



## LA GESTIÓ MUNICIPAL DE L'EMPADRONAMENT DELS IMMIGRANTS

## LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL EMPADRONAMIENTO DE LOS INMIGRANTES

## THE MUNICIPAL MANAGEMENT OF THE IMMIGRANTS' REGISTRATION ON THE LOCAL CENSUS

INFORME EXTRAORDINARI  
Gener 2008

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES





LA GESTIÓ MUNICIPAL  
DE L'EMPADRONAMENT  
DELS IMMIGRANTS

LA GESTIÓN MUNICIPAL  
DEL EMPADRONAMIENTO  
DE LOS INMIGRANTES

THE MUNICIPAL MANAGEMENT  
OF THE IMMIGRANTS'  
REGISTRATION ON THE  
LOCAL CENSUS

INFORME EXTRAORDINARI

Gener 2008

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

**Catalunya. Síndic de Greuges**

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: Gener 2008

Informe extraordinari: La gestió municipal de l'empadronament dels immigrants

ISBN: 978-84-393-7711-5

Dipòsit legal:

Impressió: Tallers Gràfics Hostench S.A.

Imprès sobre paper ecològic

Disseny original: America Sanchez

Foto coberta: Tomàs Abella

# ÍNDIX GENERAL

## VERSIÓ CATALANA

<b>I. PRESENTACIÓ</b> .....	5
1. Introducció .....	5
2. Aspectes metodològics .....	7
<b>II. LA INSCRIPCIÓ EN EL PADRÓ MUNICIPAL</b> .....	9
1. Introducció .....	9
2. Anàlisi del resultat de les enquestes .....	10
2.1. Mitjans de difusió .....	10
2.2. Identificació de la persona .....	11
2.3. Les dades del domicili .....	13
2.4. Actuació dels ajuntaments adreçada a afavorir la inscripció dels immigrants en el padró ..	15
2.5. Obtenció del certificat d'empadronament .....	16
<b>III. LA INSCRIPCIÓ EN EL PADRÓ MUNICIPAL EN ELS CASOS DE SOBRECUPACIÓ D'HABITATGES I D'INFRAHABITATGES</b> .....	19
1. Introducció .....	19
2. Anàlisi del resultat de les enquestes .....	20
2.1. Mesures prèvies a la inscripció en el padró .....	20
2.2. Mesures posteriors a la inscripció en el padró .....	24
<b>IV. LA BAIXA I LA RENOVACIÓ DE LA INSCRIPCIÓ D'ESTRANGERS EN EL PADRÓ MUNICIPAL</b> .....	27
1. Introducció .....	27
2. Anàlisi del resultat de les enquestes .....	27
2.1. Nombre i motiu de les baixes padronals en funció de la nacionalitat .....	27
2.2. Baixes d'ofici per acord d'expulsió de l'estranger .....	28
2.3. Forma en què els municipis tramiten les baixes d'ofici dels estrangers .....	28
2.4. La renovació de l'empadronament dels estrangers no comunitaris sense autorització de residència permanent .....	30
<b>V. ACCÉS I CESSIÓ DE LES DADES DEL PADRÓ</b> .....	31
1. Introducció .....	31
2. Anàlisi de les dades estadístiques .....	32
2.1. Format de l'accés .....	32
2.2. El nombre de sol·licituds d'accés a les dades per part de la policia .....	32
2.3. L'acreditació de motivació per a l'accés al padró i l'abast de les dades consultades .....	34
<b>VI. ARRELAMENT I REAGRUPACIÓ FAMILIAR</b> .....	37
1. Introducció .....	37
2. Anàlisi del resultat de l'enquesta .....	37
2.1. Informe d'habitatge a efectes de reagrupació familiar .....	37
2.2. Informe d'arrelament social .....	38
<b>VII. CONCLUSIONS</b> .....	43
<b>VIII. RECOMANACIONS</b> .....	47
<b>ANNEX 1. MUNICIPIS PARTICIPANTS</b> .....	49
<b>ANNEX 2. QÜESTIONARI</b> .....	55

# ÍNDICE GENERAL

## VERSIÓN CASTELLANA

<b>I. PRESENTACIÓN</b> .....	73
1. Introducción .....	73
2. Aspectos metodológicos .....	75
<b>II. LA INSCRIPCIÓN EN EL PADRÓN MUNICIPAL</b> .....	77
1. Introducción .....	77
2. Análisis del resultado de las encuestas .....	78
2.1. Medios de difusión .....	78
2.2. Identificación de la persona .....	79
2.3. Los datos del domicilio .....	81
2.4. Actuación de los ayuntamientos dirigida a favorecer la inscripción de los inmigrantes en el padrón .....	83
2.5. Obtención del certificado de empadronamiento .....	84
<b>III. LA INSCRIPCIÓN EN EL PADRÓN MUNICIPAL EN LOS CASOS DE SOBRECUPACIÓN DE VIVIENDAS Y EN LOS CASOS DE INFRAVIVIENDAS</b> .....	87
1. Introducción .....	87
2. Análisis del resultado de las encuestas .....	88
2.1. Medidas previas a la inscripción en el padrón .....	88
2.2. Medidas posteriores a la inscripción en el padrón .....	92
<b>IV. LA BAJA Y LA RENOVACIÓN DE LA INSCRIPCIÓN DE EXTRANJEROS EN EL PADRÓN MUNICIPAL</b> .....	95
1. Introducción .....	95
2. Análisis del resultado de las encuestas .....	95
2.1. Número y motivo de las bajas padronales en función de la nacionalidad .....	95
2.2. Bajas de oficio por acuerdo de expulsión del extranjero .....	96
2.3. Forma en que los municipios tramitan las bajas de oficio de los extranjeros .....	96
2.4. La renovación del empadronamiento de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente .....	98
<b>V. ACCESO Y CESIÓN DE LOS DATOS DEL PADRÓN</b> .....	99
1. Introducción .....	99
2. Análisis de los datos estadísticos .....	100
2.1. Formato del acceso .....	100
2.2. Número de solicitudes de acceso a los datos por parte de la policía .....	100
2.3. El alcance de los datos consultados y la acreditación de motivación por el acceso al padrón .....	102
<b>VI. ARRAIGO Y REAGRUPAMIENTO FAMILIAR</b> .....	105
1. Introducción .....	105
2. Análisis del resultado de la encuesta .....	105
2.1. Informe de vivienda a efectos de reagrupación familiar .....	105
2.2. Informe de arraigo social .....	106
<b>VII. CONCLUSIONES</b> .....	111
<b>VIII. RECOMENDACIONES</b> .....	115
<b>ANEXO 1. MUNICIPIOS PARTICIPANTES</b> .....	117
<b>ANEXO 2. CUESTIONARIO</b> .....	123

## GENERAL INDEX

### ENGLISH VERSION

<b>SUMMARY</b> .....	141
----------------------	-----

# LA GESTIÓ MUNICIPAL DE L'EMPADRONAMENT DELS IMMIGRANTS

INFORME EXTRAORDINARI

Gener 2008

**SÍNDIC**

---

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES





# I. PRESENTACIÓ

## 1. INTRODUCCIÓ

El col·lectiu d'immigrants ha estat un sector de la població de Catalunya al qual des de la institució del Síndic de Greuges s'ha atorgat una atenció especial. Aquest interès està motivat per diverses raons, entre les quals destaca la seva posició, en determinats casos, de certa feblesa respecte de la resta de col·lectius socials, i també per la necessària adaptació de la normativa i de l'actuació dels poders públics, especialment l'Administració, per fer front als nous reptes que planteja la població immigrant.

Aquest interès institucional s'ha manifestat en els darrers informes anuals presentats al Parlament, en què s'ha pres en consideració el col·lectiu d'immigrants com un col·lectiu necessitat de protecció especial. Com es recull puntualment en aquests informes, el Síndic ha anat tramitant expedients d'ofici o de queixa que afectaven aquestes persones en matèries relatives a la prestació de serveis socials, a la protecció dels menors o a assumptes relacionats amb el dret a la salut o amb els tràmits administratius que han de seguir per aconseguir els permisos legalment previstos, en la direcció de tractar transversalment els temes que afecten els immigrants en la seva vida diària.

A partir de tota aquesta feina, el Síndic ha detectat des de fa temps un àmbit mereixedor d'una anàlisi exhaustiva que, malgrat que afecta de forma transversal totes les persones que viuen a Catalunya, planteja una problemàtica especial en el cas dels immigrants: la gestió del padró municipal. La institució ha començat a rebre queixes concretes que mostren una problemàtica particular en la gestió del padró quan la persona que es vol empadronar o que està empadronada és un immigrant. Bon exemple d'aquestes queixes són les que mostren conflictes relacionats amb els requisits sobre l'habitabilitat dels domicilis, especialment pel que fa a la sobreocupació o en relació amb els anomenats infrahabitatges; queixes on es palesaven problemes referents als justificants acreditatius de la residència efectiva a l'habitatge; o reclamacions relacionades amb els títols que legitimen

l'ocupació dels domicilis o ocupacions 'a precari'. També en l'Informe anual corresponent a l'any 2003, el Síndic reflexionava sobre algunes previsions de la Llei d'estrangeria relatives a l'accés de la policia a les dades padronals dels immigrants, en el sentit de preguntar-se quina era la finalitat d'aquests preceptes.

Si bé la visibilitat de la població estrangera en el padró dels municipis és quelcom altament positiu i no homologable a gran part de països europeus, aquest conjunt de queixes tramitades per la institució va alertar el Síndic sobre una possible problemàtica complexa i d'un abast més general, com és la de la gestió del padró municipal en relació amb el col·lectiu d'immigrants, problemàtica que pot considerar-se rellevant per diversos motius.

**L'Administració local té un paper clau en la integració dels immigrants, ja que gestiona el padró i la prestació de molts drets**

En primer lloc, es tracta d'una competència municipal de primer ordre en un àmbit, la immigració, on també són molt remarcables les responsabilitats municipals. Certament, cada cop hom és més conscient de la importància del nivell local per al col·lectiu dels immigrants: es tracta de l'administració més propera als immigrants que, a més, disposa de competències fonamentals en serveis socials, salut, educació o habitatge, per la qual cosa participa més directament que qualsevol altra administració en el procés d'integració dels immigrants. Probablement per aquest darrer motiu s'ha atorgat als ajuntaments la capacitat per emetre els informes d'arrelament social previstos en la normativa d'estrangeria.

Si es combinen aquestes dues variables, la importància de la competència de gestió del padró i la prestació de drets, tenim que l'Administració local ha hagut d'assumir un clar protagonisme en l'ordenació global del fenomen migratori, especialment si considerem les darreres dades sobre població estrangera. Segons les dades publicades per l'Institut Nacional d'Estadística del padró continu, el nombre de residents estrangers empadronats als municipis catalans l'1 de gener de l'any 2000 era de 181.598 persones, mentre que el mateix col·lectiu empadronat l'1 de gener de 2006, d'acord amb la mateixa font, era de 866.814 persones. Això representa un creixement absolut de la població de residents d'origen estranger empadronada als municipis catalans de 685.216 persones.

### Els ajuntaments han de conèixer el volum, la distribució i la mobilitat de la població per donar resposta a les necessitats del municipi

Aquestes dades sobre el padró, tant pel que fa al volum d'habitants com pel que fa a les seves característiques, a més de tenir una incidència directa, per exemple, en la distribució del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y el Refuerzo Educativo, creat l'any 2005, són dades fonamentals per a una adequada planificació dels serveis municipals. Els ajuntaments tenen la necessitat de conèixer el volum de població resident al municipi, la seva distribució en el territori o la seva mobilitat per poder establir amb precisió la cobertura de necessitats de la ciutat i també la planificació d'aspectes tan importants com els mapes escolars o la distribució dels centres d'atenció primària. També per fer els anomenats plans d'acollida o de ciutadania adreçats a afavorir el procés d'integració dels immigrants, a partir de serveis d'assessorament jurídic, d'informació sobre l'accés al sistema sanitari i educatiu, de coneixement de llengües i de l'entorn o de la inserció laboral.

El segon motiu pel qual la gestió del padró municipal és molt rellevant des del punt de vista del col·lectiu immigrant és la virtualitat que s'ha atorgat a l'empadronament en la normativa sectorial d'estrangeria. A ningú que s'acosti a l'estudi del règim jurídic de l'estrangeria a Espanya no se li escapa que la importància de la inscripció dels estrangers en el padró municipal d'habitants ha

estat objecte d'una evolució legislativa marcada per una inequívoca tendència a dotar aquesta inscripció padronal d'una major transcendència en la configuració de l'estatus jurídic de l'estranger. Les successives intervencions del legislador en aquesta matèria s'han orientat cap a l'atribució de noves virtualitats i implicacions a aquesta inscripció: l'empadronament ha passat de ser un mer mecanisme de constància del lloc de residència dels estrangers a ser una condició per a l'accés dels immigrants a determinats drets, sobretot de tipus social.

Es tracta de drets de molt variada índole, entre els quals es poden esmentar el dret de participació en l'àmbit local en els assumptes que els afectin, d'acord amb el que disposin els reglaments d'aplicació, i el dret a l'assistència sanitària més enllà de l'assistència sanitària d'urgència; drets recollits, respectivament, als articles 6.2 i 12.1 de la Llei orgànica d'estrangeria 4/2000 vigent; ambdós drets corresponen al ciutadà estranger pel fet de figurar inscrit en el padró municipal d'habitants de qualsevol municipi, i independentment que la seva permanència en territori espanyol sigui jurídicament regular o no. A més, aquesta inscripció padronal s'ha considerat prova fefaent de la presència de l'estranger en territori espanyol en els diversos processos de regularització d'immigrants que els diferents governs centrals han dut a terme al llarg dels anys, com ara el darrer previst en la disposició transitòria primera de l'esmentada Llei d'estrangeria.

Tanmateix, també és cert que les modificacions introduïdes per la normativa d'estrangeria relacionades amb el padró municipal no sempre han anat en la línia de millorar la situació jurídica dels immigrants. Prova d'això són dues previsions importants recollides en la Llei orgànica 14/2003, de reforma de la Llei d'estrangeria: l'obligació de renovar periòdicament la inscripció en el padró, sempre que no es tingui un permís de residència permanent, i la possibilitat d'accés de la Direcció General de la Policia a les dades del padró sota certes circumstàncies.

Per tot això, vam decidir d'elaborar aquest informe monogràfic del Síndic, amb l'objectiu d'oferir un ampli estat de la qüestió quant a la gestió del padró municipal a Catalunya en relació amb els immigrants que alhora serveixi als ajuntaments com a eina de treball, d'ajuda i de millora.

Per elaborar aquest informe, el Síndic va signar un conveni de col·laboració amb la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, el febrer de 2006, en què se li encarregava la tasca d'elaborar un qüestionari que fos emplenat pels municipis, basat en els temes que la institució considerava rellevants. A partir d'aquí, la Fundació elaborà una mostra d'ajuntaments i realitzà les visites corres-

ponents a cada municipi, per després explotar i estudiar les dades estadístiques. Tota aquesta feina encarregada pel Síndic i elaborada per la Fundació Carles Pi i Sunyer ha estat la font a partir de la qual s'ha elaborat el present informe. Per tot això, des d'aquestes línies volem agrair l'acurada, puntual i completa tasca realitzada per l'esmentada Fundació.

També, volem agrair als síndics i als defensors locals de Catalunya la seva col·laboració, les aportacions i consideracions transmises en el decurs de l'elaboració d'aquest informe. I, finalment i de manera molt especial, volem donar les gràcies a tots els ajuntaments que han participat en la resposta de les enquestes per la seva imprescindible i valuosa col·laboració.

## 2. ASPECTES METODOLÒGICS

Com acabem d'exposar, per a l'elaboració de l'informe s'han utilitzat tècniques d'investigació quantitatives basades en una entrevista presencial als tècnics municipals encarregats del padró municipal sobre els aspectes principals de l'empadronament dels estrangers. L'univers d'estudi s'ha circumscrit als municipis de Catalunya que tenen més de 5.000 habitants i les capitals de comarca que no arriben a aquest tall de població segons les dades aprovades per l'Institut Nacional d'Estadística amb data de referència d'1 de gener de 2004. De les 190 localitats que constitueixen l'univers d'estudi se n'ha seleccionat una mostra representativa de 70 a partir d'una tècnica de mostreig aleatòria estratificada. Podeu veure les localitats que formen part de l'estudi a l'annex 1, al final de l'informe.

L'afixació mostral és proporcional, és a dir, s'ha tractat cada municipi com una unitat independent amb el mateix pes estadístic que la resta, la qual cosa comporta que tots tinguin la mateixa probabilitat de ser inclosos en la mostra.

La tècnica de mostreig utilitzada és aleatòria estratificada, en la qual les unitats mostrals són els municipis. L'objectiu d'una mostra estratificada és dividir una població heterogènia en subpoblacions, cadascuna de les quals és homogènia internament. Aquesta tècnica reparteix els punts de mostreig per tots els estrats, la qual cosa genera una millora de la precisió en les estimacions de les característiques del conjunt de la població.

L'estratificació de la mostra s'ha obtingut a partir del nombre total d'habitants dels anys 2000 i 2004, desagregats per l'àmbit territorial de procedència: Espanya, resta de la Unió Europea, resta d'Europa,

Àfrica, Amèrica del Nord, Amèrica del Sud, Àsia i Oceania. Per poder contrastar aquesta informació, s'ha realitzat el càlcul de percentatges, ja que cada unitat mostral té uns valors absoluts molt diferents que en dificulten la comparació entre si. En aquest punt, s'han construït tres indicadors, que han estat la base per crear les tipologies per a l'estratificació de la mostra: el percentatge de població estrangera sobre el total de població, el percentatge de població no comunitària (sumatori de població estrangera menys estrangers procedents de la Unió Europea) sobre el total d'estrangers, i la diferència entre els percentatges de població estrangera de l'any 2004 i el 2000 sobre la població total. S'han seleccionat aquests indicadors perquè l'objecte d'estudi és l'empadronament dels estrangers i les diferències legals òbvies —d'una banda, entre espanyols i forans, i de l'altra, entre comunitaris i no comunitaris— fan que el comportament davant del fet registral sigui diferent entre uns col·lectius i uns altres.

Ateses les xifres de població, i a partir de l'anàlisi estadística de clústers, s'han construït quatre tipologies de municipis, que són les següents: municipis amb molta immigració i pocs immigrants procedents de la Unió Europea; amb molta immigració i molts immigrants procedents de la Unió; amb poca immigració i pocs immigrants procedents de la Unió Europea; amb poca immigració i molts immigrants procedents de la Unió.

La taula que es detalla a continuació inclou les mitjanes, per a cada grup de municipis, del percentatge d'estrangers empadronats sobre la població total i d'estrangers comunitaris empadronats sobre el total d'estrangers.

**Taula 1. Percentatge d'estrangers sobre la població total i percentatge d'estrangers no comunitaris sobre el total d'estrangers**

	% estrangers sobre població total	% estrangers comunitaris sobre total d'estrangers
Molta immigració i pocs estrangers de la UE	13,4%	6,6%
Molta immigració i molts estrangers de la UE	25,2%	31,8%
Poca immigració i pocs estrangers de la UE	5,9%	10%
Poca immigració i molts estrangers de la UE	6%	29,3%
<b>Total</b>	<b>10%</b>	<b>14,2%</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Aquests quatre grups de municipis, resultat de l'anàlisi clúster, són els estrats en què s'ha dividit l'u-

nivers d'estudi. Els municipis de cada estrat han estat seleccionats de manera aleatòria.

S'han utilitzat els encreuaments que es detallen a continuació amb l'objectiu de poder definir els comportaments heterogenis dels ajuntaments.

- El percentatge d'immigrants sobre el total de la població, que ha permès dividir la mostra en tres grups bastant homogenis: els municipis amb un percentatge d'estrangers menor del 5%, aquells que presenten un gruix d'immigració d'entre el 5% i el 10% i, el tercer, format per les localitats amb un volum superior al 10%.
- El percentatge d'immigrants procedents de la Unió Europea sobre el total d'immigrants. Respecte d'aquesta variable, els grups que hi apareixen són els següents: els municipis amb un percentatge d'estrangers procedents de la UE menor del 5%, aquells que en tenen un situat entre un 5 i un 10%, aquelles localitats que en tenen un entre el 10% i el 15% i, en darrer lloc, els municipis que tenen un percentatge de més d'un 15%.
- El percentatge de creixement de la població estrangera en el període 2000-2004 obtingut a partir de la diferència del percentatge d'immigrants sobre la població total entre l'any 2000 i el 2004. Pel que fa a aquesta variable, la mostra queda dividida en dos grans grups: d'una banda, els municipis on el col·lectiu d'estrangers ha crescut menys d'un 5% en aquest període i, d'altra banda, les localitats que han vist incrementar el percentatge d'immigrants en més d'un 5%.
- El percentatge d'estrangers arribats l'any 2004 sobre el total d'estrangers empadronats el mateix any. Per confeccionar aquesta variable s'ha dividit la mostra en tres grups: els municipis en els quals el percentatge d'estrangers arribats l'any 2004 és menor del 20%, aquelles localitats en què oscil·la entre el 20% i el 30% i, en tercer lloc, el grup de municipis amb un percentatge superior al 30%.

El marge d'error associat al conjunt de municipis seleccionats (70 sobre 190 possibles) és de  $\pm 9,33\%$  en el supòsit de màxima indeterminació dins d'una

mostra aleatòria estratificada en què  $p=q=0,50$  per a un nivell de confiança del 95,5%.

Pel que fa al qüestionari emplenat pels ajuntaments, inclou 151 preguntes que recullen 350 variables diferents agrupades en cinc matèries: elaboració de polítiques públiques sobre la base del padró municipal; accés dels estrangers als serveis públics municipals; gestió del padró municipal; accés i cessió de les dades del padró; arrelament i reagrupació familiar. L'apartat més extens, que suposa gairebé dues terceres parts del qüestionari, és el que fa referència a la gestió del padró. L'amplitud d'aquest epígraf s'explica, lògicament, perquè conté la informació clau per entendre les mesures que han adoptat els ajuntaments a l'hora d'empadronar els estrangers. Vegeu el qüestionari que van respondre els responsables del departament del padró a l'annex 2, al final de l'informe.

**El Síndic va signar un conveni amb la Fundació Pi i Sunyer per fer una enquesta als municipis que servís de base d'aquest informe**

Per tal de garantir la qualitat de les dades i agilitar el procés de resposta, el qüestionari es va lliurar de manera presencial a cadascun dels ajuntaments inclosos a l'estudi. Tres investigadors coordinats per experts acadèmics en aquest àmbit es van desplaçar a cadascun dels municipis participants per tal de recollir tota la informació necessària i vetllar per la qualitat i l'homogeneïtat de les respostes. El treball de camp es va dur a terme entre el 15 de febrer i el 16 de maig de 2006. Les entrevistes es van efectuar amb el responsable del padró de cada ajuntament, tot i que en alguns casos també hi van col·laborar els tècnics que treballen al mateix departament, els secretaris de l'ajuntament, els responsables de l'oficina d'atenció ciutadana i els responsables de l'àrea de serveis i benestar social.

## II. LA INSCRIPCIÓ EN EL PADRÓ MUNICIPAL

### 1. INTRODUCCIÓ

El primer contacte que l'immigrant té amb el municipi en el qual resideix quan vol empadronar-se és, lògicament, el moment de la inscripció padronal. Aquest procés d'inscripció és l'objecte d'anàlisi del primer capítol de l'informe, en què ens centrarem en els principals problemes que aquesta inscripció en el padró municipal presenta als estrangers.

Per començar, analitzarem les vies que s'ofereixen a l'immigrant perquè conegui la possibilitat i la manera d'inscriure's en el padró i, seguidament, ens centrarem en la problemàtica que presenten dos aspectes imprescindibles per procedir a l'empadronament: la identificació de la persona i l'acreditació del domicili habitual.

Segons l'article 16.2 de la Llei 7/1985 reguladora de les bases del règim local, en la darrera i vigent versió donada per la reforma de la Llei d'estrangeria l'any 2003, la inscripció en el padró municipal conté com a obligatòries les dades següents:

"[...]

- a) Nombre y apellidos.
- b) Sexo.
- c) Domicilio habitual.
- d) Nacionalidad.
- e) Lugar y fecha de nacimiento.
- f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros:

Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas o, en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de estados miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extiende el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.

Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de

éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo [...]"

Com s'ha avançat, des del punt de vista de l'empadronament d'immigrants, els punts més conflictius en la interpretació i l'aplicació d'aquesta normativa han estat els corresponents a la identificació (apartats a i f) i al domicili habitual (apartat c), l'acreditació del qual es podrà fer, entre altres, a partir d'una escriptura de propietat, d'un contracte d'arrendament o d'un contracte de subministrament, tal com especifica la Resolució de 21 de juliol de 1997, de la Subsecretaria del Ministeri de Presidència, que estableix les instruccions tècniques sobre l'actualització del padró municipal.

En el cas de la identificació, destaca la redacció confusa del mateix article de la llei bàsica, que no facilita en cap cas la tasca dels responsables del padró. Per continuar, no sempre és senzill procedir a la identificació d'un estranger, especialment quant al compliment dels documents identificatius exigits en l'extensa i recentment modificada lletra f. Certament, són molts els estrangers en situació administrativa irregular que no disposen de cap dels documents previstos legalment, és a dir, que no posseeixen ni targeta de residència, ni número d'identificació d'estranger, ni passaport; en canvi, són persones que resideixen habitualment en un municipi i que necessiten la inscripció en el padró com a veïns per poder accedir als drets que la mateixa Llei d'estrangeria vigent els reconeix.

També sorgeixen problemes en el moment d'acreditar el domicili habitual en què l'immigrant habita efectivament. En aquests casos, són prou freqüents els problemes de manca de títol que acrediti l'ocupació o els relatius a la veracitat del domicili, més enllà d'altres fenòmens com ara les dificultats, a la pràctica, per empadronar les persones sense llar, les que habiten en infrahabitatges i, sobretot, les que viuen en domicilis sobreocupats. En aquest primer capítol ens centrem en les pri-

meres qüestions i derivem, per la seva especificitat, aquestes segones problemàtiques al capítol següent.

Davant d'aquesta complexitat, tant normativa com pràctica, en el moment de l'empadronament d'immigrants els ajuntaments s'han adreçat a diversos ens per tal de consultar quina és la posició que han d'adoptar. Aquestes consultes (a les delegacions provincials de l'Institut Nacional d'Estadística, a les diputacions provincials, als consells comarcals, etc.) no han servit, però, per unificar criteris. Com a resultat, davant d'una mateixa situació els responsables de l'empadronament dels immigrants donen respostes diverses, i en l'actualitat existeix una clara diversitat de criteris en el moment d'inscriure'ls en el padró municipal.

A partir d'aquí, també es troben diferències quant a la voluntat dels ajuntaments de promoure la inscripció dels immigrants en el padró, de la mateixa manera que es detecten certes diferències de criteri en el moment d'expedir el certificat que acredita l'empadronament, en funció de la nacionalitat de la persona que el sol·licita, com es recull finalment en aquest capítol.

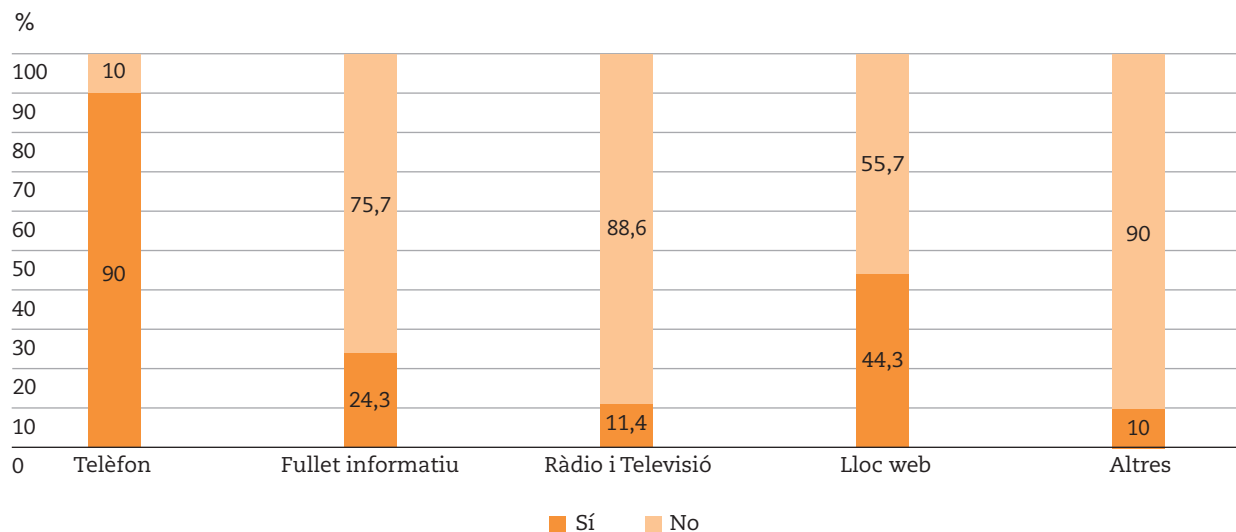
## 2. ANÀLISI DEL RESULTAT DE LES ENQUESTES

### 2.1. Mitjans de difusió

En aquest apartat analitzarem breument quins són els mitjans pels quals els ajuntaments informen la ciutadania sobre la documentació necessària per empadronar-se.

En l'actualitat, amb l'augment de les noves tecnologies, la difusió de la informació als ciutadans s'ha ampliat de manera molt general. La majoria de persones pot consultar el web del seu ajuntament i conèixer, si aquesta informació està disponible, tot allò referent als tràmits i a les gestions que l'afecten. De fet, un 44,3% dels municipis enquestats ja utilitza aquest sistema, també pel que fa a la informació padronal, juntament amb els mitjans més tradicionals com ara el telèfon (un 90% ofereix aquest servei). Com a mitjans de difusió, el web i el telèfon tenen una característica comuna: són estratègies reactives, és a dir, hi ha una demanda prèvia per part del ciutadà. Les estratègies proactives, que s'avancen a la demanda d'informació, com podrien ser el fullet informatiu, la ràdio o la TV, són utilitzades menys i, en tot cas, com a mitjans addicionals; així, el fullet informatiu és utilitzat en un 24,3% dels casos, mentre que la ràdio i la TV s'utilitzen en un 11,4%.

**Gràfic 1. Mitjans a través dels quals s'informa la ciutadania sobre la documentació necessària per empadronar-se**



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

D'altra banda, alguns ajuntaments poden fer servir més d'un mitjà de difusió, però la majoria en fa servir un o dos, i en la majoria dels casos continua sent el telèfon o el web de forma única o simultània.

### Taula 2. Nombre de mitjans a través dels quals s'informa sobre la documentació necessària per empadronar-se

	Freqüència	Percentatge
0 mitjans	5	7,1
1 mitjà	23	32,9
2 mitjans	27	38,6
3 mitjans	11	15,7
4 mitjans	4	5,7
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

## 2.2. Identificació de la persona

Pel que fa als documents d'identificació que ha de presentar la població estrangera, la majoria d'ajuntaments enquestats prioritza una determinada documentació (64,3%), i la major part prioritza, al seu torn, la targeta de residència (61,4%). Per tant, podem afirmar que en la majoria dels ajuntaments la documentació que es demana no és indistinta, sinó que es prioritza, entre els diversos documents possibles, la targeta de resident preferiblement.

### Taula 3. Prioritat en la sol·licitud de documents d'identificació

		Freqüència	Percentatge
Es dona prioritat a determinada documentació	Targeta de residència	43	61,4
	Passaport	2	2,9
	<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>64,3</b>
S'admeten tots els documents de manera indistinta		25	35,7
<b>Total</b>		<b>70</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

No obstant això, tot i la prioritat que es pugui establir, la documentació per a l'empadronament que els estrangers aporten majoritàriament és el passaport; de fet, el 91,4% dels ajuntaments enquestats considera que el passaport és la documentació que es presenta amb més freqüència. Cal recordar

que els ciutadans estrangers que arriben al territori nacional de manera irregular només disposen del passaport per empadronar-se, en el cas que tinguin algun document acreditatiu.

### Taula 4. Document d'identificació aportat amb més freqüència pels estrangers

	Freqüència	Percentatge
Targeta de residència	6	8,6
Passaport	64	91,4
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Però, què passa amb aquelles persones que no poden presentar la documentació legalment establerta? Els resultats de l'enquesta mostren que el 84,3% dels municipis enquestats no empadrona davant la impossibilitat de presentar aquesta documentació.

### Taula 5. Actuació dels ajuntaments en l'empadronament de persones estrangeres sense la documentació legalment requerida

	Freqüència	Percentatge
No s'empadrona	59	84,3
S'empadrona	5	7,1
No és procedent. No s'hi ha trobat mai	6	8,6
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

En termes generals, podem afirmar que existeix una certa relació entre el percentatge de població estrangera resident al municipi i les actuacions restrictives dels ajuntaments, per anomenar-les d'alguna manera, en l'empadronament de persones estrangeres sense la documentació establerta legalment. Són els municipis amb un percentatge de població estrangera entre un 5% i un 10% o més d'un 10% els que presenten les actuacions més restrictives, perquè és el 96,6% i el 86,4%, respectivament, d'aquests municipis els que no empadronen aquells estrangers que no poden presentar la documentació esmentada. Per contra, només el 63,2% dels municipis amb percentatges de població estrangera per sota del 5% presenta les mateixes pràctiques restrictives.



**Taula 6. Actuació dels ajuntaments en l'empadronament de persones estrangeres sense la documentació legalment exigida per percentatge de població estrangera empadronada**

	Grups immigració 2004			Total
	Immigració inferior 5%	Immigració entre 5% i 10%	Immigració superior 10%	
S'empadrona	15,8%	0%	9,1%	7,1%
No s'empadrona	63,2%	96,6%	86,4%	84,3%
No ho sap / no respon	21,1%	3,4%	4,5%	8,6%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Ara bé, podem observar una certa contradicció pel que fa a l'actitud restrictiva d'alguns ajuntaments. Una de les preguntes recollides al qüestionari era la possibilitat d'admetre algun altre document identificatiu més enllà dels establerts en la llei. L'a-

nàlisi de l'enquesta ha posat de manifest l'existència d'una sèrie d'ajuntaments que, tot i assegurar que no admeten l'empadronament d'estrangers sense aquests documents, reconeixen acceptar-ne alguns altres d'alternatius.

**Taula 7. Actuació dels ajuntaments en l'empadronament de persones estrangeres sense la documentació legalment exigida, però amb una altra documentació identificativa, en nombres absoluts**

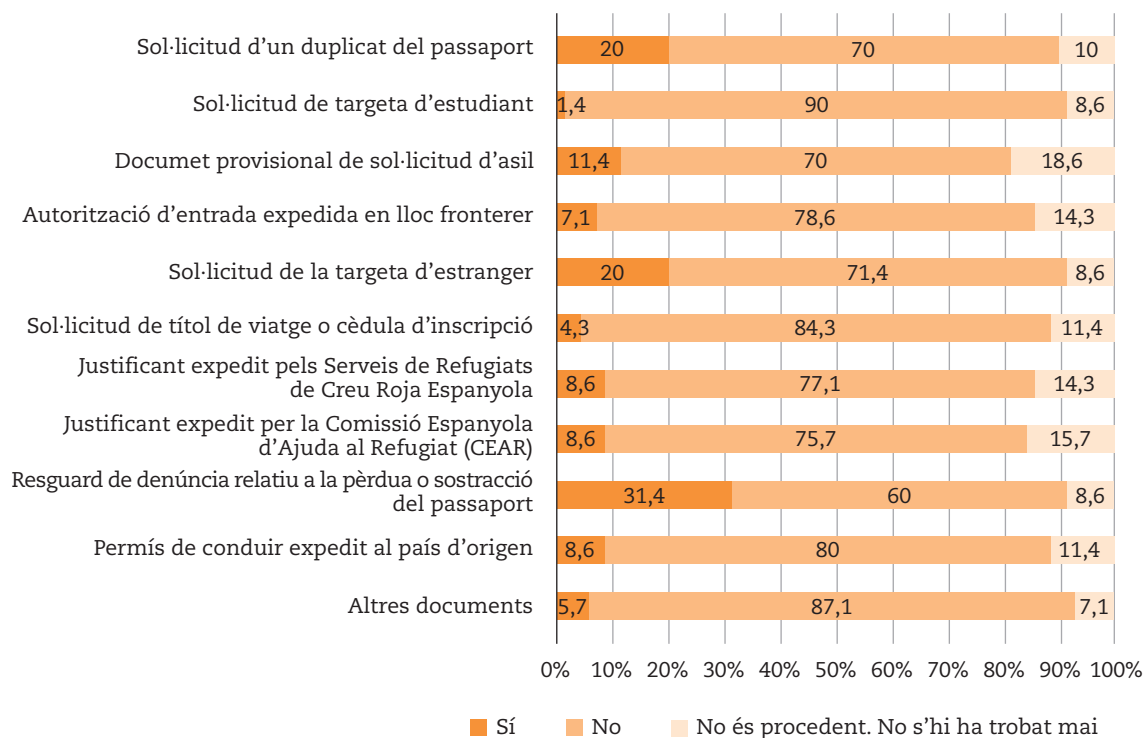
		Documentació identificativa admesa		Total
		Cap document alternatiu admès	Algun document alternatiu admès	
Empadronament dels estrangers sense targeta d'identitat d'estranger ni passaport	No s'empadrona	26	33	59
	S'empadrona	1	4	5
<b>Total</b>		<b>27</b>	<b>37</b>	<b>64</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Respecte a la documentació identificativa admesa en absència de l'establerta legalment, aquesta sol ser el resguard de la denúncia presentada a l'autoritat policial relativa a la pèrdua o sostracció del passaport (el 31,4% dels ajuntaments enquestats acceptaria aquesta documentació); la sol·licitud de

targeta d'estranger (20%); la sol·licitud d'un duplicat del passaport (20%); o el document provisional de sol·licitud d'asil (11,4%). La resta de documentació, que s'especifica al gràfic següent, no supera el 10% d'ajuntaments que l'accepten.

