



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Facultat de Dret

L'empadronament com a element constitutiú de drets: una aproximació des de la perspectiva de l'Estat social

Autor: Genís Vives Cantero (20019134)

Tutor: Dr. David Moya Malapeira

Segon quadrimestre. Curs 2020-2021

Treball Final de Grau

Dret Constitucional (E6)

Facultat de Dret

«Les lleis sempre són útils per als qui tenen i perjudicials per als qui no tenen res. Del que se segueix que l'estat social és avantatjós per als homes només en la mesura que tots tenen alguna cosa i cap en té massa».

Jean-Jacques Rousseau a *El contracte social*

Sumari

Sumari.....	1
Abreviatures.....	2
1. Introducció.....	3
2. L'Estat social i els serveis socials.....	5
2.1. Origen, desenvolupament i fonaments de l'Estat social.....	5
2.2. La dimensió constitucional de l'Estat social.....	9
2.3. Drets socials, serveis públics i descentralització competencial.....	13
2.4. El padró com a element constitutiu de drets i eina de planificació de polítiques públiques.....	18
3. Regulació i règim de l'empadronament.....	21
3.1. Tipus d'empadronament per raó personal.....	23
3.2. Especialitats d'empadronament per raó de les circumstàncies del domicili.....	25
4. Les distorsions del padró municipal: l'exemple de Barcelona.....	27
4.1. Anàlisi de l'empadronament a la ciutat de Barcelona.....	27
4.2. Enfocament problemàtic de l'empadronament a Barcelona.....	30
4.2.1. L'empadronament sense domicili fix.....	30
4.2.2. L'empadronament sense acreditació documental de l'habitatge.....	34
5. Conclusions.....	36
6. Bibliografia.....	38
7. Referències normatives i jurisprudencials.....	41
7.1. Legislació i normativa.....	41
7.2. Jurisprudència.....	42

Abreviatures

AMB	Àrea Metropolitana de Barcelona
Art(s)	Articles
CCE	Codi Civil espanyol
CE	Constitució espanyola
EAC	Estatut d'Autonomia de Catalunya
FJ	Fonament jurídic
ICR	Informe de Coneixement de Residència
IMSS	Institut Municipal dels Serveis Socials
LBRL	Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local
LCSS	Llei catalana 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials
LOEx	Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social.
LRHL	Llei Reguladora de les Hisendes Locals (Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març)
RD	Reial Decret
LPACAP	Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les Administracions Públiques
RPDTEL	Reial Decret 1690/1986, de 11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de Població i Demarcació Territorial de les Entitats Locals.
SDF	Empadronat sense domicili fix
STC	Sentència del Tribunal Constitucional espanyol

1. Introducció

El pas realment important per a esdevenir veí d'un municipi, després d'anar-hi a viure, és empadronar-s'hi. Moltes persones ho han hagut de fer en nombroses ocasions i a d'altres, no els ha calgut mai fer-ho per si mateixos, perquè sempre han viscut al mateix lloc. En tot cas, cal ser conscient de les dificultats que suposa inscriure's al padró per algunes persones, de forma especial aquells que pateixen una situació de vulnerabilitat i també els qui han migrat.

L'ordenament jurídic deixa cert marge als Ajuntaments per a concretar alguns serrells de l'empadronament, cosa que genera una disparitat de regulacions i formes d'inscripció arreu del territori. Això afecta les garanties dels ciutadans en relació amb els principis de bona administració i pot aprofundir en les desigualtats preexistents, pel fet que la condició de veí d'un municipi actua com a via d'accés a una sèrie de serveis i prestacions socials que ofereixen les Administracions. Per tant, és important que les dades es corresponguin amb la realitat per tal de poder fer una bona planificació de les polítiques públiques i dels serveis relacionats amb el benestar social.

L'objecte d'aquest estudi és **elaborar una aproximació de la importància de l'empadronament des d'una perspectiva de l'Estat social**, com a principi rector que vincula tots els poders públics en relació amb la consecució d'unes mínimes condicions dignes de vida per a la població. Per a aconseguir-ho, s'analitzarà el naixement i expansió de l'Estat social, la seva vinculació amb els drets socials i els serveis públics de benestar; i després la regulació legal del padró municipal. A més a més, per tal d'aterrar-lo al màxim a la realitat, s'estudiarà en concret el funcionament del padró de la ciutat de Barcelona, a causa de la seva complexitat com a metròpoli i a la reiterada voluntat del seu consistori municipal d'assegurar l'empadronament per a tot el veïnat. En definitiva, es vol elaborar un *status quaestionis* sobre l'empadronament per a poder abstrure'n conclusions per a l'experiència concreta barcelonina.

Es parteix de la **hipòtesi** que el padró opera des del doble vessant de dret-deure, com a possibilitat i obligació de fer, que al seu torn esdevé element constitutiu d'altres drets, especialment en matèria social. Per això, la metodologia principal serà una **recerca qualitativa**, és a dir, es vol analitzar l'empadronament en els seus diferents vessants per a extreure'n conclusions amb l'objectiu de transformar la realitat. Part d'aquesta anàlisi es basarà també en dades quantitatives, elaborades pel Centre d'Estudis i Recerca en

Migracions de la Universitat Autònoma de Barcelona en el marc d'un estudi sobre l'empadronament del qual participa l'Institut del Dret Públic (IDP), centre on he realitzat les pràctiques del grau de Dret.

Per altre costat, en relació amb la tipologia de l'estudi, es tracta d'un **treball de reubicació**, que persegueix sintetitzar els aprenentatges científics existents en la matèria per a adaptar-la a la realitat concreta de Barcelona i al context actual. En conseqüència, la manera de fer serà analítica, en tant que es parteix d'uns fets i d'una normativa per a buscar les possibles solucions a les disfuncions que pugui presentar.

L'elecció del tema del present treball ve suscitada, en primer lloc, per l'interès en una matèria que, per la seva naturalesa, es troba a mig camí entre tres àmbits del Dret públic d'especial interès per a un servidor: el Dret constitucional, el Dret administratiu i les polítiques públiques. En segon lloc, la recent experiència personal en l'àmbit de l'empadronament va fer despertar les ganes de conèixer amb profunditat aquesta figura jurídica i les seves dificultats per a les persones més vulnerables. Finalment, el desig d'aprendre sobre els fonaments i la dimensió constitucional de l'Estat social, com a element constitutiu de l'ordenament jurídic i de forma concreta dels drets socials, ha generat que es faci especial atenció en aquest apartat per a poder entendre la resta.

2. L'Estat social i els serveis socials

2.1. Origen, desenvolupament i fonaments de l'Estat social

Jean-Jacques Rousseau, un dels principals filòsofs del segle XVIII i precursor del pensament democràtic, diferenciava entre la **desigualtat natural** —les diferències pel que fa a edat, sexe biològic o l'estat de salut— i la **desigualtat moral o política** —a causa de raons de poder i riquesa. El pensador rebutja la idea que la segona sigui conseqüència de la primera, és a dir, que els més poderosos ho són perquè són els més forts, per exemple¹.

Per a ell, a més de la divisió del treball, la principal font de la desigualtat social es troba en l'**aparició de la propietat** perquè provoca l'oblit de la màxima «els fruits són de tots i la terra, de ningú»². L'Estat neix precisament per a protegir aquesta propietat i genera una diferenciació entre governants i governats, en essència entre amo i esclau. Sota el seu raonament, l'ésser humà neix lliure i, amb l'aparició de la civilització, es troba lligat a un tercer i, per tant, no es pot parlar realment de llibertat.

A mesura que creix la desigualtat disminueix la llibertat. Rousseau entén per igualtat que el poder estigui «per sobre de qualsevol violència» i s'exerceixi «en virtut del rang i les lleis» i per riquesa que «cap ciutadà sigui tan ric que pugui comprar un altre, ni tan pobre que hagi de vendre's»³. Per això, proposa passar de la llibertat natural a la llibertat moral a través del **pacte social**, mitjançant el qual els membres de la societat seran iguals «per convicció i dret»⁴. En aquest sentit, la igualtat esdevé un producte de l'ordenament jurídic sustentat en aquesta llibertat moral.

Després de la revolució industrial, el factor que impulsa la configuració dels moviments socials és la **conformació del proletariat com a classe social**⁵ en una situació de misèria. La pobresa sempre havia existit, però la diferència rau en el fet que el liberalisme anteposà la necessitat d'obtenir beneficis per davant de pal·liar la situació paupèrrima de gran part de la societat⁶.

¹ Sotelo, I. (2010) *El Estado social: antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Editorial Trotta, p. 48.

² *Ibidem*, p. 49.

³ *Ibidem*, p. 50.

⁴ *Ibidem*, p. 51.

⁵ *Ibidem*, p. 139.

⁶ *Ibidem*, p. 140.

Des de posicions liberals, s'ha defensat que les polítiques socials es resolen amb l'ampliació de la llibertat en tots els àmbits. Per això, per exemple, a la Gran Bretanya s'aprova l'any 1834 la *Poor Law Amendment Act* amb l'objectiu d'eliminar les ajudes als pobres amb l'argument que el sosteniment social els aparta del treball⁷.

La *Poor Law Amendment Act 1834* substitueix l'*Act for the Relief of the Poor 1601* dos-cents anys després de la seva promulgació. Aquella normativa contemplava un rol important per a la filantropia i reconeixia una certa dimensió estructural de la pobresa, més enllà de la culpa individual. Com que era d'aplicació a les colònies, va permetre la creació d'un teixit caritatiu als Estats Units d'Amèrica i va actuar com a crida per als pobres europeus, alguns dels quals hi van migrar.

Per la seva banda, l'efervescència del moviment obrer va ser especialment intensa també en territori alemany, bressol de grans pensadors que l'inspiraven com ara Karl Marx, Friedrich Engels i Ferdinand Lassalle. La principal desavinença era que els dos primers entenien l'Estat com a un instrument de dominació que calia destruir⁸ i el tercer l'entén com a l'instrument per a canalitzar les reivindicacions de la classe obrera que cal conquerir⁹.

Per contra, el canceller Otto von Bismarck creia que la solució a aquesta implosió revolucionària era **incloure el proletariat a l'Estat nacional**, però es va trobar a una forta oposició dintre dels partits de signe conservador i liberal¹⁰. Per això, va impulsar una política de repressió contra els moviments socialistes a la vegada que proposava una política social activa amb el suport de les indústries més rellevants. L'any 1883 s'estableix l'assegurança obligatòria de malaltia per als obrers, cofinançat entre els patrons i ells, i el 1884 la d'accidents, entre d'altres¹¹.

Retornant a terres britàniques, no fou fins a l'any 1911 quan s'adoptà la *National Insurance Act* a causa de la crisi econòmica de principis de segle, que va suposar àmplies xifres d'atur. A diferència del cas alemany, en què la clau de la implantació de la seguretat

⁷ Sotelo, I. (2010), *op. cit*, p. 154.

⁸ Engels defensa aquesta tesi a l'*Anti-Dühring* i afirma que «l'Estat no es suprimeix, sinó que s'extingeix». Engels, F. (1878) *Anti-Dühring*. Marxists Internet Archive. Disponible a: <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/anti-duhring/ad-seccion3.htm#264>.

⁹ Sotelo, I. (2010), *op. cit*, pp. 169-170.

¹⁰ *Ibidem*, p. 171.

¹¹ *Ibidem*, pp. 172-173.

social fou l'ascens del moviment obrer, en aquest cas el motiu va ser l'onada de misèria que s'expandia arreu del país¹².

Uns anys després, concretament l'1 d'agost de 1914 s'inicia la Primera Guerra Mundial, en un context en què la guerra s'havia convertit en «un instrument més de la política»¹³. Aquesta situació bèl·lica va contribuir a **enfortir un Estat social incipient** abans del seu esclat i va endormiscar el moviment obrer en efervescència sota el pretext de treballar per la cohesió social en favor de la victòria.

La **classe obrera s'integra socialment i política** a través de diferents fenòmens, com ara el reconeixement de drets polítics tan importants com ara el dret a sufragi o l'accés de les dones al treball¹⁴. Tan senzill com entendre que no es podia fer anar a lluitar al front unes persones que no tenien tots els drets garantits com a ciutadans, almenys des del camp de la representació política. Ara bé, un dels principals factors que accelera la creació de l'Estat social és l'esclat de la Revolució Russa i el triomf dels bolxevics davant del tsarisme, pel fet que demostra al moviment obrer d'arreu del món que existeix una alternativa al capitalisme amb un gran i ràpid nivell d'industrialització¹⁵.

