la Resolució de 29 d'abril de 2020, és que hi ha una presumpció de veracitat en la declaració del ciutadà/na que porti el mínim de documentació que acrediti dos punts essencials: la seva identitat i el domicili de residència. Acreditat això, la inscripció hauria de ser automàtica i només es pot comprovar les dades si hi ha indicis en contra d'aquesta declaració. Aquestes comprovacions per part de l'Ajuntament són amb la finalitat exclusiva de contrastar la realitat i si aquesta ja s'ha contrastat no s'ha de seguir fent cap altra actuació, d'acord amb la jurisprudència existent.

En tots els casos en que l'administració adopti una decisió relativa al padró, cal que la motivi curosament i de forma comprensible pel ciutadà/na, com a exigència del dret a una bona administració, i de l'art. 9.3 CE (interdicció de l'arbitrarietat) i els articles 35 de la LPAC i 22 de la LPACat.

Després de l'estudi d'aquesta qüestió, i de valorar tots els punts anteriorment mencionats, la Síndica extreu una sèrie de consideracions que creu important exposar:

1. Existeix una presumpció de veracitat en la declaració del ciutadà o ciutadana i només es poden comprovar les dades que aquest/a facilita a l'administració si hi ha indicis reals en contra d'aquesta declaració. Aquestes comprovacions per part de l'ajuntament ho són amb la finalitat de contrastar la realitat i si aquesta ja s'ha contrastat no s'ha de seguir fent cap altra actuació, d'acord amb la jurisprudència existent. Acreditat això, la inscripció al Padró Municipal d'Habitants hauria de ser automàtica.
2. En tots els casos en que l'Administració exerceixi la potestat administrativa de donar d'alta o de baixa en el Padró s'ha d'exigir el respecte del principi de legalitat i de l'objectivitat de l'Administració. La rellevància del tema justifica que la formació dels servidors/es públics encarregats/es de la gestió del padró hagi de ser de la major qualitat possible i que la coordinació entre el padró municipal i altres serveis municipals sigui també de molta qualitat.
3. Per últim, cal insistir en que existeix una obligació jurídica de resoldre dins del termini legalment establert. Si l'Ajuntament no respon en tres mesos, es produeix un supòsit de mala administració. La manca de recursos per part de la Policia Municipal per tal de desenvolupar les inspeccions, així com el gran nombre de sol·licituds realitzades l'any 2020 ha fet que el nombre d'expedients pendents d'inspecció sigui molt elevat, un fet que vulnera el dret dels ciutadans/es a obtenir una resolució en el termini establert.

Ateses les consideracions exposades, i en el marc de les funcions que m'han estat assignades, em permeto dirigir a l'Ajuntament de Terrassa per mitjà d'aquesta Actuació d'Ofici les següents recomanacions:

1. Cal actualitzar la resolució municipal número 7635 del 4 d'octubre de 2016, en que s'aproven les "Instruccions de serveis per a la gestió del Padró Municipal d'Habitants de Terrassa" conforme a les noves instruccions descrites a la Resolució de 17 de febrer de 2020, de la "Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local".
2. És urgent assignar els recursos necessaris al Padró Municipal per tal de poder garantir les resolucions de les sol·licituds en el termini de 3 mesos. Una manera d'agilitzar el procés d'inspecció seria acreditar els diferents

- equips tècnics d'altres serveis per emetre informes, assimilables a inspeccions, que acreditin la residència efectiva d'una persona en un domicili concret. Aquests informes es podrien fer, entre d'altres, des dels Serveis Socials, des del Servei de Polítiques Socials d'Habitatge, que treballen amb moltes famílies i que disposen d'informació rellevant. El mateix model podria servir també per algunes entitats del tercer sector, com ara Creu Roja o Càritas coneixedores de la situació habitacional de moltes de les persones que atenen als diferents serveis gestionats per aquestes entitats.
3. Millorar la informació de que disposa la ciutadania per tal d'incentivar i facilitar l'exercici del dret d'empadronament, fent constar a la web:
 - a. Els drets que la persona té envers l'empadronament.
 - b. L'opció de sol·licitar l'alta al Padró Municipal sense domicili fix o sense poder acreditar la titularitat del domicili habitual.
 - c. Que el tràmit consisteix en certificar la condició de persona resident de la ciutat de Terrassa, al marge d'on vivia fins al moment o d'on provingui.
 - d. Un llenguatge més entenedor, menys tècnic, i una informació més assequible i transparent.
 - e. La possibilitat de rebre assessorament telefònic i/o presencial a les Oficines d'Atenció a la Ciutadania.
 4. Millorar l'accessibilitat de la sol·licitud reduint la complexitat del tràmit:
 - a. Reduir el temps i complexitat de la tramitació familiar, fent una única sol·licitud per a tots els membres certificats de la mateixa família i no un tràmit per a cada membre de la unitat familiar.
 - b. Poder iniciar el tràmit de sol·licitud sense aportar tota la documentació necessària i permetre aportar-la en resposta a un requeriment de l'Ajuntament en un termini determinat de temps.
 5. En el cas dels menors d'entre els 14 i 18 anys sense documentació, la normativa vigent no fa cap consideració específica, tractant-los de manera idèntica a les persones adultes. Creiem que caldria establir, per part de l'ajuntament, un protocol específic tenint en compte l'interès del menor i la necessitat de protecció especial que mereix, d'acord amb la Convenció sobre els Drets dels Infants, adoptada per l'Assemblea General de les Nacions Unides el 20 de novembre de 1989 i ratificada per l'Estat espanyol el 1990. Mentre això no es faci, considerem que els/les aplicadors/es administratius de la normativa referida a l'empadronament, tenint en compte aquest interès del menor, la necessitat de la seva protecció especial, la relació del padró amb els drets reconeguts a la Convenció i el principi favor persona o pro homine, haurien d'interpretar la normativa d'empadronament actual en el sentit més favorable al/la menor. Per aquest motiu recomano l'empadronament dels menors d'entre 14 i 18 anys amb els mateixos requisits que els menors de 14 anys.
 6. Per últim, recomano que es faci arribar les noves instruccions a tots els i les tècniques que realitzen tasques d'atenció a la ciutadania, a les OAC o a



Masia Freixa
Plaça Josep Freixa i Argemí, 11
08224 - Terrassa
Tel. 937 397 078
sindica.greuges@terrassa.cat
www.sindicaterrassa.org
@SindicaTerrassa

altres punts d'atenció municipal, així com la necessitat de fer una formació específica sobre aquest tema per a que coneguin els drets de les persones en relació al Padró i el procés d'empadronament, posant l'accent en la importància que aquesta qüestió té per a totes les persones que viuen a la ciutat de Terrassa.

Atentament,

Isabel Marqués i Amat
Síndica Municipal de Greuges de Terrassa

Terrassa, 15 de desembre de 2020