### Gràfic 2. Documentació identificativa admesa per a la inscripció padronal



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

La problemàtica sobre la manca de criteris en la documentació requerida per empadronar les persones estrangeres es fa especialment palesa quan parlem dels estrangers procedents dels estats incorporats a la Unió Europea recentment. Els resultats de l'enquesta mostren que no existeix un criteri clar i únic respecte de quina és la documentació necessària per empadronar aquestes persones. Segons la normativa vigent, la documentació necessària per acreditar la identitat d'una persona procedent de la Unió Europea ha de ser la mateixa, independentment de l'any d'incorporació del seu país d'origen; no obstant això, el 42,9% dels municipis enquestats continua demanant a aquestes persones la mateixa documentació que han de presentar els no comunitaris.

### Taula 8. Documentació acceptada als estrangers procedents dels estats incorporats a la UE el maig de 2004

	Freqüència	Percentatge
Documents que presenten els estrangers comunitaris	39	55,7
Documents que presenten els estrangers no comunitaris	30	42,9
No ho sap / No respon	1	1,4
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

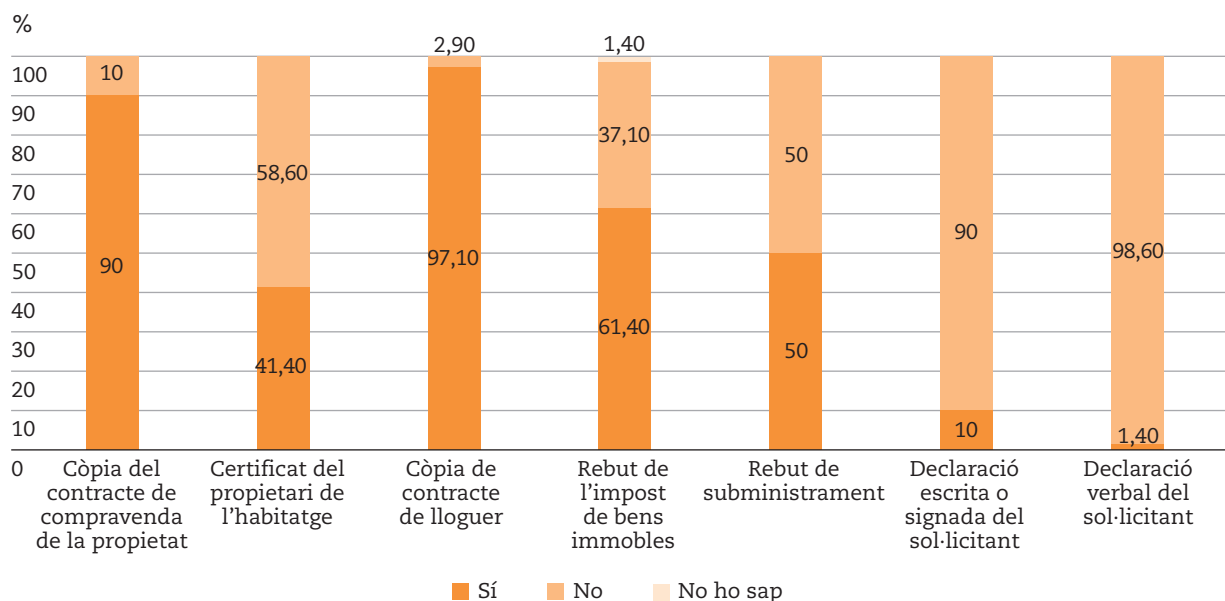
Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

### 2.3. Les dades del domicili

La segona dificultat amb què es troben moltes persones estrangeres per empadronar-se als municipis on viuen té relació amb la documentació que han d'aportar per demostrar la veracitat de les dades del domicili.

Pel que fa a la documentació acreditativa que els ajuntaments accepten per demostrar la veracitat d'aquestes dades, podem comprovar, de nou, la disparitat de criteris entre municipis. Hi apareixen set tipus de documents acreditatius acceptats i cap és acceptat o denegat per tots els municipis estudiats alhora. Tot i així, sí que podem parlar de la documentació habitualment més acceptada, com és la còpia del contracte de lloguer (el 97% dels municipis estudiats accepta aquesta documentació); la còpia del contracte de compravenda de la propietat (90%); el rebut de l'impost de béns immobles (61,4%); i els rebuts de subministrament (50%). Quant a la resta de documentació acreditativa, que s'especifica en el gràfic següent, menys de la meitat dels municipis l'accepta.

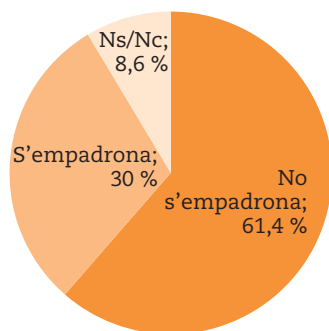
### Gràfic 3. Documents acceptats per a l'acreditació de les dades del domicili



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Actualment, 43 municipis dels enquestats (el 61,4% de la mostra) reconeixen no empadronar les persones que no poden aportar la documentació necessària per demostrar la veracitat de les dades del domicili. El 30% restant empadrona i endega alguna altra mesura per a la comprovació d'aquestes dades, com ara realitzar una inspecció municipal (4), demanar un informe als serveis socials (9) o a la policia local (5), o altres actuacions similars (3).

### Gràfic 4. Acceptació/denegació d'empadronament als habitants que no poden demostrar la veracitat de les dades del domicili



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Si no poden aportar la documentació acreditativa de la veracitat de les dades del domicili, on s'empadronen aquests immigrants? Doncs bé, entre aquells municipis que admeten empadronar tot i no comptar amb aquesta documentació, no hi ha un criteri clar entorn de l'habitatge que finalment faran constar al padró. Segons l'anàlisi de la normativa, el criteri que hauria de prevaler és la residència real del ciutadà i, per tant, el domicili on afirma viure, tot i que es puguin fer comprovacions posteriors. No obstant això, només 14 municipis (20% sobre el total) empadronen finalment la persona al domicili on afirma viure; la resta fa constar adreces com la de serveis socials (2), la d'algun familiar o amic (1) o altres (3).

### Taula 9. Lloc on s'empadronen les persones que no poden demostrar la veracitat del domicili

	Freqüència	Percentatge
Lloc on viu	14	66,7
Adreça de serveis socials	2	9,5
Adreça de conegut o familiar	1	4,8
Altres	3	14,3
No ho sap	1	4,8
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

En primera instància podríem pensar que aquells municipis més estrictes pel que fa a la documen-

tació identificativa, és a dir, aquells que afirmen no empadronar persones sense els documents legalment fixats, han de ser els que tampoc no permeten l'empadronament sense la documentació acreditativa de la veracitat de les dades del domicili; no obstant això, l'anàlisi estadística de

les dades demostra la inexistència de correlació entre aquestes dues variables. D'altra banda, una major flexibilitat en el nombre de documents sobre el domicili acceptats tampoc no va associada a un major nombre de documents identificatius acceptats.

**Taula 10. Empadronament de persones sense documentació identificativa segons empadronament de persones sense documentació del domicili**

		Empadronament sense documentació del domicili			
		No s'empadrona	S'empadrona o s'endeguen mesures alternatives	No ho sap/ no respon	Total
Empadronament sense documentació identificativa	No s'empadrona	38	17	4	59
	S'empadrona o s'endeguen mesures alternatives	3	2	0	5
	No ho sap/no respon	2	2	2	6
<b>Total</b>		<b>43</b>	<b>21</b>	<b>6</b>	<b>70</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

#### 2.4. Actuació dels ajuntaments adreçada a afavorir la inscripció dels immigrants en el padró

Amb l'objectiu d'analitzar si existeixen diferències entre municipis quant a la preocupació perquè totes les persones que viuen a la localitat estiguin inscrites en el padró municipal, s'ha procedit a crear una classificació dels municipis a partir de quatre variables de l'enquesta. En primer lloc, s'han tingut en compte les operacions de mostreig o d'actualització del padró municipal des de l'any 2005. En segon lloc, s'han valorat les campanyes informatives per afavorir la inscripció de persones estrangeres en el padró municipal que han realitzat els municipis de la mostra. En tercer lloc, s'han tingut en compte els procediments duts a terme per empadronar els estrangers no comunitaris sense la documentació legalment requerida. Finalment, s'ha valorat el procediment per empadronar les persones que no acrediten documentació en relació amb el domicili.

A partir de les respostes obtingudes, s'ha creat una nova variable per a cada municipi que resulta de la suma de les quatre esmentades amb anterioritat, que ens permet classificar els municipis en funció de la preocupació perquè totes les persones figurin inscrites en el padró municipal. Els resultats oscil·len entre 0, per a aquells municipis que no han impulsat cap campanya d'informació ni d'actualització del padró municipal i, a més a més, són estrictes en la sol·licitud de la documentació per a l'empadronament, i 3-4, per a aquells municipis que tenen interès que el padró sigui un registre fidedigne de la població que viu al municipi.

Els resultats obtinguts ens mostren que el 60% dels municipis no facilita l'empadronament més enllà del que indica estrictament la llei i, a més, no han impulsat campanyes d'actualització o d'inscripció en el padró municipal, mentre que un 14,3% dels municipis mostra un cert interès en l'actualització del padró i un 11,4% de les localitats enquestades mostra molt d'interès per fer del padró un registre fiable en què constin inscrits tots els ciutadans que viuen al municipi.

**Taula 11. Interès dels ajuntaments en l'empadronament d'estrangers**

	Freqüència	Percentatge
Poc interès en l'empadronament d'estrangers (0)	42	60
Interès en l'empadronament d'estrangers (1-2)	10	14,3
Molt interès en l'empadronament d'estrangers (3-4)	8	11,4
No ho sap/ no respon	10	14,3
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Per completar aquest epígraf, val la pena esmentar que un 28,6% dels ajuntaments enquestats ha dut a terme campanyes informatives per afavorir la inscripció de persones estrangeres al padró municipal, mentre que el 71,4% no ho ha fet. Dels municipis que han dut a terme campanyes, només el 25% ha rebut ajut tècnic o econòmic per realitzar-les.

**Taula 12. Campanyes informatives per afavorir la inscripció de persones estrangeres al padró municipal**

	Freqüència	Percentatge
Sí	20	28,6
No	50	71,4
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

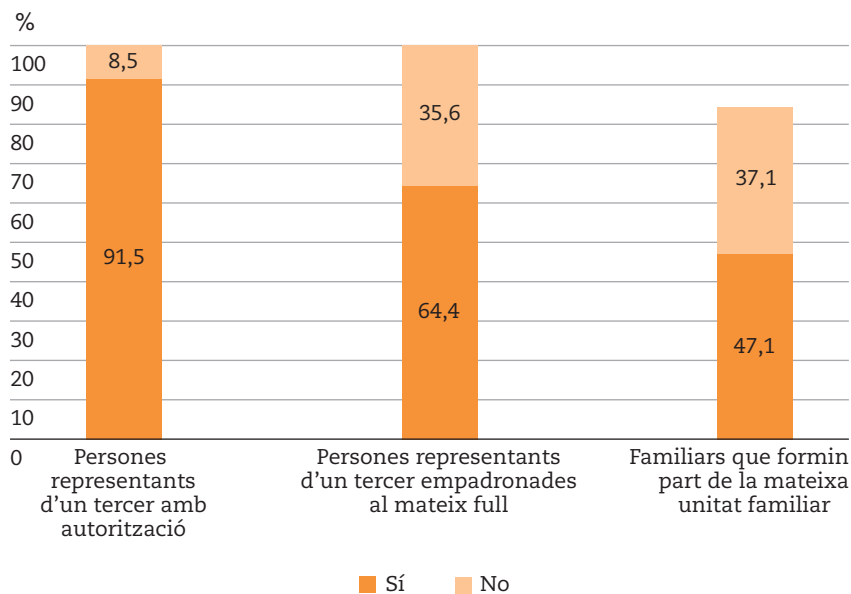
## 2.5. Obtenció del certificat d'empadronament

Un cop la persona ha estat empadronada, l'obtenció del certificat d'empadronament és plenament garantida, tot i que el procediment per sol·licitar-lo i recollir-lo no és el mateix en tots els ajuntaments, ja que en la majoria dels casos cada població segueix un protocol d'actuació diferent. D'aquesta manera, hi ha ajuntaments que són més rígids en aquest aspecte i només permeten que

sigui l'interessat qui sol·liciti aquesta certificació i, en altres casos, en canvi, es permet que ho faci un representant de l'interessat, un familiar d'aquest o, fins i tot, convivents en el mateix habitatge.

Podem afirmar que la gran majoria dels municipis on es requereix una certificació de la inscripció al padró per accedir als serveis públics municipals dóna facilitats per poder sol·licitar el certificat d'empadronament per mitjà de representants: el 91,5% facilita el certificat de la inscripció en el padró municipal a terceres persones amb una autorització de l'empadronat, és a dir, no és necessari que la persona empadronada es presenti davant les oficines de l'ajuntament, atès que amb una autorització de l'interessat és suficient. El 64% dels municipis facilita el certificat d'empadronament a persones representants d'una tercera persona empadronada al mateix habitatge. I el 55,9% dels municipis facilita el certificat d'empadronament a familiars que formin part de la mateixa unitat familiar de la persona que sol·licita el certificat d'empadronament.

**Gràfic 5. Sol·licitud de la certificació de la inscripció en el padró municipal per mitjà d'un representant**



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Pel que fa al document exigít a la persona que exerceix com a representant del sol·licitant, la manera més habitual és un document formulari propi de l'oficina del padró (42,4% del casos) o bé un document d'autorització de la mateixa persona interessada (30,5%).

**Taula 13. Documents exigits per autoritzar la persona que exerceix com a representant**

	Frequència	Percentatge
Formulari de la mateixa oficina	25	42,4
Autorització de la persona interessada	18	30,5
Document notarial pel qual es confia la representació	1	1,7
Altres	15	25,4
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Si s'analitza el document exigít per autoritzar la persona que exerceix com a representant, sí que existeixen certes diferències en funció del percentatge de residents estrangers en el municipi. A mesura que s'incrementa el percentatge de població d'origen estranger, els municipis exigeixen més autoritzacions expresses de la persona interessada i es decanten menys pels formularis propis. El 44,4% dels municipis amb un percentatge de residents d'origen immigrant superior al 10% sol·licita una autorització expressa, davant d'un 23,5% d'aquells que tenen un percentatge de residents inferior al 5%.

**Taula 14. Documents exigits per autoritzar la persona que exerceix com a representant**

		Grups immigració 2004			Total
		Immigració inferior 5%	Immigració entre 5% i 10%	Immigració superior 10%	
Documents exigits per a autoritzar la persona que exerceix com a representant	Document notarial en què confia la representació		4,2%		1,7%
	Formulari propi de l'oficina	64,7%	41,7%	22,2%	42,4%
	Autorització de la persona interessada	23,5%	25%	44,4%	30,5%
	Altres	11,8%	29,2%	33,3%	25,4%
<b>Total</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer



### III. LA INSCRIPCIÓ EN EL PADRÓ MUNICIPAL EN ELS CASOS DE SOBREOCUPACIÓ D'HABITATGES I D'INFRAHABITATGES

#### 1. INTRODUCCIÓ

L'excés d'inscripcions de persones en un mateix habitatge o en un infrahabitatge constitueix un índex que permet comprovar el fenomen de la sobreocupació, els anomenats *pisos pastera*. El cost de l'habitatge ha comportat el desenvolupament d'una pràctica que consisteix a compartir entre moltes persones l'escàs espai al qual poden accedir. Resulta possible veure com pisos que han estat concebuts per ser ocupats per una família tipus, de tres o quatre membres, es lloguen i es relloguen en determinats casos a immigrants que paguen preus elevats pel sol fet d'ocupar una de les habitacions del pis, o fins i tot arriben a compartir un mateix matalàs que es lloga per vuit hores i en el qual arriben a dormir tres persones cada dia per torns, els anomenats *llits calents*.

Tot això genera preocupació per la dificultat d'assegurar les condicions d'higiene i de salubritat que han de complir els habitatges, per la dificultat de preservar el respecte a la dignitat de les persones, i per la incidència que pot tenir a l'hora de mantenir una bona convivència veïnal. Ha arribat fins a tal punt aquesta preocupació que algun ajuntament ha optat per regular els requisits formals de l'empadronament tot incorporant com a requisit objectiu l'acreditació de no superar el nombre màxim de persones permès segons la superfície útil mínima en m<sup>2</sup> que, amb caràcter de recomanació, recull el Decret 259/2003, de 21 d'octubre, sobre requisits mínims d'habitabilitat en els edificis d'habitatges i de la cèdula d'habitabilitat. D'aquesta manera, la intervenció municipal busca certa empara en el Decret per denegar una nova alta d'empadronament en habitatges on el nombre de persones que hi consten com a residents, segons el padró, sigui igual o superior al nombre fixat en l'esmentada normativa; i busca, també, l'empara en l'exercici d'una potestat reglamentària, via ordenança municipal. Tampoc no és gens infreqüent trobar propostes de resolució i resolucions emeses a nivell parlamentari, estatal o autonòmic, en què s'insta el Govern de l'Estat que reformi la Llei de bases de règim local de 1985 per dotar els ajuntaments de les competències i meca-

nismes que els possibilitin la denegació de l'empadronament quan a l'habitatge que s'identifica com a lloc de residència habitual se superen determinats límits de residents.

D'altra banda, la Llei del dret a l'habitatge, aprovada recentment a Catalunya, preveu determinades mesures adreçades específicament a abordar la problemàtica de la sobreocupació i a evitar les situacions d'infrahabitatge. En aquest sentit, aquesta Llei defineix l'habitatge sobreocupat com "l'habitatge en què s'allotgen un nombre excessiu de persones, en consideració als serveis de l'habitatge i als estàndards de superfície per persona fixats a Catalunya com a condicions d'habitabilitat. Se n'exceptuen les unitats de convivència vinculades per llaços de parentiu, si l'excés d'ocupació no comporta incompliments manifestos de les condicions exigibles de salubritat i higiene ni genera problemes greus de convivència amb l'entorn".

En el fons del debat rau el problema de considerar si el padró municipal pot ser utilitzat no solament com a mitjà de detecció de les situacions de sobreocupació i d'infrahabitatge, sinó també com a instrument per corregir aquestes situacions. De moment, el que es pot dir és que, segons la Llei de bases de règim local de 1985, el padró municipal és un registre administratiu en què consten els veïns d'un municipi, és a dir, un registre de la població que ha d'incloure totes les persones que resideixen habitualment al municipi. En aquesta mateixa línia, i en relació amb l'empadronament dels estrangers, la Resolució de 4 de juliol de 1997 de la presidenta de l'Institut Nacional d'Estadística i del director general de Cooperació Territorial sosté que no s'ha de controlar per mitjà del padró la legalitat o la il·legalitat de l'ocupació de l'habitatge. La gran utilitat del padró és, doncs, servir de reflex de la realitat del municipi i qualsevol modificació d'aquest en el sentit de fer-lo servir per posar fi al fenomen de la sobreocupació desvirtuaria clarament aquesta funció. Tanmateix, els ajuntaments han emprat recentment el padró com a instrument per tractar la sobreocupació d'habitatges, i ho han fet per mitjà de mesures que es



poden classificar, d'acord amb el moment de la intervenció, en l'establiment d'accions prèvies o successives per evitar la sobreocupació. Tots els ajuntaments enquestats han posat en marxa, com a mínim, algun dels mecanismes previs que es detallen a continuació i un 25,7% dels municipis utilitza alguna mesura posterior a l'empadronament per evitar els casos de sobreocupació.

En el primer grup hi trobem l'adopció d'acords o normatives generals per limitar l'empadronament sobre la base de la sobreocupació d'habitatges; la limitació del nombre de persones que poden empadronar-se en un habitatge; la denegació de l'empadronament; l'exigència de la cèdula d'habitabilitat; l'exigència de l'autorització de la persona empadronada o l'exigència de documentació complementària per empadronar-se en habitatges ja ocupats. En el cas de les mesures successives hi trobem la inspecció d'habitatges, la comunicació a altres serveis municipals per una possible revocació de la cèdula d'habitabilitat i la revisió d'ofici de la inscripció padronal. Precisament sobre totes aquestes mesures es dona compte en aquest capítol.

## 2. ANÀLISI DEL RESULTAT DE LES ENQUESTES

### 2.1. Mesures prèvies a la inscripció en el padró

Pel que fa al primer tipus de mesures prèvies, com és l'adopció d'un acord o normativa general dels ajuntaments per limitar l'empadronament sobre la base de la sobreocupació d'habitatges, del total d'ajuntaments enquestats, només en 3 casos, que representen el 4,3% del total, s'ha establert per acord del ple o per mitjà d'altres instruments semblants el nombre màxim d'ocupants per habitatge per dotar d'una certa cobertura la denegació de la inscripció padronal. Aquests acords o instruments generals per limitar el nombre de persones per habitatge es produeixen principalment en municipis on hi ha més d'un 10% d'immigració.

Pel que fa al segon tipus de mesures prèvies, acotar el nombre de persones que poden empadronar-se en un habitatge, el 28,6% dels municipis enquestats (20 casos) limita el nombre de persones per habitatge. El criteri que s'utilitza majoritàriament per limitar el nombre de persones per habitatge és el dels metres quadrats de l'habitatge (65%), seguit de l'establiment d'un màxim genèric d'habitants per a tots els habitatges del municipi (10%) o bé la fixació d'un màxim segons vincles familiars (5%).

**Taula 15. Criteris utilitzats per limitar el nombre de persones empadronades**

	Freqüència	Percentatge
Nombre de metres quadrats per habitatge	13	65
Màxim genèric per a tots els habitatges del municipi	2	10
Màxim segons vincles familiars	1	5
Altres	4	20
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Quant a la tercera mesura, la denegació d'empadronament sobre la base de la sobreocupació, un 17,1% dels municipis enquestats ha adoptat aquest mecanisme per tal d'evitar la sobreocupació d'habitatges. L'apliquen majoritàriament aquells municipis que tenen més estrangers empadronats; així, en un 41,7% dels municipis on es deneguen noves inscripcions quan un habitatge està sobreocupat, la població immigrant representa entre un 5% i un 10% de la població total i el mateix percentatge de municipis que deneguen la inscripció en el padró per aquest motiu té més d'un 10% de població estrangera empadronada. Pel que fa al percentatge d'estrangers arribats l'any 2004, els municipis que deneguen amb més freqüència noves inscripcions al padró són els que van rebre aquell any entre el 20% i el 30% dels immigrants empadronats.

**Taula 16. Denegació de noves inscripcions en habitatges sobreocupats detectats segons el percentatge de creixement de la immigració**

		Grups immigració 2004			Total
		Immigració inferior 5%	Immigració entre 5% i 10%	Immigració superior 10%	
Denegació de noves inscripcions en habitatges sobreocupats detectats	Sí	16,6%	41,7%	41,7%	100%
	No	29,2%	45,8%	25%	100%
<b>Total</b>		<b>24,4%</b>	<b>43,2%</b>	<b>32,4%</b>	<b>100%</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Pel que fa a la quarta mesura, l'exigència de la cèdula d'habitabilitat per empadronar-se, el 14,3% dels municipis enquestats l'exigeix, malgrat que aquest document no figura entre la documentació que exigeix l'article 16 de la Llei de bases de règim local per procedir a la inscripció en el padró. Tan-

mateix, només en un 10% dels casos es denegaria la inscripció al padró per aquest motiu. També convé indicar que en aquells municipis on hi ha una limitació del nombre de persones empadronades en un habitatge, no es comprova la cèdula d'habitabilitat en el 75% dels casos enquestats.

**Taula 17. Limitació del nombre de persones empadronades en un habitatge segons la comprovació de la cèdula**

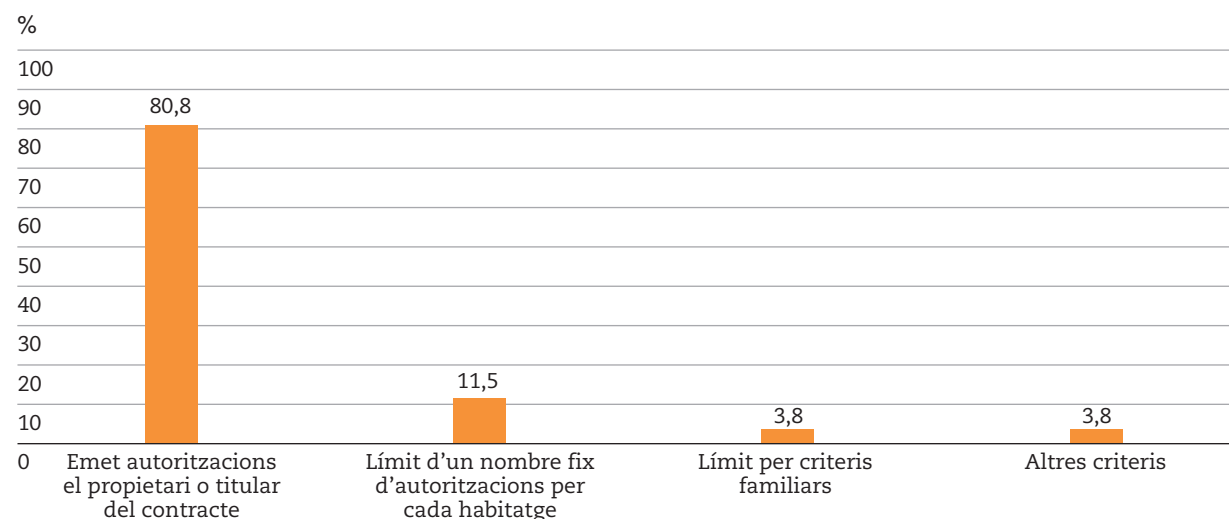
	Comprovació de la cèdula d'habitabilitat			Total
		No	Sí	
Limitació del nombre de persones empadronades en un habitatge	Sí	75%	25%	100%
	No	90%	10%	100%
<b>Total</b>		<b>85,7%</b>	<b>14,3%</b>	<b>100%</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Una altra de les mesures fa referència a les autoritzacions que alguns ajuntaments demanen perquè una persona pugui empadronar-se en un habitatge en el qual ja hi consten empadronades altres persones. Per tal d'evitar la sobreocupació, un 37,1% dels municipis han establert condicions a l'hora d'acceptar aquestes autoritzacions.

La major part d'aquestes localitats (80,8%) demana que l'autorització sigui emesa pel propietari o titular del contracte de lloguer, d'altres només permeten que se signi un nombre fix d'autoritzacions per cada habitatge (11,5%) i, en darrer lloc, hi ha un grup més petit d'ajuntaments (3,8%) on el nombre d'autoritzacions que es pot emetre depèn dels vincles familiars que existeixin entre els sol·licitants.

**Gràfic 6. Condicions establertes per acceptar autoritzacions d'empadronament**



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

La majoria de localitats que han establert condicions per acceptar les autoritzacions d'empadronament en un habitatge en què ja hi viuen altres persones són municipis amb percentatges importants d'immigrants empadronats. Així, del total de municipis que limiten el nombre d'autoritzacions que es poden emetre per a cada habitatge, un

46,2% de les localitats que tenen entre el 5% i el 10% de població estrangera empadronada limita el nombre de persones a favor de les quals es poden emetre autoritzacions, i d'igual manera ho fa el 38,5% dels municipis que tenen una immigració superior al 10%.

**Taula 18. Condicions establertes per acceptar autoritzacions d'empadronament segons el percentatge d'immigració**

		Grups immigració 2004			Total
		Immigració inferior 5%	Immigració entre 5% i 10%	Immigració superior 10%	
Limitació de les persones a favor de les quals es poden emetre autoritzacions	Sí	15,3%	46,2%	38,5%	100%
	No	34,1%	38,6%	27,3%	100%
<b>Total</b>		<b>27,2%</b>	<b>41,4%</b>	<b>31,4%</b>	<b>100%</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

D'altra banda, convé fer un especial esment de l'empadronament en cadena, és a dir, aquella situació en què una persona que s'inscriu en el padró autoritza l'empadronament d'una segona que, al seu torn, n'autoritza una altra, i així successivament. El 82,9% dels municipis enquestats no aplica cap mecanisme per evitar els empadronaments en cadena, tot i que aquest fet també pot ser explicat perquè les localitats han pres altres mesures que ho eviten, com ara la limitació segons la capacitat de l'habitatge o segons el nombre de per-

sones que hi poden viure. En relació amb el 17,1% dels municipis que pren mesures per evitar l'empadronament en cadena, els criteris utilitzats són la capacitat de l'habitatge (50%), la presentació del titular del contracte de lloguer o del propietari a les dependències municipals (25%) o el criteri del propietari (8,3%). Altres ajuntaments realitzen inspeccions o envien els serveis socials per tal que s'emeti un informe de la situació real que hi ha en aquell habitatge (16,7%).

**Taula 19. Mesures aplicades davant l'empadronament en cadena**

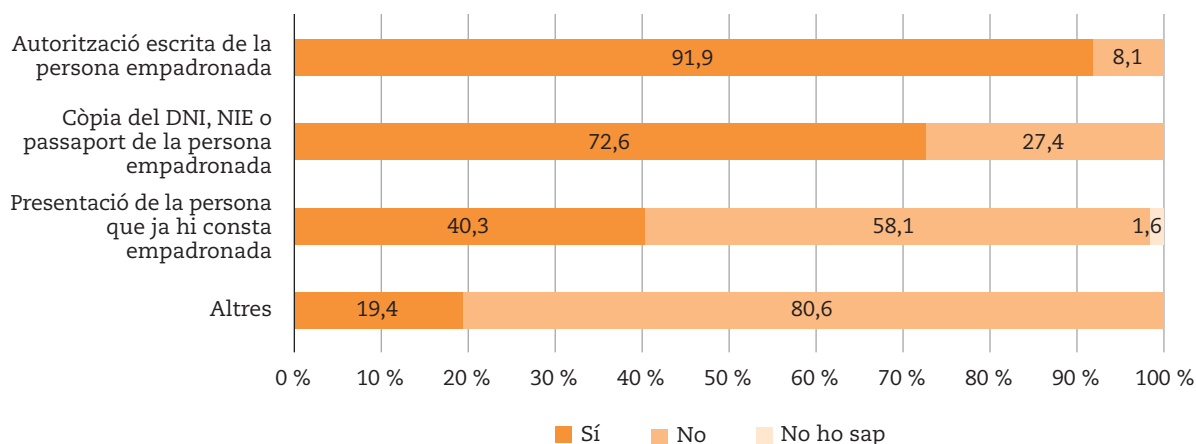
	Freqüència	Percentatge
Presentació del titular del contracte de lloguer o del propietari quan es fa l'empadronament (perquè en sigui coneixedor)	3	25
Per inspecció municipal	2	16,7
Per criteri del propietari	1	8,3
Per capacitat de l'habitatge	6	50
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

La darrera limitació prèvia a l'empadronament per raó de sobreocupació és l'exigència de documentació complementària en el moment de la inscripció. Si es tracta d'una persona que no té vincles familiars amb l'actual o els actuals ocupants, el 88,6% dels municipis demana documentació addicional. D'aquest 88,6%, prop del 92% acostuma a sol·licitar

una autorització escrita de la persona empadronada; el 72,6% demana còpia del DNI, NIE o passaport de la persona empadronada (o, en alguns casos, el document original); el 40,3% sol·licita la presentació de la persona que ja consta empadronada; i, finalment, el 19,4% demana altres documents.

**Gràfic 7. Documents addicionals per empadronar algú en un habitatge ocupat quan no hi ha vincles familiars**

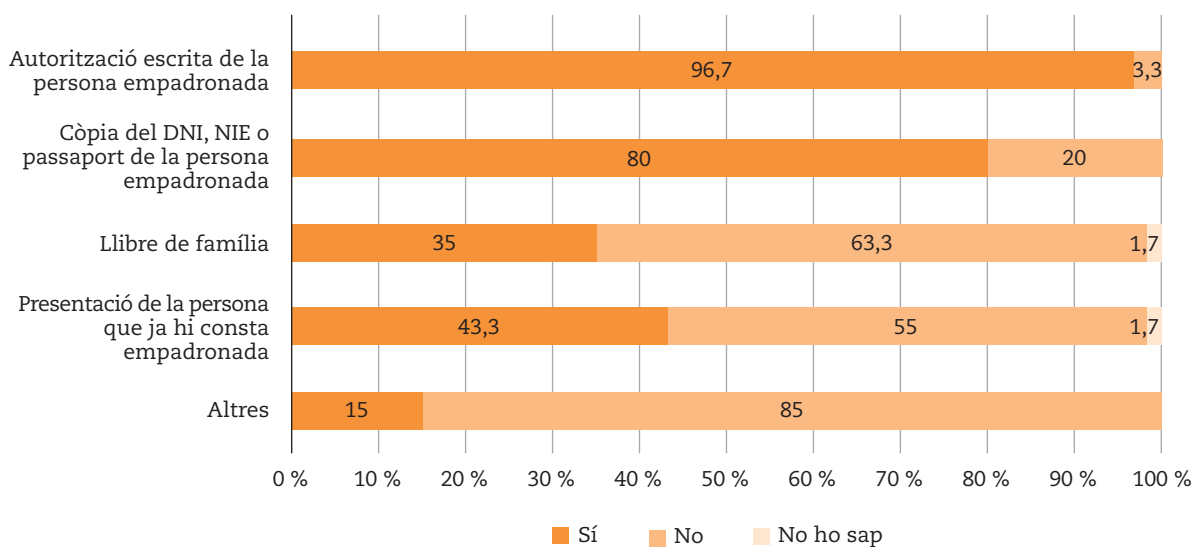


Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Pel que fa a l'empadronament en habitatges ocupats quan existeixen vincles familiars, un 85,7% dels municipis demana algun tipus de document addicional. Entre aquestes localitats, el 96,7% dels municipis enquestats sol·licita l'autorització

escrita de la persona empadronada, seguida de la còpia del DNI, NIE o passaport (80%) i de la presentació de la persona que ja hi consta empadronada (43,3%); en menor mesura es demana el llibre de família (35%) i altres documents (15%).

**Gràfic 8. Documents addicionals per empadronar algú en un habitatge ocupat quan hi ha vincles familiars**

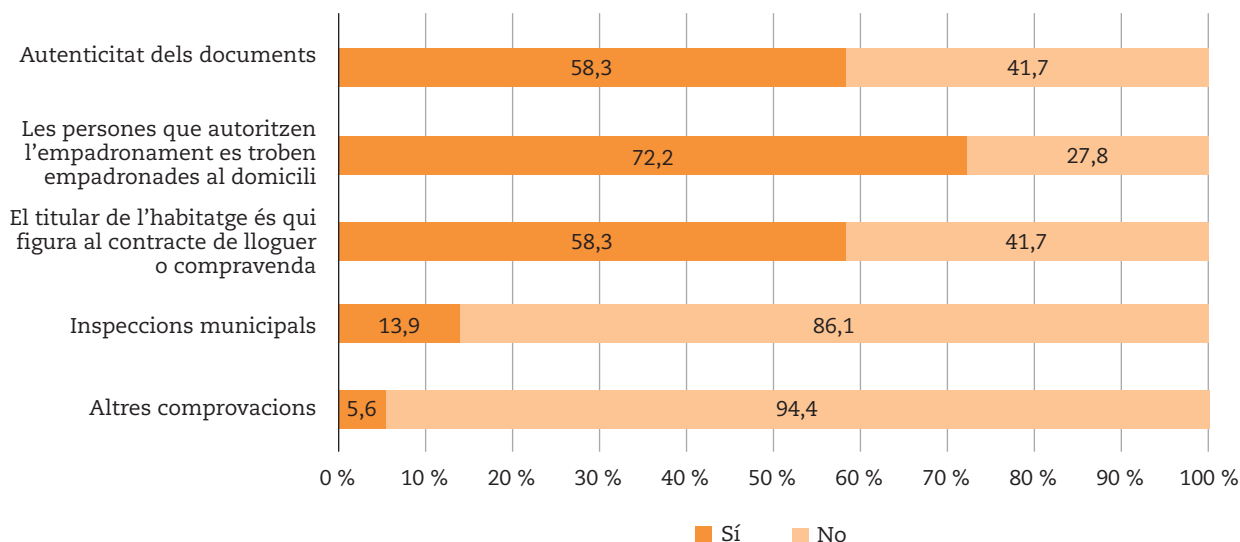


Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

D'altra banda, convé assenyalar que aproximadament la meitat dels municipis enquestats (51,4%) fa algun tipus de comprovació especial per empadronar algú en un habitatge ja ocupat: el 72,2% comprova que les persones que autoritzin l'empadronament es trobin a la vegada empadronades a l'habitatge; el 58,3% verifica l'autenticitat dels

documents, i el mateix percentatge de municipis s'assegura que el titular de l'habitatge sigui qui figura al contracte de lloguer o de compravenda (58,3%); en canvi, solament un 13,9% dels municipis de la mostra realitza comprovacions presencials, és a dir, fa inspeccions municipals.