Per tant, per a frenar l'ascens del moviment obrer i l'extensió del comunisme arreu, els Estats han de demostrar que dintre de la democràcia capitalista liberal també es garanteix la igualtat i els drets dels treballadors com a ciutadans. En aquest context, apareix l'experiència de la **República de Weimar**, que va despertar l'oposició tant de l'esquerra revolucionària com de les capes dirigents de l'anterior règim. En el breu període de 1918 a 1933, a través de la Constitució, s'aconsegueix dissenyar el **primer Estat del benestar**, però no s'arriba a posar en pràctica fins a la Llei Fonamental (1949)¹⁶, després de la tràgica experiència del nazisme.

La Constitució de Weimar assenta les bases del futur Estat del benestar sota els valors fonamentals de **llibertat, justícia i pau**. Es parteix de la base que el sistema capitalista, sense cap mena d'intervenció, atempta contra la **dignitat humana** i necessita reformes transcendents per aconseguir la justícia social¹⁷. Per això, s'entén que l'Estat ha d'intervenir per a corregir l'ordre social i econòmic tenint en compte els principis

¹² Sotelo, I. (2010), *op. cit.*, pp. 176-177.

¹³ *Ibidem*, p. 183.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 186-189.

¹⁵ *Ibidem*, p. 190.

¹⁶ *Ibidem*, p. 195.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 196-197.

constitucionals amb l'objectiu de reequilibrar les desigualtats existents. En tot cas, malgrat néixer en aquest context, l'Estat del benestar es desenvolupa posteriorment a Suècia, Regne Unit i a l'Alemanya postnazisme¹⁸. Tampoc es pots desmerèixer l'experiència dels EUA, que partia del teixit caritatiu preexistent, i que desenvolupa polítiques del benestar després del Crac del 29 a través del *New Deal*, impulsat els anys 30 del s. XX pel president demòcrata Franklin D. Roosevelt.

Els principals ideòlegs de l'Estat del benestar contemporani són **John Maynard Keynes** en l'àmbit econòmic i **William Beveridge**, en l'institucional. Keynes, a partir de l'experiència intervencionista per necessitat durant la Primera Guerra Mundial, defensa el paper de l'Estat en l'economia i la finalització del paradigma liberal clàssic del *laissez faire*¹⁹. És conscient que l'economia capitalista presenta dues grans mancances: la impossibilitat d'assegurar ocupació per a tothom i la distribució desigual de la riquesa²⁰. Per la seva banda, Beveridge defensava la reconstrucció europea a través de tres pilars: seguretat social, plena ocupació i la necessitat de «l'efectiva subordinació de la inversió privada en la política pública»²¹.

L'Estat es configura com a **autoritat que ordena les relacions socials**²², perquè, com s'ha avançat anteriorment, la idea originària liberal del *laissez faire* queda desfasada després de la Segona Guerra Mundial. Fins i tot des d'aquests paràmetres ideològics, es pot entendre la necessitat d'un Estat ordenador perquè, encara que hi hagi la màxima llibertat entesa com a no interferència, sempre seran necessàries institucions que dirimeixin els conflictes entre els ciutadans.

Aquestes institucions requereixen una **legitimació**, no poden autoimposar-se sense cap altra acció i prendre decisions amb efectes *erga omnes*. Per tant, sempre caldrà una mínima estructura institucional que sigui reconeguda pel conjunt de la societat o almenys per la seva immensa majoria, que pugui imposar-se i mantenir un cert ordre de les coses. Per això mateix, des dels postulats liberals contemporanis no es qüestiona la intervenció pública, sinó que es pretén assegurar que sigui la mínima possible²³.

¹⁸ Sotelo, I. (2010), *op. cit.*, p. 201.

¹⁹ *Ibidem*, *op. cit.*, p. 207.

²⁰ *Ibidem*, p. 215.

²¹ *Ibidem*, pp. 226-227.

²² Benda, E. (2001) «El Estado Social de Derecho», a Benda, E. (ed.) *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, p. 527.

²³ *Ibidem*.

A diferència d'antuvi, s'entén que l'Estat ha d'intervenir per assegurar unes mínimes condicions de vida dignes i es comprèn que la no-intervenció és una mala estratègia perquè els problemes socials no es resolen deixant fer. De fet, l'Estat social i de dret està legitimitat i obligat a la vegada a configurar l'ordre social i intervenir-hi²⁴.

La tasca primordial de l'Estat en matèria social és «**defensar els interessos generals** per damunt dels interessos de grup»²⁵, perquè ha d'actuar com a àrbitre davant dels diferents interessos que es conjuguen. Els poders públics tenen una habilitació per a desplegar una «activa política econòmica i social»²⁶ en el marc de l'Estat del benestar per assegurar la llibertat i la igualtat entre els ciutadans²⁷.

En conclusió, **l'Estat social neix com a resposta a múltiples factors** que sacsegen *l' statu quo*. Per una banda, l'auge del moviment obrer i el poder soviètic naixent demostren a les classes subalternes que existeix una alternativa al sistema capitalista, per la qual cosa no es conformen amb el marc existent i es viuen cicles revolucionaris que requereixen una resposta per a satisfer almenys part de les seves demandes. Es configura com a concessió-necessitat, en la mesura en què és un conjunt d'accions que intenten accontentar els sectors proletaris i a la vegada són necessàries per a mantenir l'ordre social.

Per l'altra, les dues guerres mundials desmunten la vigència del liberalisme clàssic, perquè els aparells estatals ordenen la producció en període bèl·lic i aquesta intervenció en l'economia assenta un precedent. Per això, apareixen teories socials i econòmiques que advoquen per la reforma moral, política i econòmica del sistema capitalista a través de **promoure la intervenció estatal per assegurar una millor redistribució** de la riquesa i per extensió **aconseguir més igualtat social**.

2.2. La dimensió constitucional de l'Estat social

En l'àmbit constitucional, existien inicialment diferents interpretacions respecte de l'Estat social. Com indica BENDA, en un primer moment s'entenia la clàusula social de l'Estat com a «*concepte en blanc mancat de substantivitat*, és a dir, com a forma nebulosa i buida

²⁴ Benda, E. (2001), *op. cit.*, p. 528.

²⁵ *Ibidem*, p. 540.

²⁶ *Ibidem*, p. 541

²⁷ *Ibidem*, p. 548.

de contingut»²⁸. En definitiva, tenia un caràcter programàtic o polític, però en cap cas una dimensió jurídica.

En canvi, avui dia existeix un consens generalitzat respecte del fet que és un **principi rector que vincula els poders públics**, amb importància decisiva respecte de la interpretació constitucional i amb el mandat al legislador de fer-lo efectiu. La problemàtica és que les polítiques sempre es presenten com a justes i emmarcades dintre de la recerca de la justícia social, per la qual cosa s'acaba assumint que tota política és conforme a l'Estat social²⁹.

Dintre del títol preliminar de la Constitució espanyola del 1978, l'art. 1.1 estableix que «**Espanya es constitueix en un Estat social i democràtic de Dret**, que propugna com a valors superiors del seu ordenament jurídic la llibertat, la justícia, la igualtat i el pluralisme polític». A diferència de la carta magna del 1931³⁰, i en consonància amb els canvis constitucionals a altres estats, s'afegeix a l'equació la noció de «social» i «de Dret» a la de «democràtica», formulant un enunciat que contempla tres principis diferents, però que cal entendre com a un tot imperatiu³¹.

La jurisprudència del Tribunal Constitucional ha interpretat que la Constitució de 1978 és una norma jurídica completa i no una declaració programàtica i, per tant, la fórmula de l'Estat social adquireix caràcter jurídic. Malgrat que el TC reconeix també la llibertat del legislador per a fer efectiu i desenvolupar el principi de l'Estat social, la condiona establint els límits positius i negatius que haurà de seguir³². Des del punt de vista positiu, el tribunal admet que el principi d'igualtat de l'art. 14 CE no prohibeix «la necessitat o conveniència de diferenciar situacions diferents i de donar-los un tractament divers»³³ per part del legislador, que pot fins i tot ser exigít com a Estat social i democràtic de dret. Pel que fa al vessant negatiu, prohibeix la discriminació com a «desigualtat de tractament

²⁸ Benda, E. (2001), *op. cit.*, p. 521.

²⁹ *Ibidem*, p. 521-522.

³⁰ L'article primer de la Constitució espanyola del 1931 configura Espanya com a «República democràtica de treballadors de tota classe, que s'organitza en règim de Llibertat i Justícia».

³¹ Serrano., C. y Alegre., L. (2020) *Legitimidad: Los cimientos del estado social, democrático y de derecho*. Ediciones Akal, p. 9.

³² Pérez Royo, J. (1984) «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado social», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 10, p. 177. Disponible a: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/249933.pdf>.

³³ Sentència del Tribunal Constitucional 34/1981, de 10 de novembre de 1981, FJ 3.

legal (...) injustificada per no ser raonable»³⁴ i determina que no pot ser contrària als drets i llibertats constitucionals, ni tampoc als preceptes o normes de la carta magna.

El contingut de l'Estat social és molt ampli: reivindicacions laborals, salut pública, atenció a la tercera edat, accés a la cultura, protecció del patrimoni històric i artístic o la protecció del medi ambient, entre d'altres³⁵. Aquest contingut és una interpretació purament doctrinal i jurisprudencial, perquè no hi ha cap norma específica que desenvolupi l'àmbit social de l'Estat³⁶. De fet, segons GONZÁLEZ MORENO³⁷, l'Estat social es desenvolupa en tres vessants: «com a fixació teleològica de l'Estat; com a valor interpretatiu de la resta de l'ordenament jurídic; i com a paràmetre de constitucionalitat».

En primer lloc, es tracta d'una **fixació teleològica de l'Estat** en el sentit que és una determinació d'una finalitat estatal amb vinculatorietat per a tots els poders públics, inclòs també el judicial³⁸. En segon lloc, la noció de **valor interpretatiu de la resta de l'ordenament jurídic** pel fet que cal interpretar les normes legals d'acord amb els principis constitucionals i, per tant, tot considerant l'Estat social. En qualsevol cas, aquesta «elasticitat constitucional» permet adequar els valors de la carta magna al context canviant de cada moment. Segons BENDA³⁹, la flexibilitat en aquesta matèria se sustenta en el fet que la carta magna ha de perdurar al llarg del temps i no ser objecte de canvi constant per a ser adaptada a cada circumstància concreta.

Finalment, part de la doctrina defensa l'Estat social com a **paràmetre de constitucionalitat** respecte de la invocació d'aquesta clàusula en el fonament d'un recurs o qüestió d'inconstitucionalitat, així com la possibilitat d'invocar els drets socials com a principis rectoris a fer valdre en la interpretació constitucional de les normes⁴⁰. Per contra, altres sectors doctrinals refusen aquesta idea pel fet que la clàusula social de l'Estat és indeterminada i correspon al legislador, a través de la seva acció, materialitzar-la⁴¹.

La finalitat de l'Estat social és, més enllà de la clàssica noció de fomentar la igualtat — sovint contraposada a la llibertat, com si fossin incompatibles—, situar l'individu «en

³⁴ Sentència del Tribunal Constitucional 34/1981, de 10 de novembre de 1981, FJ 3.

³⁵ González Moreno, B. (2002) *El Estado social. Naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*. Madrid: Editorial Civitas, p. 39.

³⁶ *Ibidem*, p. 47.

³⁷ *Ibidem*, p. 56.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Benda, E. (2001), *op. cit.*, p. 534

⁴⁰ González Moreno, B. (2002), *op. cit.*, p. 63

⁴¹ *Ibidem*, pp. 64-65.

disposició perquè exerceixi la seva llibertat»⁴² i assegurar el seu lliure desenvolupament a la societat⁴³. L'Estat ha de mantenir una «relació de lleialtat i protecció» envers els ciutadans⁴⁴; no des d'un punt de vista d'assistir-los com a primera opció, sinó de possibilitar-los una existència digna i un entorn que promogui els valors d'igualtat i justícia.

Segons COSSIO DÍAZ⁴⁵, els **drets socials** són, per a la doctrina majoritària, els que obliguen l'Estat a atorgar prestacions amb la finalitat de millorar socialment, sota l'objectiu de satisfer els «mínims vitals» com a forma de materialitzar unes condicions mínimes de vida per a la població (drets prestacionals), i per a impulsar la igualtat material (drets d'igualtat). Aquest plantejament és compartit per ALEXY⁴⁶, que posa el focus en la dificultat per a materialitzar-los pel fet que els drets socials són difícilment justiciables i impliquen un esforç econòmic important⁴⁷, que els Estats no sempre estan disposats a assumir. Des d'aquesta base, **classifica els drets socials en tres tipus**⁴⁸, en funció de la seva relació amb altres figures jurídiques:

1) Els drets socials equiparables als drets fonamentals: es troben reconeguts constitucionalment, amb finançament total i són plenament justiciables, fins i tot davant del Tribunal Constitucional. El més destacat és el dret a l'educació que propugna l'art. 27.4 CE.