**Gràfic 9. Tipus de comprovacions especials per empadronar algú en un habitatge**



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

## 2.2. Mesures posteriors a la inscripció en el padró

Començant per la mesura d'inspeccionar l'habitatge per comprovar els casos de sobreocupació detectats per mitjà del padró municipal, el 22,9% dels municipis enquestats comunica als seus serveis d'inspecció si detecten en el padró un habitatge sobreocupat i el 21,4% dels enquestats realitza inspeccions per detectar habitatges sobreocupats.

**Taula 20. Comunicació als serveis d'inspecció de la detecció d'habitatges sobreocupats**

	Freqüència	Percentatge
Sí	16	22,9
No	54	77,1
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

D'altra banda, convé assenyalar que els municipis on es realitzen més inspeccions per detectar habitatges sobreocupats són aquells que tenen més immigrants. Així, en el 53,3% dels municipis que realitzen les inspeccions, els estrangers representen més del 10% de la població total. A més, els resultats obtinguts de l'enquesta mostren que el 66,7% de les inspeccions es realitza majoritàriament en aquells municipis de la mostra on el col·lectiu de nouvinguts ha crescut més en el període 2000-2004 (superior al 5%) i, en canvi, és més minoritari en els que tenen un creixement inferior (33,3%).

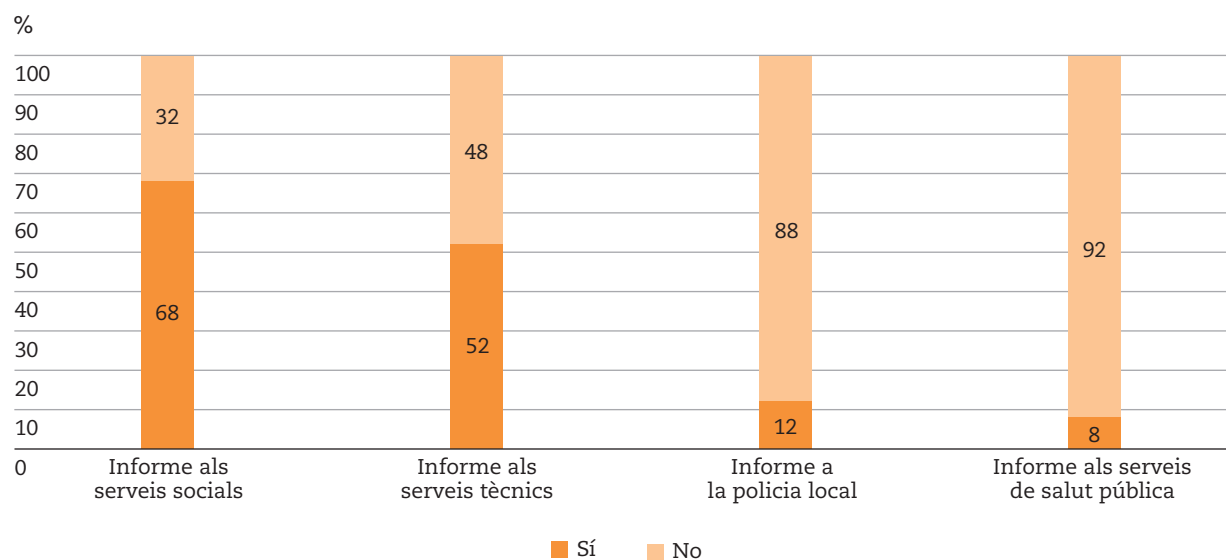
**Taula 21. Inspeccions per detectar sobreocupació d'habitatges segons el percentatge d'immigració**

	Grups immigració 2004			Total
	Immigració inferior 5%	Immigració entre 5% i 10%	Immigració superior 10%	
Inspeccions per detectar sobreocupació d'habitatges	Sí	20%	26,7%	53,3%
	No	29,1%	45,5%	25,5%
<b>Total</b>		<b>27,1%</b>	<b>41,4%</b>	<b>31,4%</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Pel que fa a les actuacions que aquests municipis duen a terme en cas de sospitar que el domicili on afirmen viure els ciutadans que s'empadronen no compleix les condicions de seguretat i de salubritat exigides legalment, el 62,9% dels municipis no fa cap tipus d'actuació, el 35,7% acostuma a

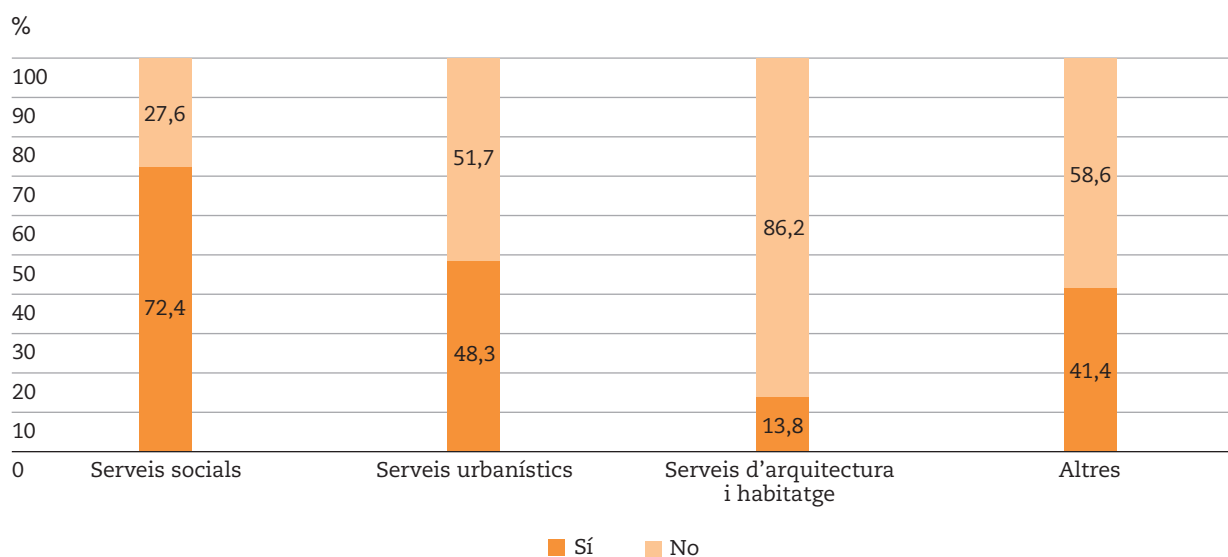
sol·licitar un informe a diferents serveis municipals i l'1,4% no s'hi ha trobat mai, en aquesta situació. Dels municipis que demanen informe, un 68% ho fan a serveis socials, seguit d'un 52% que ho demana als serveis tècnics, un 12%, a la policia local i un 8%, als serveis de salut pública.

**Gràfic 10. Serveis als quals se sol·licita l'informe sobre salubritat i seguretat quan hi ha sospites que l'habitatge no compleix la normativa**

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

En relació amb la coordinació del servei del padró amb altres serveis administratius quan es detecten situacions d'infrahabitatge, els resultats de l'enquesta mostren que el 41,4% dels municipis enquestats està coordinat amb altres serveis, i la majoria ho fa amb els serveis socials (72,4%),

seguits dels serveis urbanístics (48,3%) i, en menor mesura, amb els serveis d'arquitectura i habitatge de l'ajuntament (13,8%) o amb altres serveis com el d'atenció i acollida d'immigrants o la policia local (41,4%).

**Gràfic 11. Departaments amb els quals el departament del padró està coordinat**

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Finalment, i pel que fa a la baixa d'ofici de la inscripció padronal en casos de sobreocupació, cal recordar que la legislació vigent no estableix el nombre d'habitants com un requisit que permeti denegar per aquest motiu la inscripció en el padró municipal. Tot i així, el 25,7% dels municipis es remet a la figura de la retirada o baixa d'ofici de les inscripcions padronals, moltes vegades a causa de la mobilitat dels immigrants que marxen a l'es-

tranger sense donar-se de baixa del padró municipal. La retirada o baixa d'ofici de les inscripcions padronals per sobreocupació es realitza majoritàriament a les localitats on l'any 2004 més del 10% de la població empadronada al municipi era estrangera; un 61,1% dels municipis amb creixements més elevats d'estrangers també recorre a aquesta tècnica.

**Taula 22. Revisió d'ofici de les inscripcions de les persones empadronades en habitatges sobreocupats detectats segons el percentatge de creixement de la immigració**

		Grups de creixement		Total
		Creixement immigració inferior 5%	Creixement immigració superior 5%	
Revisió d'ofici de les inscripcions de persones empadronades en habitatges sobreocupats	Sí	38,9%	61,1%	100%
	No	52,6%	47,4%	100%
<b>Total</b>		<b>45,9%</b>	<b>54,1%</b>	<b>100%</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

## IV. LA BAIXA I LA RENOVACIÓ DE LA INSCRIPCIÓ D'ESTRANGERS EN EL PADRÓ MUNICIPAL

### 1. INTRODUCCIÓ

La legislació de règim local ha procurat aconseguir una correcta conformació del padró municipal i per aquest motiu ha dotat els ajuntaments d'una sèrie de facultats i de potestats administratives orientades al control de la veracitat de les dades padronals i a legitimar-ne la modificació a fi d'adequar-les a la realitat. Aquestes potestats, amb el nom de *potestat genèrica de policia padronal*, són les que legitimen l'Administració per dur a terme totes les actuacions que estimi necessàries per mantenir actualitzats els corresponents padrons d'habitants, de manera que les dades que continguin concordin amb la realitat.

Aquesta potestat genèrica de policia padronal habilita l'Administració local per efectuar la comprovació de la residència habitual dels qui consten empadronats al terme municipal i viceversa, és a dir, que els residents en la demarcació municipal estiguin efectivament empadronats; i faculta l'ajuntament, consegüentment, perquè acordi la baixa o l'alta d'ofici del padró, segons els casos.

En aquesta línia, la Llei orgànica 14/2003 va reformar la Llei de bases de règim local, en el sentit de limitar la vigència de la inscripció padronal a la subsistència del fet que la motivà i en l'exigència de renovar-lo cada dos anys, quan es tracti d'estrangers no comunitaris sense autorització de residència permanent. La no-renovació de la inscripció serà causa per acordar la caducitat de la inscripció, que podrà ser declarada sense donar audiència prèvia a l'interessat.

En aquest capítol analitzarem com s'han dut a terme aquestes facultats municipals en relació amb els estrangers empadronats, tant pel que fa al nombre i motius de les baixes com pel que fa a les baixes d'ofici en cas d'expulsió o a la renovació de l'empadronament dels estrangers que no tenen autorització de residència permanent.

### 2. ANÀLISI DEL RESULTAT DE LES ENQUESTES

#### 2.1. Nombre i motiu de les baixes padronals en funció de la nacionalitat

En els 70 municipis enquestats, les baixes són més nombroses entre ciutadans espanyols que entre ciutadans estrangers. Així, en un 70% dels municipis són més abundants les baixes d'espanyols, davant del 27,1% en què són més habituals les baixes d'estrangers.

**Taula 23. Ciutadans que predominen en les declaracions de les baixes padronals**

	Freqüència	Percentatge
Espanyols	49	70
Estrangers no comunitaris	19	27,1
No ho sap /No respon	2	2,9
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Pel que fa a les baixes de ciutadans estrangers, l'enquesta mostra un clar predomini d'aquelles baixes que estan motivades per un canvi del municipi de residència habitual de l'afectat, però sense que això suposi un abandonament del país. La pràctica totalitat dels ajuntaments enquestats manifesta aquesta tendència, mentre que només el 2,9% indica que la raó de la baixa és la marxa de l'estranger a un altre país.

**Taula 24. Motius més freqüents de baixes d'estrangers**

	Freqüència	Percentatge
Canvi de residència a un altre municipi	65	92,9
Canvi de residència a un altre país	2	2,9
Altres	3	4,3
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer



## 2.2. Baixes d'ofici per acord d'expulsió de l'estranger

L'enquesta posa de manifest que el 64,3% dels municipis consultats inicia el corresponent procediment de baixa d'ofici quan té coneixement que s'ha acordat l'expulsió del territori espanyol d'un estranger.

### Taula 25. Baixa del padró en cas d'ordre d'expulsió

	Freqüència	Percentatge
Sí	45	64,3
No	17	24,3
No ho sap /No respon	8	11,4
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

L'enquesta planteja la qüestió de saber quina és la documentació que admet l'ajuntament en cas que procedeixi a donar la baixa d'un estranger respecte del qual l'Institut Nacional d'Estadística li ha comunicat l'expulsió del territori espanyol, i l'estranger, en canvi, es presenti a les dependències administratives municipals al·legant que mai no ha estat expulsat. El 51,4% de municipis no sap quines són les proves que admet l'estranger; el 24,3% indica que procedeix directament a donar d'alta de nou l'estranger en el seu padró; i el 18,6% accepta altres documents oficials o elements de prova, com ara la compareixença signada per l'interessat, contracte de treball o resolucions judicials favorables a l'estranger. Així doncs, el 5,7% no accepta cap element de prova i, per tant, procedeix a acordar la baixa de l'estranger, malgrat que sigui present en les dependències de l'ajuntament i al·legi la seva voluntat de seguir residint al municipi.

### Taula 26. Documentació acceptada als estrangers en cas d'expulsió

	Freqüència	Percentatge
Nova alta	17	24,3
No s'accepta cap al·legació	4	5,7
Altres documents oficials o elements de prova	13	18,6
No ho sap	36	51,4
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

## 2.3. Forma en què els municipis tramiten les baixes d'ofici dels estrangers

Gairebé tres quartes parts dels ajuntaments enquestats cursen denúncies de manca de residència habitual, mentre que un 27,1% no ho fa.

### Taula 27. Tramitació de baixes d'ofici sol·licitades per terceres persones

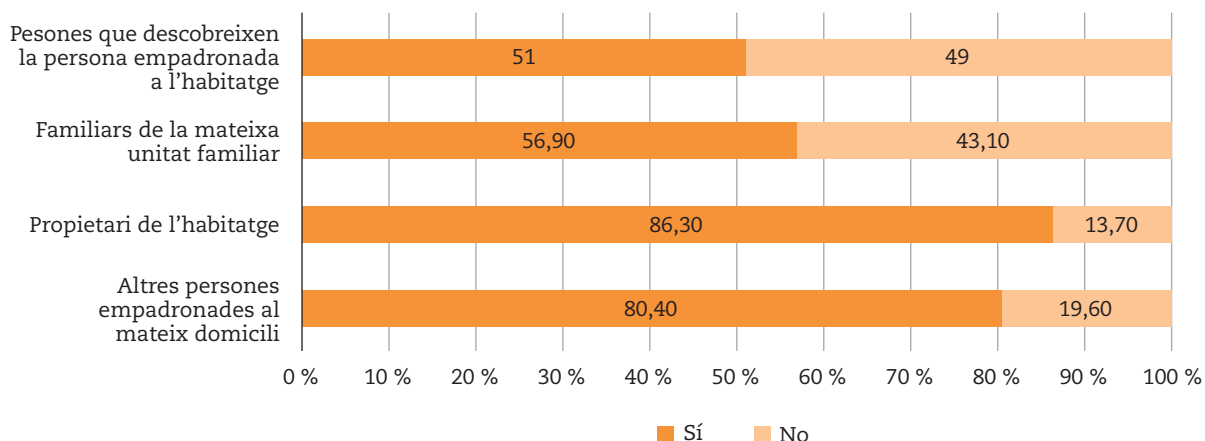
	Freqüència	Percentatge
Sí	51	72,9
No	19	27,1
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Les denúncies formulades per altres empadronats al mateix domicili i pels propietaris de l'habitatge són habitualment l'origen de la baixa d'ofici. Així, del total de municipis que reconeixen donar curs a les denúncies de manca de residència habitual, el 80,4% declara atendre aquestes denúncies si estan plantejades per altres empadronats al mateix domicili, i un 86,3% les accepta si procedeixen del propietari de l'habitatge.

Per contra, s'observa un menor grau de credibilitat pel que fa a les denúncies presentades per familiars de la mateixa unitat familiar de l'afectat (un 56,9% les accepta) o per persones que volen empadronar-se a la mateixa adreça i que declaren desconèixer les persones que hi estan empadronades (un 51,1% les accepta).

**Gràfic 12. Ciutadans als quals s'accepten les sol·licituds de baixes d'ofici d'altres persones**



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Quant a les mesures de comprovació que duen a terme les administracions locals per provar la inexistència de la residència habitual que condueixi a l'acord de baixa d'ofici del padró, es constata que la immensa majoria (un 87,1% dels municipis) duu a terme aquesta activitat probatòria.

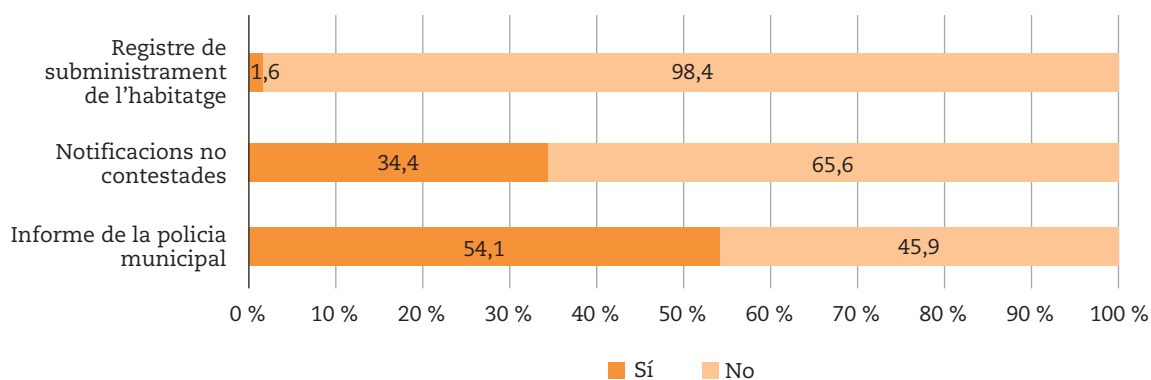
S'observa que els ajuntaments que duen a terme aquestes comprovacions atorguen un clar protagonisme als informes policials (el 54,1% d'aquests municipis recorre a aquest tipus de prova), davant d'altres mecanismes com ara les notificacions a l'afectat que aquest no hagi respost (utilitzades per un 34,4% dels municipis). La comprovació dels consums de subministraments d'aigua, gas i electricitat a l'adreça d'empadronament és un element probatori d'utilització certament marginal (només l'1,6% dels municipis).

**Taula 28. Comprovació de la inexistència de residència habitual**

	Freqüència	Percentatge
Sí	61	87,1
No	7	10
No ho sap /No respon	2	2,9
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

**Gràfic 13. Tipus de proves utilitzades per donar de baixa d'ofici**



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

#### **2.4. La renovació de l'empadronament dels estrangers no comunitaris sense autorització de residència permanent**

Tal com s'ha avançat, la Llei orgànica 14/2003 condiciona el manteniment de l'empadronament al deure de renovació periòdica cada dos anys: el transcurs d'aquest termini sense que l'interessat hagi manifestat el seu interès per renovar-lo permetrà a l'ajuntament declarar la caducitat de la inscripció sense necessitat de recórrer al tràmit d'audiència prèvia.

La Resolució de 28 d'abril de 2005, de l'Institut Nacional d'Estadística i de la Direcció General de Cooperació Local, per la qual es dicten instruccions tècniques als ajuntaments sobre el procediment per acordar la caducitat de les inscripcions padronals dels estrangers no comunitaris sense autorització de residència permanent que no siguin renovades cada dos anys, disposa que l'INE comunicarà als respectius ajuntaments aquells casos en què la inscripció caduqui en tres mesos, amb indicació d'aquesta data concreta. Un cop rebuda la comunicació esmentada, la responsabilitat de dur a terme les actuacions procedimentals pertinents que, si s'escau, acaben amb l'acord de baixa d'ofici del padró, recauen de forma íntegra en l'Administració municipal, la qual pot efectuar, si vol, un preavís de la caducitat a aquests estrangers.

En relació amb el que s'acaba d'exposar, la renovació periòdica de la inscripció padronal d'un estranger pot justificar-se en el fet de mantenir depurat el padró, atesa la menor estabilitat en els assentaments d'aquests ciutadans. En canvi, el que no queda tan justificat és l'exclusió del tràmit d'audiència, per bé que a partir del redactat de la norma es configura com a potestatiu, perquè una pràctica administrativa que contribuiria a l'adequació del padró a la realitat és la d'aplicar sistemàticament el tràmit d'audiència.

La totalitat dels 70 municipis enquestats procedeix a realitzar un preavís amb anterioritat a l'adopció de l'acord de declaració de caducitat i baixa de l'empadronament. I en el 58,6% dels municipis enquestats s'adverteix l'interessat en el formulari d'empadronament que si s'escau l'empadronament està subjecte a un termini de caducitat de dos anys, excepte renovació expressa per la seva banda o obtenció de l'autorització de residència permanent en aquest període de temps.

En el 71,4% dels municipis, si una vegada notificat l'acord de caducitat de l'empadronament es constata que l'estranger manté la seva residència habitual al municipi, el seu "reingrés" en el padró es recondueix al règim de les noves altes a petició de l'interessat. D'altra banda, el 77,1% dels municipis enquestats reconeix que no considera les sol·licituds de certificacions padronals com una renovació implícita de la inscripció padronal.

## V. ACCÉS I CESSIÓ DE LES DADES DEL PADRÓ

### 1. INTRODUCCIÓ

Les dades incorporades al padró municipal estan protegides pel dret fonamental a la intimitat recollit a l'article 18 de la Constitució espanyola i en la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), atès que el padró constitueix un fitxer de dades de titularitat pública. L'exigència de mantenir la confidencialitat de les dades del padró es planteja des de dues perspectives fonamentals: la primera en atenció a la primacia del dret fonamental a la intimitat protegit explícitament en l'article 18.4 de la Constitució; i la segona perquè constitueix un instrument de què disposa l'ens local per incentivar la inscripció de la població real del municipi.

Al costat d'aquestes previsions, la Llei orgànica 14/2003 va introduir diverses modificacions en la regulació del padró municipal continguda a la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local, entre les quals destaca la nova redacció que va donar a l'article 16.3 i la incorporació de la disposició addicional setena, que es titula precisament "Accés a les dades del padró".

El vigent article 16.3 de la Llei de bases disposa que "les dades del padró municipal se cediran a altres administracions públiques que ho demanin sense consentiment previ de l'afectat només quan siguin necessàries per a l'exercici de les seves respectives competències, i exclusivament per a assumptes per als quals la residència o el domicili siguin dades rellevants." L'aprovació d'aquesta previsió normativa va provocar la intervenció de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades, com ara la que definia l'expressió "dades del padró municipal" a la nova redacció de l'esmentat article 16.3 de la Llei. En aquest sentit, l'Agència manifestà que es refereix a les dades que en sentit propi serveixen per atendre la finalitat a la qual es destina el padró municipal: la determinació del domicili o residència habitual dels ciutadans, l'atribució de la condició de veí, la determinació de la població del municipi i l'acreditació de la residència i domicili. Per això assenyalà que qualsevol cessió de les dades del padró s'ha de fonamentar en la necessitat, per

part de l'Administració cessionària en l'exercici de les seves competències, de conèixer la dada relativa al domicili de la persona afectada, ja que de l'article 4.2 de la LOPD es deriva la impossibilitat del tractament de les dades per a finalitats diferents de les que en van motivar la recollida, llevat que així ho consenti o ho prescrigui la Llei.

Per la seva banda, la disposició addicional setena de la Llei de bases preveu que, per a l'exclusiva finalitat de l'exercici de les competències establertes en la Llei d'estrangeria sobre control i permanència d'estrangers a Espanya, la Direcció General de la Policia accedeix a les dades dels estrangers existents en els padrons municipals, preferentment per via telemàtica; també es determina que "a fi d'assegurar l'estricta compliment de la legislació de protecció de dades de caràcter personal, els accessos s'han de fer amb les màximes mesures de seguretat. A aquests efectes, queda constància en la Direcció General de la Policia de cada accés, la identificació d'usuari, la data i hora en la qual es va fer, així com de les dades consultades". L'aprovació d'aquesta disposició va merèixer crítiques de diversa índole. En primer lloc, es van denunciar els efectes dissuasius que es considera que pot comportar aquesta habilitació legal: l'estranger en situació irregular pot tenir recança d'inscriure's en el padró municipal si sap que no té un control sobre les seves dades i que aquestes dades poden ser utilitzades per la policia per detectar-ne l'eventual presència irregular i obrir el corresponent procediment administratiu sancionador d'expulsió. Aquest efecte dissuasori té com a conseqüència, a més, la manca d'accés a drets com el de la salut.

En segon lloc, s'ha qüestionat la constitucionalitat d'aquesta disposició addicional en denunciar-se la concreció de la finalitat perseguida amb la comunicació de dades, com també per la manca de certesa i previsibilitat dels casos en què es factible, per llei, la limitació del dret, fet que provoca que l'habilitació que hi conté es consideri excessivament genèrica. Concretament, part de la doctrina aprecia que les mesures d'accés al padró no superen la prova de proporcionalitat en els aspectes

tes de necessitat i de proporcionalitat en sentit estricta. De fet, aquest precepte legal ha estat objecte d'impugnació per mitjà d'un recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Parlament basc, pendent encara de resolució, i la polèmica sobre aquesta disposició també ha arribat als municipis. En aquest sentit, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya ha anul·lat els acords que van prendre els ajuntaments d'Argentona i d'Oristà en què s'invoca l'autonomia local per rebutjar "qualsevol petició de cessió de dades del padró municipal amb finalitats policials al Ministeri de l'Interior de l'Estat espanyol". El Tribunal va considerar que l'autonomia local no queda afectada pel fet que la Llei estableixi una obligació de col·laboració entre administracions públiques i que, a més, la cessió té una sèrie de límits legals que, juntament amb la previsió que l'accés es realitzi amb les màximes mesures de seguretat, permeten la cessió de dades. Aquesta doctrina es reitera a la Sentència del TSJC de 19 de desembre de 2006, que anul·la un acord del ple de l'Ajuntament de Girona amb un contingut similar al dels ajuntaments d'Argentona i Oristà.

A partir d'aquesta delicada situació jurídica, s'analitzaran tot seguit les pautes de comportament dels ajuntaments en l'accés i la cessió de les dades del padró davant la sol·licitud que han realitzat, fins ara, el Cos Nacional de Policia, la Guàrdia Civil i els Mossos d'Esquadra o la Policia Local.

## 2. ANÀLISI DE LES DADES ESTADÍSTIQUES

### 2.1. Format de l'accés

Tots els municipis enquestats afirmen que la policia té accés a les dades del seu padró municipal, ja que es veuen obligats a cedir les dades per la legislació vigent. En la pràctica totalitat dels casos, l'accés del Cos Nacional de Policia, la Guàrdia Civil i els Mossos d'Esquadra es dona per mitjà de sol·licitud prèvia; això es produeix perquè es tracta de cossos policials que depenen d'altres administracions públiques. En canvi, augmenta l'accés directe quan es tracta de la policia municipal (47,1%), accés directe justificat amb el raonament que no estem davant d'un supòsit de cessió de dades, ja que no es tracta d'un "tercer", sinó que

formen part de la mateixa administració que té personalitat jurídica única.

La resta dels cossos policials no poden accedir directament a les dades del padró i ho fan per mitjà de sol·licitud prèvia a l'oficina d'empadronament o bé mitjançant la policia local, la qual té aquest accés directe a les dades. És a conseqüència d'aquesta darrera via, accés al padró a través de la policia local, que els responsables del padró no saben amb certesa quin és l'accés real que tenen la policia autonòmica i les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, ja que no exerceixen un control directe sobre l'ús de les dades.

### Taula 29. Accés directe de la policia local a les dades del padró

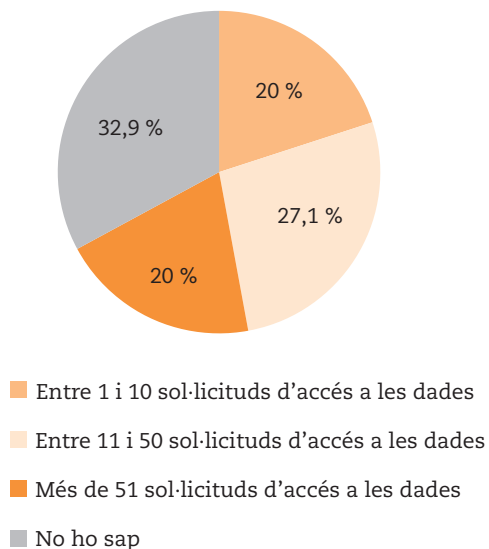
	Freqüència	Percentatge
Sí	33	47,1
No	36	51,4
No és procedent	1	1,4
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

### 2.2. El nombre de sol·licituds d'accés a les dades per part de la policia

Tot i essent conscients de la diferència d'habitants dels diversos municipis enquestats, val la pena analitzar en nombres absoluts les sol·licituds d'accés a les dades padronals de la policia per deixar per més endavant el percentatge de sol·licituds per nombre d'habitants. Un 27,1% dels municipis va rebre l'any 2005 entre 11 i 50 sol·licituds, un 20% va rebre entre 1 i 10 sol·licituds i el mateix percentatge va rebre més de 50 sol·licituds. Hi ha un grup important de municipis, que representa el 32,9% de la mostra, que no té coneixement de les vegades que la policia ha accedit a la informació. Això s'explica principalment per dos motius: en primer lloc, en algunes localitats la persona que va respondre l'entrevista no era la responsable d'atendre les sol·licituds dels cossos de seguretat i, per tant, no podia quantificar-les; en segon lloc, i com ja hem anunciat, en alguns casos, els altres cossos de seguretat sol·liciten les dades directament a la policia local si aquesta pot accedir directament a les dades del padró.

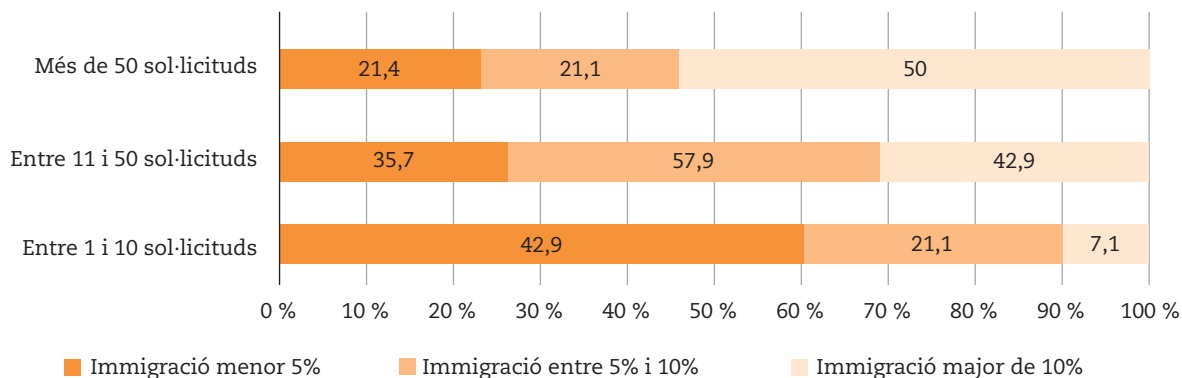
**Gràfic 14. Nombre de sol·licituds de la policia a les dades del padró**



Pel que fa als municipis de la mostra on la policia realitza consultes de les dades del padró, en un 42,9% dels casos on es van realitzar menys consultes l'any 2004 (entre 1 i 10 consultes), els municipis tenien menys d'un 5% d'estrangers empadronats. En canvi, en un 57,9% dels casos on la policia va efectuar entre 11 i 50 sol·licituds, les localitats tenien empadronats entre un 5% i un 10% d'immigrants. En darrer lloc, en un 50% dels casos on la policia va realitzar més de 50 sol·licituds de consulta de les dades, els nouvinguts representaven més del 10% del total de població empadronada. De tot això podem concloure que on es produeix el major nombre de sol·licituds policials és als municipis amb major immigració.

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

**Gràfic 15. Nombre de sol·licituds de la policia a l'accés a les dades del padró segons percentatge dels estrangers empadronats**

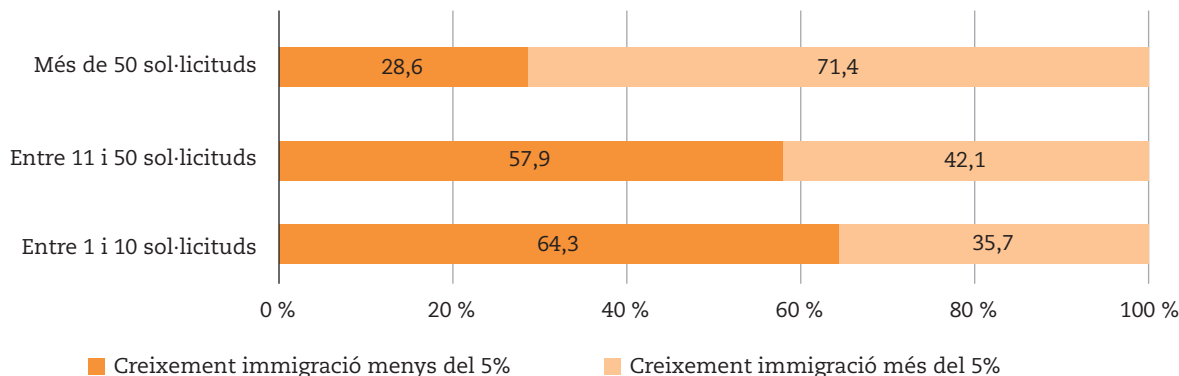


Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

En un 71,4% dels municipis on l'any 2004 la policia va realitzar més de 50 sol·licituds d'accés a les dades del padró, el col·lectiu d'estrangers va créixer significativament en el període 2000-2004. En canvi, als municipis on la policia ha realitzat

menys consultes de les dades del padró, el col·lectiu d'estrangers ha crescut menys d'un 5% els anys 2000-2004. Això implica que les localitats on es realitzen més consultes són municipis que tenen un major creixement de la immigració.

### Gràfic 16. Accés de la policia a les dades del padró segons el creixement dels estrangers empadronats



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Un cop analitzades les sol·licituds d'accés al padró en nombres absoluts, analitzarem el nombre de sol·licituds d'accés rebudes pels ajuntaments en relació amb el nombre d'habitants que té cada municipi. Per tal d'estandarditzar aquesta informació i poder comparar-la entre els municipis estudiats, s'ha creat un índex del nombre de vegades que la policia ha accedit al padró per cada 1.000 habitants.

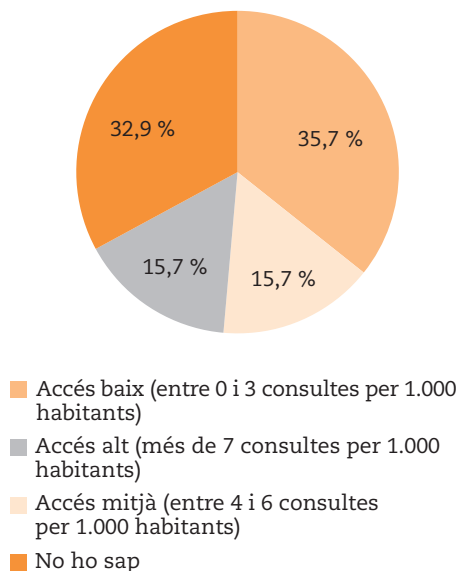
Tot i que els resultats són força dispars entre uns municipis i uns altres, la mitjana de consultes realitzades és de 1,8 consultes per cada 1.000 habitants. El mínim de vegades que s'hi ha accedit és 0 i el màxim 14,7%. Cal destacar que el mínim és 0 perquè, tot i que en la totalitat dels municipis enquestats la policia ha accedit alguna vegada a les dades del padró, hi ha municipis molt grans on la policia ha accedit esporàdicament a les dades i, per tant, l'índex resultant és pràcticament nul.

A partir d'aquest càlcul, hem creat tres categories de municipis en funció de les vegades que la policia ha accedit a les dades del padró per cada 1.000 habitants, que són les següents: municipis amb accés baix de la policia al padró (entre 0 i 3 consultes per cada 1.000 habitants), mitjà (més de 3 i menys de 7 consultes per cada 1.000 habitants) i alt (7 consultes o més de la policia per cada 1.000 habitants).

En el 35,7% dels municipis de la mostra, la policia té un accés baix a les dades del padró, mentre que en el 15,7% hi té un accés mitjà i el mateix percentatge hi té un accés alt. Cal dir, però, que és significatiu que un elevat nombre dels municipis de la mostra desconeixi les vegades que la policia ha accedit a la informació (el 32,9%); això és perquè, com hem dit abans, per mitjà de l'accés directe de la policia local al padró la resta de cossos policials

hi pot tenir accés. Per tant, si bé aparentment pot semblar que majoritàriament hi ha un accés baix, aquesta indefinició dificulta conèixer quin és l'accés real que es produeix, que pot resultar més alt del que mostren les dades.

### Gràfic 17. Freqüència de l'accés de la policia a les dades del padró



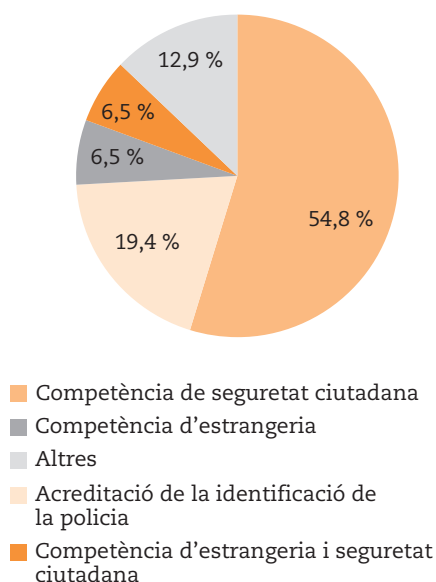
Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

### 2.3. L'acreditació de motivació per a l'accés al padró i l'abast de les dades consultades

La major part dels municipis demana al cos de policia que vol consultar les dades del padró una acreditació de la motivació de l'accés.

Quant a la motivació que justifica l'accés, si bé l'habilitació prevista a la Llei 14/2003 està pensada per a l'exclusiva finalitat de l'exercici de les competències establertes en la Llei d'estrangeria, solament el 6,5% de les sol·licituds d'accés acredita que es tracta de l'exercici de competències en matèria d'immigració: majoritàriament (54,8%), les forces policials acrediten que intervenen és per prevenir un perill, és a dir, que es basen en l'habilitació existent a l'article 22.2 de la Llei orgànica de protecció de dades. En un 6,5% dels municipis, la policia acredita conjuntament que es basa, alhora, en competències en matèria d'estrangeria i de seguretat ciutadana. Finalment, en alguns municipis de la mostra (19,4%) solament es demana que la policia, per tenir accés al padró, s'identifiqui com a tal.

**Gràfic 18. Tipus de motivació per a l'accés a les dades del padró**



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

D'altra banda, el 71,4% dels municipis de la mostra permet que la policia accedeixi a totes les dades del padró, mentre que el 28,6% hi posa alguna restricció.

Pel que fa a les dades que es permet consultar, hi ha el nom i el cognom (98,5), la data de naixement (87,1%), el sexe (84,3%) i la convivència (78,6%), i és més minoritària la consulta d'un altre tipus de dades (11,4%). Aquest altre tipus de dades, a efectes merament exemplificatius, serien les següents: lloc on han marxat, número d'identificació, vincles familiars i la resta de dades disponibles.

Com a conclusió, observem que la policia no accedeix de la mateixa manera a tots els padrons municipals, ja que els requisits d'accés i les dades que es permeten consultar són diferents entre unes localitats i unes altres.

Es distingeixen tres tipologies de municipis que són les següents: en primer lloc, hi ha un petit grup format per 8 municipis, que representa un 11,4% del total, on es pot accedir amb més facilitat a les dades del padró, ja que no sol·liciten cap motivació per consultar el registre i a més a més permeten que totes les dades siguin consultades; en segon lloc, observem que 42 municipis (60%) sol·liciten una motivació per a l'accés a les dades i permeten que totes les dades del registre siguin consultades; i, en tercer lloc, detectem que hi ha 20 localitats més protectores amb les dades (29%), ja que demanen una motivació per accedir al padró i, a més, només permeten que es consultin algunes dades.

**Taula 31. Tipus d'accés a les dades del padró segons l'abast de les dades consultades i la motivació de la policia per accedir-hi**

		Restricció de les dades a les quals té accés la policia		Total
		Sí	No	
Acreditació de motivació per l'accés de les dades del padró	Sí	20	42	62
	No	0	8	8
<b>Total</b>		<b>42</b>	<b>28</b>	<b>70</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer





## VI. ARRELAMENT I REAGRUPACIÓ FAMILIAR

### 1. INTRODUCCIÓ

L'objecte del present capítol és oferir una visió sobre el procés d'assumpció, per part dels municipis de Catalunya, de les noves atribucions administratives en relació amb el reagrupament familiar i l'arrelament social d'estrangers que els ha assignat el Reglament d'estrangeria en els articles 42.2 quant al reagrupament, i 45.2 i 46.2 sobre l'arrelament social.

En el procediment per a la reagrupació familiar, el municipi del lloc de residència del reagrupant ha d'expedir un informe que acrediti la disponibilitat d'un habitatge adequat per atendre les seves necessitats i les de la seva família.

Pel que fa a l'arrelament per integració social, cal demostrar una estada a Espanya d'un mínim de tres anys, una oferta de feina que compleixi determinades condicions i un informe sobre el grau d'integració social de l'estranger emès per l'ajuntament on aquesta persona tingui el seu domicili habitual. El fet que sigui l'Administració municipal la competent per emetre aquest informe es deu molt probablement a la circumstància que es tracta de l'administració més propera als ciutadans, que és la competent en matèria de serveis socials i que disposa d'equips de treballadors socials qualificats per valorar aquesta integració social, al mateix temps que l'ajuntament pot certificar l'empadronament al municipi i la residència durant el període requerit. Aquest informe d'arrelament ha de concretar el temps d'estada al territori espanyol, els coneixements lingüístics que té l'estranger i la seva inserció en les xarxes socials del seu entorn, és a dir, en associacions o entitats similars, però també els vincles que presenta amb la mateixa Administració o amb altres subjectes privats, així com el seguiment de programes d'inserció sociolaboral. Igualment, en aquest mateix informe, l'ajuntament té la facultat de sol·licitar a la Subdelegació del Govern l'exempció del requisit de l'oferta de treball si s'acredita disposar de recursos suficients.

A partir d'aquí, aquest capítol repassa qüestions organitzatives relatives a l'emissió dels informes i al volum de sol·licituds i de certificacions emeses.

### 2. ANÀLISI DEL RESULTAT DE L'ENQUESTA

#### 2.1. Informe d'habitatge a efectes de reagrupació familiar

L'informe sobre habitatge s'inscriu en el marc d'un procediment principal davant l'Administració perifèrica de l'Estat pel qual el reagrupant, un estranger amb permís de residència i empadronat al municipi, demana a l'Estat autorització perquè els seus familiars puguin entrar i residir amb ell a Espanya al seu càrrec. En el marc d'aquest procediment, el reagrupant ha de demostrar el compliment d'una sèrie de condicions per reagrupar la família, i un dels requisits és la demostració que disposa d'un habitatge adequat per allotjar els familiars que vol reagrupar.

El Reglament d'estrangeria estableix que aquest requisit s'ha d'acreditar mitjançant una justificació documental consistent en un informe emès per la corporació local del lloc de residència del reagrupant que, en tot cas, ha de fer referència als extrems següents: títol que habiliti per a l'ocupació de l'habitatge, nombre d'habitacions, ús al qual es destina cadascuna de les dependències de l'habitatge, nombre de persones que hi habiten i condicions d'habitabilitat i d'equipament.

En més de les tres quartes parts dels municipis enquestats (78,6%), l'oficina d'empadronament no intervé en la realització de l'informe d'habitatge a efectes de la reagrupació familiar. En un altre 12,9%, el departament del padró hi participa d'alguna manera, mentre que en un 8,6% s'encarrega de la realització de tot el procediment.

**Taula 32. Participació del departament del padró en l'emissió de l'informe de disponibilitat d'habitatge**

	Freqüència	Percentatge
Realitza tot el procediment	6	8,6
Participa en part del procediment	9	12,9
No participa en el procediment	55	78,6
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Del total dels municipis on tot l'informe d'habitatge és encarregat a les oficines d'empadronament, alguns són municipis petits (3 dels municipis entre 5.000 i 10.000 habitants), i altres són grans o molt grans (3 municipis que tenen més de 30.000 habitants).

A la resta de municipis on participa l'oficina d'empadronament en l'emissió de l'informe d'habitatge, aquesta intervenció es produeix en municipis de dimensió mitjana on l'oficina del padró s'encarrega de tramitar l'expedient, però per a la comprovació in situ de l'habitabilitat de l'habitatge es recorre a l'auxili d'altres departaments o serveis tècnics (aparellador municipal) o generals (policia municipal).

A cada municipi, l'oficina d'empadronament hi té un paper lleugerament diferent, però a gairebé tots els casos com a mínim emet el certificat de convivència i comprova les dades sobre domicili. En alguns municipis acaba aquí la seva participació; en d'altres, també assumeix la redacció i emissió de l'informe d'habitatge, un cop incorporats a l'expedient tots els documents necessaris i realitzats els tràmits per part de la resta de serveis municipals.

## 2.2. Informe d'arrelament social

### 2.2.1. Òrgan encarregat de l'emissió de l'informe

Els ajuntaments han seguit alguna de les dues opcions següents per determinar l'òrgan municipal més apropiat per a l'emissió de l'informe d'arrelament: la primera opció és l'atribució d'aquesta facultat a un sol òrgan o servei municipal (el 92,9% dels ajuntaments enquestats), i una segona opció consisteix a encarregar-ne l'emissió a òrgans o serveis municipals diferents en funció de criteris d'especialització o experiència, tot instituint un procediment interdepartamental (5,7%).

**Taula 33. Models organitzatius per a l'emissió de l'informe d'arrelament social**

	Freqüència	Percentatge
Un sol òrgan o servei municipal	65	92,9
Procediment interdepartamental	4	5,7
No és procedent	1	1,4
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

La gran majoria de municipis que centralitzen en un òrgan l'emissió de l'informe ha optat per assignar l'elaboració d'aquest a òrgans o serveis preexistents, majoritàriament als serveis socials (74,3% de l'enquesta); uns pocs municipis han optat per encarregar aquest informe al departament del padró municipal (8,6% de l'enquesta); i una minoria de municipis (10,0%) encarrega aquesta tasca a serveis municipals especialitzats en temes d'immigració (departament de drets civils, cooperació i immigració, oficines o serveis d'acollida, suport i assessorament d'immigrants) o en d'altres aspectes tècnics (departament d'urbanisme).

**Taula 34. Departament encarregat de l'emissió de l'informe d'arrelament social**

	Freqüència	Percentatge
Serveis socials	52	74,3
Departament del padró municipal	6	8,6
Serveis municipals especialitzats	7	10
Procediment interdepartamental	4	5,7
No és procedent	1	1,4
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

### 2.2.2. Incorporació de les dades del padró als expedients d'arrelament social

Si es deixa de banda el grup minoritari de municipis on el departament del padró s'encarrega de tramitar tot l'informe d'arrelament (8,6% dels municipis enquestats), a la majoria de municipis les dades del padró s'incorporen a l'expedient tot seguint alguna de les vies següents.

En una primera via, les dades del padró poden ser incorporades a l'expedient pels serveis municipals encarregats de l'informe mitjançant una consulta interna (48,4%), que pot ser de dos tipus. En primer lloc, una consulta interna interdepartamental (42,2%) que es fa tant per mitjà dels serveis municipals entre si (70,4% d'aquest tipus de consultes) com per mitjà de la Diputació, en aquells casos en què la Diputació gestiona el padró (el 29,6% de les consultes es fan per aquesta via). En segon lloc, les encara minoritàries consultes internes directes

(6,2%), consistents en l'accés dels mateixos serveis municipals a la informació continguda a la base de dades del padró, en un accés que pot ser mediat quan calgui l'actuació interposada de la Diputació en tant que gestora del padró, o ser directe i immediat quan els serveis socials accedeixin per ells mateixos al padró, situació aquesta més freqüent que l'anterior.

En una segona via, molts municipis opten per exigir a l'estranger que aporti ell mateix el volant o certificat d'empadronament (45,3%), i es descarreguen d'aquesta manera d'un tràmit en la substanciació de l'expedient. Aquest elevat percentatge demostra que, malgrat que el procediment de consulta interna sembla menys costós per a l'estranger, els municipis amb un nombre més gran d'immigració extracomunitària i, per tant, potencialment receptors de més sol·licituds, exigeixen a l'estranger l'obtenció d'un volant o certificat d'empadronament.

**Taula 35. Incorporació de les dades del padró als expedients d'arrelament**

	Freqüència	Percentatge
Consulta interna interdepartamental	27	42,2
Consulta directa de les dades del padró	4	6,2
Obtenció de les dades per part del mateix estranger	29	45,3
No ho sap/no respon	4	6,3
<b>Total</b>	<b>64</b>	<b>100</b>

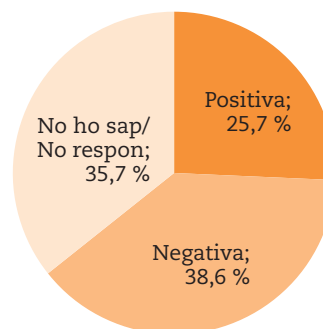
Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

### 2.2.3. Contingut de l'informe d'arrelament

En relació amb el contingut de l'informe d'arrelament resulta d'interès conèixer el posicionament dels municipis sobre la possibilitat de recomanar l'exempció de l'oferta laboral prevista a l'article 46.2.c) del Reglament d'estrangeria. En primer lloc, cal destacar l'elevat grau de desconeixement per part dels responsables enquestats sobre la possibilitat de demanar aquesta exempció (35,7%). En aquells municipis on els responsables coneixen aquesta possibilitat, un 38,6% es manifesten con-

traris a recomanar l'exempció i en el 25,7% dels municipis es valora o estan oberts a la possibilitat d'utilitzar aquesta facultat reglamentàriament atribuïda al municipi, quan les circumstàncies del cas així ho aconsellin, sempre que existeixi arrelament i aquestes persones o bé no tinguin possibilitat d'aportar un contracte de treball però disposin d'ingressos propis (pensionistes, treballadors per compte propi en petites activitats lucratives com artistes de carrer, artesans, venedors ambulants, entre altres); o depenguin d'altres persones (menors, disminuïts, majors de 65 anys, persones mantingudes per la seva parella); o presentin circumstàncies personals molt especials (unitats familiars en risc de ruptura, dones amb fills menors, persones no aptes per treballar, etc.).

**Gràfic 20. Valoració pels responsables municipals de la possibilitat de proposar l'exempció de l'oferta laboral a l'informe d'arrelament social**



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Es constata que els municipis amb una immigració aclaparadorament extracomunitària (més del 90% de la població estrangera) coneixen l'existència d'aquesta possibilitat, mentre que els municipis amb percentatges superiors de ciutadans comunitaris (15% de la població estrangera o més) tendeixen a desconèixer l'existència de la possibilitat de recomanar l'exempció de permís de treball.

**Taula 36. Exempció de l'oferta d'un contracte de treball en la concessió del permís de residència temporal per arrelament segons el percentatge de població estrangera extracomunitària**

		Grups immigració UE				Total
		Immigració UE inferior	Immigració UE entre	Immigració UE entre	Immigració UE superior	
		5%	5 i 10%	10% i 15%	15%	
Exempció de l'oferta d'un contracte de treball	Sí	7	3	6	2	18
	No	4	16	3	4	27
	No ho sap	1	7		17	25
<b>Total</b>		<b>12</b>	<b>26</b>	<b>9</b>	<b>23</b>	<b>70</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

#### 2.2.4. Volum de sol·licituds d'informe d'arrelament social

Per abordar el tema del volum de sol·licituds rebudes pels ajuntaments, cal fer dues precisions prèvies. La primera és que l'any 2005 coincidiren en el temps dos mecanismes dirigits a regularitzar els estrangers en situació irregular que poguessin acreditar una relació laboral mínimament estable: d'una banda, la regularització extraordinària ("normalització") de la disposició transitòria 3a del Reglament d'estrangeria; i, de l'altra, les disposicions sobre arrelament social de l'article 45 del mateix Reglament. La primera establia, però, uns requisits més flexibles i és lògic, doncs, que els estrangers es decantessin pel procés de normalització, cosa que va fer que probablement aquell any el nombre d'estrangers que van demanar un informe d'arrelament social hagués estat sensiblement més reduït del que hauria de ser habitualment.

Una segona precisió en vista de les dades subministrades pels ajuntaments relatives al volum de sol·licituds d'informe d'arrelament social és l'elevat nombre de municipis on no s'ha pogut contestar per desconeixement de l'òrgan enquestat (20%). Aquest desconeixement es pot explicar perquè els responsables enquestats ho eren de l'oficina d'empadronament i en gairebé tots els casos negaven cap participació activa en la realització de l'informe d'arrelament, i es limitaven, per tant, a ser la font de les dades que consultaven altres serveis.

Amb aquestes prevencions, una primera tendència que destaca de l'observació de les dades sobre informes d'arrelament subministrades pels ajuntaments enquestats, és que la majoria de municipis (44,3%) va tramitar molt poques sol·licituds d'informes, entre 1 i 10, com era lògic i d'esperar en aquest any de transició. Pel que fa a la resta de dades: entre 11 i 50 sol·licituds, 20%; entre 51 i 100, 4,3%; entre 101 i 250 sol·licituds, 2,9%; i sis municipis (8,6%) afirmaven no haver-ne rebut cap sol·licitud.

**Taula 37. Nombre de sol·licituds d'informe d'arrelament social**

	Freqüència	Percentatge
Cap sol·licitud	6	8,6
Entre 1 i 10 sol·licituds	31	44,3
Entre 11 i 50 sol·licituds	14	20
Entre 51 i 100 sol·licituds	3	4,3
Entre 101 i 250 sol·licituds	2	2,9
No ho sap	14	20
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Per tal d'analitzar quina és la incidència de l'informe d'arrelament en cada municipi, hem procedit a crear un índex que mesuri quina és la proporció d'estrangers extracomunitaris que han realitzat una sol·licitud d'informe d'arrelament respecte del total d'estrangers extracomunitaris empadronats a cada localitat. L'índex mesura el nombre de sol·licituds que ha rebut cada ajuntament per cada 1.000 estrangers no comunitaris, i s'ha obtingut a partir del quocient entre el nombre de sol·licituds rebudes a cada ajuntament i el nombre d'estrangers no comunitaris multiplicat per 1.000. Els resultats obtinguts ens mostren que la freqüència amb què se sol·liciten els informes d'arrelament social oscil·la entre 0 sol·licituds i 157 sol·licituds per cada 1.000 estrangers extracomunitaris, i això posa en relleu que la incidència que ha tingut l'informe d'arrelament social a cada municipi varia molt entre totes les localitats enquestades. Els municipis on el nombre de sol·licituds per cada 1.000 estrangers és més elevat, són municipis petits (menys de 10.000 habitants), amb percentatges de població estrangera molt diferents, percentatges de creixement de la població estrangera del 2000 al 2004 entre el 5-10%, i un percentatge de nous nadius el 2004 relativament baix (menys del 15%).

**Taula 38. Índex del nombre de sol·licituds d'informes d'arrelament social per cada 1.000 estrangers no comunitaris**

	Freqüència	Percentatge
Cap sol·licitud	6	10,7
Entre 1 i 10 sol·licituds	24	42,9
Entre 11 i 20 sol·licituds	6	10,7
Entre 21 i 50 sol·licituds	15	26,8
Més de 50 sol·licituds	5	8,9
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

### 2.2.5. Volum de certificats positius d'informes d'arrelament

Pel que fa als certificats positius d'informes d'arrelament emesos l'any 2005, un 11,4% dels municipis manifestava no haver-ne emès cap en tot l'any, un 42,9% dels municipis afirmava haver adoptat menys de 10 informes, un 17,1% dels municipis reconeixia haver emès entre 11 i 50 informes, i només un 5,7% va emetre entre 51 i 100 informes l'any. El 22,9% desconeixia el nombre de certificats emesos, la qual cosa es pot deure de nou al fet que el servei del padró no sempre pren part activa a l'expedient d'arrelament social.

**Taula 39. Nombre de certificacions positives d'informes d'arrelament social**

	Freqüència	Percentatge
Cap certificació	8	11,4
Entre 1 i 10 certificacions	30	42,9
Entre 11 i 50 certificacions	12	17,1
Entre 51 i 100 certificacions	4	5,7
No ho sap	16	22,9
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Pel que fa a les dades de la franja de municipis que emeten un nombre significatiu de certificats (22,8%, entre 11 i 100 certificacions), sembla que com més recent i nouvinguda és la població, el nombre de certificats d'arrelament emesos es redueix, atès que la població nouvinguda recent no compleix el requisit per beneficiar-se del mecanisme de regularització per arrelament com és el de tres anys de permanència prèvia al territori. Igual que succeïa en el cas de les sol·licituds d'informe, aquests municipis amb major nombre de certificacions tendeixen a acollir sobretot població estrangera extracomunitària.

**Taula 40. Nombre de certificacions d'informes d'arrelament social segons el percentatge de població estrangera extracomunitària**

		Grups immigració UE				Total
		Immigració UE inferior 5%	Immigració UE entre 5% i 10%	Immigració UE entre 10% i 15%	Immigració UE superior 15%	
Certificacions d'informes d'arrelament social	Cap certificació	25	25	12,5	37,5	100
	Menys de 10 certificacions anuals	13,3	36,7	13,3	36,7	100
	Entre 11 i 50 certificacions anuals	23,1	61,5	15,4		100
	Entre 51 i 100 certificacions anuals	50	25	25		100
	No ho sap	6,7	26,7	6,7	60	100
<b>Total</b>		<b>17,1</b>	<b>37,1</b>	<b>12,9</b>	<b>32,9</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Si partim d'una indexació de les dades sobre certificats similar a la realitzada per a les sol·licituds, resulta que de nou els municipis amb una proporció més alta de certificacions (més de 50 certificats per 1.000 estrangers no comunitaris) tenen poblacions molt petites (menys de 5.000 habitants), poca població nouvinguda i un pes relatiu de la immigració comunitària.

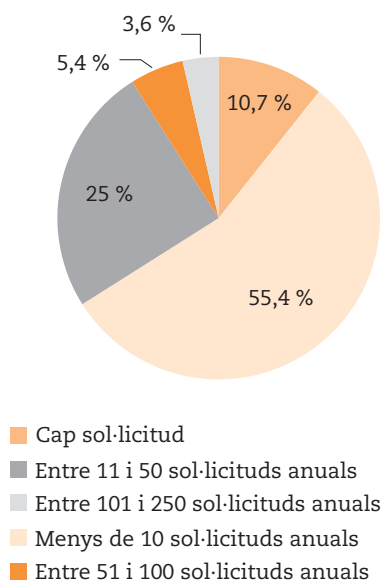
**Taula 41. Índex del nombre de certificacions d'informes d'arrelament social per cada 1.000 estrangers no comunitaris**

	Freqüència	Percentatge
Cap certificació	8	14,5
Entre 1 i 10 certificacions	24	43,6
Entre 11 i 20 certificacions	7	12,7
Entre 21 i 50 certificacions	12	21,8
Més de 50 certificacions	4	7,3
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

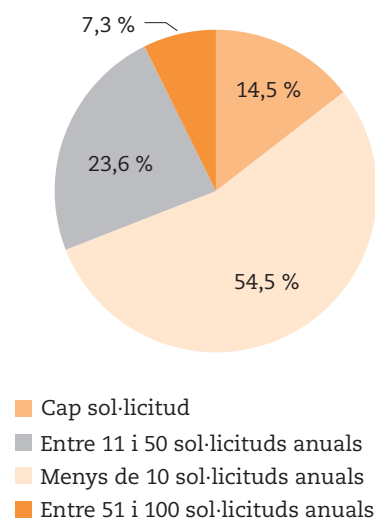
A continuació, passem a comparar les diferències entre el nombre de sol·licituds i certificacions d'informes d'arrelament emeses pels ajuntaments enquestats. En termes generals, cal destacar que les dades són força coherents: l'any 2005, la mitjana d'informes emesos per municipi va ser de 14,1, dada que és lleugerament inferior a la mitjana de sol·licituds rebudes, situada en 19,3.

**Gràfic 21. Percentatge d'ajuntaments segons el nombre de sol·licituds d'informe d'arrelament rebudes l'any 2005**



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

**Gràfic 22. Percentatge d'ajuntaments segons el nombre de certificats d'informes d'arrelament emesos l'any 2005**



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

## VII. CONCLUSIONS

### 1. SOBRE LA INSCRIPCIÓ DELS IMMIGRANTS EN EL PADRÓ MUNICIPAL

La normativa vigent que determina les dades obligatòries que han de figurar en el padró municipal, establerta a l'article 16.2 de la Llei de bases del règim local, s'ha aplicat amb diversitat de criteris entre els distints ajuntaments en el moment de procedir a la inscripció dels immigrants, especialment pel que fa a les dades que se sol·liciten per acreditar la identificació de la persona i el seu domicili habitual.

**La llei que regula el padró no s'aplica de manera homogènia, sobretot quant a la identificació de la persona immigrant que s'hi inscriu**

Pel que fa a la identificació dels immigrants, la legislació exigeix una documentació que no sempre és al seu abast, especialment si es tracta d'irregulars, com és el número d'identificació d'estranger o bé el passaport. La major part dels ajuntaments (84,3%) no permet la inscripció si no s'aporten aquests documents. Tanmateix, aquesta dada no és del tot coherent amb el fet que alguns d'aquests ajuntaments reconeixen al mateix temps que procedeixen a la inscripció quan es presenten altres documents; d'aquesta manera, el 47,1% dels municipis afirma no empadronar els estrangers que no disposen dels documents d'identificació exigits legalment, però admeten alhora altres documents per procedir a la inscripció padronal, com ara el resguard de denúncia de pèrdua o sostracció del passaport o la sol·licitud de la targeta d'estranger.

D'altra banda, hi ha una clara manca de criteris en el moment d'inscriure els nacionals dels països de

recent incorporació a la Unió Europea. Si bé uns ajuntaments ja els demanen els documents exigits als nacionals-europeus, d'altres encara els requereixen presentar els mateixos documents que els exigits als estrangers de tercers països (un 42,9%).

Pel que fa a l'acreditació del domicili, també es detecta diversitat de criteris en l'actuació municipal. Dels set documents acreditatius que accepten els ajuntaments, cap és admès o denegat per tots els municipis alhora. A més, en els casos dels ajuntaments que procedeixen a l'empadronament sense que hi hagi acreditació del domicili (un 30% dels enquestats), el domicili que hi fan constar també és diferent: en alguns casos és el domicili on l'immigrant afirma viure, d'altres una adreça dels serveis socials o d'altres, el domicili d'algun familiar o amic.

Després d'analitzar l'actuació dels ajuntaments adreçada a afavorir la inscripció al padró, les dades mostren que més de la meitat (un 60%) no facilita l'empadronament més enllà del que indica estrictament la llei, enfront de l'11,4% que ha impulsat mesures d'actualització i informació i que és més flexible en el moment d'inscriure immigrants al padró municipal.

### 2. SOBRE LA INSCRIPCIÓ EN EL PADRÓ EN ELS CASOS DE SOBREOCUPACIÓ D'HABITATGES O D'INFRAHABITATGES

El fenomen recent de la sobreocupació d'habitatges o d'infrahabitatges ha conduït a la necessitat de regular aquesta situació, com ho demostra la recentment aprovada Llei del dret a l'habitatge o les resolucions que insten el Govern central per tal que reformi la Llei de bases de règim local vigent i doti els ajuntaments de competències i mecanismes per afrontar aquesta realitat. A banda d'eventuals i futures modificacions normatives, no es pot ignorar que en l'actualitat el padró municipal és concebut legalment com un instrument que reflecteix la realitat poblacional al municipi, de manera que hauria d'incloure totes les persones que hi



viuen. Precisament per això, es configura com a instrument eficaç per conèixer les necessitats de la població i planejar les polítiques públiques adequades per fer-hi front.

No obstant això, i davant la necessitat de donar resposta als casos de sobreocupació, els municipis han emprat recentment el padró com a instrument per tractar la sobreocupació d'habitatges, i ho han fet per mitjà de mesures que es poden classificar, d'acord amb el moment de la intervenció, en l'establiment d'accions prèvies o successives per evitar la sobreocupació. Tots els ajuntaments enquestats han posat en marxa, com a mínim, algun dels mecanismes previs que es detallen a continuació i un 25,7% dels municipis utilitza alguna mesura posterior a l'empadronament per detectar els casos de sobreocupació.

Dins de les mesures prèvies, el 28,6% dels municipis limita el nombre de persones per habitatge; el 17,1% denega l'empadronament sobre la base de la sobreocupació; el 14,3% exigeix la cèdula d'habitabilitat per empadronar-se; el 37,1% accepta únicament un determinat nombre de persones a favor de les quals es poden emetre autoritzacions, i un 17,1% estableix límits a l'empadronament en cadena.

**Alguns municipis han emprat recentment el padró com a instrument per tractar la sobreocupació d'habitatges**

Dins de les mesures posteriors a la inscripció en el padró, trobem, per exemple, les relacionades amb la inspecció; en aquest cas, destaca el fet que el 22,9% dels municipis comunica als serveis d'inspecció els casos de sobreocupació detectats en el padró, i que un 21,4% realitza inspeccions per trobar habitatges sobreocupats. D'altra banda, també cal assenyalar que, quan hi ha sospites que l'habitatge no compleix les condicions mínimes, un 62,9% dels municipis no porta a terme cap tipus d'actuació i només un 35,7% sol·licita un informe als serveis municipals. Finalment, un 25,7% dels ajuntaments dóna de baixa d'ofici els empadronats en els casos de sobreocupació detectats en el padró.

Totes aquestes mesures per combatre el fenomen de la sobreocupació han estat preses preferentment pels municipis amb un major percentatge d'immigrants i/o amb un creixement important del nombre d'estrangers els darrers anys.

### **3. SOBRE LA BAIXA I LA RENOVACIÓ DE LA INSCRIPCIÓ D'ESTRANGERS EN EL PADRÓ MUNICIPAL D'HABITANTS**

Les baixes padronals ordinàries afecten un 27,1% dels estrangers, davant del 70% d'espanyols, i són degudes majoritàriament a un canvi de municipi.

**En els casos de renovació del padró, els ajuntaments no procedeixen a l'audiència de l'interessat**

Un 64,3% procedeix a efectuar la baixa al padró quan coneix l'adopció d'un acord d'expulsió, i aproximadament la meitat desconeix les proves que ha d'admetre quan l'estranger sosté que mai no ha estat expulsat i que, per tant, no és procedent donar-lo de baixa. El 5,7% dels municipis no accepta cap element de prova per tornar a incloure l'estranger en el registre municipal, tot i que es presenti a les dependències municipals al·legant que continua vivint al municipi.

Gairebé tres quartes parts dels municipis cursen denúncies per manca de residència habitual i un 87,1% d'aquests duen a terme activitats probatòries davant aquestes denúncies, fonamentalment per mitjà d'informes policials.

Amb la voluntat d'aconseguir una adequació entre les dades del padró i la realitat del municipi, la normativa vigent obliga també a la renovació de la inscripció padronal cada dos anys en el cas d'estrangers sense autorització de residència permanent. En aquests supòsits, els ajuntaments no procedeixen a l'audiència de l'interessat, sinó que només efectuen un preavis amb anterioritat a l'acord de baixa i un 58,6% adverteix en el formulari d'empadronament de la caducitat de la inscripció en dos anys. A més, un 77,1% no considera que una sol·licitud de certificació padronal uns mesos abans que es compleixin els dos anys sigui prova de la continuïtat de residència habitual al municipi.

#### 4. ACCÉS I CESSIÓ DE DADES DEL PADRÓ

La recent incorporació de la disposició addicional setena de la Llei de bases de règim local, que permet l'accés de la policia a les dades del padró en exercici de les seves competències en matèria d'estrangeria i sota determinades circumstàncies, va provocar, a més de la crítica de bona part de la doctrina i d'un recurs contra aquest precepte davant el Tribunal Constitucional, l'oposició de tres ajuntaments catalans, manifestada per mitjà d'acords del ple, que han estat anul·lats pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya perquè vulneren la legalitat vigent. A partir d'aquí, tots els municipis enquestats afirmen que permeten a la policia l'accés a les dades del seu padró, ja que així consta en la legislació vigent.

**Molts dels ajuntaments enquestats no tenen constància de quants cops la policia ha accedit a les dades del padró**

Quan l'accés és sol·licitat pel Cos Nacional de Policia, la Guàrdia Civil o els Mossos d'Esquadra, en la pràctica totalitat dels casos aquest accés s'efectua per mitjà de sol·licitud prèvia; en canvi, quan es tracta de la policia municipal, l'accés és directe en el 47,1% dels casos, ja que no es tracta d'un "tercer" sinó que la petició prové de la mateixa Administració municipal. Això i el fet que les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat i la policia autonòmica demanin a voltes a la policia local que els faciliti les dades provoca que els responsables del padró no coneguin amb certesa quin és l'accés real que té la policia al padró. Un 32,9% dels municipis enquestats no sabia el nombre de vegades que la policia havia accedit a les dades del padró el darrer any.

La major part dels municipis (88,6%) demanen que s'acrediti el motiu de la petició d'accés en el moment en què la policia vol accedir a les dades del padró. El 71,4% dels municipis permet accedir a totes les dades del padró, mentre que el 28,6% posa alguna restricció. Cal destacar que en un 11,4% dels municipis, l'accés al padró es pot realitzar amb més facilitat, ja que no es demana cap motivació i, a més, es permet que totes les dades que consten al registre siguin consultades; en tant

que en un 29% de municipis es demana una motivació per accedir-hi i només es permet l'accés a determinades dades.

En relació amb el motiu de l'accés, i malgrat que l'habilitació de la Llei de bases de règim local està pensada per a l'exercici de les competències establertes en la Llei d'estrangeria, solament el 6,5% de les sol·licituds es fonamenta en aquestes competències; un 54,8% ho fa en competències de seguretat ciutadana, mentre que el 6,5% restant es fonamenta en les dues competències alhora.

En el 35,7% dels municipis, la policia té un accés baix a les dades del padró (entre 0 i 3 consultes per cada 1.000 habitants), mentre que el 15,7% hi té un accés mitjà (entre 3 i 7) i el mateix percentatge hi té un accés alt (més de 7). Tanmateix, hem de recordar que els municipis no tenen constància de totes les vegades en què la policia té accés al padró. D'altra banda, els municipis on es detecta un accés superior són localitats amb un percentatge elevat d'immigrants i amb les taxes de creixement més elevades.

#### 5. REAGRUPAMENT FAMILIAR I ARRELAMENT

El Reglament d'estrangeria va atribuir noves funcions als municipis que impliquen l'emissió d'informes: un informe que acrediti la disponibilitat d'habitatge, en el procediment de reagrupament familiar, i un informe sobre el grau d'integració dels immigrants, en el cas del permís d'arrelament social. Els municipis han assumit aquestes noves funcions i les han atribuït principalment a departaments o serveis preexistents: els serveis tècnics en l'informe sobre habitatge i els serveis socials en cas d'arrelament. Cal esmentar que en aquest darrer cas, els municipis exigeixen a l'estranger, en un 45,3% dels casos, que aporti el volant o certificat d'empadronament en comptes de realitzar una consulta interna.

**Un gran nombre d'ajuntaments desconeix l'opció de recomanar l'exempció del requisit d'oferta de treball en l'informe d'arrelament**

L'any 2005, el nombre de sol·licituds d'informes d'arrelament social i de certificacions positives era

encara baix, probablement com a resultat de la regularització extraordinària que s'estava realitzant al mateix temps, a més que, com ja s'ha dit, els responsables del padró no sempre ho són de l'emissió d'aquests informes, de manera que no sempre coneixen amb exactitud aquesta dada. Concretament, el 44,3% dels municipis va rebre entre 1 i 10 sol·licituds, i un 42,9% va emetre menys de 10 informes positius l'any 2005.

Quant al contingut de l'informe, destaca l'elevat grau de desconeixement (un 35,7% dels municipis) sobre la possibilitat que aquest inclogui una

sol·licitud d'exempció del requisit d'oferta de treball si s'acrediten recursos suficients. Tanmateix, s'ha de tenir en compte que els responsables del padró no són normalment els competents per emetre aquest informe i que augmenta el coneixement d'aquesta possibilitat als municipis amb un percentatge més elevat d'immigració. D'altra banda, entre els ajuntaments que coneixen aquesta facultat, un 38,6% es manifesta contrari a recomanar-ne l'exempció, mentre que el 25,7% està obert a emprar-la en determinades circumstàncies, per exemple, quan l'estranger disposi de recursos propis o depengui d'altres persones.

## VIII. RECOMANACIONS

### 1. NECESSITAT D'UNIFICAR ELS CRITERIS EMPRATS PELS AJUNTAMENTS EN LA GESTIÓ DE L'EMPADRONAMENT D'IMMIGRANTS

De la lectura de les conclusions que acaben d'exposar-se es desprèn la diversitat de criteris que segueixen els ajuntaments en el moment de gestionar el padró municipal pel que afecta els immigrants.

Aquesta disparitat està determinada, en la major part d'ocasions, bé per una manca de regulació comuna que permeti als municipis saber puntualment en cada cas com han de procedir, bé per una diferent interpretació de la normativa vigent per part dels diferents municipis.

Aquest fet mostra la necessitat d'unificar els criteris emprats pels ajuntaments en la gestió de l'empadronament d'immigrants per complir amb el principi constitucional de seguretat jurídica que permeti als immigrants conèixer les expectatives de dret que tenen en les seves relacions amb el padró municipal, evitant al mateix temps situacions de desigualtat en funció del municipi de residència.

### 2. RECORDATORI DEL DEURE LEGAL DE COMPLIR LA NORMATIVA VIGENT QUANT A LA NATURALESA I LES FUNCIONS ACTUALS DEL PADRÓ MUNICIPAL

Segons el vigent text de la Llei de bases de règim local de 1985, el padró municipal es configura com un registre administratiu en el qual consten els veïns d'un municipi, és a dir, es tracta d'un registre de la població que ha d'incloure totes les persones que resideixen habitualment al municipi.