2) Els drets socials equiparables a les llibertats: són drets reconeguts constitucionalment sense problemes de finançament, perquè se circumscriuen en l'àmbit de les llibertats i gaudeixen de protecció jurisdiccional. Seria l'exemple de la llibertat sindical i el dret a vaga, de l'art. 28 CE.

3) Els drets socials incomplets: són drets que estan enunciats a la carta magna, però requereixen una llei que en delimiti el contingut material i subjectiu per a exigir el seu contingut, és a dir, que el legislador els ha de desenvolupar. Es poden considerar adscrits a aquesta categoria els principis rectors de la política social i econòmica,

⁴² Forsthoff, E. (1986) «Estado social, Estado de derecho y orden democrático», a Abendroth, W., Forsthoff, E., y Doehring, K. *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p. 128

⁴³ *Ibidem*, p. 157.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 159.

⁴⁵ Cossio Díaz, J. R. (1989) *Estado social y derechos de prestación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 45-46.

⁴⁶ Peces-Barba, G. (2007) «Reflexiones sobre los derechos sociales», a García Manrique, R. (ed.) *Derechos sociales y ponderación - Robert Alexy*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, p. 85

⁴⁷ *Ibidem*, p. 85

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 93-94

continguts entre els arts. 39 a 51 CE, com ara el dret a l'habitatge, a la protecció de la salut o a l'accés a la cultura.

Els **drets de prestació** són, per a ALEXY⁴⁹, drets de l'individu davant l'Estat que, si tingués els recursos suficients i el mercat oferís l'oferta necessària, el podria obtenir també de particulars. Per tant, són obligacions, activitats consistents a fer o donar, imposades constitucionalment als poders públics amb l'objectiu de mantenir o millorar unes certes condicions de vida de la població⁵⁰. En aquest sentit, COSSIO⁵¹ distingeix entre drets fonamentals prestacionals, amb l'objectiu d'aconseguir la igualtat en els termes anteriorment exposats i en què la prestació és nuclear; i els drets fonamentals de prestació accessòria, que tenen com a missió el desenvolupament de la llibertat, la prestació s'entén des d'una dimensió secundària i com a un dels diferents vessants existents.

Els **serveis socials** són «el conjunt de serveis i actuacions orientats a millorar el benestar social de la ciutadania mitjançant la prestació d'informació, atenció i suport a les persones i els col·lectius vulnerables»⁵². Segons l'art. 14 LCSS, el sistema públic de serveis socials està conformat pel conjunt de «recursos, prestacions, activitats, programes, projectes i equipaments destinats a l'atenció social de la població» de titularitat autonòmica, local, d'altres administracions i de les entitats d'iniciativa social o privada amb concertació administrativa. Tots s'integren en una xarxa integral i coordinada, d'acord amb la normativa vigent. En conclusió, l'Estat social es materialitza en els drets socials, que al seu torn es vehiculen a través de l'acció del sistema públic de serveis socials.

2.3. Drets socials, serveis públics i descentralització competencial

En l'àmbit **competencial**, l'art. 148.1.20 CE estableix que les comunitats autònomes podran assumir competències en matèria d'assistència social. D'acord amb l'art. 166 EAC, la Generalitat de Catalunya té competència exclusiva en matèria de serveis socials i n'especifica els serrells d'aquesta potestat: la regulació i ordenació dels serveis socials, de les entitats, serveis i establiments públics i privats que en presten, la regulació i aprovació de plans i programes per a persones en situació de pobresa o necessitat social,

⁴⁹ Hierro, L. L. (2007) «Los derechos económico-sociales y el principio de igualdad en la teoría de los derechos de Robert Alexy», en García Manrique, R. (ed.) *Derechos sociales y ponderación - Robert Alexy*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, p. 212

⁵⁰ Cossio Díaz, J. R. (1989), *op. cit.*, pp. 178-180

⁵¹ *Ibidem*, p. 181

⁵² *Servicios sociales* (s.d.) Ajuntament de Barcelona. Disponible a: <https://ajuntament.barcelona.cat/guiadeserveis/es/servicios-y-ayudas-a-la-ciudadania/servicios-sociales>

la intervenció i control dels sistemes de protecció social de caràcter privat i la protecció de famílies i infància.

En tot cas, el Tribunal Constitucional ha establert de forma reiterada que, malgrat la competència exclusiva d'algunes Comunitats Autònomes en matèria d'assistència social, l'Estat no pot ser exclòs de l'actuació en aquest camp quan es refereixi a «l'existència de problemes i de tractament de problemes que excedeixen de l'àmbit de la comunitat autònoma», sens perjudici de la competència autonòmica de gestionar la qüestió en el seu territori⁵³. A més, reconeix que no totes les mesures públiques de contingut social o de protecció de grups desfavorits formen part de la noció d'assistència social i, per tant, en exercici de la clàusula de l'Estat social i del principi d'igualtat efectiva de l'art. 9.2 CE, tots els poders públics tenen el deure d'exercir les seves funcions en un sentit social, sense que les autonomies en tinguin el «patrimoni exclusiu i exclòs»⁵⁴.

Per la seva banda, com a opinió minoritària al si del Tribunal Constitucional, VALDÉS, CONDE-PUMPIDO i BALAGUER⁵⁵ defensen que, d'acord amb els principis constitucionals d'autonomia i unitat i tenint en compte la jurisprudència del TC, les Comunitats Autònomes poden, en l'àmbit de les seves competències, ampliar i millorar els drets socials que la normativa estatal bàsica reconeix. Aquesta part de la doctrina aposta per una interpretació d'aquestes bases allunyada de l'extrema rigidesa, des d'una concepció integradora de la Constitució com un tot, i que permeti aprofundir en les polítiques de l'Estat del benestar més enllà dels límits estatals, tenint en compte la «tendència regressiva» actual⁵⁶. En aquesta línia, i també en qualitat d'opinió discrepant de la majoritària, XIOL⁵⁷ argumenta que la competència d'assistència social reconeguda constitucionalment a les Comunitats Autònomes és una expressió de l'Estat social i democràtic de Dret, que implica haver de tolerar «un espai de singular folgança perquè les comunitats autònomes puguin obtenir recursos financers per a l'exercici d'aquestes importants competències». Fins i tot, determina que l'organització territorial de l'Estat

⁵³ Sentència del Tribunal Constitucional 134/2020, de 23 de setembre de 2020, FJ 5.

⁵⁴ Sentència del Tribunal Constitucional 18/2017, de 2 de febrer de 2017, FJ 3.

⁵⁵ Vot particular que formulen els magistrats Fernando Valdés Dal-Ré, Cándido Conde-Pumpido Tourón i la Magistrada María Luisa Balaguer Callejón a la Sentència dictada en el recurs d'inconstitucionalitat núm. 414-2013. Sentència del Tribunal Constitucional 63/2017, de 25 de maig de 2017.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Vot particular que formula el Magistrat Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentència dictada en el recurs d'inconstitucionalitat núm. 4292-2015. Sentència del Tribunal Constitucional 74/2016, de 14 d'abril de 2016.

hauria de ser «un marc dinàmic» i no un aparell «estàtic limitador que aparentment afavoreix solucions recentralitzadores».

Per a dirimir els supòsits de concurrència competencial, XIOL⁵⁸ proposa un judici de proporcionalitat tenint en compte els següents elements: a) si els criteris responen a interessos constitucionals que mereixen protecció, en l'àmbit de les competències de la Comunitat Autònoma; b) no implica un buit de competència estatal de la regulació bàsica de la matèria; c) són criteris que no contradiuen la normativa bàsica estatal des dels punts de vista de discrecionalitat i objectiu; i d) són criteris rellevants i dignes de protecció des del punt de vista de l'Estat social de Dret.

Respecte dels **municipis**, l'art. 27 LBRL estableix que l'Estat i les Comunitats Autònomes podran delegar l'exercici d'algunes de les seves competències en els municipis amb l'objectiu de «millorar l'eficiència de la gestió pública», que haurà d'anar acompanyat de la delimitació de l'abast, contingut, condicions i duració i no podrà ser per un període inferior a cinc anys. En concret, en referència a l'assistència social, l'apartat 3 de l'article determina que es podrà fer respecte de la prestació de serveis socials, promoció de la igualtat d'oportunitats i prevenció de la violència masclista (art. 27.3.c LBRL); creació, manteniment i gestió de les escoles bressol (art. 27.3.e LBRL); i la realització d'activitats complementàries en els centres docents (art. 27.3.f LBRL).

En aquest sentit, l'art. 84 EAC garanteix la plena autonomia dels Ajuntaments, amb subjecció al control de constitucionalitat i legalitat, i determina que, de la manera en què determini la normativa vigent, tenen tot un seguit de competències pròpies. D'entre el llistat, hi ha nombroses matèries que tenen relació de forma directa o indirecta amb la competència d'assistència social: la planificació, programació i gestió de l'habitatge públic i participació en la planificació de l'habitatge de protecció oficial (art. 84.2.b EAC); l'ordenació i prestació de serveis bàsics a la comunitat (art. 84.2.c EAC); la planificació, ordenació i gestió de l'educació infantil i participació en la matriculació, manteniment i aprofitament dels centres escolars (art. 84.2.g EAC); i la regulació i prestació dels serveis d'atenció a les persones, serveis socials d'assistència primària i les polítiques d'acollida de persones migrants (art. 84.2.m EAC).

⁵⁸ Vot particular que formula el Magistrat Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentència dictada en el recurs d'inconstitucionalitat núm. 6513-2014. Sentència del Tribunal Constitucional 73/2016, de 14 d'abril de 2016.

Per altre costat, d'acord amb l'art. 42.5 EAC, els poders públics hauran de garantir la qualitat i la gratuïtat dels serveis socials bàsics, considerats com a tal per la legislació vigent. D'aquesta afirmació es desprèn l'existència de **dues categories de serveis socials**: els bàsics, que s'ofereixen al conjunt de la població i tenen un caràcter més genèric (art. 6.1 LCSS); i els específics, que s'ofereixen a les persones en necessitat d'atenció especial i cerquen solucionar llurs situacions més concretes i identificades (art. 7 LCCS). Aquestes situacions de necessitat, formulada per l'art. 41 CE i la legislació vigent, es refereix a circumstàncies de pobresa derivada de la manca de recursos econòmics, però també a circumstàncies vitals, com ara la joventut, la vellesa o la discapacitat⁵⁹.

El títol I de l'EAC, referent als drets, deures i principis rectors, dedica un article a desenvolupar els drets en l'àmbit dels serveis socials (art. 24 EAC). En aquest sentit, es reconeix el dret a accedir en condicions d'igualtat a les prestacions de la xarxa pública de serveis socials, a la informació sobre aquestes i a donar consentiment en les actuacions amb afectacions personals. En relació amb les persones amb necessitats especials, es reconeix el dret a rebre l'atenció adequada per a mantenir l'autonomia personal en la vida quotidiana. Per altre costat, es configura el dret de les persones i famílies en situació de pobresa a l'accés a una renda garantida de ciutadania⁶⁰ que els permeti assegurar una mínima vida digna. Finalment, es determina el dret a la participació i la col·laboració de les entitats del tercer sector.

D'acord amb la STC 31/2010, de 28 de juny, els drets estatutaris no operen com a drets objectius, sinó com a «mandats als poders públics», com a pautes per a l'exercici de les competències autonòmiques (FJ 16). Per tant, encara que no puguin ser exigits de forma directa, constitueixen un mandat d'acció positiva per als poders públics, que hauran de treballar per a posar en pràctica els valors i, si escau, transformar-los en drets subjectius.

D'una altra banda, cal fer una breu referència a les competències dels Ajuntaments i ens locals supramunicipals en l'àmbit dels serveis locals, perquè són les administracions més pròximes a la ciutadania i, per tant, gestionen una part essencial dels serveis socials. Pel

⁵⁹ Aguado Cudolà, V. (2008) «Els serveis socials bàsics i especialitzats com a fonament de drets i prestacions», en Aguado Cudolà, V. (coord.) *El sistema de serveis socials a Catalunya: garantir drets, prestar serveis*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, p. 114.