Davant això, es recorda als responsables municipals la necessitat de complir la normativa vigent i evitar pràctiques que impedeixin que el padró reflecteixi la realitat del cens de persones que

viuen al municipi, com ara l'ús del padró com a instrument per tractar la sobreocupació d'habitatges.

De fet, la gran utilitat del padró és la de servir com a reflex de la realitat quant al cens d'habitants d'un municipi, i qualsevol modificació que alteri o modifiqui aquesta naturalesa haurà de ser tinguda en compte en el moment d'abordar reformes legals.

### 3. MAJOR COORDINACIÓ DEL PADRÓ AMB ALTRES SERVEIS MUNICIPALS, ESPECIALMENT AMB ELS SERVEIS SOCIALS I ELS D'INSPECCIÓ MUNICIPAL

La rellevància que la gestió del padró municipal ha adquirit recentment, sobretot en relació amb la població estrangera, fa que actualment sigui difícil dur a terme una adequada gestió del padró sense comptar amb la intervenció d'altres serveis municipals.

Aquest fet és especialment clar respecte de serveis com afers socials o d'inspecció municipal, de manera que és del tot recomanable que es produeixi una major coordinació entre el padró municipal i aquests altres serveis per garantir una millor atenció als veïns del municipi.

En aquest mateix marc, també és recomanable una major implicació del servei del padró en la gestió dels permisos d'arrelament i reagrupació familiar quan aquests permisos es tramiten en altres serveis municipals. Si bé es considera adequada la gestió d'aquests permisos d'estrangeria per part de serveis diferents del padró que tinguin una visió general de la situació de l'estranger més enllà de la seva inscripció padronal, el servei del padró hauria de tenir un major coneixement d'aquests tràmits. En tot cas, es recomana que no s'exigeixi a l'estranger que porti el certificat d'empadronament, sinó que es dugui a terme una consulta interna per tal de comprovar aquest extrem.

#### 4. MÀXIMA GARANTIA DEL CONEIXEMENT PER PART DELS ESTRANGERS DE LES BAIXES PADRONALS ACORDADES D'OFICI

L'entrada en vigor de la darrera reforma de la Llei d'estrangeria va suposar l'obligació dels municipis de donar de baixa d'ofici els estrangers quan hi hagi un acord d'expulsió, o transcorreguts dos anys des de la inscripció si l'afectat no disposa d'un permís permanent.

Atesa la clara afectació dels drets dels estrangers que suposa l'aplicació d'aquesta mesura, es recomana que es doni audiència a l'interessat prèviament a la baixa, sempre que sigui possible i malgrat que no es tracti d'un requisit legalment establert, ja que es tracta d'una pràctica administrativa que contribuiria a adequar el padró a la realitat del municipi. En tot cas, en la mesura de les seves possibilitats, els municipis han de donar les màximes garanties possibles per tal que els estrangers siguin coneixedors que es durà a terme la baixa del padró.

#### 5. MAJOR CONTROL PER PART DELS RESPONSABLES DEL PADRÓ DE L'ACCÉS DE LA POLICIA A LES DADES DEL PADRÓ MUNICIPAL

També com a conseqüència de la darrera reforma de la Llei d'estrangeria es permet en l'actualitat l'accés dels cossos policials a les dades del padró. Aquesta facultat ha estat exercida per la Policia Local, els Mossos d'Esquadra, el Cos Nacional de Policia i la Guàrdia Civil, sense que hi hagi hagut sempre i en tot cas un seguiment efectiu dels accessos.

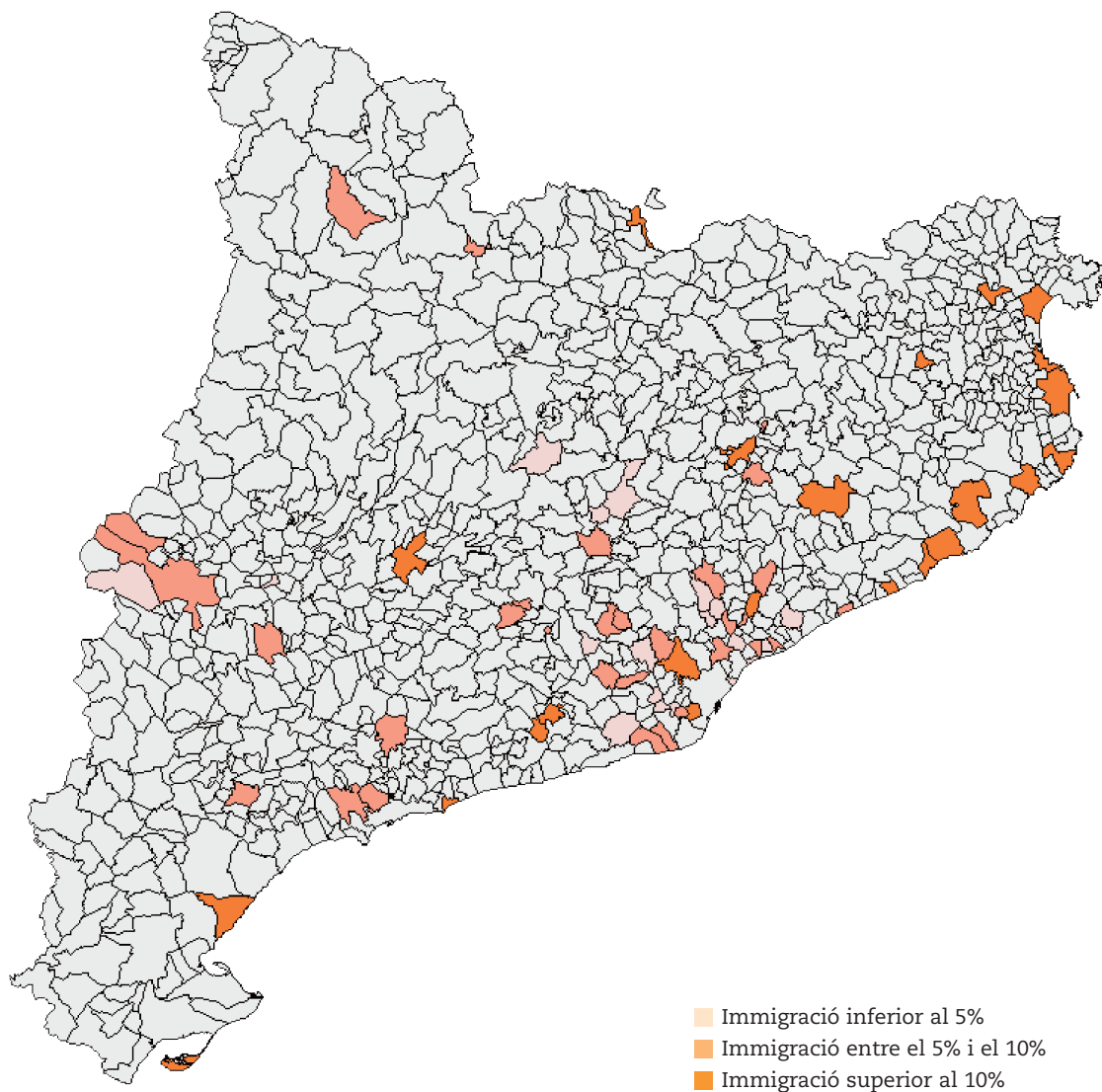
Atesa la clara afectació dels drets fonamentals dels estrangers que implica aquesta mesura, es recomana als ajuntaments que procedeixin a un seguiment puntual i exhaustiu del nombre d'accessos policials i del tipus de dades consultades.

## ANNEX 1. MUNICIPIS PARTICIPANTS\*

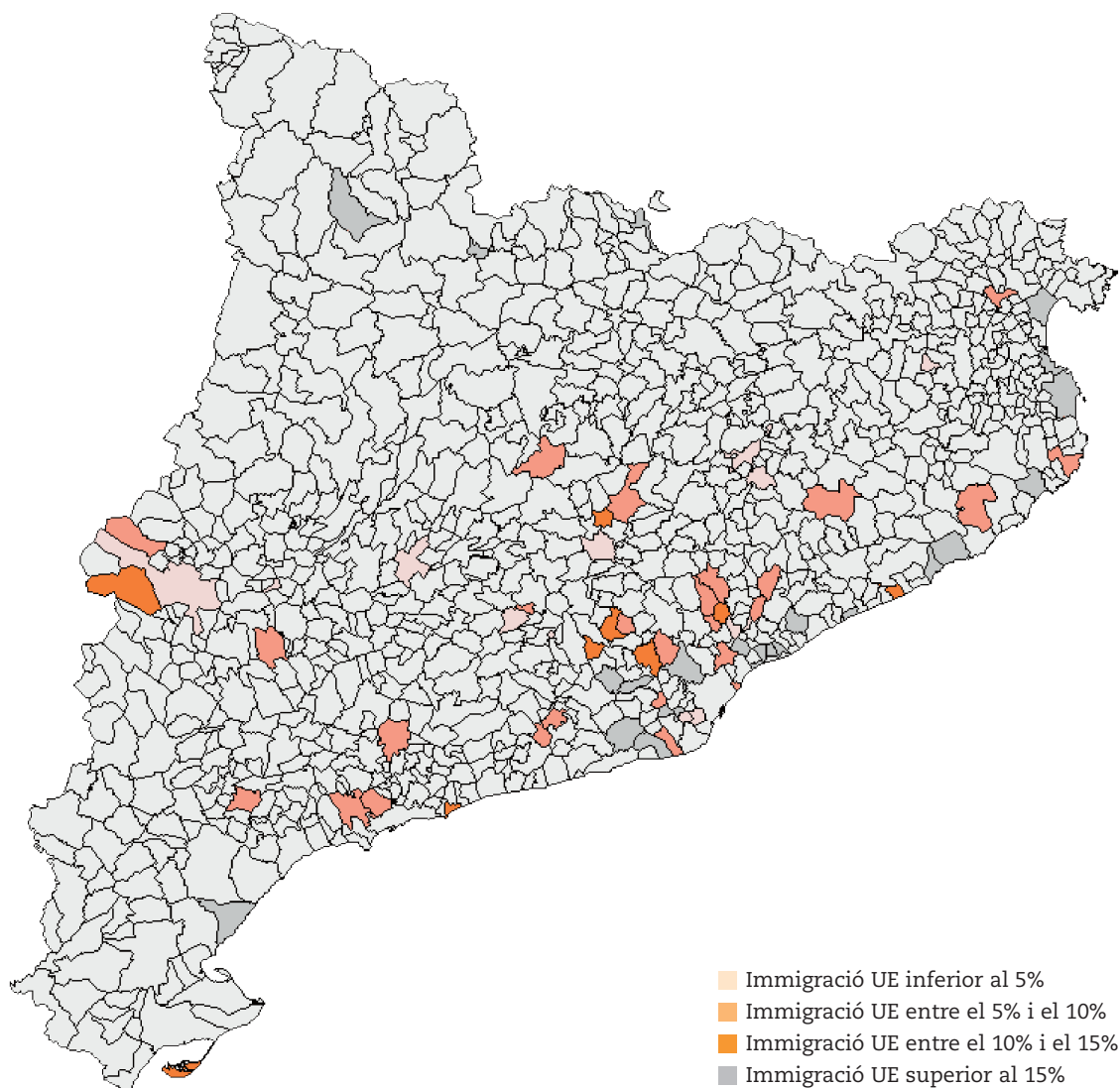
Alcarràs	Mollerussa
Alella	Mollet del Vallès
Almacelles	Montcada i Reixac
Ametlla de Mar , l'	Montgat
Arbúcies	Montmeló
Arenys de Mar	Olesa de Montserrat
Argentona	Palafrugell
Badia del Vallès	Palau-solità i Plegamans
Banyoles	Pineda de Mar
Begues	Polinyà
Blanes	Premià de Dalt
Borges Blanques, les	Puigcerdà
Caldes de Montbui	Reus
Calonge	Roda de Ter
Capellades	Rubí
Cardona	Sallent
Castellbisbal	Sant Adrià de Besòs
Castelló d'Empúries	Sant Carles de la Ràpita
Cervera	Sant Cugat del Vallès
Constantí	Sant Fost de Campsentelles
Corbera de Llobregat	Sant Joan Despí
Cornellà de Llobregat	Sant Vicenç dels Horts
Escala, l'	Santa Coloma de Cervelló
Esparreguera	Santa Margarida de Montbui
Falset	Santa Margarida i els Monjos
Figueres	Santpedor
Franqueses del Vallès, les	Sentmenat
Gavà	Seu d'Urgell , la
Gelida	Sort
Granollers	Taradell
Hospitalet de Llobregat, l'	Teià
Igualada	Torredembarra
Llagostera	Torroella de Montgrí
Lleida	Valls
Lloret de Mar	Vic
Manresa	Viladecans
Masquefa	Vilafranca del Penedès

\* Aquesta llista correspon a les unitats mostrals fixades en un inici, tot i que finalment per motius de depuració i validació de dades es va creure convenient treballar amb setanta municipis.

## 1. Tipologia de municipis segons el percentatge de població estrangera sobre la població total

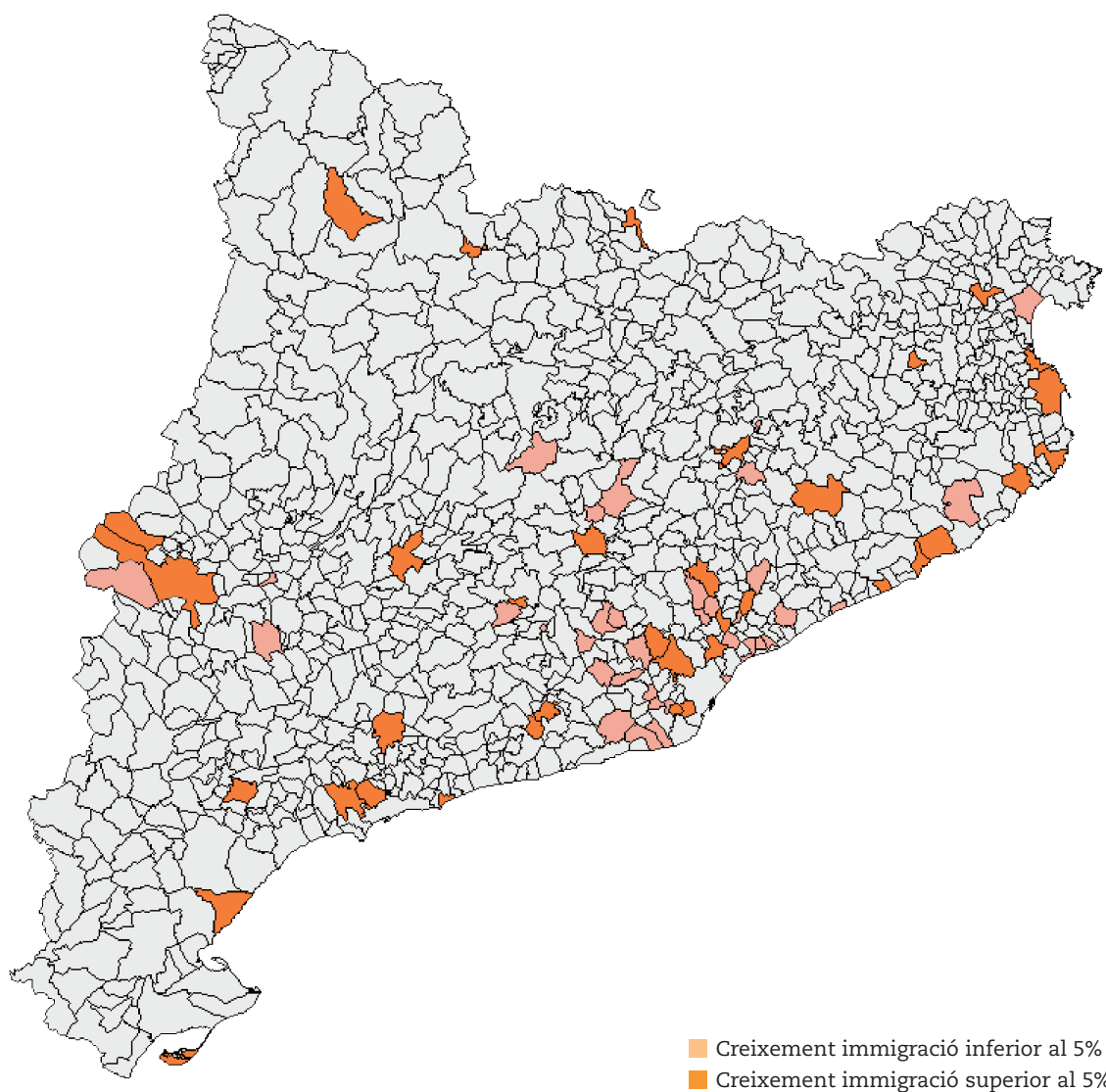


## 2. Tipologia de municipis segons el percentatge de població estrangera comunitària sobre la població estrangera total

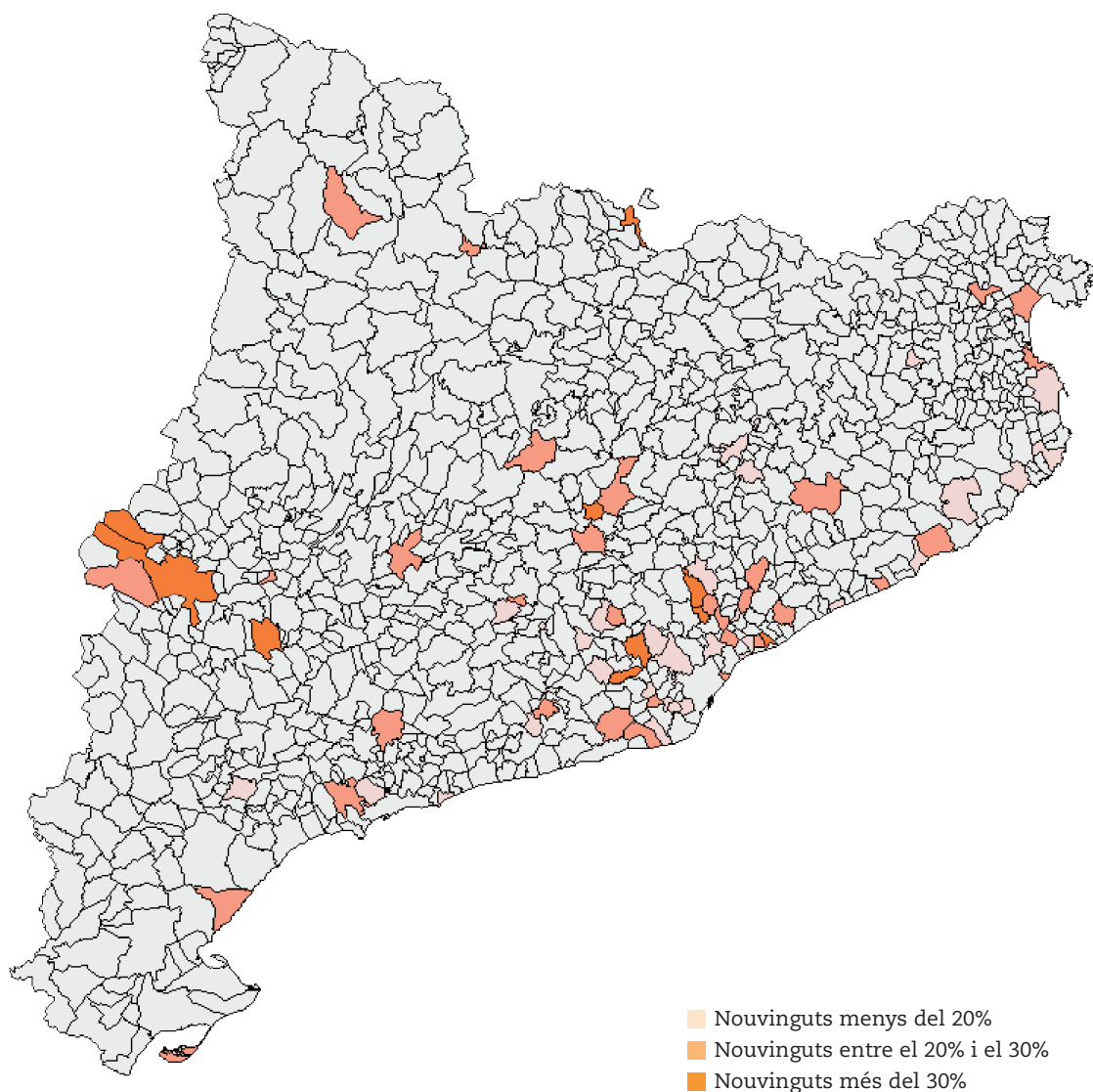




### 3. Tipologia de municipis segons diferència del percentatge d'estrangers sobre la població total en el període 2000-2004



#### 4. Tipologia de municipis segons el percentatge de població estrangera arribada any 2004 sobre la població estrangera total





## ANNEX 2. QÜESTIONARI

1. Elaboració de polítiques públiques sobre la base del padró municipal
2. Accés dels estrangers als serveis públics municipals
3. Gestió del padró municipal
  - 3.1 Dades per a la inscripció al padró municipal
  - 3.2 Inscripció al padró municipal en casos de sobreocupació d'habitatges
  - 3.3 Denegació de la inscripció al padró municipal
  - 3.4 Baixa del padró municipal
  - 3.5 Renovació periòdica dels estrangers no comunitaris sense autorització de residència permanent (ENCSARP)
4. Accés i cessió de les dades del padró
  - 4.1 Accés d'altres òrgans de l'ajuntament a les dades del padró
  - 4.2 Accés de la policia a les dades del padró
5. Arrelament i reagrupació familiar
  - 5.1 Informe d'arrelament social
  - 5.2 Informe d'habitatge a l'efecte de la reagrupació familiar

1. L'ajuntament duu a terme de manera directa (no hi intervé cap altre ens) tot el procediment de gestió del padró municipal?

- (1) Sí  (passi a la pregunta 3)  
 (2) No

2. Quin altre ens intervé en el procediment de gestió del padró municipal?

- (1) Diputació o ens depenent  
 (2) Consell Comarcal  
 (3) Instituto Nacional de Estadística (INE)  
 (4) Empreses privades  
 (5) Altres. Especifiqui'ls:

3. Quin any es va posar en funcionament la informatització del padró municipal al seu ajuntament?

4. L'ajuntament duu a terme de manera directa (no hi intervé cap altre ens) tot el procediment d'informatització (creació, manteniment i custòdia de la base de dades que conté la informació padronal) de les dades del padró ?

- (1) Sí  (passi a la pregunta 6)  
 (2) No

5. Quin altre ens intervé en el procediment d'informatització del padró municipal?

- (1) Diputació o ens depenent  
 (2) Consell comarcal  
 (3) Empreses privades  
 (4) Altres. Especifiqui'ls:

6. Podria indicar quantes persones treballen en el seu municipi en la gestió de les dades del padró municipal i quina és la seva dedicació:

- (1) Dedicació parcial  
 (2) Dedicació total

7. Qui és el responsable de la gestió del padró al seu ajuntament?

- (1) El secretari  
 (2) El cap de l'oficina  
 (3) Altres. Especifiqui'ls:

8. Quina formació té la persona responsable del padró al seu municipi?

- (1) Estudis primaris  
 (2) Batxillerat  
 (3) Diplomatura universitària  
 (4) Llicenciatura universitària  
 (5) Altres. Especifiqui'ls

9. Quants anys fa que el responsable del padró municipal ocupa aquest càrrec?

- (1) Menys d'un any  
 (2) 1-3 anys  
 (3) 3-5 anys  
 (4) 6-10 anys  
 (5) Més de deu anys

10. Quantes consultes es van realitzar a la delegació provincial de l'Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre aspectes relacionats amb la inscripció d'estrangers al padró municipal l'any 2005?

11. El seu ajuntament ha desenvolupat alguna operació de mostreig o d'actualització per millorar la precisió del padró municipal des de l'any 1996?

- (1) Sí   
 (2) No

## 1. ELABORACIÓ DE POLÍTIQUES PÚBLIQUES SOBRE LA BASE DEL PADRÓ MUNICIPAL

12. Qui és el responsable polític del padró al seu ajuntament?

- (1) L'alcalde  (passi a la pregunta 14)  
 (2) Regidor. Especifiqui'l

13. L'alcalde ha delegat la competència de la responsabilitat del padró com a fitxer de dades al seu municipi? (Si fos així, li agrairíem que l'adjuntés a l'enquesta.)

- (1) Sí   
 (2) No

14. Hi ha alguna normativa municipal que delimiti les diferents responsabilitats dels òrgans municipals respecte al padró municipal? (Si fos així, li agrairíem que l'adjuntés a l'enquesta o en facilités l'obtenció.)

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 16)

15. Quina normativa delimita les diferents responsabilitats dels òrgans municipals respecte al padró municipal?

- (1) Un reglament
- (2) Una ordenança municipal
- (3) Un decret d'alcaldia o comissió de govern
- (4) El cartipàs municipal
- (5) Altres. Especifiqui'ls:

16. L'ajuntament del seu municipi té un pla municipal de ciutadania i d'immigració, o un pla equivalent (Pla d'exclusió social, Pla d'integració, Pla de gestió de la diversitat, etc.)? (Si fos així, li agrairíem que l'adjuntés a l'enquesta.)

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 23)

17. Des de quan funciona el Pla Municipal d'Immigració del seu ajuntament?

- (1) Menys d'un any
- (2) Entre dos i quatre anys
- (3) Entre cinc i set anys
- (4) Entre vuit i nou anys
- (5) Deu anys o més

18. Qui va participar en l'elaboració del Pla municipal de ciutadania i d'immigració, o pla equivalent (Pla d'exclusió social, Pla d'integració, Pla de gestió de la diversitat, etc.)?

	Sí	No
(1) Regidories de l'ajuntament		
(2) Associacions o entitats que defensen els interessos de la ciutadania en general (Càritas, Creu Roja...)		
(3) Associacions o entitats que defensen els interessos dels immigrants (SOS Racisme...)		
(4) Sindicats		
(5) Ciutadans a títol individual		
(6) Altres. Especifiqui'ls:		

19. El departament o l'àrea que gestiona el padró va participar en l'elaboració del Pla municipal de ciutadania i d'immigració, o pla equivalent (Pla d'exclusió social, Pla d'integració, Pla de gestió de la diversitat, etc.)?

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 21)

20. Quina va ser l'aportació del departament o àrea que gestiona el padró en l'elaboració del Pla municipal de ciutadania i d'immigració, o pla equivalent (Pla d'exclusió social, Pla d'integració, Pla de gestió de la diversitat, etc.)?

- (1) El departament o l'àrea que gestiona el padró va facilitar les dades del padró com a xifres indicatives de la realitat social del municipi
- (2) El departament o l'àrea que gestiona el padró va emetre un informe sobre el conjunt o una part del Pla de Ciutadania i Immigració
- (3) Altres. Especifiqui'ls:

21. Existeix una partida pressupostària per a l'aplicació del Pla Municipal de Ciutadania i d'Immigració, o pla equivalent (Pla d'Exclusió Social, Pla d'Integració, Pla de Gestió de la Diversitat, etc.) del seu municipi?

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 23)

22. Podria indicar el percentatge que representa la partida pressupostària per a l'aplicació del Pla municipal de ciutadania i d'immigració, o pla equivalent (Pla d'exclusió social, Pla d'integració, Pla de gestió de la diversitat, etc.) del seu municipi sobre el pressupost total?

23. La seva comarca ha elaborat un Pla Comarcal de Ciutadania i d'Immigració, o pla equivalent (Pla d'Exclusió Social, Pla d'Integració, Pla de Gestió de la Diversitat, etc.)?

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 25)

24. El departament o l'àrea que gestiona el padró del seu ajuntament va participar en l'elaboració del Pla comarcal de ciutadania i d'immigració, o pla equivalent (Pla d'exclusió social, Pla d'integració, Pla de gestió de la diversitat, etc.)?

- (1) Sí
- (2) No

25. El seu municipi realitza o ha realitzat alguna campanya informativa per afavorir la inscripció de persones estrangeres en el padró municipal?

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 29)

26. Ha rebut algun tipus d'ajut tècnic o econòmic per a la realització de la campanya informativa per afavorir la inscripció de persones estrangeres en el padró municipal?

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 29)

27. De quina administració ha rebut l'ajut tècnic o econòmic per a la realització de la campanya informativa per afavorir la inscripció de persones estrangeres en el padró municipal?

- (1) Estat
- (2) Generalitat
- (3) Diputació
- (4) Altres. Especifiqui-la:

28. Podria especificar quin va ser l'ajut tècnic o econòmic que va rebre per a la realització de la campanya informativa per afavorir la inscripció de persones estrangeres en el padró municipal?

## 2. ACCÉS DELS ESTRANGERS ALS SERVEIS PÚBLICS MUNICIPALS

29. L'Ajuntament gestiona directament tots els serveis socials d'atenció als immigrants?

- (1) Sí  (passi a la pregunta 31)
- (2) No

30. Quins altres ens participen en la gestió dels serveis socials d'atenció als immigrants?

31. Hi ha convenis de col·laboració amb entitats privades per a la prestació de serveis socials d'atenció als immigrants? (Si fos així, li agrairíem que l'adjuntés a l'enquesta o en facilités l'obtenció.)

- (1) Sí
- (2) No

32. Es requereix una certificació de la inscripció en el padró per accedir als serveis públics municipals?

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 43)

33. Per quin tipus de serveis cal una certificació de la inscripció en el padró municipal per poder accedir-hi?

- (1) En tots els serveis públics municipals
- (2) En alguns serveis públics municipals molt específics. Especifiqui'ls

34. A través de quins mitjans els ciutadans poden sol·licitar la certificació de la inscripció al padró municipal per poder accedir als serveis públics?

- (1) Per mitjans presencials
- (2) Per mitjans no presencials
- (3) Altres. Especifiqui'ls:

35. Qui pot realitzar una sol·licitud de la certificació de la inscripció al padró municipal?

	Sí	No
(1) Persones que es presentin personalment a l'oficina	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) Persones representants d'un tercer que adjuntin una autorització	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) Persones representants d'un tercer empadronades al mateix full	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) Familiars que formin part de la mateixa unitat familiar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) Familiars que no formin part de la mateixa unitat familiar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(6) Altres. Especifiqui'ls:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

36. Quins documents s'exigeixen per autoritzar la persona que exerceix com a representant? (Si no es pot realitzar una sol·licitud de la certificació de la inscripció del padró municipal a través d'un tercer deixi la resposta en blanc.)

- (1) Document notarial pel qual es confia la representació
- (2) Formulari de la mateixa oficina omplert pel sol·licitant pel qual s'autoritza el seu representant i fotocòpia del passaport o document d'identitat
- (3) Altres. Especifiqui'ls:

**37. Qui pot recollir la certificació de la inscripció al padró municipal?**

	Sí	No
(1) Les persones interessades que es presentin personalment a l'oficina		
(2) Les persones representants d'un tercer		
(3) Altres persones empadronades al mateix full		
(4) Familiars que formin part de la mateixa unitat familiar		
(5) Familiars (formin part o no de la mateixa unitat familiar)		
(6) La persona que es presenti a recollir-la		
(7) Altres. Especifiqui'ls:		

**38. Si es pot sol·licitar la certificació d'empadronament de forma no presencial, indiqui a través de quins mitjans es pot demanar. (Si no es pot sol·licitar la certificació per mitjans no presencials, passi a la pregunta 39.)**

(1) Mitjans telemàtics segurs (signatura digital, número de la targeta sanitària...)	
(2) Telèfon	
(3) Correu electrònic	
(4) Correu postal	
(5) Formulari al lloc web municipal	
(6) Altres. Especifiqui'ls.	

**39. Podria indicar aproximadament quin va ser el volum de certificacions per estrangers que va emetre l'oficina d'empadronament l'any 2004?**

(1) Menys de 100 certificacions anuals	
(2) Entre 101 i 250 certificacions anuals	
(3) Entre 251 i 500 certificacions anuals	
(4) Entre 501 i 1.000 certificacions anuals	
(5) Entre 1.001 i 5.000 certificacions anuals	
(6) Entre 5.001 i 10.000 certificacions anuals	
(7) Entre 10.001 i 15.000 certificacions anuals	
(8) Entre 15.001 i 20.000 certificacions anuals	
(9) Més de 20.000 certificacions anuals	

**40. Podria indicar aproximadament quin va ser el volum de certificacions per estrangers que va emetre l'oficina d'empadronament l'any 2005?**

(1) Menys de 100 certificacions anuals	
(2) Entre 101 i 250 certificacions anuals	
(3) Entre 251 i 500 certificacions anuals	
(4) Entre 501 i 1.000 certificacions anuals	
(5) Entre 1.001 i 5.000 certificacions anuals	
(6) Entre 5.001 i 10.000 certificacions anuals	
(7) Entre 10.001 i 15.000 certificacions anuals	
(8) Entre 15.001 i 20.000 certificacions anuals	
(9) Més de 20.000 certificacions anuals	

**41. Quan un ciutadà sol·licita una certificació de les dades del padró per poder accedir algun servei públic municipal, ha d'especificar obligatòriament el motiu o finalitat de la certificació?**

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/>

**42. Amb quina freqüència l'Administració fa constar el motiu pel qual emet la certificació?**

(1) Sempre	
(2) Mai	
(3) Quan així ho sol·licitin	

### 3. GESTIÓ DEL PADRÓ MUNICIPAL

**43. Segons la seva opinió, quina és la principal dificultat per gestionar el padró municipal?**

#### 3.1 Dades per la inscripció al padró municipal

**44. A través de quins mitjans l'ajuntament informa de quines són les dades i la documentació necessària per empadronar-se al seu municipi?**

(1) Telèfon	
(2) Tríptic informatiu	
(3) Ràdio/ Televisió local	
(4) Lloc web	
(5) Altres. Especifiqui'ls:	



### 3.1.1 Documents d'identificació

45. Quin document d'identificació solen aportar els estrangers no comunitaris quan realitzen la inscripció padronal?

(1) Targeta de residència	
(2) Document d'identitat expedit per les autoritats del seu país d'origen	
(3) Passaport	
(4) Altres. Especifiqui'ls:	

46. Es dóna alguna prioritat a la presentació d'algun dels documents citats a la pregunta anterior?

(1) Sí, es dóna prioritat a la presentació de determinada documentació	<input type="checkbox"/>
(2) No, s'admeten tots els documents de manera indistinta	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 49)

47. A quin document se li dóna prioritat per la inscripció dels estrangers no comunitaris al padró municipal?

(1) Targeta de residència	
(2) Document d'identitat expedit per les autoritats del seu país d'origen	
(3) Passaport	
(4) Altres. Especifiqui'ls:	

48. Hi ha alguna pràctica o instrucció d'actuació de l'ajuntament en aquest sentit?

(1) Sí, els encarregats del padró sempre intenten que s'inscriuï als estrangers amb la mateixa documentació	
(2) Sí, els encarregats del padró intenten deixar-ho a discreció de l'estranger	
(3) No hi ha cap pràctica o instrucció	

49. Quin document d'identificació es demana als estrangers amb nacionalitat d'algun dels estats incorporats a la Unió Europea el maig de 2004 (Eslovàquia, Eslovènia, Estònia, Hongria, Letònia, Lituània, Malta, Polònia, República Txeca i Xipre)?

(1) Es demana els documents que presenten els estrangers comunitaris (número de la targeta de residència en vigor expedida per autoritats espanyoles, document d'identitat o passaport expedit per les autoritats del país de procedència)	
(2) Es demana els documents que presenten els estrangers no comunitaris (número d'identificació d'estranger que consti en document emès per les autoritats espanyoles o número de passaport en vigor expedit per les autoritats al país de procedència)	

50. Quins mitjans s'utilitzen per empadronar els estrangers no comunitaris que no disposen de NIE ni de número de passaport?

51. De la documentació que es detalla a continuació, se n'admet alguna com a identificativa per procedir a la inscripció padronal?

	Sí	No
(1) Sol·licitud d'un duplicat del passaport com a document d'identificació		
(2) Sol·licitud de la targeta d'estudiant		
(3) Document provisional de sol·licitud d'asil		
(4) Autorització d'entrada expedida en lloc fronterer		
(5) Sol·licitud de targeta d'estranger		
(6) Sol·licitud de títol de viatge o cèdula d'inscripció		
(7) Justificant expedit pels Serveis de Refugiats de Creu Roja Espanyola		
(8) Justificant expedit per la Comissió Espanyola d'Ajuda al Refugiat (CEAR)		
(9) Resguard de denúncia presentada per l'autoritat policial relatiu a la pèrdua o sostracció del passaport		
(10) Permís de conduir expedit al país d'origen		
(11) Altres. Especifiqui'ls.		