⁶⁰ Desenvolupada per la Llei catalana 14/2017, del 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania, i pel seu reglament (Decret 55/2020, de 28 d'abril).

que fa als municipis, l'art. 31.1 LCSS n'estableix el contingut competencial, que és el següent:

«1. Corresponen als municipis les competències següents:

- a) Estudiar i detectar les necessitats socials en llur àmbit territorial.
 - b) Crear i gestionar els serveis socials necessaris, tant propis com delegats per altres administracions, d'acord amb la Cartera de serveis socials i el pla estratègic corresponent.
 - c) Elaborar plans d'actuació local en matèria de serveis socials i participar, si escau, en el pla d'actuació de l'àrea bàsica corresponent.
 - d) Establir els centres i els serveis corresponents a l'àmbit propi dels serveis socials bàsics.
 - e) Complir les funcions pròpies dels serveis socials bàsics.
 - f) Promoure la creació dels centres i els serveis corresponents a l'àmbit propi dels serveis socials especialitzats i gestionar-los, en coordinació amb l'Administració de la Generalitat i l'ens local supramunicipal corresponent, d'acord amb la Cartera de serveis socials i el pla estratègic corresponent.
 - g) Col·laborar amb l'Administració de la Generalitat en l'exercici de les funcions d'inspecció i control en matèria de serveis socials.
 - h) Exercir les funcions que li delegui l'Administració de la Generalitat.
 - i) Participar en l'elaboració dels plans i els programes de la Generalitat en matèria de serveis socials.
 - j) Coordinar els serveis socials locals, els equips professionals locals dels altres sistemes de benestar social, les entitats associatives i les que actuen en l'àmbit dels serveis socials locals.
 - k) Les que els atribueixen les lleis.
2. Les comarques supleixen els municipis de menys de vint mil habitants en la titularitat de les competències pròpies dels serveis socials bàsics que aquests municipis no estiguin en condicions d'assumir directament o mancomunadament».

En relació amb els ens supramunicipals, les comarques *ex art. 92 EAC* i l'Àrea Metropolitana de Barcelona en virtut de la Llei catalana 31/2010, del 3 d'agost, tenen previstes les següents competències en matèria de serveis socials, d'acord amb l'art. 32 LCSS:

- «a) Donar suport tècnic, econòmic i jurídic als ens gestors de les àrees bàsiques de serveis socials.
- b) Oferir serveis d'informació i documentació a les àrees bàsiques de serveis socials.
- c) Programar els serveis socials en llur àmbit territorial, d'acord amb els criteris de planificació i coordinació de la Generalitat, el pla estratègic corresponent i la Cartera de serveis socials, en matèria de serveis socials, i convocar una taula territorial amb els consells comarcals i els ajuntaments dels municipis de més de vint mil habitants de llur àmbit territorial.
- d) Promoure i gestionar els serveis, les prestacions i els recursos propis de l'atenció social especialitzada per a garantir la cobertura de les necessitats socials de la població de llur àmbit territorial.
- e) Promoure l'associacionisme i els projectes comunitaris per a aconseguir que les necessitats socials es cobreixin i es gestionin millor».

Per acabar, és necessari fer una breu referència a l'art. 3 Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona. Aquest estableix una clàusula general de competències que determina que l'Ajuntament de la ciutat comtal podrà promoure «tota classe d'activitats i prestar tots els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats dels ciutadans» que no estiguin expressament atribuïts a altres administracions, així com dur a terme activitats i serveis que complementin els estatals i

autonòmics. Per tant, l'Administració local de la capital catalana té una certa màniga ampla a l'hora de prestar serveis públics, almenys més que la resta de corporacions municipals.

2.4. El padró com a element constitutiu de drets i eina de planificació de polítiques públiques

L'art. 6 LCSS estableix que tots els ciutadans dels Estats membres de la Unió Europea empadronats en un municipi de Catalunya podran accedir al sistema públic de serveis socials, encara que es preveu la possibilitat que també hi puguin accedir les persones que no compleixen el requisit i tenen una situació d'estat de necessitat personal bàsica, en virtut de la legislació en matèria d'estrangeria. En tot cas, segons la doctrina⁶¹, per a la plena constitucionalitat de la norma, caldrà interpretar que el reconeixement dels comunitaris s'assimila als membres de l'Acord sobre l'Espai Econòmic Europeu (Islàndia, Liechtenstein i Noruega) i als nacionals de països amb els quals existeixi un acord bilateral (Suïssa, per exemple); i als ciutadans estrangers no comunitaris amb permís de residència, segons l'art. 14 LOEx.

En conseqüència, segons l'article citat, podem concloure que l'empadronament, és a dir, la inscripció com a veí del municipi on es viu habitualment, opera com a element constitutiu d'un «**metadret**» en la mesura en què opera com a via d'accés al gaudi d'un conjunt de drets i la seva vulneració pot comportar la contravenció d'altres drets. Si s'accedeix a aquests drets, és al capdavant per haver-se empadronat seguint la normativa establerta. En aquest sentit, l'obligació dels Ajuntaments d'inscriure al padró es relaciona amb el mandat constitucional i estatutari de «remoure els obstacles per a la igualtat real i efectiva de les persones»⁶² (art. 9.2 CE; art. 4.2 EAC).

Per altre costat, el deure d'empadronament es justifica a partir de tres qüestions: «a) l'Ajuntament rep part dels seus recursos en funció de la població; b) permet tenir al dia el padró municipal; i c) és una forma de conscienciar la població de la necessitat d'estar empadronada»⁶³. Per altra banda, aquesta dimensió del padró com a element constitutiu de drets i essencial per al municipi implica que **actui com a «instrument per a**

⁶¹ Aguado Cudolà, V. (2008), *op. cit.*, p. 116.

⁶² Ponce Solé, J. i Orió Sallent, A. (2019) *El dret a ser empadronat i la bona administració*. Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (FòrumSD), pp. 10-11. Disponible a: <http://www.sindicatureslocals.cat/assets/files/2019/2019-10-30-Monografia-Empadronament.pdf>

⁶³ Aguado Cudolà, V. (2008), *op. cit.*, pp. 116-117

planificació de serveis i polítiques públiques»⁶⁴, en el sentit que les dades d'empadronament permeten a les Administracions locals preveure i dissenyar els serveis públics i decisions municipals la població real, així com accedir a més finançament, tal com s'ha explicat anteriorment.

Amb les dades dels empadronats, els Ajuntaments poden programar els serveis públics i preveure les partides pressupostàries per a assegurar el seu bon funcionament. A més, es poden elaborar plans locals en diferents àmbits per a «racionalitzar la presa de decisions administratives», és a dir, tenint en compte les necessitats existents i els objectius a assolir⁶⁵. En aquest sentit, AGUADO⁶⁶ defensa que aquests plans tenen un triple objectiu: 1) garantir l'accessibilitat als serveis públics locals, 2) redimensionar l'oferta dels serveis en funció de les necessitats i demandes dels habitants, i 3) reconceptualitzar certs serveis a la nova situació. A més, el fet de constar al padró és una via de participació per a les persones migrants que no tenen dret a vot a les eleccions municipals, perquè com a habitants de la població poden implicar-se en la decisió de les polítiques públiques a través dels processos participatius i la creació d'organismes com ara taules de representació dels diversos col·lectius o consells consultius⁶⁷.

Per altra banda, l'art. 26 LBRL assenyala els serveis que hauran de prestar els municipis de forma obligatòria. En primer lloc, enumera el catàleg comú que han de complir totes les corporacions locals, amb elements com ara l'enllumenat públic, la recollida de residus o la pavimentació de les vies públiques. En canvi, la resta de prestacions esdevenen inexcusables en funció del nombre d'habitants, en tres franges: de 5.000 a 19.999, de 20.000 a 49.999 i més de 50.000. En conseqüència, caldrà que l'empadronament s'ajusti al màxim a la realitat per a poder complir de forma fidedigna amb aquestes previsions, no només des de la perspectiva de complir amb el principi de legalitat, sinó de tenir capacitat per a donar servei a tota la població municipal.

D'altre costat, el text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals (Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, d'ara endavant LRHL) condiona al llarg del seu text

⁶⁴ Ponce Solé, J. i Orió Sallent, A. (2019), *op. cit.*, p. 8.

⁶⁵ Aguado Cudolà, V. (2003) «Hacia una nueva población municipal: el padrón como instrumento para la realización de políticas públicas y para el ejercicio de derechos de españoles y extranjeros», *Anuario del Gobierno Local*, 1, p. 219. Disponible a: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/497/agl03_12_est06_aguado.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 220

⁶⁷ *Ibidem*.

diverses qüestions tributàries dels Ajuntaments al volum de la seva població, que es desprèn del seu padró. Per exemple, en relació amb l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres, l'art. 111 LRHL contempla la cessió dels rendiments obtinguts per l'Estat en relació amb aquesta contribució a les capitals de província o comunitat autònoma, i als municipis amb 75.000 habitants o més; i la participació en el Fons Complementari de Finançament depèn d'uns coeficients que s'assignen en funció dels residents al municipi (art. 124 LRHL).

Per tant, la inscripció al padró municipal va molt més enllà d'una formalitat administrativa i esdevé element constitutiu d'altres drets, especialment en matèria social, i una eina de les Administracions locals per a planificar i preveure amb exactitud les polítiques públiques municipals a desenvolupar. Per això mateix, és necessari estudiar la regulació actual de l'empadronament per a conèixer les seves possibilitats i assegurar que tothom pot accedir al padró en peu d'igualtat. Al cap i a la fi, els Ajuntaments haurien de ser els primers interessats a facilitar-ho, perquè aquest fet permet generar una imatge més fidedigna del municipi i filar més prim en les decisions que cal prendre.

3. Regulació i règim de l'empadronament

El **padró** és el registre administratiu on consta el veïnat d'un municipi, les seves dades tenen el caràcter de document públic i constitueixen prova de la residència i domicili habitual (art. 54 RPDTEL). Per tant, el conjunt de persones que hi consten conformen la població del municipi.

La legislació vigent estableix que totes les persones residents a l'Estat espanyol han d'inscriure's al padró del municipi en què resideixen habitualment (art. 15 LBRL; art. 54 RPDTEL). Si es viu en més d'un lloc, la normativa preveu que la inscripció es dugui a terme on resideixi durant més temps a l'any. La responsabilitat de la seva formació, manteniment, revisió i custòdia s'atribueix als Ajuntaments (art. 17 LBRL) i, de forma genèrica, quan una persona sol·liciti l'empadronament caldrà inscriure-la; en cas que hi hagi algun dubte, es pot comprovar en el termini de tres mesos, moment en què operaria el silenci administratiu positiu (art. 21.3 LPACAP).

La seva finalitat és reflectir la residència efectiva d'habitants en un municipi, amb independència de les controvèrsies jurídicoprivades sobre la titularitat de l'habitatge o les seves circumstàncies. De fet, els Ajuntaments no tenen competències per a jutjar sobre la propietat o naturalesa jurídicoprivada dels títols que legitimen la residència de les persones al seu habitatge, sinó que han d'acreditar que el veí hi viu realment⁶⁸. A efectes de demostració, són vàlids els títols de propietat (escriptura, contracte de compravenda, etc.), el contracte d'arrendament conjuntament amb el darrer rebut del lloguer, i qualsevol altra documentació que ho acrediti, després de fer les comprovacions oportunes, com ara els contractes de subministrament de llum i aigua. Fins i tot, podrà comprovar per altres mitjans, a través per exemple d'un informe policial o de la inspecció municipal, que el veí habita al municipi quan no sigui possible fer-ho per cap altra via.

La inscripció al padró demana de forma obligatòria nom i cognoms, sexe, domicili habitual, nacionalitat, lloc i data de naixement, document nacional d'identitat o equivalents, certificat o títol escolar o acadèmic i la resta de dades que siguin necessàries per a elaborar el cens electoral (art. 16.2 LBRL; art. 57.1 RPDTEL). Amb caràcter

⁶⁸ Resolució de 29 d'abril de 2020, de la Subsecretaria, 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, per la qual es dicten instruccions tècniques als Ajuntaments sobre la gestió del Padró municipal, en endavant Resolució 17-02-2020. Disponible a https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-4784

voluntari, es podrà recollir el número de telèfon, la designació de les persones que poden representar cada veí davant l'Ajuntament en l'àmbit padronal i, en cas que ho esculli, el seu correu electrònic per a les comunicacions telemàtiques (art. 57.2 RPDTEL, art. 14 i 41 Llei 39/2015).

D'acord amb la Resolució 17-02-2020, una vegada constatat que les dades que figuren al padró són reals, l'Ajuntament deixa d'estar facultat per exigir justificants que les acreditin amb posterioritat. L'objectiu de requerir la documentació d'identitat és comprovar que les dades siguin certes, no dur a terme cap mena de control de legalitat sobre la residència al territori espanyol. De fet, l'empadronament es manté amb independència de la validesa del document que va servir per acreditar-lo, és a dir, no caduca amb aquest.

Es poden empadronar totes les persones que resideixen en un municipi, amb independència de la seva situació administrativa. De fet, l'art. 11.5 Llei catalana 19/2020, del 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació estableix la necessitat que les administracions públiques vetllin perquè les condicions d'empadronament no comportin «cap discriminació per a les persones migrants en situació administrativa irregular o per a altres col·lectius vulnerables». En tot cas, els estrangers no comunitaris amb residència al municipi hauran de renovar la seva inscripció cada dos anys, com a mètode per assegurar-se que hi continuen vivint, però que a la pràctica intensifica i aprofundeix en la burocràcia que han d'assumir les persones migrants.

Per contra, existeix una certa tendència per part d'algunes corporacions municipals a dificultar l'accés al padró amb l'objectiu d'evitar un suposat «efecte crida». Davant d'això, cal destacar el principi de *favor persona* o *pro homine*, segons el qual preval el dret a ser empadronat davant de qualsevol dubte com a derivació del principi antiformalista o *in dubio pro actione*⁶⁹. Per tant, «de conformitat amb les obligacions jurídiques de bona administració», els principis anteriorment expressats i l'equitat, aquesta pràctica seria manifestament contrària a la legalitat vigent.

Per altre costat, la normativa (art. 18 LBRL; art. 56 RD RPDTEL) especifica que, en concret, ser veí implica el dret a ser elector i elegible en els termes de la llei electoral, participar en la gestió municipal d'acord amb la legislació existent, utilitzar els serveis públics municipals conforme les normes aplicables, ser informat i dirigir sol·licitud a l'Administració municipal pel que fa als expedients i la documentació municipal,

⁶⁹ Ponce Solé, J. i Orió Sallent, A. (2019), *op. cit.*, p. 12.

sol·licitar una consultar popular d'acord amb la llei, reclamar la prestació i, si escau, l'establiment d'un servei públic, així com tota la resta de drets i deures que estableixin la legislació vigent. D'altra banda, també implica el deure a contribuir a través de les prestacions econòmiques i personals en el marc de les competències municipals.

En conclusió, l'empadronament es configura des del doble vessant de deure personal d'inscripció i de dret subjectiu a ser inscrit si es compleixen els requeriments legals⁷⁰ i és un acte d'important rellevància perquè és la porta d'entrada a l'accés universal als serveis municipals, del qual se'n deriven drets i deures, entre els quals el dret a l'assistència sanitària pública, als serveis d'atenció primària o les ajudes d'urgència social. Per tant, cal fer especial atenció a l'empadronament de les persones més vulnerables amb l'objectiu de garantir els seus drets socials, motiu pel qual la Mesura de Govern 6.1.A de l'Ajuntament de Barcelona ha cercat preveure el desenvolupament de l'empadronament proactiu per tal de facilitar la inscripció al Padró Municipal d'Habitants de totes les persones que viuen a la ciutat.

3.1. Tipus d'empadronament per raó personal

En funció de les circumstàncies personals, la Resolució 17-02-2020 estableix peculiaritats en les formes d'empadronament. En l'àmbit dels **menors d'edat**, d'acord amb l'art. 162 del Codi Civil espanyol, per a exercir de representant legal serà suficient amb el llibre de família⁷¹ o el certificat de naixement per part dels pares o mares que tinguin la pàtria potestat. Quan no hi hagi separació o divorci o no hi hagi encara resolució judicial sobre la guarda o custòdia, i es vulgui empadronar només amb un dels progenitors, es demanarà la firma d'ambdós o bé la signatura d'una declaració responsable que justifiqui l'absència d'aquesta.

La solució serà diferent en funció del règim de guarda o custòdia que estableixi la sentència en casos de separació o divorci. Si li correspon només a un dels progenitors, d'acord amb l'art. 54.2 RPDTEL, serà aquest qui haurà de dur a terme la inscripció o modificació al padró, amb la resolució judicial i una declaració responsable sobre la seva vigència i efectivitat adjuntes. Si és compartida pels dos progenitors i la sentència no fixa

⁷⁰ Ponce Solé, J. i Orio Sallent, A. (2019), *op. cit.*, p. 9.

⁷¹ El 30 d'abril de 2021 va entrar en vigor la Llei 20/2011, de 21 de juliol, del Registre Civil, que preveu en el seu art. 5 la creació d'un registre personal com a forma de substitució progressiva del llibre de família. Per tant, aquesta figura perdrà importància en els propers anys, tot i que de forma transitòria es contempla que es mantinguin els seus efectes.

el domicili dels infants, caldrà prova documental de l'existència de mutu acord per a poder canviar el seu padró o instar a una resolució judicial de la qüestió, igual que en el supòsit de domicili diferent del dels pares que ostenten la guarda i custòdia. Per altra banda, en els casos de menors tutelats, els representants hauran de presentar la resolució judicial o administrativa que l'acrediti.

Finalment, en el cas dels menors emancipats entre 16 i 18 anys (art. 319 i 323 CCE), és a dir, que es trobin inscrits en un domicili diferent dels seus pares o tutors, s'entendrà que compten amb el seu consentiment i no caldrà demanar documentació addicional o el compliment de més requisits respecte dels habituals.

Pel que fa a les **persones estrangeres**, el criteri general és que han de presentar la targeta de residència expedida per les autoritats espanyoles, amb el número de NIE inclòs, o si no n'hi ha, el passaport o bé el document d'identitat, aquest darrer només en el cas dels nacionals comunitaris, d'altres Estats part de l'Espai Econòmic Europeu (Noruega, Islàndia, Liechtenstein i Suïssa) o dels que tinguin un conveni internacional que estengui aquest règim jurídic. Si inicialment ha demanat la inscripció a través del passaport o document d'identitat, i posteriorment s'obté el NIE, caldria modificar el número d'identificació pel darrer.

Més enllà d'aquestes possibilitats, existeixen tota una sèrie de documents addicionals que es consideren vàlids a efectes de la identificació dels estrangers. Són exemples la fotocòpia d'un document d'identitat extraviat o sostret juntament amb la denúncia formulada a la Policia al respecte, la cèdula d'inscripció dels apàtrides, els títols de viatge expedits per les autoritats competents o les organitzacions internacionals habilitades, documentació relacionada amb la sol·licitud d'asil, la fotocopia compulsada d'un passaport en vigor retingut, el permís de conducció espanyol o la fitxa d'inscripció dels menors no acompanyats, entre d'altres.

En virtut de l'art. 16.1 LBRL, en el seu paràgraf segon, la inscripció haurà de ser renovada cada dos anys per part dels estrangers no comunitaris sense autorització de residència permanent i instar a la baixa del padró en cas que no es faci, tal com s'ha mencionat anteriorment. D'altra banda, sempre amb tota la cautela perquè no suposi cap

discriminació respecte dels nacionals, cal comprovar periòdicament la residència dels estrangers comunitaris o amb permís de residència de llarga durada⁷².

Respecte de les **persones incapacitades** (art. 199 CCE), se les podrà representar a través d'una còpia de la resolució judicial que declara la incapacitat. Finalment, en relació amb **els reclusos a les presons** podran constar al padró del municipi del centre penitenciari a petició pròpia, sense possibilitat d'obligar-los a fer-ho pel fet que suposaria una pena accessòria a la presó. Per tant, se'ls permet, per motius obvis, eludir el criteri de residència efectiva i només cal que acreditin que el vincle amb el domicili no ha deixat d'existir.

3.2. Especialitats d'empadronament per raó de les circumstàncies del domicili

La Resolució 17-02-2020 estableix una sèrie d'especificitats en funció de circumstàncies relacionades amb el domicili. En el cas de l'**empadronament en un domicili on ja consten altres persones**, el veí que sol·liciti l'alta posteriorment haurà d'adjuntar una autorització escrita d'una persona major d'edat ja empadronada al mateix habitatge, que haurà de tenir al seu torn algun títol acreditatiu de la possessió efectiva. En cas que l'Ajuntament sigui coneixedor de l'abandonament del domicili per part de les persones que hi figuren empadronades, podrà autoritzar els nous residents a inscriure's de forma ordinària i instarà a la baixa d'ofici dels anteriors domiciliats.

Per altra banda, l'**empadronament en establiments col·lectius**, com ara residències, col·legis majors o convents, haurà de ser autoritzada per la direcció del lloc i caldrà fer constar expressament en la inscripció la tipologia de col·lectiva de l'habitatge. Per a la resta de supòsits, es considerarà com a domicili familiar.

Per altre costat, la normativa contempla l'**empadronament en «infrahabitatges»** (*infraviviendas*, en castellà), perquè de la mateixa manera que és independent de les controvèrsies en relació amb la titularitat, també ho és de la resta de circumstàncies físiques, sanitàries o de qualsevol altra índole. S'entén com a infrahabitatge un «habitable que no té les condicions mínimes d'habitabilitat, però que s'utilitza com a habitatge»⁷³,

⁷² Unitat de padró. Gerència de Serveis d'Assistència al Govern Local. Diputació de Barcelona (2020) *Les obligacions dels consistoris en matèria d'empadronament*. Disponible a: https://www.diba.cat/documents/189253/323615126/Obligacions_empadronament.pdf/5520499e-00ce-4cc8-9c3a-5392b96187e1.

⁷³ Optimot (s.d.) *Infrahabitatge, Optimot. Consultes lingüístiques*. Disponible a: https://aplicacions.llengua.gencat.cat/llc/AppJava/index.html?action=Principal&method=detall&input_crear=infravivienda&numPagina=1&database=TERMCAT&idFont=925294&idHit=925294&tipusFont=Diccionaris+terminol%F2gics+del+TERMCAT&numeroResultat=1&databases_avansada=&categories_a

és a dir, barraques, caravanes, coves o qualsevol altra situació anàloga, fins i tot en absència total de sostre.

L'art. 54.3 RD RPDTTEL contempla la possibilitat d'inscriure al padró les **persones que resideixin al municipi sense domicili**, sempre que prèviament s'hagi posat en coneixement dels serveis socials competents. Aquest fet es desenvolupa a l'apartat 3.3 de la Resolució 17-02-2020, en què s'estableix que es podrà recórrer a un domicili fictici en cas de persones amb manca d'habitatge, però residents habitualment al municipi. En aquest sentit, es requereix que els serveis socials: 1) estiguin integrats orgànicament o sota coordinació i supervisió d'alguna administració pública, 2) que els seus responsables informin sobre l'assiduitat de la residència al municipi, i 3) indiquin la direcció que ha de figurar al padró i es comprometin a intentar practicar la notificació d'alguna comunicació en aquella direcció.

4. Les distorsions del padró municipal: l'exemple de Barcelona

4.1. Anàlisi de l'empadronament a la ciutat de Barcelona

L'art. 10 EAC estableix la ciutat de Barcelona com a capital de Catalunya i, a banda de la LBRL com a normativa municipal bàsica, li és d'aplicació un règim especial de capitalitat (art. 89 EAC) que es troba materialitzat en la Llei 1/2006, de 13 de març. L'any 2020 hi constaven empadronades 1.664.182 persones.

El Pla d'Actuació Municipal 2016-2019, el full de ruta de l'Ajuntament de Barcelona per al mandat, va establir com a objectiu en l'àmbit de la migració, interculturalitat i discriminació zero assolir l'objectiu de «facilitar l'empadronament de totes les persones que visquin a Barcelona, independentment de la seva situació jurídica»⁷⁴. L'acció, proposada arran dels debats duts a terme al Consell Municipal d'Immigració, cercava assegurar el dret a l'empadronament a totes les persones que arriben a la ciutat com a «primer pas per a la seva integració» i vetllar per «mantenir criteris inclusius en l'empadronament», així com potenciar la modalitat d'inscripció sense domicili fix.

De fet, l'abril de 2016 va començar a treballar una Taula tècnica entre diferents departaments (atenció ciutadana, salut, habitatge, població, serveis socials, guàrdia urbana i drets de ciutadania) per a estudiar les dificultats en el procediment d'empadronament i trobar-hi les solucions necessàries⁷⁵. Aquest espai va acordar agilitzar el protocol d'empadronament en cas de persones sense domicili fix, reforçar les comprovacions domiciliàries a efectes d'empadronament, crear una Comissió de seguiment en la matèria per a assegurar el correcte funcionament i resoldre les situacions excepcionals, i reforçar la informació general i especial sobre el procediment d'empadronament.

L'any 2017 es van dur a terme una sèrie de millores en l'àmbit de l'empadronament⁷⁶. En primer lloc, es va crear la Comissió de Padró municipal d'habitants, amb membres de les

⁷⁴ Pla d'Actuació Municipal 2016-2019 (s.d.) *Decidim.barcelona*. Disponible a: https://www.decidim.barcelona/processes/pam/f/8/results/5849?component_id=8&locale=ca&participatory_process_slug=pam

⁷⁵ Ajuntament de Barcelona (s.d.) *Barcelona reforça el circuit de padró per garantir l'empadronament dels residents en situació vulnerable*, *Barcelona.cat*. Disponible a: https://www.barcelona.cat/infobarcelona/ca/barcelona-reforca-el-circuit-de-padro-per-garantir-lempadronament-dels-residents-en-situacio-vulnerable_344844.html

⁷⁶ Ajuntament de Barcelona (2018) *Circuit d'empadronament a Barcelona*. Disponible a: <http://500x20.prouespeculacio.org/wp-content/uploads/2018/02/Circuit-i-Millores-Empadronament-Ajuntament-Barcelona.pdf>.

diferents àrees implicades, i es va acordar la gratuïtat del telèfon 010 d'informació ciutadana. D'altra banda, es van reeditar una sèrie de fulletons informatius sobre l'empadronament («Empadrona't! – Barcelona ciutat de drets») en diferents idiomes, distribuïts a través de centres d'atenció públics i serveis socials. Finalment, també es van aprofundir en la relació amb els centres d'atenció primària de la ciutat per tal que puguin informar sobre el procediment.