52. S'admet el comprovant emès per les ambaixades quan el document en tràmit de renovació és el passaport?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/>

### 3.1.2 Domicili

53. L'Ajuntament demana documents per comprovar la veracitat amb el domicili?

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 57)

54. Quins dels següents documents demana l'Ajuntament per comprovar la veracitat amb el domicili?

	Sí	No
(1) Còpia del contracte de compravenda de la propietat		
(2) Certificat del propietari de l'habitatge (cambra propietat urbana, registre de la propietat)		
(3) Còpia del contracte de lloguer		
(4) Rebut de l'impost de béns immobles (IBI)		
(5) Rebut de subministrament		
(6) Declaració escrita o signada del sol·licitant		
(7) Declaració verbal del sol·licitant		
(8) Altres. Especifiqui'ls:		

55. Quin procediment s'utilitza per empadronar un habitant si no pot aportar cap dels documents citats a la pregunta anterior? (Si no empadronen els habitants que no poden aportar cap dels documents citats a la pregunta anterior passi a la pregunta 57.)

56. Deixant de banda les persones que habiten en infrahabitatges o sense sostre, a quin lloc s'empadronen els habitants que no poden demostrar la veracitat del domicili on afirmen viure?

- (1) Consta el lloc on afirma viure
- (2) Consta una adreça dels serveis socials
- (3) Consta l'adreça de la mateixa oficina
- (4) Consta l'adreça d'un conegut o familiar
- (5) No consta cap adreça
- (6) Altres. Especifiqui'ls:

57. En els casos en què existeix la sospita que l'habitatge no compleix les condicions de seguretat i de salubritat es comprova l'estat del domicili en el qual es fixa la residència?

- (1) Sí
- (2) No

58. Se sol·licita un informe als serveis socials o tècnics abans de realitzar l'empadronament quan existeix la sospita que l'habitatge no compleix les condicions de seguretat i de salubritat?

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 60)

59. A quins serveis se sol·licita un informe abans de realitzar l'empadronament quan existeix la sospita que l'habitatge no compleix les condicions de seguretat i de salubritat?

- (1) Serveis socials
- (2) Serveis tècnics
- (3) Altres serveis. Especifiqui'ls:

60. En cas que es detecti que l'habitatge en què es fixa el domicili està en construcció, es denega la inscripció en el padró?

- (1) Sí
- (2) No

61. Quin domicili es fa constar en l'empadronament de les persones que resideixen en el municipi i que habiten en infrahabitatges (cotxes, naus industrials, edificis ruïnosos o abandonats, caravanes, coves...)?

- (1) El carrer, la plaça o el lloc on habiten normalment  (passi a la pregunta 63)
- (2) Una adreça dels serveis socials
- (3) Altres. Especifiqui'ls:  (passi a la pregunta 63)

62. Quina adreça dels serveis socials consta com a domicili de les persones que resideixen en el municipi i que habiten en infrahabitatges (cotxes, naus industrials, edificis ruïnosos o abandonats, caravanes, coves...)?

- (1) Seu de l'ajuntament
- (2) Departaments o àrees de l'ajuntament
- (3) Benestar social de la Generalitat
- (4) Centre d'atenció primària
- (5) Altres. Especifiqui'ls:

63. Els serveis socials emeten algun informe en el cas que la persona que es vulgui empadronar no tingui sostre?

- (1) Sí
- (2) No

**64. Quin domicili s'utilitza per empadronar aquelles persones que no tenen habitatge (sense sostre)?**

(1) El carrer, la plaça o el lloc on romanen normalment	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 66)
(3) Una adreça dels serveis socials	<input type="checkbox"/>
(3) El lloc on vivien abans	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 66)
(4) L'habitatge d'un familiar	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 66)
(5) L'habitatge d'un amic o conegut	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 66)
(6) No hi consta cap adreça	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 66)
(7) Altres. Especifiqui'ls:	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 66)

**65. Quina adreça dels serveis socials consta com a domicili de les persones que no tenen habitatge (sense sostre)?**

(1) Ajuntament	
(2) Serveis socials	
(3) Departament de padró	
(4) Centre d'atenció primària	
(5) Alberg de les persones sense sostre	
(6) Altres. Especifiqui'ls:	

**66. Quins documents s'utilitzen per empadronar aquelles persones que no tenen habitatge fix (sense sostre)?**

(1) Certificat dels serveis socials segons el qual aquesta persona habitualment viu al carrer, la plaça o el lloc on afirma viure	
(2) Certificat de l'ajuntament o serveis socials segons el qual la persona està essent atesa pels serveis socials	
(3) Documents del domicili on s'empadrona tot i que no hi visqui	
(4) No s'utilitza cap document	
(5) Altres. Especifiqui'ls.	

**3.2 Inscripció al padró municipal en casos de sobreocupació d'habitatges**

**67. L'ajuntament realitza inspeccions per detectar els casos de sobreocupació d'habitatges?**

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 69)

**68. Qui realitza les inspeccions per detectar els casos de sobreocupació d'habitatges?**

(1) Policia municipal	
(2) Inspectors	
(3) Funcionaris	
(4) Altres. Especifiqui'ls:	

**69. L'Ajuntament pren alguna mesura quan es detecten habitatges sobreocupats?**

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 71)

**70. Quines mesures pren l'ajuntament quan es detecten habitatges sobreocupats?**

	Sí	No
(1) Denegació de les noves inscripcions		
(2) Revisió d'ofici de les inscripcions de les persones empadronades en aquell habitatge		
(3) Comunicació als serveis d'inspecció de l'Ajuntament		
(4) Comunicació als serveis d'arquitectura i habitatge de l'ajuntament		
(5) Altres. Especifiqui'ls:		

**71. Existeix alguna Ordenança municipal que reguli o estableixi un nombre màxim orientatiu de persones per habitatge? (Si fos així, li agrairiem que l'adjuntés a l'enquesta.)**

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/>

**72. L'Ajuntament limita el nombre de persones que poden estar empadronades en un habitatge?**

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 76)

**73. Quin criteri s'utilitza per limitar el nombre de persones empadronades en un habitatge?**

(1) Es posa un màxim segons els metres quadrats de l'habitatge	<input type="checkbox"/>
(2) Es posa el mateix màxim de persones que poden viure en un habitatge en tots els habitatges del municipi	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 74)
(3) El màxim de persones depèn dels vincles familiars	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 75)
(4) Altres. Especifiqui'ls:	<input type="checkbox"/>

74. Podria especificar el màxim de persones que poden viure en un habitatge segons els metres quadrats de l'habitatge (sense comptabilitzar els espais comuns de l'habitatge: cuina, bany, galeria...).

Menys de 4 m <sup>2</sup> per habitant	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 76)
4 m <sup>2</sup> per habitant	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 76)
6 m <sup>2</sup> per habitant	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 76)
8 m <sup>2</sup> per habitant	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 76)
10 m <sup>2</sup> per habitant	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 76)
15m <sup>2</sup> per habitant	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 76)
20m <sup>2</sup> per habitant	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 76)
Altres. Especifiqui'ls:	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 76)

75. Podria especificar el nombre màxim de persones que poden viure en un habitatge?

76. S'ha arribat a precintat algun habitatge per la realització d'una activitat hotelera sense llicència amb elements de sobreocupació ?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/>

77. S'han obert expedients administratius sancionadors per la realització d'una activitat hotelera sense llicència amb elements de sobreocupació?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/>

78. Es comprova l'existència de la cèdula d'habitabilitat?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 81)

79. Quan es comprova l'existència de cèdula d'habitabilitat?

(1) Abans de l'empadronament	
(2) Després de l'empadronament	
(3) Depèn dels casos. Especifiqui'ls:	

80. En quines ocasions es comprova l'existència de la cèdula d'habitabilitat d'habitatges?

(1) Quan existeix la sospita que l'habitatge declarat no té cèdula d'habitabilitat	
(2) Quan es té coneixement que l'habitatge declarat no té cèdula d'habitabilitat	
(3) Es realitzen aleatòriament comprovacions de l'existència de la cèdula d'habitabilitat	
(4) Es realitzen sistemàticament comprovacions de l'existència de la cèdula d'habitabilitat	

81. El departament que gestiona el padró està coordinat amb altres serveis administratius per detectar casos d'utilització d'infrahabitatges?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 83)

82. Amb quins serveis el departament que gestiona el padró està coordinat per detectar casos d'utilització d'infrahabitatges?

(1) Serveis d'urbanisme	
(2) Serveis socials	
(3) Serveis d'arquitectura i habitatge	
(4) Altres. Especifiqui'ls:	

83. Quan ja consten empadronades altres persones en un habitatge i la persona que vol empadronar-se manté algun tipus de vincle familiar amb les persones que viuen en aquest habitatge, es demana algun document adicional per empadronar-lo?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 85)

84. Quins documents addicionals es demanen quan en un habitatge ja consten empadronades altres persones i la persona que vol empadronar-se manté algun tipus de vincle familiar amb les persones que viuen en aquest habitatge?

	Sí	No
(1) Es demana una autorització escrita de la persona que ja hi consta empadronada		
(2) Es demana una còpia del DNI, NIE o passaport de la persona que ja hi consta empadronada		
(3) Llibre de família		
(4) Es demana que la persona que ja hi consta empadronada es presenti personalment a l'oficina		
(5) Altres. Especifiqui'ls:		

85. Quan ja consten empadronades altres persones en un habitatge, i la persona que vol empadronar-se no manté cap tipus de vincle familiar amb les persones que viuen en aquest habitatge, es demana algun requisit addicional per empadronar-lo?

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 87)

86. Quin requisit addicional es demana quan en un habitatge ja consten empadronades altres persones, i la persona que vol empadronar-se no manté cap tipus de vincle familiar amb les persones que viuen en aquest habitatge?

	Sí	No
(1) Es demana una autorització escrita de la persona que ja hi consta empadronada		
(2) Es demana una còpia del DNI, NIE o passaport de la persona que ja hi consta empadronada		
(3) Es demana que la persona que ja hi consta empadronada es presenti personalment a l'oficina		
(4) Altres. Especifiqui'ls:		

87. En cas que es demani una autorització de la persona que ja consta empadronada al domicili, es limita el nombre de persones a favor de les quals es poden emetre aquestes autoritzacions?

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 89)

88. Quin criteri s'utilitza per limitar el nombre de persones a favor de les quals es pot emetre una autorització?

(1) Es limita pel nombre de persones a favor de les quals es pot emetre una autorització per habitatge	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 90)
(2) Es limita el nombre de persones a favor de les quals es pot emetre una autorització per criteris familiars	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 90)
(3) S'utilitzen altres criteris. Especifiqui'ls:	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 90)

89. En cas que no es limiti el nombre de persones a favor de les quals es pot emetre una autorització, tenen previstos límits per a empadronaments en cadena? (algú empadrona un altre, que al seu torn torna a empadronar algú, etc.).

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 91)

90. Quin tipus de limitacions per a empadronaments en cadena té previstes el seu ajuntament?

91. Si consten empadronades altres persones en un habitatge, i la persona que vol empadronar-se no manté cap tipus de vincle familiar amb les persones que viuen en aquest habitatge, es realitza algun tipus de comprovacions especials (diferents de les que realitza habitualment) per verificar l'autenticitat de les dades en relació amb el domicili?

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 93)

92. Si consten empadronades altres persones en un habitatge, i la persona que vol empadronar-se no manté cap tipus de vincle familiar amb les persones que viuen en aquest habitatge, quin tipus de comprovacions especials (diferents de les que realitza habitualment) es realitzen per verificar l'autenticitat de les dades en relació amb el domicili?

(1) Comprova l'aparença d'autenticitat dels documents	
(2) Comprova que les persones que autoritzen l'empadronament es troben empadronades en el domicili on se sol·licita l'empadronament	
(3) Comprova que el titular de l'habitatge d'acord amb el registre és el que figura al contracte de lloguer o compravenda	
(4) S'envien inspectors municipals que realitzen les comprovacions pertinents in situ	
(5) Altres. Especifiqui'ls:	

### 3.3 Denegació de la inscripció al padró municipal

93. En quins casos es denega la inscripció al padró municipal?

	Sí	No
(1) Manca de documents que acreditin la identificació de la persona que vol empadronar-se		
(2) Manca de documents que acreditin la veracitat del domicili en el que afirma viure		
(3) Manca de la resta d'informació que és obligatòria per la inscripció al padró municipal		
(4) Manca de condicions d'habitabilitat (seguretat i salubritat) de l'habitatge		
(5) Manca de documentació vigent		
(6) Manca de cèdula d'habitabilitat		
(7) Altres. Especifiqui'ls:		

94. Com es realitza la denegació d'inscripció al padró municipal?

(1) A través d'un formulari preestablert que detalli els motius de la denegació	
(2) S'especifica el motiu en cada cas	
(3) Altres. Especifiqui'ls:	

95. Es realitza una comunicació per escrit de la denegació d'inscripció al padró municipal?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 97)

96. Aquesta denegació inclou una relació dels possibles recursos contra aquesta?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/>

97. Algun estranger ha interposat algun recurs per la denegació d'inscripció al padró municipal en l'any 2005?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 102)

98. Quants recursos han estat interposats per estrangers per la denegació d'inscripció al padró municipal l'any 2005? (Si no s'ha interposat cap recurs passi a la pregunta 102)

99. Podria especificar els motius pels quals els estrangers van interposar el recurs per la denegació al padró municipal l'any 2005?

100. S'ha estimat algun dels recursos interposats pels estrangers per la denegació d'inscripció al padró municipal l'any 2005?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 102)

101. Quants recursos interposats per estrangers per a la denegació d'inscripció al padró municipal han estat estimats l'any 2005?

### 3.4 Baixa del padró municipal

102. Quins ciutadans predominen en les declaracions de les baixes padronals del seu municipi l'any 2005 (els ciutadans espanyols, els estrangers comunitaris o els estrangers no comunitaris)?

(1) Espanyols	
(2) Estrangers comunitaris	
(3) Estrangers no comunitaris	

103. Quantes declaracions de baixa de la inscripció padronal per part d'estrangers s'han produït al seu municipi l'any 2005?

(1) De 1 a 50	
(2) De 51 a 100	
(3) De 101 a 300	
(4) De 301 a 1.000	
(5) De 1.001 a 2.500	
(6) Més de 2.500	

104. Quins són els casos més freqüents de baixa d'estrangers inscrits en el padró municipal?

(1) Canvi de residència a un altre municipi de l'Estat espanyol	
(2) Canvi de residència a un altre país	
(3) Defunció	
(4) Inscripció indeguda	
(5) Altres. Especifiqui'ls.	

**105. En cas que es tingui coneixement d'una ordre d'expulsió d'un estranger es procedeix a iniciar el procediment de baixa?**

- (1) Sí
- (2) No

**106. Es dóna curs a sol·licituds de baixa d'ofici sol·licitades per terceres persones que desitgen que es doni de baixa del seu domicili a altres persones que assegurin que no viuen al seu domicili?**

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 108)

**107. A quines persones se'ls accepta aquest tipus de sol·licituds?**

	Sí	No
(1) A altres empadronats al mateix domicili		
(2) A familiars de la mateixa unitat familiar		
(3) A familiars que no formin part de la mateixa unitat familiar		
(4) Al propietari de l'habitatge		
(5) A les persones que volen empadronar-se a l'adreça i declaren desconèixer les persones que estan empadronades al domicili		
(6) Altres. Especifiqui-les:		

**108. Quin procediment i quins tràmits se segueixen per donar de baixa d'ofici les persones inscrites en el padró municipal?**

- (1) Es comprova la situació de no-residència en el municipi, es dóna trasllat a la persona interessada per tal que faci al·legacions, i es dicta resolució
- (2) Es comprova la situació de no residència en el municipi i es dicta resolució
- (3) A sol·licitud d'un tercer s'inicia un expedient de baixa d'ofici, es comprova aquesta circumstància en el corresponent expedient en el que es dóna audiència a l'interessat. Si l'interessat no manifesta expressament la seva conformitat amb la baixa, tan sols podrà dur-se a terme amb l'informe favorable del Consell d'Empadronament
- (4) Altres. Especifiqui'ls:

**109. En quin moment se'ls dóna trasllat o tenen coneixement d'aquests tràmits?**

- (1) Abans de dictar la resolució que declara la baixa
- (2) Amb la notificació de la resolució que declara la baixa
- (3) S'assabenten en cas que vinguin a l'ajuntament a sol·licitar una certificació o a realitzar qualsevol tràmit

**110. Quin tipus de prova s'utilitza per a donar de baixa d'ofici en el padró municipal?**

- (1) Informe de la policia municipal
- (2) Els registres de subministrament de l'habitatge (aigua, llum...)
- (3) Altres. Especifiqui'ls:

**111. Quin tipus de comprovació fan els policies locals o els serveis municipals per procedir a la baixa d'ofici d'una inscripció en el padró?**

- (1) Informe de la policia municipal
- (2) Els registres de subministrament de l'habitatge (aigua, llum...)
- (3) La declaració de terceres persones (exemple: el propietari de l'habitatge, algun familiar...)
- (4) Altres. Especifiqui'ls:

**112. Quants recursos han estat interposats per estrangers respecte a la declaració de baixa del padró municipal l'any 2005? (Si no s'ha interposat cap recurs passi a la pregunta 114)**

**113. Quants recursos interposats per estrangers respecte a la declaració de baixa del padró municipal s'han estimat l'any 2005?**

### 3.5 Renovació periòdica dels estrangers no comunitaris sense autorització de residència permanent (ENCARP)

**114. L'ajuntament efectua, un cop han passat dos anys, un preavis als estrangers no comunitaris sense autorització de residència permanent (ENCARP) que seran esborrats del padró municipal?**

- (1) Sí
- (2) No

115. Es fa constar un advertiment que recordi la caducitat de l'empadronament en dos anys als estrangers no comunitaris sense autorització de residència permanent (ENCSARP) en el formulari de l'empadronament?

- (1) Sí
- (2) No

116. S'inclou en el full padronal la data de caducitat de la targeta d'estranger?

- (1) Sí
- (2) No

117. Si un estranger no comunitari sense autorització de residència permanent (ENCSARP) no ha renovat la seva inscripció al padró municipal, se li notifica la declaració de caducitat del permís de residència?

- (1) Sí
- (2) No

118. Un cop s'ha notificat la resolució de caducitat de la residència d'un estranger no comunitari sense autorització de residència permanent (ENCSARP), si el ciutadà segueix residint al municipi, ha de començar novament tot el procés de la inscripció padronal?

- (1) Sí
- (2) No

119. En cas que un estranger no comunitari sense autorització de residència permanent hagi sol·licitat una certificació de la inscripció padronal es considera que ha sol·licitat implícitament la renovació de la inscripció padronal?

- (1) Sí, si la petició s'ha fet presencialment i presenta la documentació en vigor
- (2) Sí en qualsevol cas
- (3) No

120. En cas que s'hagi rebut la proposta de baixa de l'Institut Nacional de Estadística d'un estranger no comunitari sense autorització de residència permanent per haver estat expulsat per la Direcció General de Policia, i aquest es personi davant l'ajuntament declarant no haver estat mai expulsat, quina documentació se li admet com a prova que no ha estat expulsat i, per tant, que no ha de constar-li la baixa al padró?

- (1) Document de pagament de la corresponent sanció
- (2) Altres documents oficials. Especifiqui'ls:
- (3) Altres documents emesos per organismes no oficials. Especifiqui'ls:
- (4) S'accepta la baixa per expulsió i es fa una nova alta
- (5) No s'accepta cap al·legació. Queda de baixa
- (6) Altres. Especifiqui'ls:

#### 4. ACCÉS I CESSIÓ DE LES DADES DEL PADRÓ

121. El seu municipi adopta algun tipus de mesura de seguretat sobre els fitxers de dades del padró municipal?

- (1) Sí
- (2) No

122. Quines mesures concretes de seguretat adopta el seu municipi sobre els fitxers de dades del padró municipal?

- (1) Mesures de seguretat de nivell alt (seguretat en la distribució de suports, registre d'accessos, mesures addicionals de còpies de suport, xifrat de telecomunicacions, així com les mesures de seguretat de nivell mitjà i baix)
- (2) Mesures de seguretat de nivell mitjà (responsable de seguretat, auditoria bianual, mesures addicionals d'identificació i autenticació d'usuaris, control d'accés físic, així com les mesures de seguretat de nivell baix)
- (3) Mesures de seguretat de nivell baix (document de seguretat, règim de funcions i obligacions del personal, registre d'incidències, identificació i autenticació d'usuaris, control d'accés, gestió de suports, còpies de suport i recuperació)



#### 4.1 Accés d'altres òrgans de l'ajuntament a les dades del padró

123. Hi ha dades estadístiques sobre l'ús que fa la població estrangera dels serveis públics municipals? (Si fos així, li agrairíem que les adjuntés a l'enquesta o en facilités l'obtenció.)

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 126)

124. Els diversos òrgans de l'ajuntament sol·liciten les dades estadístiques sobre l'ús que en fa la població estrangera per planificar la prestació de serveis públics municipals?

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 126)

125. Podria indicar quins són els serveis de l'ajuntament que demanen amb més freqüència dades estadístiques per planificar la prestació de serveis públics municipals sobre l'ús que en fa la població estrangera?

	PRIMER	SEGON	TERCER
(1) Educació i escolarització			
(2) Sanitat			
(3) Serveis socials de l'ajuntament			
(4) Hisenda municipal			
(5) Altres			

#### 4.2 Accés de la policia a les dades del padró

126. Es permet l'accés de la policia a les dades del padró?

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 129)

127. Com realitza la policia l'accés a les dades del padró ?

- (1) Disposa d'un accés directe al padró
- (2) Sol·licita les dades al departament encarregat de la gestió del padró
- (3) Altres. Especifiqui'ls:

128. A quin cos de seguretat es permet l'accés de les dades del padró?

- (1) Cos Nacional de Policia
- (2) Mossos d'Esquadra
- (3) Policia local
- (4) Guàrdia Civil
- (5) Altres. Especifiqui'ls:

129. El consistori ha pres alguna decisió que prohibeixi l'accés de la policia a les dades del padró?

- (1) Sí
- (2) No

130. Hi ha hagut alguna sol·licitud o accés a les dades del padró per la policia al seu ajuntament l'any 2005?

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 132)

131. Podria indicar aproximadament quantes sol·licituds d'accés a les dades del padró ha realitzat la policia l'any 2005?

- (1) Entre 1 i 5 sol·licituds
- (2) Entre 6 i 10 sol·licituds
- (3) Entre 11 i 25 sol·licituds
- (4) Entre 26 i 50 sol·licituds
- (5) Entre 51 i 100 sol·licituds
- (6) Més de 100 sol·licituds

132. L'ajuntament demana algun tipus d'acreditació o motivació als cossos de seguretat per permetre'ls la consulta de les dades del padró?

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 134)

133. Quina acreditació es demana a la policia per permetre-li la consulta de les dades del padró del seu municipi?

- (1) Acreditació de quina és la competència sobre control i permanència dels estrangers
- (2) Acreditació que la intervenció policial és per prevenir un perill real per a la seguretat pública o reprimir una infracció penal, de manera que aquestes dades són necessàries a aquest efecte
- (3) Altres. Especifiqui'ls:

134. La Direcció General de la Policia ha accedit alguna vegada a les dades del padró municipal del seu ajuntament l'any 2005?

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 137)

135. Podria indicar aproximadament quantes vegades la Direcció General de la Policia ha accedit a les dades del padró municipal l'any 2005?

(1) Entre 1 i 5	
(2) Entre 6 i 10	
(3) Entre 11 i 25	
(4) Entre 26 i 50	
(5) Entre 51 i 100	
(6) Més de 100	

136. A quin tipus d'informació del padró municipal han accedit els cossos de seguretat?

(1) Informació individualitzada	
(2) Informació genèrica	

137. Quines dades personals del padró es permeten consultar a la policia?

(1) Nom	
(2) Cognoms	
(3) Domicili	
(4) Sexe	
(5) Data de naixement	
(6) Convivència	
(7) Altres. Especifiqui'ls	

138. Ha detectat el seu ajuntament una major reticència dels estrangers en situació irregular a empadronar-se des que la Llei 14/2003 va introduir la possibilitat que la Direcció General de Policia pogués accedir a les dades d'inscripció dels estrangers?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/>

## 5. ARRELAMENT I REAGRUPACIÓ FAMILIAR

### 5.1 Informe d'arrelament social

Els estrangers poden demanar al seu l'ajuntament un informe sobre inserció social i així aportar-lo a l'expedient de regularització per arrelament social.

139. Quin departament o àrea de l'ajuntament s'encarrega d'emetre l'informe d'arrelament social per a l'autorització de residència temporal?

(1) Els treballadors de l'àrea de serveis socials	
(2) El mateix departament que gestiona el padró municipal	
(3) Se centralitza en una sola secció dins serveis socials creada específicament per l'ajuntament per emetre aquests informes	
(4) Altres. Especifiqui'ls:	

140. A banda de la certificació d'empadronament, s'ha previst alguna altra forma de participació del departament que gestiona el padró en l'emissió de l'informe d'arrelament social al municipi per a l'autorització de la residència temporal?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 142)

141. Pot especificar quina participació té el departament que gestiona el padró municipal en l'emissió de l'informe d'arrelament social al municipi per a l'autorització de residència temporal?

142. Per a l'emissió de l'informe d'arrelament social, l'estranger necessita adjuntar la documentació que acrediti la residència al municipi. Com ha organitzat el seu ajuntament l'obtenció d'aquesta documentació?

(1) El departament de serveis socials adreça una consulta interna al departament que gestiona el padró per confirmar el domicili de l'estranger	<input type="checkbox"/>
(2) El departament que gestiona el padró emet la documentació necessària per tal que l'estranger la faci arribar al departament de serveis socials	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 145)

143. Com accedeix el departament de serveis socials a la documentació necessària per emetre l'informe d'arrelament social al municipi?

(1) Es realitza una consulta interna entre els diferents serveis de l'ajuntament i el certificat emès s'incorpora d'ofici a l'expedient	<input type="checkbox"/>
(2) El serveis de l'ajuntament accedeixen directament a les dades del padró	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 147)
(3) Altres. Especifiqui'ls:	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta 147)

144. Han rebut alguna sol·licitud per part dels serveis socials de l'ajuntament de la documentació necessària per emetre l'informe d'arrelament social l'any 2005?

- (1) Sí
- (2) No

145. Podria indicar aproximadament quantes sol·licituds de l'informe d'arrelament social va rebre l'ajuntament l'any 2005?

- (1) Menys de 10 sol·licituds anuals
- (2) Entre 11 i 50 sol·licituds anuals
- (3) Entre 51 i 100 sol·licituds anuals
- (4) Entre 101 i 250 sol·licituds anuals
- (5) Entre 251 i 500 sol·licituds anuals
- (6) Entre 501 i 1.000 sol·licituds anuals
- (7) Més de 1.000 sol·licituds anuals

146. Podria indicar aproximadament quantes certificacions de l'informe d'arrelament social va emetre l'ajuntament l'any 2005?

- (1) Menys de 10 certificacions anuals
- (2) Entre 11 i 50 certificacions anuals
- (3) Entre 51 i 100 certificacions anuals
- (4) Entre 101 i 250 certificacions anuals
- (5) Entre 251 i 500 certificacions anuals
- (6) Entre 501 i 1.000 certificacions anuals
- (7) Més de 1.000 certificacions anuals

147. Cal que l'informe de l'Ajuntament inclogui informació sobre el període de residència de l'interessat al domicili habitual. Això implica una certificació del període de temps que l'estranger ha estat empadronat al municipi. La certificació que emet actualment el seu municipi inclou el període de residència des de l'empadronament inicial?

- (1) Sí
- (2) No

148. Consideren la possibilitat de recomanar l'exempció de l'oferta d'un contracte de treball, quan les condicions d'integració social del immigrant així ho aconsellin?

- (1) Sí
- (2) No  (passi a la pregunta 150)

149. En quins casos pensen recomanar l'exempció de l'oferta d'un contracte de treball?

- (1) Menors immigrants
- (2) Adults amb un alt grau de precarietat laboral
- (3) Altres. Especifiqui'ls:

## 5.2 Informe d'habitatge a l'efecte de reagrupació familiar

150. Quan les corporacions locals intervenen en l'emissió de l'informe de disponibilitat d'habitatge per a la reagrupació familiar dels estrangers, el departament que gestiona el padró municipal emet l'informe de disponibilitat d'habitatge per a la reagrupació familiar dels estrangers?

- (1) Sí
- (2) No  (fi de l'enquesta)

151. Pot especificar quina participació té el padró municipal en l'emissió de l'informe de disponibilitat d'habitatge per a la reagrupació familiar?

# LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL EMPADRONAMIENTO DE LOS INMIGRANTES

INFORME EXTRAORDINARIO  
Enero 2008

**SÍNDIC**

---

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES



## I. PRESENTACIÓN

### 1. INTRODUCCIÓN

El colectivo de inmigrantes ha sido un sector de la población de Cataluña al que la institución del Síndic de Greuges ha prestado una atención especial. Este interés está motivado por diversas razones, entre las que destaca, en determinados casos, su posición de cierta debilidad respecto al resto de colectivos sociales y también la necesaria adaptación de la normativa y de la actuación de los poderes públicos, especialmente la Administración, para hacer frente a los nuevos retos que plantea la población inmigrante.

Este interés institucional se ha manifestado en los últimos informes anuales presentados al Parlamento, en los que se ha considerado a la población inmigrante como un colectivo necesitado de protección especial. Como ponen de manifiesto los citados informes, el Síndic ha tramitado expedientes de oficio o de queja que afectan a estas personas en materias relativas a la prestación de servicios sociales, la protección de los menores o asuntos relacionados con el derecho a la salud o con los trámites administrativos que tienen que seguir para conseguir los permisos legalmente previstos, en la dirección de tratar transversalmente los temas que afectan a los inmigrantes en su vida diaria.

A partir de todo este trabajo, el Síndic viene detectando desde hace tiempo que hay un ámbito merecedor de un análisis exhaustivo que, pese a afectar de forma transversal a todas las personas que viven en Cataluña, plantea una problemática especial en el caso de los inmigrantes: la gestión del padrón municipal. La institución ha comenzado a recibir quejas concretas que muestran una problemática particular en la gestión del padrón cuando la persona que se quiere empadronar o que está empadronada es un inmigrante. Así hallamos quejas referidas a conflictos relacionados con los requisitos sobre la habitabilidad de los domicilios, especialmente relacionados con la sobreocupación o las denominadas infraviviendas; quejas en las que se ponen de manifiesto problemas con los justificantes acreditativos de la residencia efectiva en

la vivienda; o reclamaciones relacionadas con los títulos que legitiman la ocupación de los domicilios u ocupaciones “a precario”. Asimismo, en el Informe anual correspondiente al año 2003, el Síndic reflexionaba sobre algunas previsiones de la Ley de Extranjería relativas al acceso de la policía a los datos padronales de los inmigrantes, en el sentido de preguntarse cuál era la finalidad de estos preceptos.

Si bien la visibilidad de la población extranjera en el padrón de los municipios es algo altamente positivo y no homologable a gran parte de países europeos, este conjunto de quejas tramitadas en la institución alertó al Síndic sobre una posible problemática compleja y de alcance más general, como es la gestión del padrón municipal en relación con el colectivo de inmigrantes, problemática que puede considerarse relevante por diferentes motivos.

**La Administración local tiene un papel clave en la integración de los inmigrantes, ya que gestiona el padrón y la prestación de muchos derechos**

En primer lugar, se trata de una competencia municipal de primer orden en un ámbito, la inmigración, en el que también son muy destacables las responsabilidades municipales. Ciertamente, cada vez hay más conciencia de la importancia del nivel local para el colectivo inmigrante: se trata de la Administración más próxima a los inmigrantes que, además, tiene competencias fundamentales en materias como servicios sociales, salud, educación o vivienda, por lo que participa más directamente que cualquier otro nivel de la Administración en su proceso de integración. Probablemente por este último motivo se ha otorgado a los ayun-

tamientos la capacidad para emitir los informes de arraigo social previstos en la normativa de extranjería.

Si se combinan estas dos variables, la importancia de la competencia de gestión del padrón y la prestación de derechos, observamos que la Administración local ha tenido que asumir un claro protagonismo en la ordenación global del fenómeno migratorio, especialmente si consideramos los últimos datos sobre población extranjera. Según los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística del padrón continuo, el número de residentes extranjeros empadronados en los municipios catalanes el 1 de enero del año 2000 era de 181.598 personas, mientras que el mismo colectivo empadronado el 1 de enero de 2006 era de 866.814 personas. Esto representa un crecimiento absoluto de la población de residentes de origen extranjero empadronada en los municipios catalanes de 685.216 personas.

**Los ayuntamientos tienen que conocer el volumen, la distribución y la movilidad de la población para cubrir las necesidades del municipio**

Estos datos sobre el padrón, tanto referidos al volumen de habitantes como a sus características, además de tener una incidencia directa, por ejemplo, en la distribución del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y el Refuerzo Educativo, creado en el año 2005, son datos fundamentales para una adecuada planificación de los servicios municipales. Los ayuntamientos necesitan conocer el volumen de población residente en el municipio, su distribución en el territorio o su movilidad para poder establecer con precisión la cobertura de servicios de la ciudad, así como la planificación de aspectos tan importantes como los mapas escolares o la distribución de los centros de atención primaria, y para realizar los llamados planes de acogida o de ciudadanía dirigidos a favorecer el proceso de integración de los inmigrantes a partir de servicios de asesoramiento jurídico, de información sobre el acceso al sistema sanitario y educativo, de conocimiento de lenguas y del entorno o de la inserción laboral.

El segundo motivo por el que la gestión del padrón municipal es muy importante desde el punto de

vista del colectivo inmigrante es la virtualidad que se ha otorgado al empadronamiento en la normativa sectorial de extranjería. A nadie que estudie régimen jurídico de la extranjería en España se le escapa la importancia de la inscripción de los extranjeros en el padrón municipal de habitantes que ha sido objeto de una evolución legislativa marcada por una inequívoca tendencia a dotar esta inscripción padronal de una mayor trascendencia en la configuración del estatus jurídico del extranjero. Las sucesivas intervenciones del legislador en esta materia se han orientado hacia la atribución de nuevas virtualidades e implicaciones a esta inscripción: el empadronamiento ha pasado de ser un mero mecanismo de constancia del lugar de residencia de los extranjeros a ser una condición para el acceso de los inmigrantes a determinados derechos, sobre todo de tipo social.

Se trata de derechos de índole muy variada, entre los que pueden mencionarse el derecho de participación en el ámbito local en los asuntos que les afecten, de acuerdo con lo que dispongan los reglamentos de aplicación, y el derecho a la asistencia sanitaria más allá de la asistencia de urgencia; derechos contemplados en los artículos 6.2 y 12.1 de la Ley Orgánica de Extranjería 4/2000 vigente respectivamente; ambos derechos corresponden al ciudadano extranjero por el hecho de figurar inscrito en el padrón municipal de habitantes de cualquier municipio, e independientemente de que su permanencia en territorio español sea jurídicamente regular o no. Además, esta inscripción padronal se ha considerado prueba fehaciente de la presencia del extranjero en territorio español en los diversos procesos de regularización de inmigrantes que los diferentes gobiernos estatales han llevado a cabo a lo largo de los años, como es el caso del último, previsto en la disposición transitoria primera de la mencionada Ley de Extranjería.

Aun así, también es cierto que las modificaciones introducidas por la normativa de extranjería relacionadas con el padrón municipal no siempre han ido orientadas a mejorar la situación jurídica de los inmigrantes. Prueba de ello son dos previsiones importantes contempladas en la Ley Orgánica 14/2003, de reforma de la Ley de Extranjería: la obligación de renovar periódicamente la inscripción padronal, siempre y cuando no se tenga un permiso de residencia permanente, y la posibilidad de acceso de la Dirección General de la Policía a los datos del padrón en ciertas circunstancias.

Por todo lo expuesto, se decidió elaborar este informe monográfico del Síndic, con el objetivo de dar a conocer la gestión del padrón municipal en Cataluña en relación con los inmigrantes, que a la vez sirva a los ayuntamientos como herramienta de trabajo, de ayuda y de mejora.

Para elaborar este informe, el Síndic firmó un convenio de colaboración con la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, en febrero de 2006, en el que se le encargaba la elaboración de un cuestionario dirigido los municipios, basado en los temas que la institución consideraba más relevantes. A partir de aquí, la Fundació elaboró una muestra de ayuntamientos y realizó las visitas correspondientes a cada municipio, para después explotar y estudiar los datos estadísticos. Todo este trabajo encargado por el Síndic y elaborado por la Fundació Carles Pi i Sunyer ha sido la fuente a partir de la cual se ha elaborado el presente informe. Por ello, desde estas líneas queremos agradecer la esmerada, puntual y completa labor realizada por la citada Fundació.

También, queremos agradecer a los defensores locales de Cataluña su colaboración, las aportaciones y consideraciones transmitidas a lo largo de la elaboración de este informe. Y, finalmente y de manera muy especial, queremos dar las gracias a todos los ayuntamientos que han participado en la encuesta por su valiosa e imprescindible colaboración.

## 2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Como acabamos de exponer, para la elaboración del informe se han utilizado técnicas de investigación cuantitativas basadas en una entrevista presencial a los técnicos municipales encargados del padrón municipal sobre los aspectos principales del empadronamiento de los extranjeros. El universo de estudio se ha circunscrito a los municipios de Cataluña que tienen más de 5.000 habitantes y las capitales de comarca que no llegan a este nivel de población, según los datos aprobados por el Instituto Nacional de Estadística con fecha de referencia de 1 de enero de 2004. De las 190 localidades que constituyen el universo de estudio se ha seleccionado una muestra representativa de 70 a partir de una técnica de muestreo aleatoria estratificada. Pueden consultarse las localidades que forman parte del estudio en el anexo 1 al final del informe.