D'acord amb la normativa vigent⁷⁷, el circuit actual per a inscriure's al padró municipal de Barcelona es divideix en funció de l'acreditació de domicili, entre les persones que tenen domicili habitual i les que ho volen fer sense domicili fix⁷⁸. En qualsevol cas, l'empadronament es pot dur a terme a través de tres vies: telefònica, a través del telèfon municipal 010, des d'on s'encarregaran de fer arribar un sobre amb la sol·licitud i instruccions que caldrà retornar a l'Ajuntament per correu postal; telemàtica, mitjançant l'Oficina Virtual que permetrà emplenar un formulari i retornar-lo també per correu postal; i presencialment, amb la presentació dels originals a qualsevol de les Oficines d'Atenció al Ciutadà (OAC) per part dels interessats o persones en qui deleguin de forma expressa i per escrit.

En el cas de disposar d'acreditació documental de la residència, com ara l'escriptura de propietat o el contracte de lloguer, es podrà procedir a la inscripció pels canals habituals d'atenció ciutadana. En canvi, sense aquesta acreditació, la persona haurà de sol·licitar al consistori, mitjançant una instància presentada a l'OAC, que efectui les comprovacions degudes per a determinar que efectivament viu en el lloc que acredita. Un cop l'òrgan inspector emeti un informe positiu, el Departament de Població de l'Ajuntament durà a terme l'empadronament i ho comunicarà a l'interessat, tot expedint un volant de residència o de convivència. Per altra banda, respecte de l'empadronament sense domicili fix, s'entén que es tracta de persones que no viuen de forma continuada en un habitatge de la ciutat, però que resideixen a Barcelona la major part de l'any. Per tant, cal que els Serveis Socials emetin un Informe de Coneixement de Residència al municipi (ICR) i, un cop satisfet aquest tràmit, es podrà tramitar la inscripció al padró.

Per altre costat, s'ha revisat i ampliat la documentació que s'accepta en relació amb l'acreditació del lloguer, més enllà de la presentació de l'últim rebut per acreditar la

⁷⁷ Per a més informació, consulti's el punt 3. REGULACIÓ I RÈGIM DE L'EMPADRONAMENT del present treball.

⁷⁸ Ajuntament de Barcelona (2018), *op. cit.*

vigència del contracte. A més, s'ha reforçat i modificat el servei de comprovació de residència que duu a terme la Direcció de Serveis d'Inspecció i més del 60% de les inspeccions es fan en el termini d'una setmana o menys, i només el 8% superen les dues setmanes, per la qual cosa s'ha reduït a menys de 20 dies el tràmit en aquest àmbit⁷⁹.

En tot cas, l'Ajuntament de Barcelona és conscient de la necessitat de continuar treballant la problemàtica de l'empadronament per a garantir-lo com a dret i facilitar-lo a totes les persones que viuen a la ciutat. De fet, el Pacte per Barcelona, aprovat el juliol de 2020, determina en l'àmbit d'acció comunitària que cal treballar per «impulsar els mecanismes d'empadronament actiu en coordinació amb els municipis de l'àrea metropolitana, per facilitar la inserció social i laboral de persones vulnerables»⁸⁰. En els mateixos termes es reflecteix també al Programa d'Actuació Municipal 2020-2023, extraordinari de resposta a la pandèmia, en l'apartat de migració i acollida i en relació amb l'objectiu de desenvolupament sostenible de la fi de la pobresa⁸¹⁸².

Algunes accions de les anunciades s'han posat en marxa: el Consell metropolità de l'AMB va aprovar el maig de 2020 una moció sobre polítiques d'empadronament actiu⁸³, que contempla sessions formatives i informatives als 36 municipis que conformen l'ens supramunicipal, i s'han realitzat dues sessions de treball entorn la qüestió del padró municipal.

⁷⁹ Serra Solé, M. (2020) «El model d'empadronament a Barcelona». Disponible a: https://docs.amb.cat/alfresco/api/-default-/public/alfresco/versions/1/nodes/a14ef48f-32ed-4e5e-971d-c76b11f13f38/content/20201029_empadronament%20actiu_doc_marc.pdf?attachment=false&mimeType=application/pdf&sizeInBytes=1051529.

⁸⁰ Ajuntament de Barcelona (2020) *Pacte per Barcelona. Un nou impuls per a la ciutat*. Disponible a: https://ajbcn-decidim-barcelona-organizations.s3.amazonaws.com/decidim-bcn-organizations/uploads/decidim/attachment/file/3085/Pacte_per_Barcelona_-_document_final_juliol_2020.pdf.

⁸¹ Ajuntament de Barcelona (2021) *Programa d'actuació municipal extraordinari de resposta a la pandèmia (2020-2023)*. Disponible a: https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/121467/1/PAM%202020-2023_26FEB2021.pdf

⁸² Ajuntament de Barcelona (2020) *Informe de la trobada "Agenda 2030. Estratègia i propostes per assolir els ODS a la ciutat"*, p. 4. Disponible a:

⁸³ Vegi's el contingut de la https://ajbcn-decidim-barcelona.s3.amazonaws.com/decidim-barcelona/uploads/decidim/attachment/file/6544/Informe_sessi%C3%B3_PAM_Agenda_2030_3_03_v3.pdf moció a: https://docs.amb.cat/alfresco/api/-default-/public/alfresco/versions/1/nodes/52c951c6-2680-4e2f-b9c8-f1988b2ec81f/content/AMB_Moci%C3%B3_20de%20suport%20a%20l'empadronament%20actiu.pdf?attachment=false&mimeType=application/pdf&sizeInBytes=577636

4.2. Enfocament problemàtic de l'empadronament a Barcelona

Tal com s'ha expressat anteriorment, el manteniment d'un padró fidedigne a la realitat municipal és una bona eina per a planificar i elaborar polítiques públiques ben aterrades al context, especialment en l'àmbit dels serveis socials. Aquest fet s'explica per la relació d'algunes d'aquestes prestacions amb la proximitat del domicili, com ara els serveis de salut o d'educació, per la qual cosa cal conèixer amb antelació el volum de persones que n'hauran de fer ús i és relativament senzill fer-ho a través del padró. La ciutat de Barcelona té 10 districtes i 73 barris, que permeten una bona delimitació del municipi i l'organització dels diversos serveis locals des d'una perspectiva de proximitat.

D'acord amb les dades de l'Ajuntament de Barcelona⁸⁴, l'empadronament funciona de forma correcta per aproximadament el 90% dels ciutadans i el percentatge restant —no menor en termes quantitius— està previst que es puguin tractar a través dels serveis socials municipals. El principal problema en aquest sentit és que aquest 10% acostumen a ser persones vulnerables i amb una situació complexa; això dificulta, d'una banda, la correcta gestió del volum de peticions que arriben i, de l'altra, que aquestes persones puguin complir amb el dret-obligació d'empadronar-se, per l'odissea burocràtica i incerta que podria suposar. Així doncs, tot seguit s'analitzaran les problemàtiques que dificulten aquest accés universal al padró municipal.

4.2.1. L'empadronament sense domicili fix

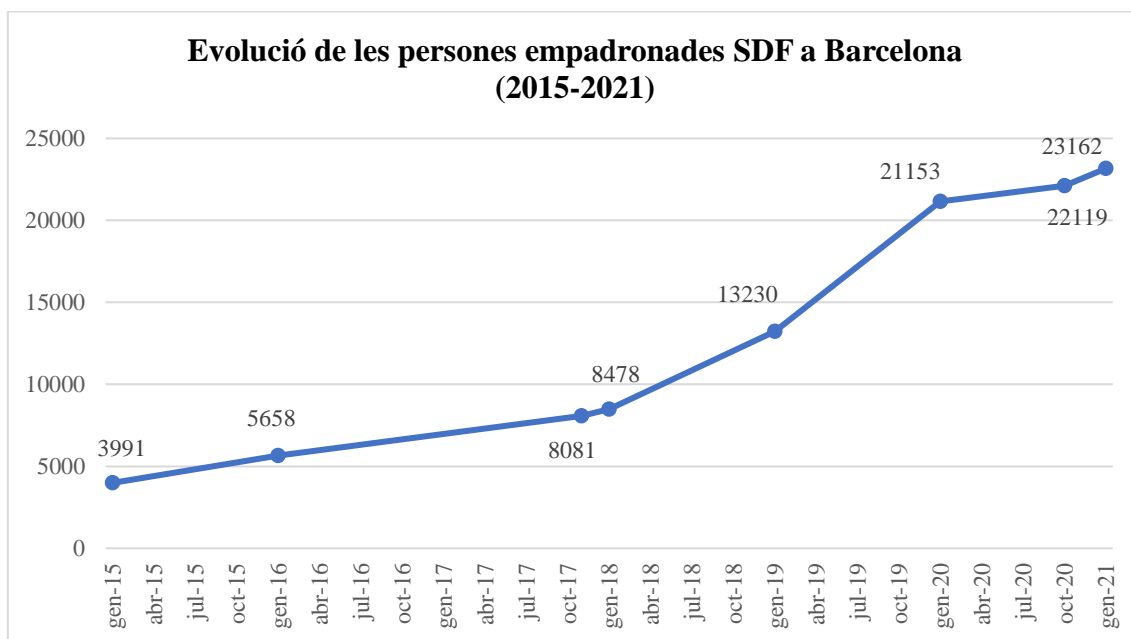
La normativa vigent preveu la inscripció al padró de veïns **que resideixin al municipi sense domicili**, amb la prèvia posada en coneixement i avaluació per part dels serveis socials.⁸⁵ A Barcelona, l'Institut Municipal dels Serveis Socials (IMSS), organisme autònom adscrit a la Regidoria de Drets Socials, Justícia Global, Feminismes i LGTBI, emet un Informe de Coneixement de Residència (ICR). L'IMSS disposa d'una adreça d'empadronament a cada Districte, a la seu del corresponent Centre de Serveis Socials (CSS), per tal d'inscriure-hi les persones que no tenen domicili i habiten a la ciutat.

Per tant, l'empadronament d'aquests ciutadans es duu a terme en dues fases: una primera, en què l'IMSS verifica que l'interessat resideix al municipi de forma habitual i s'emet l'ICR; i una segona, en què el ciutadà demana l'empadronament aportat l'informe i la

⁸⁴ Serra Solé, M. (2020), *op. cit.*

⁸⁵ Vegi's l'apartat 3.2. ESPECIALITATS D'EMPADRONAMENT PER RAÓ DE LES CIRCUMSTÀNCIES DEL DOMICILI del present treball.

resta de documentació necessària a tal efecte. Segons les dades facilitades per l'Ajuntament⁸⁶ l'evolució dels empadronats sense domicili fix (SDF) a la ciutat de Barcelona ha experimentat un augment considerable en els darrers anys, de 5.658 a inicis del 2017 a 23.162 a començaments de l'any 2021, és a dir, un augment de més del 300% en els darrers 4 anys i l'equivalent a un creixement mitjà anual del 77%.