La afijación muestral es proporcional, o sea, se ha tratado cada municipio como una unidad independiente con el mismo peso estadístico que el resto, lo que comporta que todos tengan la misma probabilidad de ser incluidos en la muestra.

La técnica de muestreo utilizada es aleatoria estratificada, en la que las unidades muestrales son los municipios. El objetivo de una muestra estratificada es dividir una población heterogénea en subpoblaciones, cada una de las cuales es homogénea internamente. Esta técnica reparte los puntos de muestreo por todos los estratos, lo que genera una mejora de la precisión en las estimaciones de las características del conjunto de la población.

La estratificación de la muestra se ha obtenido a partir del número total de habitantes de los años 2000 y 2004, desagregados por el ámbito territorial de procedencia: España, resto de la Unión Europea, resto de Europa, África, Norteamérica, América del Sur, Asia y Oceanía. Para poder contrastar esta información se ha realizado el cálculo de porcentajes, ya que cada unidad muestral tiene unos valores absolutos muy diferentes que dificultan su comparación entre sí. En este punto, se han construido tres indicadores, que han sido la base para crear las tipologías para la estratificación de la muestra: el porcentaje de población extranjera sobre el total de población, el porcentaje de población no comunitaria (suma de población extranjera excepto extranjeros procedentes de la Unión Europea) sobre el total de extranjeros, y la diferencia entre los porcentajes de población extranjera del año 2004 y el 2000 sobre la población total. Se han seleccionado estos indicadores porque el objeto de estudio es el empadronamiento de los extranjeros y las diferencias legales obvias —por una parte, entre españoles y foráneos, y por otra parte, entre comunitarios y no comunitarios— hacen que la actuación ante el hecho registral sea diferente entre unos y otros colectivos.

A partir de las cifras de población y del análisis estadístico de clúster, se han construido cuatro tipologías de municipios, que son las siguientes: municipios con mucha inmigración y pocos inmigrantes procedentes de la Unión Europea; con mucha inmigración y muchos inmigrantes procedentes de la Unión; con poca inmigración y pocos inmigrantes procedentes de la Unión Europea; con poca inmigración y muchos inmigrantes procedentes de la Unión.

La tabla que se detalla a continuación incluye, por cada grupo de municipios, los promedios del porcentaje de extranjeros empadronados sobre la población total y de extranjeros comunitarios empadronados sobre el total de extranjeros.



**Tabla 1. Porcentaje de extranjeros sobre la población total y porcentaje de extranjeros no comunitarios sobre el total de extranjeros**

	% extranjeros sobre población total	% extranjeros comunitarios sobre total de extranjeros
Mucha inmigración y pocos extranjeros de la UE	13,4%	6,6%
Mucha inmigración y muchos extranjeros de la UE	25,2%	31,8%
Poca inmigración y pocos extranjeros de la UE	5,9%	10%
Poca inmigración y muchos extranjeros de la UE	6%	29,3%
<b>Total</b>	<b>10%</b>	<b>14,2%</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

Estos cuatro grupos de municipios, resultado del análisis clúster, son los estratos en los que se ha dividido el universo de estudio. Los municipios de cada estrato han sido seleccionados de forma aleatoria.

Se han utilizado los cruces que se detallan a continuación con el objetivo de poder definir los comportamientos heterogéneos de los ayuntamientos.

- El porcentaje de inmigrantes sobre el total de la población, que ha permitido dividir la muestra en tres grupos bastante homogéneos: los municipios con un porcentaje de extranjeros inferior al 5%, municipios que presentan un volumen de inmigración entre el 5% y el 10% y, el tercero, formado por las localidades con un volumen superior al 10%.
- El porcentaje de inmigrantes procedentes de la Unión Europea sobre el total de inmigrantes. Respecto a esta variable, los grupos que aparecen son los siguientes: municipios con un porcentaje de extranjeros procedentes de la UE inferior al 5%, municipios con un porcentaje situado entre un 5% y un 10%, localidades en las que oscila entre el 10% y el 15% y, en último lugar, los municipios con un porcentaje de más de un 15%.
- El porcentaje de crecimiento de la población extranjera en el periodo 2000-2004 obtenido a partir de la diferencia del porcentaje de inmigrantes sobre la población total entre el año 2000 y el 2004. En cuanto a esta variable, la muestra queda dividida en dos grandes grupos: los muni-

cipios donde el colectivo de extranjeros ha crecido menos de un 5% en este periodo y, por otra parte, los municipios que han visto incrementar el porcentaje de inmigrantes en más de un 5%.

- El porcentaje de extranjeros llegados en el año 2004 sobre el total de extranjeros empadronados en el mismo año. Para confeccionar esta variable se ha dividido la muestra en tres grupos: municipios en los que el porcentaje de extranjeros llegados en el año 2004 es inferior al 20%, municipios en que oscila entre el 20% y el 30% y, en último lugar, municipios con un porcentaje superior al 30%.

El margen de error asociado al conjunto de municipios seleccionados (70 sobre 190 posibles) es de  $\pm 9,33\%$  en el supuesto de máxima indeterminación dentro de una muestra aleatoria estratificada en la que  $p=q=0,50$  para un nivel de confianza del 95,5%.

En cuanto al cuestionario respondido por los ayuntamientos, éste incluye 150 preguntas que recogen 350 variables diferentes agrupadas en cinco materias: elaboración de políticas públicas en base al padrón municipal; acceso de los extranjeros a los servicios públicos municipales, gestión del padrón municipal; acceso y cesión de los datos del padrón, arraigo y reagrupación familiar. El apartado más extenso, que supone casi dos terceras partes del cuestionario, es el que hace referencia a la gestión del padrón. La amplitud de este epígrafe se explica, lógicamente, porque contiene la información clave para entender las medidas que han adoptado los ayuntamientos a la hora de empadronar a los extranjeros. (El anexo 2, al final del informe contiene el cuestionario íntegro).

Para garantizar la calidad de los datos y agilizar el proceso de respuesta, el cuestionario se entregó de manera presencial en cada uno de los ayuntamientos incluidos en el estudio. Tres investigadores coordinados por expertos académicos en este ámbito se desplazaron a cada uno de los municipios participantes para recoger toda la información necesaria y velar por la calidad y la homogeneidad de las respuestas. El trabajo de campo se llevó a cabo entre el 15 de febrero y el 16 de mayo de 2006. Las entrevistas se efectuaron con el responsable del padrón de cada ayuntamiento, a pesar de que en algunos casos también colaboraron los técnicos que trabajan en el mismo departamento, los secretarios del ayuntamiento, los responsables de la oficina de atención ciudadana y los responsables del área de servicios y bienestar social.

## II. LA INSCRIPCIÓN EN EL PADRÓN MUNICIPAL

### 1. INTRODUCCIÓN

El primer contacto que el inmigrante tiene con el municipio en el que reside cuando quiere empadronarse es, lógicamente, el momento de la inscripción padronal. Este proceso de inscripción es el objeto de análisis del primer capítulo del informe, que se centra en los principales problemas que presenta a los extranjeros esta inscripción en el padrón municipal.

En primer lugar, analizaremos las vías que se ofrecen al inmigrante para que conozca la posibilidad y la manera de inscribirse en el padrón y, seguidamente, nos centraremos en la problemática que presentan dos aspectos imprescindibles para proceder al empadronamiento: la identificación de la persona y la acreditación del domicilio habitual.

Según el artículo 16.2 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, en su última y vigente versión dada por la reforma de la Ley de Extranjería en el año 2003, la inscripción en el padrón municipal contiene como obligatorios los siguientes datos:

“ [...]

- a) Número y apellidos.
- b) Sexo.
- c) Domicilio habitual.
- d) Nacionalidad.
- e) Lugar y fecha de nacimiento.
- f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros:

Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas o, en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de estados miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.

Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades

españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo [...]”.

Como ya hemos avanzado los puntos más conflictivos en la interpretación y aplicación de esta normativa, en cuanto al empadronamiento de inmigrantes, han sido los correspondientes a la identificación (apartados a y f) y al domicilio habitual (apartado c), cuya acreditación podrá hacerse, entre otros medios, a partir de una escritura de propiedad, de un contrato de arrendamiento o de un contrato de suministro, tal y como especifica la Resolución, de 21 de julio de 1997, de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia, que establece las instrucciones técnicas sobre la actualización del padrón municipal.

En el caso de la identificación, destaca la redacción confusa del mismo artículo de la ley básica, que no facilita en ningún caso la labor de los responsables del padrón. Por otra parte, no siempre es sencillo proceder a la identificación de un extranjero, especialmente en lo concerniente al cumplimiento de los documentos identificativos exigidos en la extensa y recientemente modificada letra f. Ciertamente, son muchos los extranjeros en situación administrativa irregular que no disponen de ninguno de los documentos previstos legalmente, o sea, que no poseen ni tarjeta de residencia, ni número de identificación de extranjero, ni pasaporte; en cambio, son personas que residen habitualmente en un municipio y que necesitan la inscripción en el padrón como vecinos para poder acceder a los derechos que la propia Ley de Extranjería vigente les reconoce.

También surgen problemas en el momento de acreditar el domicilio habitual en el que el inmigrante reside efectivamente. En estos casos, son frecuentes los problemas de falta de título que acredite la ocupación o los relativos a la veracidad del domicilio, además de las dificultades que se presentan, en la práctica, para empadronar a las personas sin hogar, las que se alojan en infravi-

viendas y, sobre todo, las que viven en domicilios sobrecuadrados. En este primer capítulo nos centraremos en las primeras cuestiones, mientras que estas segundas problemáticas serán objeto de estudio en el capítulo siguiente.

Ante la complejidad, tanto normativa como práctica, para el empadronamiento de inmigrantes los ayuntamientos se han dirigido a diversos entes para consultar cuál es la posición que deben adoptar. Estas consultas (a las delegaciones provinciales del Instituto Nacional de Estadística, a las diputaciones provinciales, a los consejos comarcales, etc.) no han servido, sin embargo, para unificar criterios. Así pues, ante una misma situación, los responsables del empadronamiento de los inmigrantes dan respuestas diversas y en la actualidad, existe una clara diversidad de criterios en el momento de inscribir a los inmigrantes en el padrón municipal.

También existen diferencias en cuanto a la voluntad de los ayuntamientos para promover la inscripción de los inmigrantes en el padrón, del mismo modo que se detectan ciertas diferencias de criterio en el momento de expedir el certificado que acredita el empadronamiento, en función de la nacionalidad de la persona que lo solicita, como se verá en el presente capítulo.

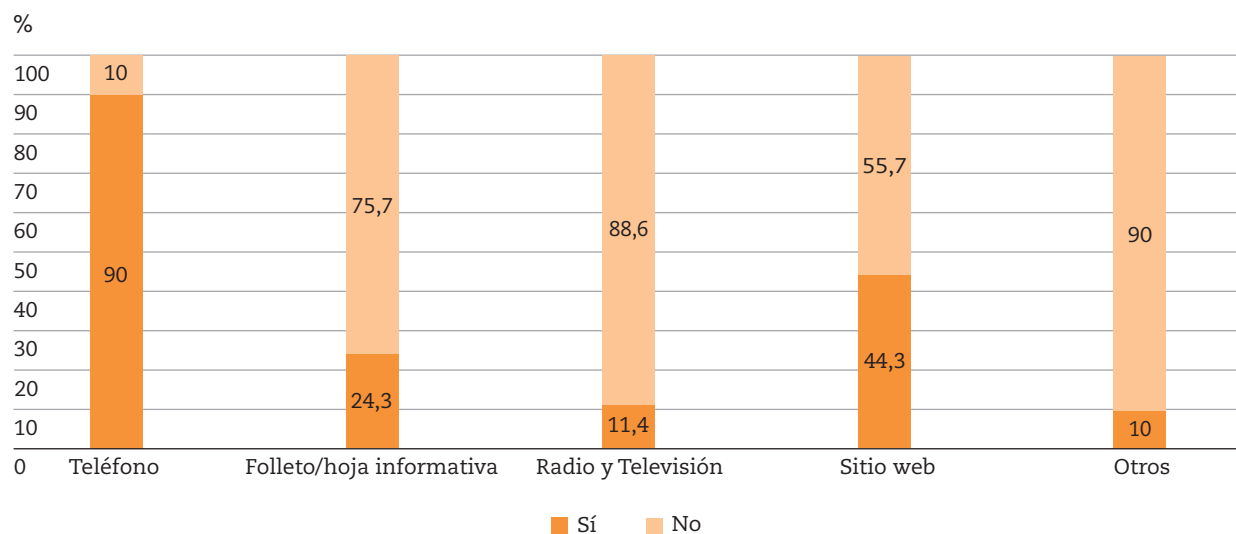
## 2. ANÁLISIS DEL RESULTADO DE LAS ENCUESTAS

### 2.1. Medios de difusión

En este apartado analizaremos brevemente los medios a través de los cuales los ayuntamientos informan a la ciudadanía sobre la documentación necesaria para empadronarse.

En la actualidad, con el auge de las nuevas tecnologías, la difusión de la información a los ciudadanos se ha ampliado en general. La mayoría de personas puede consultar la web de su ayuntamiento y conocer, si esta información está disponible, todo lo referente a los trámites y a las gestiones que le afectan. De hecho, un 44,3% de los municipios encuestados ya utilizan este sistema, también en lo que a la información padronal se refiere, junto con otros medios más tradicionales como por ejemplo el teléfono (un 90% ofrece este servicio). Como medios de difusión, la web y el teléfono tienen una característica común: son estrategias reactivas, o sea, hay una demanda previa por parte del ciudadano. Las estrategias proactivas, aquéllas que se avanzan a la demanda de información, como podrían ser el folleto informativo, la radio o la TV, son utilizadas en menor medida y, en todo caso, como medios de adicionales; así, el folleto informativo es utilizado en un 24,3% de los casos, mientras que la radio y la TV se utilizan en un 11,4%.

**Gráfico 1. Medios a través de los que se informa a la ciudadanía sobre la documentación necesaria para empadronarse**



Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

Por otra parte, algunos ayuntamientos pueden usar más de un medio de difusión, pero la mayoría de ellos usa uno o dos y en la mayoría de los casos continúa siendo el teléfono o la web de forma única o simultánea.

**Tabla 2. Número de medios a través de los que se informa sobre la documentación necesaria para empadronarse**

	Frecuencia	Porcentaje
0 medios	5	7,1
1 medio	23	32,9
2 medios	27	38,6
3 medios	11	15,7
4 medios	4	5,7
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

## 2.2. Identificación de la persona

En cuanto a los documentos de identificación que debe presentar la población extranjera, la mayoría de ayuntamientos encuestados priorizan una determinada documentación (64,3%), y la mayor parte, a su vez, prioriza la tarjeta de residencia (61,4%). Por lo tanto, podemos afirmar que en la mayoría de los ayuntamientos la documentación que se solicita no es indistinta, sino que se prioriza, entre los diversos documentos posibles, la tarjeta de residente, preferiblemente.

**Tabla 3. Prioridad en la solicitud de documentos de identificación**

		Frecuencia	Porcentaje
Se da prioridad a determinada documentación	Tarjeta de residencia	43	61,4
	Pasaporte	2	2,9
	<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>64,3</b>
Se admiten todos los documentos de manera indistinta		25	35,7
<b>Total</b>		<b>70</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

Sin embargo, a pesar de la prioridad que pueda establecerse, la documentación para el empadronamiento que los extranjeros aportan mayoritariamente es el pasaporte; de hecho, el 91,4% de los ayuntamientos encuestados consideran que el

pasaporte es la documentación que se presenta con más frecuencia. Es preciso recordar que los ciudadanos extranjeros que llegan a territorio nacional de manera irregular sólo disponen del pasaporte para empadronarse, en el caso de que tengan algún documento acreditativo.

**Tabla 4. Documento de identificación aportado con más frecuencia por los extranjeros**

	Frecuencia	Porcentaje
Tarjeta de residencia	6	8,6
Pasaporte	64	91,4
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

Pero, ¿qué ocurre con aquellas personas que no pueden presentar la documentación legalmente establecida? Los resultados de la encuesta muestran que el 84,3% de los municipios encuestados, ante esta situación, optan por no empadronar.

**Tabla 5. Actuación de los ayuntamientos en el empadronamiento de personas extranjeras sin la documentación legalmente requerida**

	Frecuencia	Porcentaje
No se empadrona	59	84,3
Se empadrona	5	7,1
No procede. No se ha dado el caso	6	8,6
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

En términos generales, podemos afirmar que existe una cierta relación entre el porcentaje de población extranjera residente en el municipio y las actuaciones restrictivas de los ayuntamientos, por así decirlo, en el empadronamiento de personas extranjeras sin la documentación establecida legalmente. Son los municipios con un porcentaje de población extranjera entre un 5% y un 10% o con más de un 10% los que presentan las actuaciones más restrictivas, ya que el 96,6% y el 86,4%, respectivamente, de estos municipios no empadronan a aquellos extranjeros que no pueden presentar la documentación mencionada. Por el contrario, sólo el 63,2% de los municipios con porcentajes de población extranjera por debajo del 5% presentan las mismas prácticas restrictivas.

**Tabla 6. Actuación de los ayuntamientos en el empadronamiento de personas extranjeras sin la documentación legalmente exigida por porcentaje de población extranjera empadronada**

	Grupos inmigración 2004			Total
	Inmigración inferior 5%	Inmigración entre 5% y 10%	Inmigración superior 10%	
Se empadrona	15,8%	0%	9,1%	7,1%
No se empadrona	63,2%	96,6%	86,4%	84,3%
No sabe / no responde	21,1%	3,4%	4,5%	8,6%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

Ahora bien, podemos observar una cierta contradicción en lo concerniente a la actitud restrictiva de algunos ayuntamientos. Una de las preguntas del cuestionario era la posibilidad de admitir algún otro documento identificativo más allá de los estableci-

dos en la ley. El análisis de la encuesta ha puesto de manifiesto la existencia de una serie de ayuntamientos que, a pesar de asegurar que no admiten el empadronamiento de extranjeros sin estos documentos, reconocen aceptar otros alternativos.

**Tabla 7. Actuación de los ayuntamientos en el empadronamiento de personas extranjeras sin la documentación legalmente exigida, pero con otra documentación identificativa, en números absolutos**

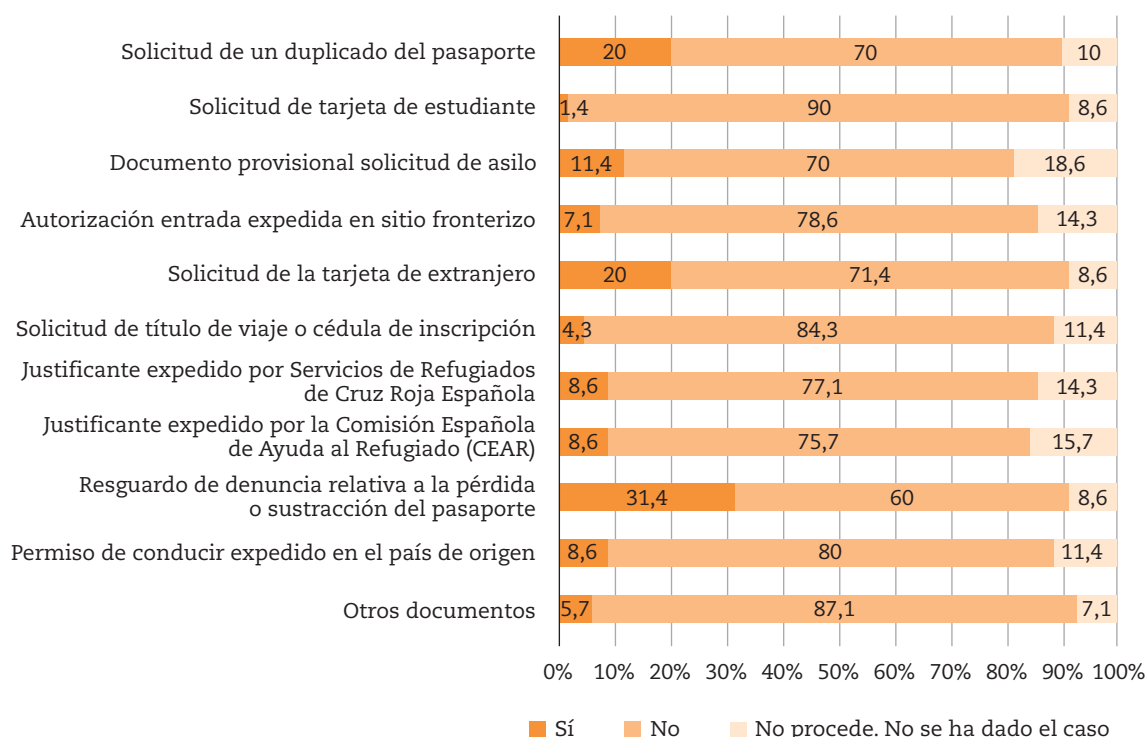
		Documentación identificativa admitida		Total
		Ningún documento alternativo admitido	Algún documento alternativo admitido	
Empadronamiento de los extranjeros sin tarjeta de identidad de extranjero ni pasaporte	No se empadrona	26	33	59
	Se empadrona	1	4	5
<b>Total</b>		<b>27</b>	<b>37</b>	<b>64</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

Respecto a la documentación identificativa admitida en defecto de la establecida legalmente, ésta suele ser el resguardo de la denuncia presentada a la autoridad policial relativa a la pérdida o sustracción del pasaporte (el 31,4% de los ayuntamientos encuestados aceptaría esta documentación), la

solicitud de tarjeta de extranjero (20%), la solicitud de un duplicado del pasaporte (20%) o el documento provisional de solicitud de asilo (11,4%). El resto de documentación, que se especifica en el gráfico siguiente, sólo es aceptada por un porcentaje inferior al 10% de los municipios.

**Gráfico 2. Documentación identificativa admitida para la inscripción padronal**



Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

La problemática sobre la falta de criterios en la documentación requerida para empadronar a las personas extranjeras se hace especialmente patente cuando se trata de extranjeros procedentes de los estados incorporados recientemente a la Unión Europea. Los resultados de la encuesta muestran que no existe un criterio claro y único sobre cuál es la documentación necesaria para empadronar a estas personas. Según la normativa vigente, la documentación necesaria para acreditar la identidad de una persona procedente de la Unión Europea debe ser la misma, independientemente del año de incorporación de su país de origen; sin embargo, el 42,9% de los municipios encuestados continúan requiriendo a estas personas la misma documentación que deben presentar los no comunitarios.

**Tabla 8. Documentación aceptada a los extranjeros procedentes de los estados incorporados en la UE en mayo de 2004**

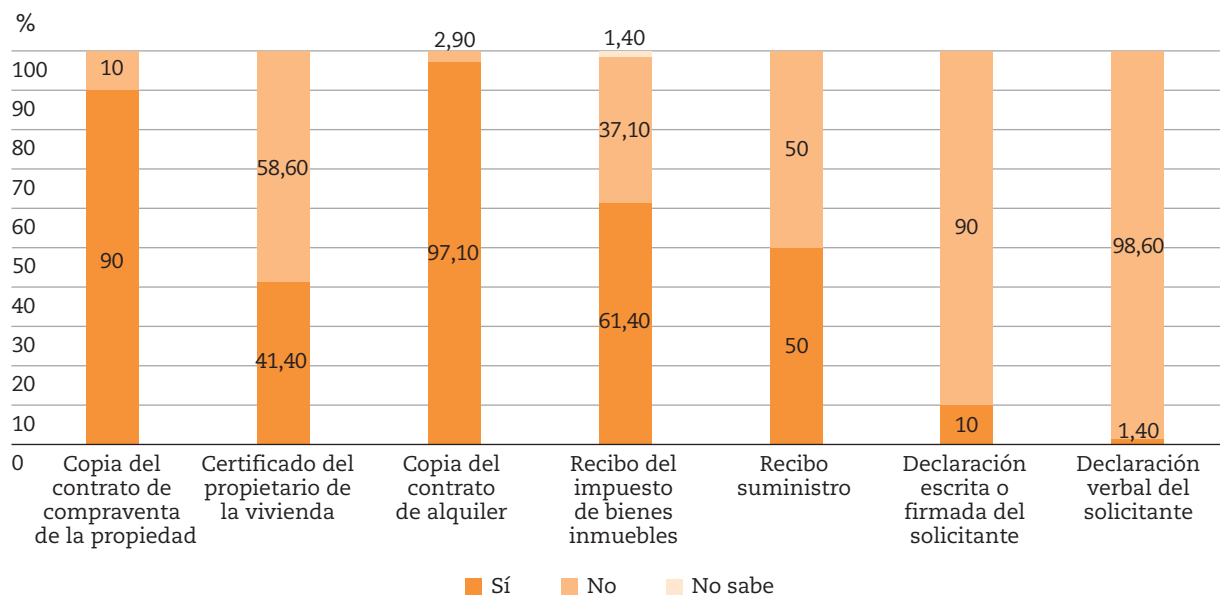
	Frecuencia	Porcentaje
Documentos que presentan los extranjeros comunitarios	39	55,7
Documentos que presentan los extranjeros no comunitarios	30	42,9
No sabe / No contesta	1	1,4
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

### 2.3. Los datos del domicilio

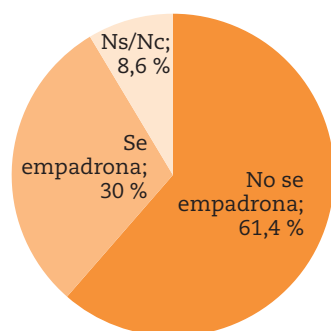
La segunda dificultad con la que se topan muchas personas extranjeras para empadronarse en los municipios donde residen tiene que ver con la documentación que deben aportar para demostrar la veracidad de los datos del domicilio.

En cuanto a la documentación acreditativa que los ayuntamientos aceptan para demostrar la veracidad de estos datos, podemos comprobar, de nuevo, la disparidad de criterios entre municipios. Aparecen siete tipos de documentos acreditativos aceptados y ninguno de ellos es aceptado o denegado por todos los municipios estudiados a la vez. Aun así, sí que podemos hablar de la documentación habitualmente más aceptada, como es la copia del contrato de alquiler (el 97% de los municipios estudiados acepta esta documentación); la copia del contrato de compraventa de la propiedad (90%); el recibo del impuesto de bienes inmuebles (61,4%); y los recibos de suministro (50%). En cuanto al resto de documentación acreditativa, que se especifica en el gráfico siguiente, es aceptada por menos de la mitad de los municipios.

**Gráfico 3. Documentos aceptados para la acreditación de los datos del domicilio**

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

Actualmente, 43 municipios de los encuestados (el 61,4% de la muestra) reconocen no empadronar a las personas que no pueden aportar la documentación necesaria para demostrar la veracidad de los datos del domicilio. El 30% restante empadrona y toma alguna otra medida para la comprobación de estos datos, como por ejemplo realizar una inspección municipal (4), solicitar un informe a los servicios sociales (9) o a la policía local (5) u otras actuaciones similares (3).

**Gráfico 4. Aceptación/denegación de empadronamiento a los habitantes que no pueden demostrar la veracidad de los datos del domicilio**

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

Si no pueden aportar la documentación acreditativa de la veracidad de los datos del domicilio, ¿dónde se empadronan estos inmigrantes? Pues bien, entre aquellos municipios que admiten empadronar a pesar de no contar con esta documentación no hay un criterio claro en torno a la vivienda que finalmente harán constar en el padrón. Según el análisis de la normativa, el criterio que debería prevalecer es la residencia real del ciudadano y, por lo tanto, el domicilio donde afirma vivir, a pesar de que puedan realizarse comprobaciones posteriores. Sin embargo, sólo 14 municipios (20% sobre el total) empadronan finalmente a la persona en el domicilio donde afirma vivir; el resto hace constar direcciones como la de servicios sociales (2), la de algún familiar o amigo (1) u otros (3).

**Tabla 9. Lugar donde se empadronan las personas que no pueden demostrar la veracidad del domicilio**

	Frecuencia	Porcentaje
Lugar donde vive	14	66,7
Dirección de servicios sociales	2	9,5
Dirección de conocido o familiar	1	4,8
Otros	3	14,3
No sabe	1	4,8
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

En primera instancia podríamos pensar que aquellos municipios más estrictos en cuanto a la documentación identificativa, es decir, aquéllos que afirman no empadronar a personas sin los documentos legalmente establecidos, tienen que corresponderse con los que tampoco permiten el empadronamiento sin la documentación acredita-

tiva de la veracidad de los datos del domicilio; sin embargo, el análisis estadístico de los datos demuestra la inexistencia de correlación entre estas dos variables. Por otra parte, la mayor flexibilidad en el número de documentos sobre el domicilio aceptados tampoco va asociada a un mayor número de documentos identificativos aceptados.

**Tabla 10. Empadronamiento de personas sin documentación identificativa según el empadronamiento de personas sin documentación del domicilio**

		Empadronamiento sin documentación del domicilio			
		No se empadrona	Se empadrona o se toman medidas alternativas	No sabe/ no contesta	Total
Empadronamiento sin documentación identificativa	No se empadrona	38	17	4	59
	Se empadrona o se toman medidas alternativas	3	2	0	5
	No sabe/no contesta	2	2	2	6
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>21</b>	<b>6</b>	<b>70</b>	

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

#### 2.4. Actuación de los ayuntamientos dirigida a favorecer la inscripción de los inmigrantes en el padrón

Con el objetivo de analizar si existen diferencias entre municipios en cuanto al interés en que todas las personas que viven en la localidad estén inscritas en el padrón municipal, se ha procedido a crear una clasificación de los municipios a partir de cuatro variables de la encuesta. En primer lugar, se han tenido en cuenta las operaciones de muestreo o de actualización del padrón municipal desde el año 2005. En segundo lugar, se han valorado las campañas informativas dirigidas a promover la inscripción de personas extranjeras en el padrón municipal que han realizado los municipios de la muestra. En tercer lugar, se han tenido en cuenta los procedimientos llevados a cabo para empadronar a los extranjeros no comunitarios sin la documentación legalmente requerida. Finalmente, se ha valorado el procedimiento para empadronar a las personas que no acreditan la documentación en relación con el domicilio.

A partir de las respuestas obtenidas, se ha creado una nueva variable para cada municipio, que resulta de la suma de las cuatro mencionadas con anterioridad, que nos permite clasificar a los municipios en función del interés en que todas las personas figuren inscritas en el padrón municipal. Los resultados oscilan entre 0, para aquellos municipios que no han impulsado ninguna campaña de información ni de actualización del padrón muni-

cipal y, además, son estrictos en la solicitud de la documentación para el empadronamiento, y 3-4, para los municipios que tienen interés en que el padrón sea un registro fidedigno de la población que vive al municipio.

Los resultados obtenidos nos muestran que el 60% de los municipios no facilitan el empadronamiento más allá de lo que indica estrictamente la ley y, además, no han impulsado campañas de actualización o de inscripción en el padrón municipal, mientras que un 14,3% de los municipios muestra cierto interés en la actualización del padrón y un 11,4% de las localidades encuestadas muestran mucho interés para hacer del padrón un registro fiable donde consten inscritos todos los ciudadanos que residen en el municipio.

**Tabla 11. Interés de los ayuntamientos en el empadronamiento de extranjeros**

	Frecuencia	Porcentaje
Poco interés en el empadronamiento de extranjeros (0)	42	60
Interés en el empadronamiento de extranjeros (1-2)	10	14,3
Mucho interés en el empadronamiento de extranjeros (3-4)	8	11,4
No sabe/ no contesta	10	14,3
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer



Para completar este epígrafe hay que destacar que un 28,6% de los ayuntamientos encuestados ha llevado a cabo campañas informativas para favorecer la inscripción de personas extranjeras en el padrón municipal, mientras que el 71,4% no lo ha hecho. De los municipios que han realizado campañas, sólo el 25% ha recibido ayuda técnica o económica para ello.

**Tabla 12. Campañas informativas para favorecer la inscripción de personas extranjeras en el padrón municipal**

	Frecuencia	Porcentaje
Sí	20	28,6
No	50	71,4
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

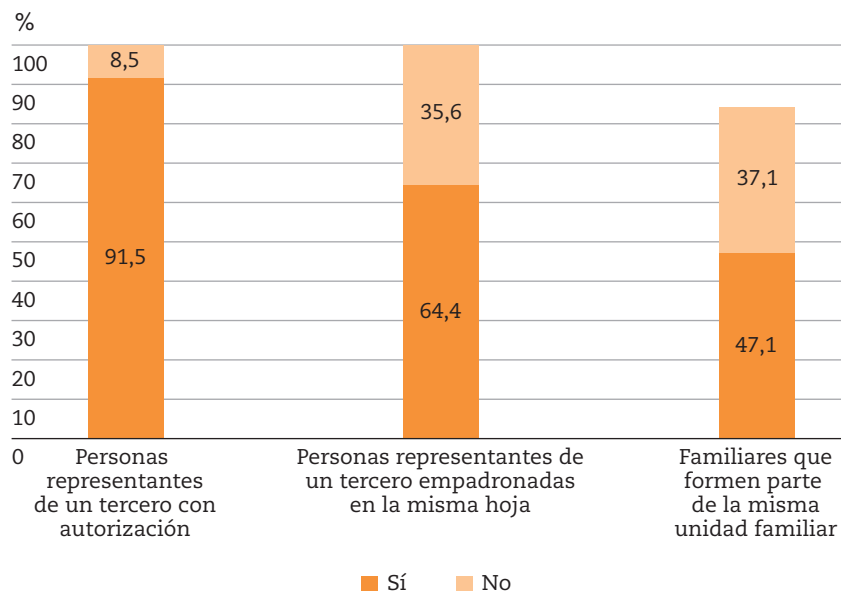
## 2.5. Obtención del certificado de empadronamiento

Una vez la persona ha sido empadronada, la obtención del certificado de empadronamiento está plenamente garantizada, a pesar de que el procedimiento para solicitarlo y recogerlo no es el

mismo en todos los ayuntamientos, ya que cada población sigue un protocolo de actuación diferente. Así, mientras algunos ayuntamientos son más rígidos en este aspecto y sólo permiten que sea el interesado quien solicite esta certificación, otros, en cambio, permiten que lo haga un representante del interesado, un familiar o, incluso, convivientes en la misma vivienda.

Podemos afirmar que la gran mayoría de los municipios donde se requiere una certificación de la inscripción en padrón para acceder a los servicios públicos municipales da facilidades para poder solicitar el certificado de empadronamiento a través de representantes: el 91,5% facilita el certificado de la inscripción en el padrón municipal a terceras personas con una autorización del empadronado, es decir, que no es necesario que sea la persona interesada quien se presente ante las oficinas del ayuntamiento. El 64% de los municipios facilitan el certificado de empadronamiento a personas representantes de una tercera persona empadronada en la misma vivienda. Y el 55,9% de los municipios facilita el certificado de empadronamiento a familiares que formen parte de la misma unidad familiar de la persona que solicita el certificado de empadronamiento.

**Gráfico 5. Solicitud de la certificación de la inscripción en el padrón municipal mediante un representante**



Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

En cuanto al documento exigido a la persona que ejerce como representante del solicitante, la forma más habitual es un documento formulario propio de la oficina del padrón (42,4% de los casos) o bien un documento de autorización de la propia persona interesada (30,5%).

**Tabla 13. Documentos exigidos para autorizar a la persona que ejerce como representante**

	Frecuencia	Porcentaje
Formulario de la propia oficina	25	42,4
Autorización de la persona interesada	18	30,5
Documento notarial en la que se confía la representación	1	1,7
Otros	15	25,4
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

Si se analiza el documento exigido para autorizar a la persona que ejerce como representante, sí que existen ciertas diferencias en función del porcentaje de residentes extranjeros en el municipio. A medida que se incrementa el porcentaje de población de origen extranjero, los municipios exigen más autorizaciones expresas de la persona interesada y se decantan menos por los formularios propios. El 44,4% de los municipios con un porcentaje de residentes de origen inmigrante superior al 10% solicitan una autorización expresa, frente al 23,5% de los que tienen un porcentaje de residentes inferior al 5%.

**Tabla 14. Documentos exigidos para autorizar a la persona que ejerce como representante**

		Grupos inmigración 2004			Total
		Inmigración inferior 5%	Inmigración entre 5% y 10%	Inmigración superior 10%	
Documentos exigidos para autorizar a la persona que ejerce como representante	Documento notarial en el que se confía la representación		4,2%		1,7%
	Formulario propio de la oficina	64,7%	41,7%	22,2%	42,4%
	Autorización de la persona interesada	23,5%	25%	44,4%	30,5%
	Otros	11,8%	29,2%	33,3%	25,4%
<b>Total</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer



### III. LA INSCRIPCIÓN EN EL PADRÓN MUNICIPAL EN LOS CASOS DE SOBREOCUPACIÓN DE VIVIENDAS Y EN LOS CASOS DE INFRAVIVIENDAS

#### 1. INTRODUCCIÓN

El exceso de inscripciones de personas en una misma vivienda o en una infravivienda constituye un indicio que permite corroborar el fenómeno de la sobreocupación, los denominados *pisos patera*. El coste de la vivienda ha comportado el desarrollo de una práctica que consiste en compartir entre muchas personas el escaso espacio al que pueden acceder. Resulta posible comprobar cómo pisos que han sido concebidos para ser ocupados por una familia tipo, de tres o cuatro miembros, se alquilan y realquilan en determinados casos a inmigrantes que pagan precios elevados por ocupar una de las habitaciones del piso, o incluso llegan a compartir un mismo colchón que se alquila por ocho horas y en el que llegan a dormir tres personas todos los días por turnos, las denominadas *camas calientes*.