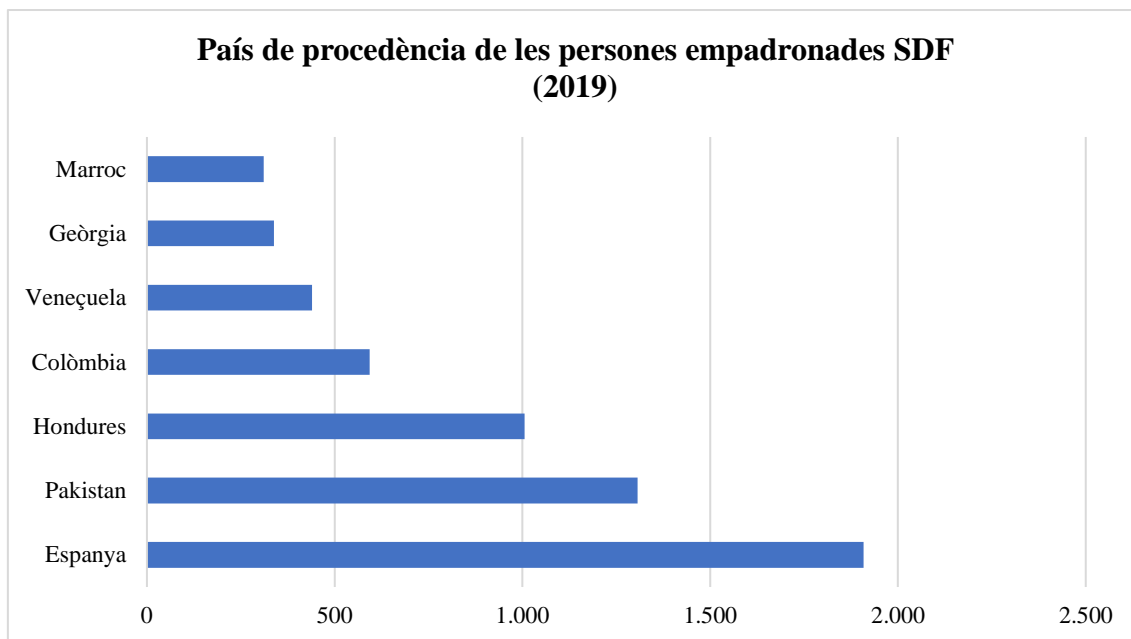


Gràfic 1. Evolució de les persones empadronades sense domicili fix a Barcelona entre 2015 i 2020
(Ladrón de Guevara, J. L., 2021, p. 4)

La principal causa d'altres i baixes de persones sense domicili fix a Barcelona és la migració, seguida de l'alta i baixa efectuada d'ofici per l'Administració. Per altre costat, el 2019 el lloc de procedència immediata —que no de naixement— dels empadronats en aquesta modalitat va ser principalment el mateix Estat espanyol (1.908 persones), en seguit del Pakistan (1.307), Hondures (1.006), Colòmbia (593), Veneçuela (440), Geòrgia (338) i Marroc (311)⁸⁷.

⁸⁶ CER-Migracions (2021) *Empadronament i garantia de drets: millora dels circuits d'empadronament de persones amb dificultats d'acreditació del seu domicili*.

⁸⁷ *Ibidem*, pp. 4-7.



Gràfic 2. País de procedència de les persones empadronades sense domicili fix a Barcelona l'any 2019 (CER-Migracions, 2021, p. 7)

Una altra dada molt rellevant és que l'any 2020 el 26% dels empadronats SDF tenien com a lloc de procedència immediata algun altre punt de l'Estat espanyol, fins i tot bona part procedien de la mateixa província de Barcelona. Això, d'alguna forma, pot induir a pensar que aquestes persones podrien haver-se empadronat prèviament en el municipi del qual provenen i han trobat alguna dificultat d'habitatge o administrativa per a inscriure's amb un domicili a la ciutat comtal⁸⁸. Per altre costat, val a destacar que, del total de persones SDF, el 16% són nacionals espanyoles i el 9,9% ha nascut a la ciutat de Barcelona⁸⁹.

El perfil de persones que s'acullen a aquesta modalitat accentuadament masculinitzat i concentrat entorn els 30 anys. Pel que fa al nivell d'estudis, el 73% declara tenir estudis primaris o inferiors i el 27% té estudis secundaris o superiors. Per altre costat, en relació amb la documentació utilitzada per a empadronar-se, destaca l'ús del NIE com a mitjà preminent d'acreditació (55%), seguit del passaport (26%), del DNI (17%) i dels que no tenen documentació (2%)⁹⁰.

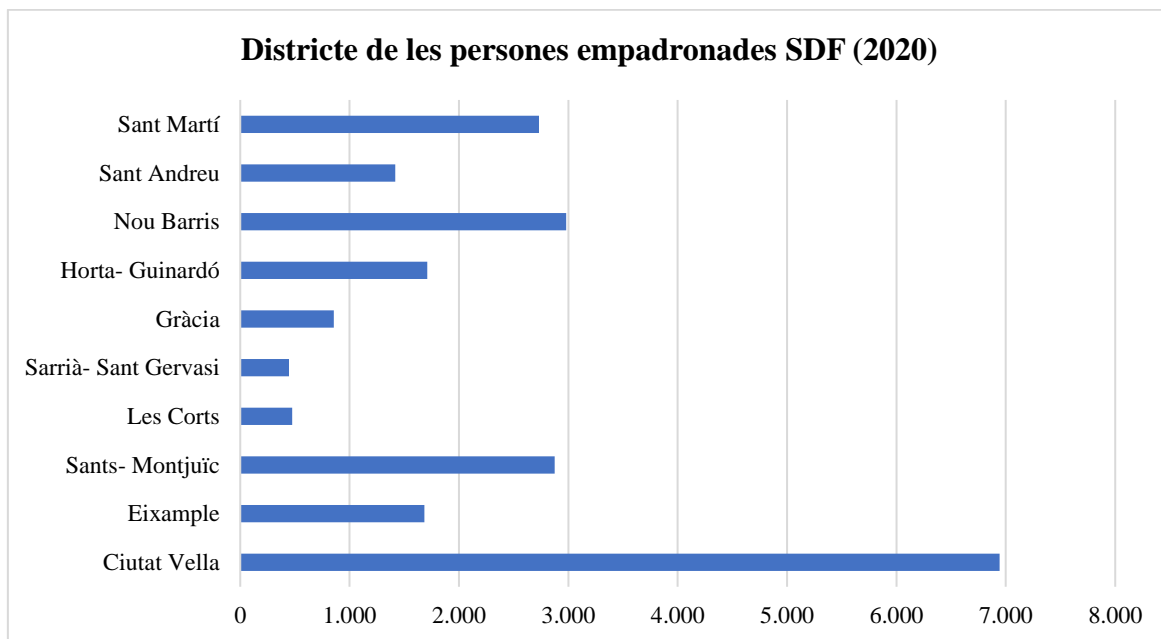
Finalment, el districte amb més empadronats sense domicili fix és Ciutat Vella (6.944 persones), amb una nombrosa comunitat pakistanesa; seguit de Nou Barris (2.980), amb

⁸⁸ CER-Migracions (2021), *op. cit.*, pp. 7-8

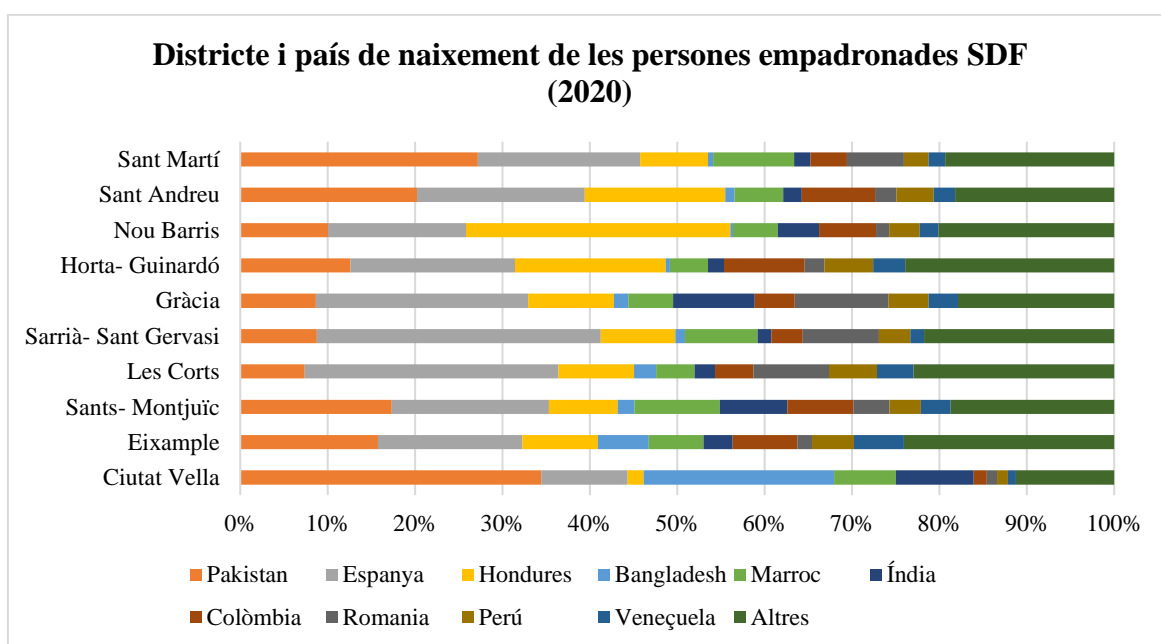
⁸⁹ *Ibidem*, p. 14.

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 14-19.

una important comunitat d'origen hondureny; Sants-Montjuïc (2.875); i Sant Martí (2.731), amb diversitat d'orígens.



Gràfic 3. Districte de les persones empadronades sense domicili fix a Barcelona entre 2015 i 2019 (CER-Migracions, 2021, p. 21)



Gràfic 4. Districte i país de naixement de les persones empadronades sense domicili fix a Barcelona entre 2015 i 2019 (CER-Migracions, 2021, p. 21)

A priori, es podria concloure que la majoria de persones empadronades en aquesta modalitat són estrangeres, especialment homes, i en una situació de vulnerabilitat residencial que cal atendre més enllà del dret a l'empadronament. L'augment es podria

adjudicar principalment a les campanyes de difusió activa del padró, a les dificultats per part dels llogaters a l'hora de facilitar l'empadronament, a l'emergència d'habitatge que pateix la ciutat, la por de perdre ajudes per part dels altres convivents —algunes depenen del m² per habitant— i l'augment de persones que viuen en albergs i altres espais, entre d'altres.

És evident que a Barcelona no hi ha més de 23.000 sense sostre, col·lectiu pel qual està essencialment pensada aquesta figura. Aquesta previsió legal, configurada amb molt bona intenció, pot actuar com a distorsió de l'empadronament entès en el sentit d'eina de planificació i intervenció de les administracions, especialment des de l'òptica dels barris i l'adequació a les seves necessitats concretes, i la manca d'un domicili concret impedeix afinar en aquest disseny.

4.2.2. L'empadronament sense acreditació documental de l'habitatge

La segona problemàtica d'empadronament d'habitants vulnerables que s'ha detectat és la impossibilitat documental d'acreditar la disponibilitat de l'habitatge a través d'una escriptura de propietat, contracte de lloguer, autorització del propietari, entre d'altres. De fet, fins i tot es contempla l'empadronament en infrahabitatges. L'art. 2.3 de la Resolució 17-02-2020, en consonància amb l'art. 17.2 LBRL, estableix que els Ajuntaments duren a terme les actuacions i operacions necessàries per a mantenir actualitzats els padrons per tal que expressi la realitat.

A tals efectes, les corporacions municipals podran acceptar altres documents que acreditin la residència i podrà comprovar-ho mitjançant altres mètodes, com ara un informe de la Policia Local o la inspecció del servei. En aquests casos, a Barcelona s'ha d'adreçar la sol·licitud al Departament de Població i Processos Electorals (DPPE), que en dona trasllat immediat a la Direcció de Serveis d'Inspecció amb l'objectiu que duguin a terme la comprovació de l'efectiva residència de l'interessat. Quan el resultat de la inspecció és positiu, la DPPE procedeix a la inscripció al padró municipal. També en aquesta modalitat s'ha produït un augment considerable de les peticions, de les 1.450 l'any 2017 a les 2.185 l'any 2019.

Segons un estudi de l'Oficina per la No Discriminació de l'Ajuntament de Barcelona, s'han trobat més de 700 anuncis a Internet d'habitatges que expressen la seva negativa a

empadronar els llogaters⁹¹, aproximadament un 44,59% de les ofertes a l'AMB. Per altre costat, altres anuncis fan referència a l'empadronament com a una opció i algun exemple, encara que molt minoritari, demostra que hi ha persones que volen lucrar-se d'aquest dret, a través d'una suposada fiança de 100 € per a poder inscriure's al padró.

En aquest sentit, l'empadronament a través d'aquesta modalitat es pot imputar essencialment a dos fenòmens: d'una banda, les persones que viuen en infrahabitatges i, per tant, no tenen adreça concreta, ni tampoc mitjans de prova escrita de la titularitat; i per l'altra, les persones que tenen un domicili, però es troben amb dificultats per a poder acreditar que hi viuen, ja sigui perquè han ocupat l'immoble, no tenen autorització del propietari o qualsevol altra qüestió.

⁹¹ Oficina per la No Discriminació (2021) *L'empadronament a canvi de diners a les plataformes de lloguer d'habitatges*. Direcció de Serveis de Drets de Ciutadania. Ajuntament de Barcelona, p. 13. Disponible a: <https://ajuntament.barcelona.cat/dretdiversitat/sites/default/files/Estudi-empadronament.pdf>.

5. Conclusions

I. La funció de l'Estat social és defensar l'interès general a través d'una política econòmica i social activa en defensa de la llibertat i la igualtat dels ciutadans. En aquest sentit, una de les seves principals manifestacions és l'existència dels drets socials prestacionals, que tenen com a objectiu materialitzar uns mínims vitals a la població, i es duen a terme a través dels serveis socials.

II. La competència en matèria d'assistència social, d'acord amb els arts. 148.1.20 CE i 166 EAC, és exclusiva de la Generalitat, encara que l'Estat no pot ser exclòs de l'actuació en aquest àmbit quan aquestes problemàtiques traspassin els límits territorials de les autonomies. A més, la legislació estatal i catalana preveuen la delegació de l'exercici d'algunes d'aquestes facultats en les Administracions locals, com a institució més propera a la ciutadania.

III. D'acord amb l'art. 6 LCSS, el criteri d'accés al sistema públic de serveis socials serà l'empadronament en un municipi de Catalunya i, en conseqüència, es demostra la dimensió de la inscripció al padró com a element constitutiu d'un «metadret» que opera com a via d'accés a tota una sèrie de drets i, per tant, la seva vulneració provoca un efecte reflex en l'exercici d'altres drets, alguns dels quals fonamentals.

IV. L'empadronament té un doble vessant de dret-obligació, perquè inscriure-s'hi és un deure personal dels veïns del municipi i ha d'estar a l'abast de qualsevol ciutadà que compleixi els requisits, amb independència de la seva situació administrativa i de les controvèrsies juridicoprivades sobre el domicili. Els Ajuntaments tenen l'obligació d'inscriure al padró tenint en compte el mandat constitucional, estatutari i legal d'acabar amb els obstacles per a la igualtat material entre persones (art. 9.2 CE; art. 4.2 EAC). Per tant, cal restar alerta davant l'eventual vulneració d'aquesta exigència per part de les corporacions municipals i treballar per rescabalar els drets menystinguts.

V. Els Ajuntaments tenen discrecionalitat de documentació probatòria en relació amb la residència efectiva en el domicili. El Reglament 17-02-2020 posa com a exemples els contractes de subministrament de llum i aigua, però els consistoris en podrien acceptar qualsevol altra.

VI. Existeixen una sèrie d'especialitats de l'empadronament per raó de les circumstàncies de domicili que poden servir com a garantia del dret-obligació per a les

persones en situació vulnerable. En aquest sentit, es preveu l'empadronament sense domicili fix, després d'haver-ho posat en coneixement dels serveis socials municipals, i les persones en qüestió constaran en un «domicili fictici»; així com l'empadronament en infrahabitatges, sense tenir en compte les circumstàncies físiques, sanitàries o anàlogues.

VII. Segons l'Ajuntament de Barcelona, la majoria dels ciutadans no tenen problemes a l'hora d'empadronar-se, però hi ha una quantitat no menor de persones que es troben amb dificultats al respecte i acostumen a tenir una situació complexa. A més, encara que hi hagi un sol ciutadà que pateixi algun obstacle per exercir el seu dret, l'Administració haurà de treballar per donar-hi resposta. Com que les seves peticions les ha de gestionar els serveis socials municipals, la indeterminació d'alguns preceptes pot portar al col·lapse d'aquests i a dificultar el seu exercici.

VIII. La grandària de la ciutat de Barcelona, amb 10 districtes, 73 barris i 1.664.182 d'habitants, exigeix una planificació exhaustiva de les polítiques públiques, especialment de les relacionades amb la proximitat al domicili, com ara els serveis de salut o educació. El fet que el padró no es correspongui amb la realitat implica que aquesta previsió i projecció sigui més difícil perquè es fa amb unes dades que no són fidedignes. En conseqüència, cal treballar per facilitar al màxim que el padró contempli en qualsevol cas el barri o carrer on fan vida els ciutadans per tal d'afinar aquest disseny.

IX. Davant les dificultats paleses en l'àmbit de la inscripció al padró municipal, caldria elaborar una ordenança municipal d'empadronament de Barcelona, tal com han fet altres municipis catalans. Es tracta d'una competència municipal que opera com a via d'exercici d'altres i, per tant, la seva promulgació està totalment justificada. L'objectiu seria acabar amb les llacunes, clarificar el procediment i garantir els drets dels ciutadans, més enllà de l'existència de protocols i plans de millora amb caràcter intern.

X. En aquest treball, s'ha optat per centrar l'anàlisi en la ciutat de Barcelona per facilitar i proximitat, cosa que suposa una mancança en termes de territorialitat. En aquest sentit, una línia d'investigació per a continuar la recerca seria realitzar un estudi comparatiu d'aquest fenomen arreu del territori català i de forma molt especial en referència a les ordenances municipals en aquest àmbit, així com comparar-lo amb la solució que hi ha trobat altres municipis i autonomies. Finalment, una altra qüestió pendent seria analitzar de forma exhaustiva tot el catàleg de drets als quals es pot accedir a través de l'empadronament, així com el seu paper pràctic en les polítiques públiques.

6. Bibliografia

Abendroth, W., Forsthoff, E. i Doehring, K. (1986) *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Aguado Cudolà, V. (2003) «Hacia una nueva población municipal: el padrón como instrumento para la realización de políticas públicas y para el ejercicio de derechos de españoles y extranjeros», *Anuario del Gobierno Local*, 1. Disponible a: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/497/ag103_12_est06_aguado.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Aguado Cudolà, V. (Coord.). (2008) *El sistema de serveis socials a Catalunya : garantir drets, prestar serveis*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.

Ajuntament de Barcelona (2018) *Circuit d'empadronament a Barcelona*. Disponible a: <http://500x20.prouespeculacio.org/wp-content/uploads/2018/02/Circuit-i-Millores-Empadronament-Ajuntament-Barcelona.pdf>.

Ajuntament de Barcelona (s.d.) *Barcelona reforça el circuit de padró per garantir l'empadronament dels residents en situació vulnerable*, *Barcelona.cat*. Disponible a: https://www.barcelona.cat/infobarcelona/ca/barcelona-reforca-el-circuit-de-padro-per-garantir-lempadronament-dels-residents-en-situacio-vulnerable_344844.html

Ajuntament de Barcelona. (2020) *Informe de la trobada “Agenda 2030. Estratègia i propostes per assolir els ODS a la ciutat”*. Disponible a: https://ajbcn-decidim-barcelona.s3.amazonaws.com/decidim-barcelona/uploads/decidim/attachment/file/6544/Informe_sessi%C3%B3_PAM_Agenda_2030_3_03_v3.pdf

Ajuntament de Barcelona. (2020) *Pacte per Barcelona. Un nou impuls per a la ciutat*. Disponible a: https://ajbcn-decidim-barcelona-organizations.s3.amazonaws.com/decidim-bcn-organizations/uploads/decidim/attachment/file/3085/Pacte_per_Barcelona_-_document_final_juliol_2020.pdf.

Ajuntament de Barcelona. (2021) *Programa d'actuació municipal extraordinari de resposta a la pandèmia (2020-2023)*. Disponible a: https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/121467/1/PAM%202020-2023_26FEB2021.pdf

Benda, E. (2001) «El Estado Social de Derecho», en Benda, E. (ed.) *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, pp. 215-223.

CER-Migracions (2021) *Empadronament i garantia de drets: millora dels circuits d'empadronament de persones amb dificultats d'acreditació del seu domicili*.

Cossio Díaz, J. R. (1989) *Estado social y derechos de prestación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Ladrón de Guevara, J. (2021) *Informe de balanç de la Mesura de Govern 6.1.A de l'Ajuntament de Barcelona (2017-2020)*. Departament de Població i Processos Electorals de l'Ajuntament de Barcelona.

Engels, F. (1878) *Anti-Duhring*. Marxists Internet Archive. Disponible a: <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/anti-duhring/ad-seccion3.htm#264>.

García Manrique, R. (ed.) (2007) *Derechos sociales y ponderación*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.

Gerència de Serveis d'Assistència al Govern Local. *Les obligacions dels consistoris en matèria d'empadronament* (2020). Diputació de Barcelona. Disponible a: https://www.diba.cat/documents/189253/323615126/Obligacions_empadronament.pdf/5520499e-00ce-4cc8-9c3a-5392b96187e1.

González Moreno, B. (2002) *El Estado social. Naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*. Madrid: Editorial Civitas.

Oficina per a la No Discriminació. (2021) *L'empadronament a canvi de diners a les plataformes de lloguer d'habitatges*. Direcció de Serveis de Drets de Ciutadania. Ajuntament de Barcelona. Disponible a: <https://ajuntament.barcelona.cat/dretsidiversitat/sites/default/files/Estudi-empadronament.pdf>.

Pérez Royo, J. (1984) «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado social», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 10, pp. 157-181. Disponible a: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/249933.pdf>.

Pla d'Actuació Municipal 2016-2019 (s.d.) *Decidim.barcelona*. Disponible en: https://www.decidim.barcelona/processes/pam/f/8/results/5849?component_id=8&local_e=ca&participatory_process_slug=pam

Ponce Solé, J. i Orió Sallent, A. (2019) *El dret a ser empadronat i la bona administració*. Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (FòrumSD). Disponible a: <http://www.sindicatureslocals.cat/assets/files/2019/2019-10-30-Monografia-Empadronament.pdf>.

Serra Solé, M. (2020) «El model d'empadronament a Barcelona». Disponible a: https://docs.amb.cat/alfresco/api/-default-/public/alfresco/versions/1/nodes/a14ef48f-32ed-4e5e-971d-c76b11f13f38/content/20201029_empadronament%20actiu_doc_marc.pdf?attachment=false&mimeType=application/pdf&sizeInBytes=1051529.

Serrano., C. y Alegre., L. (2020) *Legitimidad: Los cimientos del estado social, democrático y de derecho*. Ediciones Akal.

Servicios sociales (s.d.) *Ajuntament de Barcelona*. Disponible a: <https://ajuntament.barcelona.cat/guiadeserveis/es/servicios-y-ayudas-a-la-ciudadania/servicios-sociales>

Sotelo, I. (2010) *El Estado social: antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Editorial Trotta.

Unitat de padró. Gerència de Serveis d'Assistència al Govern Local. (2020). Diputació de Barcelona. *Les obligacions dels consistoris en matèria d'empadronament*. Disponible a: https://www.diba.cat/documents/189253/323615126/Obligacions_empadronament.pdf/5520499e-00ce-4cc8-9c3a-5392b96187e1.

7. Referències normatives i jurisprudencials

7.1. Legislació i normativa

Espanya. Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social. (BOE [en línia] núm. 10, 12-01-2000). Disponible a: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>

Espanya. Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local. (BOE [en línia] núm. 80, 03-04-1985). Disponible a: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

Espanya. Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les Administracions Públiques. (BOE [en línia] núm. 236, 02-10-2015). Disponible a: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

Espanya. Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona. (BOE [en línia] núm. 62, 14-03-2006). Disponible a <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-4583&p=20060314&tn=2>

Espanya. Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals. (BOE [en línia] núm. 59, 09-03-2004). Disponible a: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214>

Catalunya. Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials. (DOGC [en línia], núm. 4990, 18-10-2007). Disponible a: <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/l/2007/10/11/12>

Catalunya. Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. (DOGC [en línia], núm. 5708, 06-09-2010). Disponible a: <https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?action=fitxa&documentId=544807&validity=1794849&traceability=02>

Catalunya. Llei 14/2017, del 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania. (DOGC [en línia], núm. 7418, 24-07-2017). Disponible a <https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?action=fitxa&documentId=793408&validity=1811831&traceability=02>

Catalunya Llei 19/2020, del 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació. . (DOGC [en línia], núm. 8307, 31-12-2020). Disponible a: <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/8307/1829843.pdf>

Espanya. Reial Decret 1690/1986, de 11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de Població i Demarcació Territorial de les Entitats Locals. (BOE [en línia] núm. 194, 14-08-1986). Disponible a: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-21944>

Espanya. Resolució de 29 d'abril de 2020, de la Subsecretaria, 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 Autonòmica i Local, per la qual es dicten instruccions tècniques als Ajuntaments sobre la gestió del Padró municipal. (BOE [en línia] núm. 122, 02-05-2020). Disponible a https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-4784

7.2. Jurisprudència

Sentència del Tribunal Constitucional 34/1981, de 10 de novembre de 1981. Disponible a: http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/34#complete_resolucion

Sentència del Tribunal Constitucional 73/2016, de 14 d'abril de 2016. Disponible a: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/docs/BOE/BOE-A-2016-4857.pdf>

Sentència del Tribunal Constitucional 74/2016, de 14 de abril de 2016. Disponible a: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/24917>

Sentència del Tribunal Constitucional 18/2017, de 2 de febrer de 2017. Disponible a: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25262>

Sentència del Tribunal Constitucional 63/2017, de 25 de maig de 2017. Disponible a: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25356>

Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny de 2010. Disponible a: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/6670>

Sentència del Tribunal Constitucional 134/2020, de 23 de setembre de 2020. Disponible a: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26416>