Todo eso genera preocupación por la dificultad que plantea asegurar las condiciones de higiene y de salubridad que deben reunir las viviendas, por la dificultad de preservar el respeto a la dignidad de las personas, y por la incidencia que puede tener a la hora de mantener una buena convivencia vecinal. Ha llegado hasta tal punto esta preocupación que algún ayuntamiento ha optado por regular los requisitos formales del empadronamiento incorporando como requisito objetivo la acreditación de no superar el número máximo de personas permitido según la superficie útil mínima en m<sup>2</sup> que, con carácter de recomendación, recoge el Decreto 259/2003, de 21 de octubre, sobre requisitos mínimos de habitabilidad en los edificios de viviendas y de la cédula de habitabilidad. De esta forma, la intervención municipal busca cierto amparo en el Decreto para denegar una nueva alta de empadronamiento en viviendas donde el número de personas que constan como residentes, según el padrón, sea igual o superior al número fijado en la mencionada normativa; y también en el ejercicio de una potestad reglamentaria, vía ordenanza municipal. También es frecuente encontrar propuestas de resolución y resoluciones emitidas a nivel parlamentario, estatal o autonómico, en las que se insta al Gobierno del Estado a que reforme la Ley de

Bases de Régimen Local de 1985 para dotar a los ayuntamientos de competencias y mecanismos que posibiliten la denegación del empadronamiento cuando en la vivienda que se identifica como lugar de residencia habitual se superen determinados límites de residentes.

Por otra parte, la Ley del Derecho a la Vivienda en Cataluña, recientemente aprobada por el Parlamento catalán, prevé determinadas medidas dirigidas específicamente a abordar la problemática de la sobreocupación y a evitar las situaciones de infravivienda. En este sentido, la citada Ley define la vivienda sobreocupada como “la vivienda en la que se alojan un número excesivo de personas, en relación con los servicios de la vivienda y los estándares de superficie por persona fijados en Cataluña como condiciones de habitabilidad, excepción hecha de las unidades de convivencia por lazos de parentesco, si el exceso de ocupación no comporta incumplimientos manifiestos de las condiciones exigibles de salubridad e higiene ni genera problemas graves de convivencia en el entorno.”

El fondo del debate radica en el problema de considerar si el padrón municipal puede ser utilizado no sólo como medio de detección de las situaciones de sobreocupación y de infravivienda, sino también como instrumento para corregir estas situaciones. De momento, lo que puede decirse es que, según la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, el padrón municipal es un registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio, es decir, un registro de la población que tiene que incluir a todas las personas que residen habitualmente en el municipio. En esta misma línea, y en relación con el empadronamiento de los extranjeros, la Resolución, de 4 de julio de 1997, de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial sostiene que no hay que controlar mediante el padrón la legalidad o la ilegalidad de la ocupación de la vivienda. La gran utilidad del padrón es, pues, servir de reflejo de la realidad del municipio y cualquier modificación de éste en el sentido de emplearlo para acabar con el fenómeno de la

sobreocupación desvirtuaría claramente esta función. Sin embargo, los ayuntamientos han utilizado recientemente el padrón como instrumento para tratar la sobreocupación de viviendas, y lo han hecho a través de medidas que pueden clasificarse, según el momento de la intervención, en el establecimiento de acciones previas o sucesivas para evitar la sobreocupación. Todos los ayuntamientos encuestados han puesto en marcha, como mínimo, alguno de los mecanismos previos que se detallan a continuación y un 25,7% de los municipios utilizan alguna medida posterior al empadronamiento para evitar los casos de sobreocupación.

En el primer grupo se encuentra la adopción de acuerdos o normativas generales para limitar el empadronamiento en base a la sobreocupación de viviendas, la limitación del número de personas que pueden empadronarse en una vivienda, la denegación del empadronamiento, la exigencia de la cédula de habitabilidad, la exigencia de la autorización de la persona empadronada o la exigencia de documentación complementaria para empadronarse en viviendas ya ocupadas. En las medidas sucesivas se encuentran la inspección de viviendas, la comunicación a otros servicios municipales por una posible revocación de la cédula de habitabilidad y la revisión de oficio de la inscripción padronal. Este capítulo da cuenta de todas estas medidas.

## 2. ANÁLISIS DEL RESULTADO DE LAS ENCUESTAS

### 2.1. Medidas previas a la inscripción en el padrón

En cuanto al primer tipo de medidas previas, como la adopción de un acuerdo o normativa general de los ayuntamientos para limitar el empadronamiento en base a la sobreocupación de viviendas, del total de ayuntamientos encuestados, sólo en 3 casos, que representan el 4,3% del total, se ha establecido por acuerdo del pleno o mediante otros instrumentos parecidos el número máximo de ocupantes por vivienda para dotar de una cierta cobertura la denegación de la inscripción padronal. Estos acuerdos o instrumentos generales para limitar el número de personas por vivienda se pro-

ducen principalmente en municipios donde la inmigración es superior al 10%.

En cuanto al segundo tipo de medidas previas, acotar el número de personas que pueden empadronarse en una vivienda, el 28,6% de los municipios encuestados (20 casos) limita el número de personas por vivienda. El criterio que se utiliza mayoritariamente para limitar el número de ocupantes es el de los metros cuadrados de la vivienda (65%), seguido del establecimiento de un máximo genérico de habitantes para todas las viviendas del municipio (10%) o bien la fijación de un máximo según vínculos familiares (5%).

**Tabla 15: Criterios utilizados para limitar el número de personas empadronadas**

	Frecuencia	Porcentaje
Número de metros cuadrados por vivienda	13	65
Máximo genérico para todas las viviendas del municipio	2	10
Máximo según vínculos familiares	1	5
Otros	4	20
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

En cuanto a la tercera medida, la denegación del empadronamiento en base a la sobreocupación, un 17,1% de los municipios encuestados han adoptado este mecanismo para evitar la sobreocupación de viviendas. Lo aplican mayoritariamente aquellos municipios que tienen más extranjeros empadronados; así, en un 41,7% de los municipios donde se deniegan nuevas inscripciones cuando una vivienda está sobreocupada, la población inmigrante representa entre un 5% y un 10% de la población total y el mismo porcentaje de municipios que deniegan la inscripción en el padrón por este motivo tienen más de un 10% de población extranjera empadronada. En cuanto al porcentaje de extranjeros llegados en el año 2004, los municipios que deniegan con más frecuencia nuevas inscripciones en el padrón son los que recibieron aquel año entre el 20% y el 30% de los inmigrantes empadronados.

**Tabla 16: Denegación de nuevas inscripciones en viviendas sobreocupadas detectadas según el porcentaje de crecimiento de la inmigración**

		Grupos inmigración 2004			Total
		Inmigración inferior 5%	Inmigración entre 5% y 10%	Inmigración superior 10%	
Denegación de nuevas inscripciones en viviendas sobreocupadas detectadas	Sí	16,6%	41,7%	41,7%	100%
	No	29,2%	45,8%	25%	100%
<b>Total</b>		<b>24,4%</b>	<b>43,2%</b>	<b>32,4%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

En cuanto a la cuarta medida, la exigencia de la cédula de habitabilidad para empadronarse, el 14,3% de los municipios encuestados la exigen, pese a que este documento no figura entre la documentación que exige el artículo 16 de la Ley de Bases de Régimen Local para proceder a la inscripción en el padrón. Sin embargo, sólo en un 10% de

los casos se deniega la inscripción en el padrón por este motivo. También conviene indicar que en aquellos municipios en los que hay una limitación del número de personas empadronadas en una vivienda, no se comprueba la cédula de habitabilidad en el 75% de los casos encuestados.

**Tabla 17. Limitación del número de personas empadronadas en una vivienda según la comprobación de la cédula**

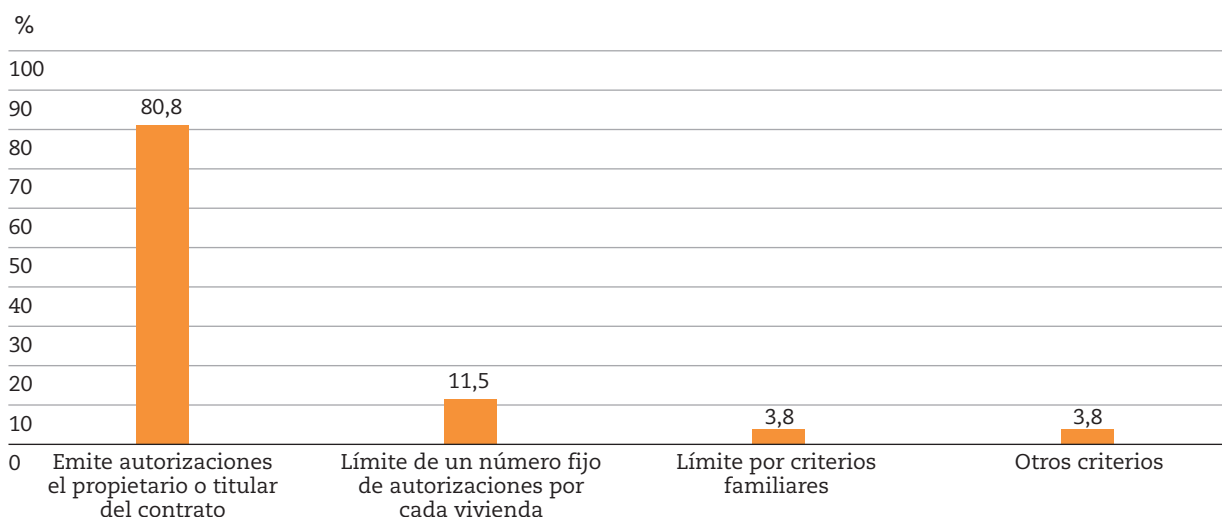
		Comprobación de la cédula de habitabilidad		Total
		No	Sí	
Limitación del número de personas empadronadas en una vivienda	Sí	75%	25%	100%
	No	90%	10%	100%
<b>Total</b>		<b>85,7%</b>	<b>14,3%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

Otra de las medidas hace referencia a las autorizaciones que algunos ayuntamientos solicitan para que una persona pueda empadronarse en una vivienda en la que ya constan empadronadas otras personas. Para evitar la sobreocupación, un 37,1% de los municipios han establecido condiciones a la hora de aceptar estas autorizaciones.

La mayor parte de estas localidades (80,8%) solicita que la autorización sea emitida por el propietario o titular del contrato de alquiler, otras sólo permiten que se firme un número fijo de autorizaciones por cada vivienda (11,5%) y, en último lugar, hay un porcentaje más pequeño de ayuntamientos (3,8%) en los que el número de autorizaciones que pueden emitirse depende de los vínculos familiares que existan entre los solicitantes.

**Gráfico 6. Condiciones establecidas para aceptar autorizaciones de empadronamiento**



Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

La mayoría de localidades que han establecido condiciones para aceptar las autorizaciones de empadronamiento en una vivienda en la que ya viven otras personas son municipios con porcentajes importantes de inmigrantes empadronados. Así, del total de municipios que limitan el número de autorizaciones que pueden emitirse por

vivienda, un 46,2% de las localidades que tienen entre el 5% y el 10% de población extranjera empadronada limitan el número de personas en favor de las que pueden emitirse autorizaciones, lo mismo ocurre en el 38,5% de los municipios que tienen una inmigración superior al 10%.

**Tabla 18. Condiciones establecidas para aceptar autorizaciones de empadronamiento según el porcentaje de inmigración**

		Grupos inmigración 2004			
		Inmigración inferior 5%	Inmigración entre 5% y 10%	Inmigración superior 10%	Total
Limitación de las personas en favor de las que pueden emitirse autorizaciones	Sí	15,3%	46,2%	38,5%	100%
	No	34,1%	38,6%	27,3%	100%
<b>Total</b>		<b>27,2%</b>	<b>41,4%</b>	<b>31,4%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

Por otra parte, conviene hacer una mención especial al empadronamiento en cadena, es decir, aquella situación en que una persona que se inscribe en el padrón autoriza el empadronamiento de una segunda, que, a su vez, autoriza a otra, y así sucesivamente. El 82,9% de los municipios encuestados no aplican ningún mecanismo para evitar los empadronamientos en cadena, a pesar de que este hecho también puede ser explicado porque los ayuntamientos han tomado otras medidas que lo evitan, como la limitación según la capacidad de la

vivienda o según el número de personas que pueden vivir en ella. En cuanto al 17,1% de los municipios que toman medidas para evitar el empadronamiento en cadena, los criterios utilizados son la capacidad de la vivienda (50%), la presentación del titular del contrato de alquiler o del propietario en las dependencias municipales (25%) o el criterio del propietario (8,3%). Otros ayuntamientos realizan inspecciones o envían a los servicios sociales para que se emita un informe de la situación real de aquella vivienda (16,7%).

**Tabla 19. Medidas aplicadas ante el empadronamiento en cadena**

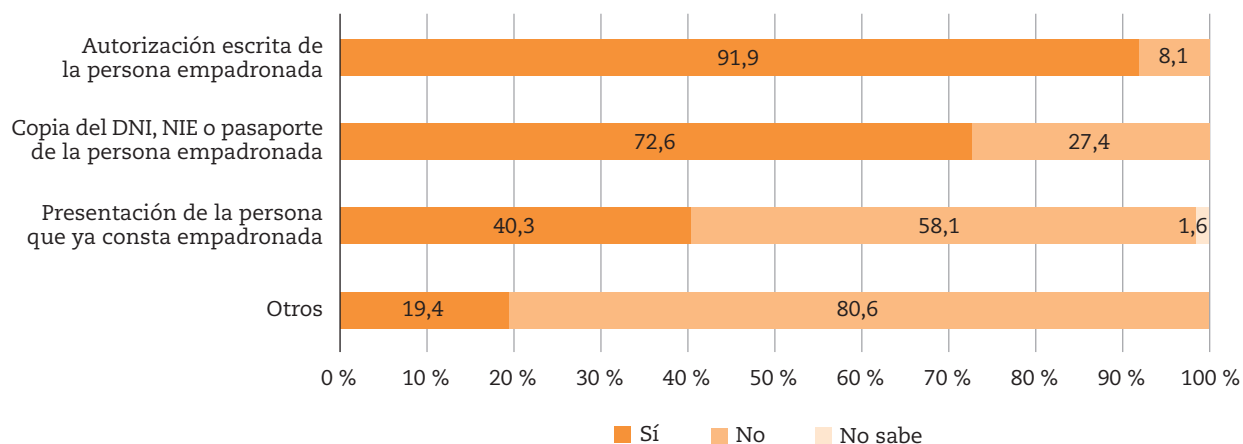
	Frecuencia	Porcentaje
Presentación del titular del contrato en alquiler o del propietario cuando se realiza el empadronamiento (para su conocimiento)	3	25
Por inspección municipal	2	16,7
Por criterio del propietario	1	8,3
Por capacidad de la vivienda	6	50
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

La última limitación previa al empadronamiento por razón de sobreocupación es la exigencia de documentación complementaria en el momento de la inscripción. Si se trata de una persona que no tiene vínculos familiares con el actual o los actuales ocupantes, el 88,6% de los municipios solicitan documentación adicional. De este 88,6%, cerca del

92% suele solicitar una autorización escrita de la persona empadronada; el 72,6% pide copia del DNI, NIE o pasaporte de la persona empadronada (o, en algunos casos, el documento original); el 40,3% solicita la presentación de la persona que ya consta empadronada; y finalmente, el 19,4% solicita otros documentos.

**Gráfico 7. Documentos adicionales para empadronar a una persona en una vivienda ocupada cuando no hay vínculos familiares**

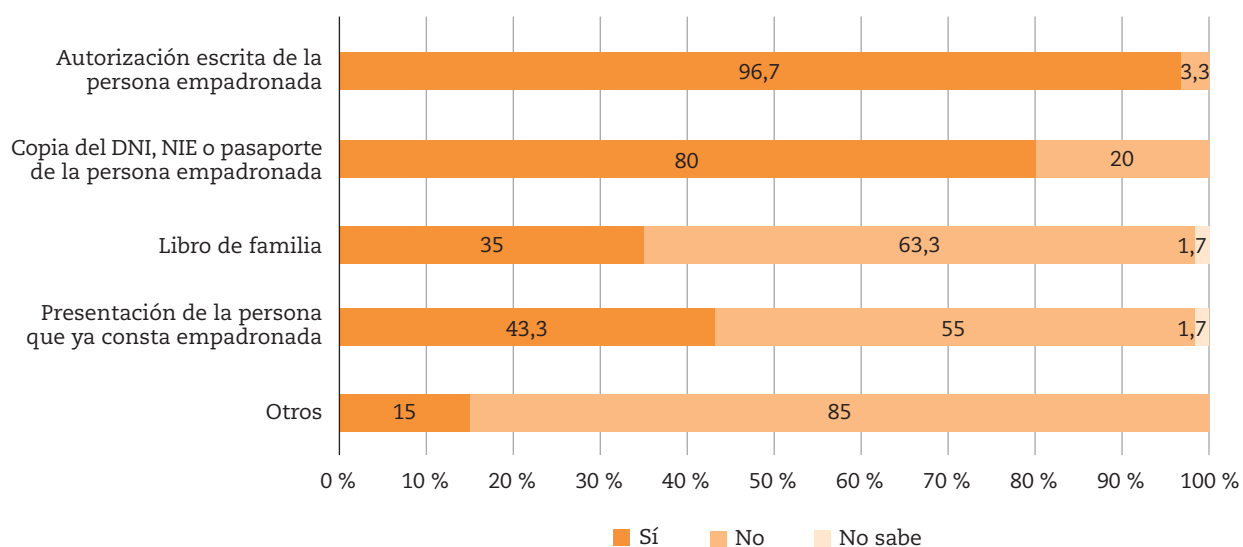


Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

En lo concerniente al empadronamiento en viviendas ocupadas cuando existen vínculos familiares, un 85,7% de los municipios solicitan algún tipo de documento adicional. Entre éstos, el 96,7% de los municipios encuestados solicitan la autorización

escrita de la persona empadronada, seguido de la copia del DNI, NIE o pasaporte (80%) y de la presentación de la persona que ya consta empadronada (43,3%); en menor medida se requiere el libro de familia (35%) y otros documentos (15%).

**Gráfico 8. Documentos adicionales para empadronar a una persona en una vivienda ocupada cuando hay vínculos familiares**



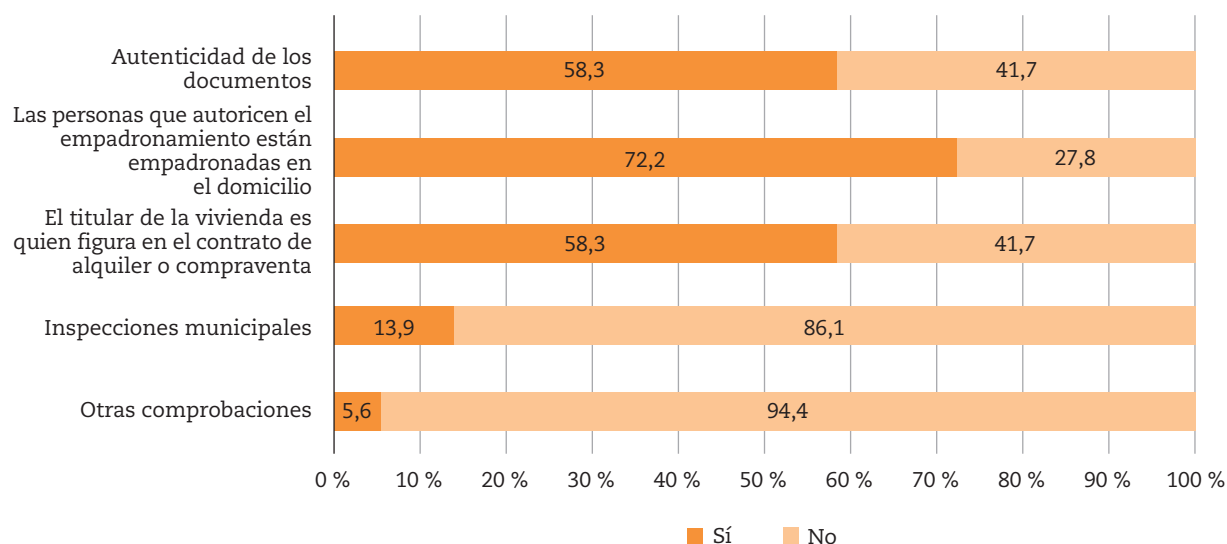
Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer



Por otra parte, conviene señalar que aproximadamente la mitad de los municipios encuestados (51,4%) realiza algún tipo de comprobación especial para empadronar a una persona en una vivienda ya ocupada: el 72,2% comprueba que las personas que autorizan el empadronamiento se encuentren a la vez empadronadas en la vivienda;

el 58,3% verifica la autenticidad de los documentos y el mismo porcentaje de municipios se asegura de que el titular de la vivienda sea quien figure en contrato de alquiler o de compraventa (58,3%); en cambio, sólo un 13,9% de los municipios de la muestra realizan comprobaciones presenciales, es decir, inspecciones municipales.

**Gráfico 9. Tipo de comprobaciones especiales para empadronar a una persona en una vivienda**



Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

## 2.2. Medidas posteriores a la inscripción en el padrón

En cuanto a la medida de inspeccionar la vivienda para comprobar los casos de sobreocupación detectados a través del padrón municipal, el 22,9% de los municipios encuestados lo comunican a sus servicios de inspección si detectan en el padrón una vivienda sobreocupada y el 21,4% de los encuestados realizan inspecciones para detectar viviendas sobreocupadas.

Por otra parte, hay que señalar que los municipios donde se realizan más inspecciones para detectar viviendas sobreocupadas son aquéllos que tienen más inmigrantes. Así, en el 53,3% de los municipios que realizan las inspecciones, los extranjeros representan más del 10% de la población total. Además, los resultados obtenidos de la encuesta muestran que el 66,7% de las inspecciones se realizan mayoritariamente en aquellos municipios de la muestra donde el colectivo de recién llegados ha crecido más en el periodo 2000-2004 (superior al 5%) y, en cambio, son menos frecuentes en los que tienen un crecimiento inferior (33,3%).

**Tabla 20. Comunicación a los servicios de inspección de la detección de viviendas sobreocupadas**

	Frecuencia	Porcentaje
Sí	16	22,9
No	54	77,1
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

**Tabla 21. Inspecciones para detectar sobreocupación de viviendas según el porcentaje de inmigración**

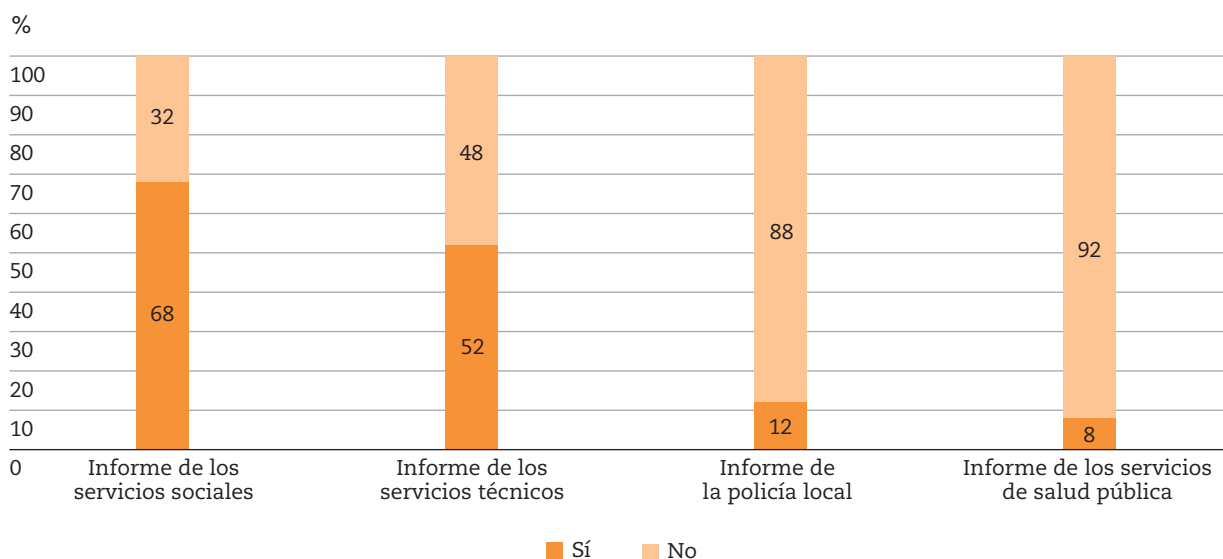
	Grupos inmigración 2004			Total
	Inmigración inferior 5%	Inmigración entre 5% y 10%	Inmigración superior 10%	
Inspecciones para detectar sobreocupación de viviendas	Sí	20%	26,7%	53,3%
	No	29,1%	45,5%	25,5%
<b>Total</b>		<b>27,1%</b>	<b>41,4%</b>	<b>31,4%</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

En cuanto a las actuaciones que estos municipios llevan a cabo en caso de sospechar que el domicilio donde afirman vivir los ciudadanos que se empadronan no cumple las condiciones de seguridad y de salubridad exigidas legalmente, el 62,9% de los municipios no realizan ningún tipo de actuación, un 35,7% suele solicitar un informe a

diferentes servicios municipales y un 1,4% no se ha encontrado en este supuesto. De los municipios que solicitan informe, un 68% lo hace a servicios sociales, seguido de un 52% que lo solicita a los servicios técnicos, un 12%, a la policía local y un 8%, a los servicios de salud pública.

**Gráfico 10. Servicios a los que se solicita el informe sobre salubridad y seguridad cuando existen sospechas de que la vivienda no cumple la normativa**

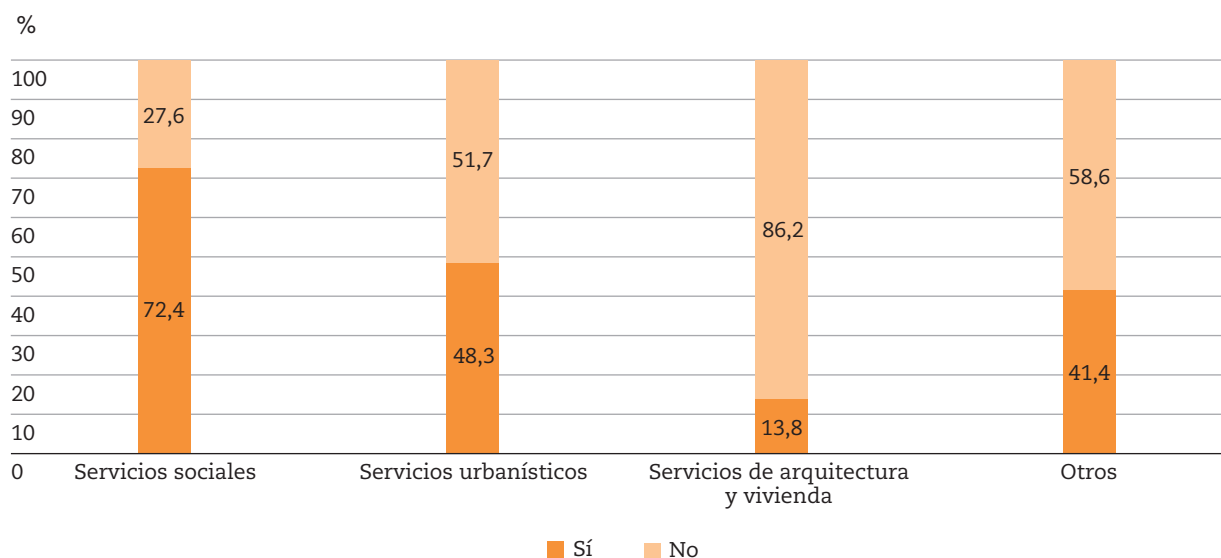


Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

En relación con la coordinación del servicio del padrón con otros servicios administrativos cuando se detectan situaciones de infravivienda, los resultados de la encuesta muestra que en el 41,4% de los municipios encuestados están coordinados con otros servicios; la mayoría, con los servicios socia-

les (72,4%), seguidos de los servicios urbanísticos (48,3%) y, en menor medida, los servicios de arquitectura y vivienda del ayuntamiento (13,8%); o también con otros servicios como la atención y acogida de inmigrantes o la policía local (41,4%).

**Gráfico 11. Departamentos municipales con los que el departamento del padrón está coordinado**



Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

Finalmente, y en cuanto a la baja de oficio de la inscripción padronal en casos de sobreocupación, es preciso recordar que la legislación vigente no establece el número de habitantes como un requisito que permita denegar la inscripción en el padrón municipal. Aun así, el 25,7% de los municipios se remiten a la figura de la retirada o la baja de oficio de las inscripciones padronales, muchas veces debidas a la movilidad de los inmigrantes

que se marchan al extranjero sin darse de baja en el padrón municipal. La retirada o la baja de oficio de las inscripciones padronales por sobreocupación se realiza mayoritariamente en los municipios donde en el año 2004 más del 10% de la población empadronada era extranjera; un 61,1% de los municipios con crecimientos más elevados de extranjeros también recurren a esta técnica.

**Tabla 22. Revisión de oficio de las inscripciones de las personas empadronadas en viviendas sobreocupadas detectadas según el porcentaje de crecimiento de la inmigración**

		Grupos de crecimiento		Total
		Crecimiento inmigración inferior 5%	Crecimiento inmigración superior 5%	
Revisión de oficio de las inscripciones de personas empadronadas en viviendas sobreocupadas	Sí	38,9%	61,1%	100%
	No	52,6%	47,4%	100%
<b>Total</b>		<b>45,9%</b>	<b>54,1%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

## IV. LA BAJA Y LA RENOVACIÓN DE LA INSCRIPCIÓN DE EXTRANJEROS EN EL PADRÓN MUNICIPAL

### 1. INTRODUCCIÓN

La legislación de régimen local ha procurado conseguir una correcta conformación del padrón municipal y por este motivo ha dotado a los ayuntamientos de una serie de facultades y de potestades administrativas orientadas al control de la veracidad de los datos padronales y a legitimar su modificación a fin de adecuarlas a la realidad. Estas potestades, bajo el nombre de *potestad genérica de policía padronal*, son las que legitiman a la Administración para llevar a cabo todas las actuaciones que considere necesarias para mantener actualizados los correspondientes padrones de habitantes, de manera que los datos que contengan concuerden con la realidad.

Esta potestad genérica de policía padronal habilita a la Administración local para efectuar la comprobación de la residencia habitual de quienes constan empadronados en el término municipal y viceversa, es decir, que los residentes en la demarcación municipal estén efectivamente empadronados, y faculta al ayuntamiento, consecuentemente, para que acuerde la baja o el alta de oficio del padrón, según los casos.

En esta línea, la Ley Orgánica 14/2003 reformó la Ley de Bases de Régimen Local, en el sentido de limitar la vigencia de la inscripción padronal a la subsistencia del hecho que la motivó y en la exigencia de su renovación cada dos años, cuando se trate de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente. La no renovación de la inscripción será motivo para acordar la caducidad de la inscripción, que podrá ser declarada sin dar audiencia previa al interesado.

En este capítulo analizaremos cómo se han empleado estas facultades municipales en relación con los extranjeros empadronados, tanto en cuanto al número y los motivos de las bajas como en cuanto a las bajas de oficio en caso de expulsión o a la renovación del empadronamiento de los extranjeros que no tienen autorización de residencia permanente.

### 2. ANÁLISIS DEL RESULTADO DE LAS ENCUESTAS

#### 2.1. Número y motivo de las bajas padronales en función de la nacionalidad

En los 70 municipios encuestados, las bajas son más numerosas entre ciudadanos españoles que entre ciudadanos extranjeros. Así, en un 70% de los municipios son más abundantes las bajas de españoles, frente al 27,1% en que son más habituales las bajas de extranjeros.

**Tabla 23. Ciudadanía que predomina en las declaraciones de las bajas padronales**

	Frecuencia	Porcentaje
Españoles	49	70
Extranjeros no comunitarios	19	27,1
NS/NC	2	2,9
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

En cuanto a las bajas de ciudadanos extranjeros, la encuesta muestra un claro predominio de las bajas que están motivadas por un cambio del municipio de residencia habitual del residente, pero sin que ello suponga un abandono del país. La práctica totalidad de los ayuntamientos encuestados manifiesta esta tendencia, mientras que sólo el 2,9% indica que la razón de la baja es la marcha del extranjero a otro país.

**Tabla 24. Motivos más frecuentes de bajas de extranjeros**

	Frecuencia	Porcentaje
Cambio de residencia a otro municipio	65	92,9
Cambio de residencia a otro país	2	2,9
Otros	3	4,3
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

## 2.2. Bajas de oficio por acuerdo de expulsión del extranjero

La encuesta pone de manifiesto que el 64,3% de los municipios consultados inician el correspondiente procedimiento de baja de oficio cuando tienen conocimiento de que se ha acordado la expulsión del territorio español de un extranjero.

**Tabla 25. Baja del padrón en caso de orden de expulsión**

	Frecuencia	Porcentaje
Sí	45	64,3
No	17	24,3
NS/NC	8	11,4
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

La encuesta plantea la cuestión de saber cuál es la documentación que admite el ayuntamiento en el supuesto de que proceda a dar de baja a un extranjero cuya expulsión del territorio español le ha sido comunicada por el Instituto Nacional de Estadística, y el extranjero, en cambio, se presente en las dependencias administrativas municipales alegando que nunca ha sido expulsado. El 51,4% de municipios no saben cuáles son las pruebas que admiten al extranjero; el 24,3% indica que procede directamente a dar de alta de nuevo al extranjero en su padrón; y el 18,6% acepta otros documentos oficiales o elementos de prueba, como la comparecencia firmada por el interesado, contrato de trabajo o resoluciones judiciales favorables al extranjero. Así pues, el 5,7% no acepta ningún elemento de prueba y, por lo tanto, procede a acordar la baja del extranjero, pese a estar presente en las dependencias del ayuntamiento y alegar su voluntad de seguir residiendo en el municipio.

**Tabla 26. Documentación aceptada a los extranjeros en caso de expulsión**

	Frecuencia	Porcentaje
Nueva alta	17	24,3
No se acepta ninguna alegación	4	5,7
Otros documentos oficiales o elementos de prueba	13	18,6
No sabe	36	51,4
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

## 2.3. Forma en que los municipios tramitan las bajas de oficio de los extranjeros

Casi tres cuartas partes de los ayuntamientos encuestados cursan denuncias de falta de residencia habitual, mientras que un 27,1% no lo hace.

**Tabla 27. Tramitación de bajas de oficio solicitadas por terceras personas**

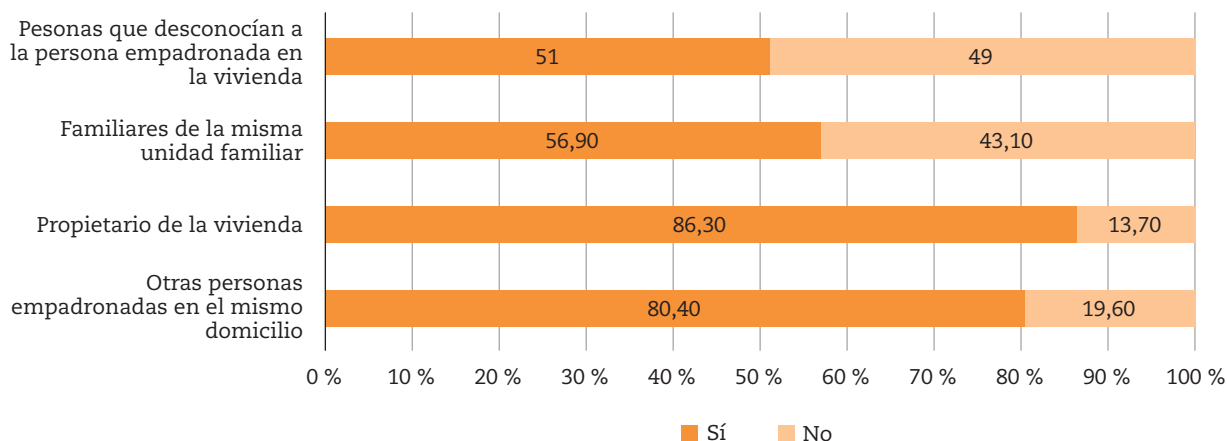
	Frecuencia	Porcentaje
Sí	51	72,9
No	19	27,1
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

Las denuncias formuladas por otros empadronados en el mismo domicilio y por los propietarios de la vivienda son habitualmente el origen de la baja de oficio. Así, del total de municipios que reconocen dar curso a las denuncias de falta de residencia habitual, el 80,4% declara atender estas denuncias si están planteadas por otros empadronados en el mismo domicilio, y un 86,3% las acepta si proceden del propietario de la vivienda.

Por el contrario, se observa un menor grado de credibilidad en relación con las denuncias presentadas por familiares de la misma unidad familiar del afectado (un 56,9% las acepta) o por personas que quieren empadronarse en la misma dirección y que declaran desconocer cuántas personas están empadronadas (un 51,1% las acepta).

**Gráfico 12. Ciudadanos a los que se les aceptan las solicitudes de bajas de oficio de otras personas**



Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

En cuanto a las medidas de comprobación que llevan a cabo las administraciones locales para probar la inexistencia de la residencia habitual que conduzca al acuerdo de baja de oficio del padrón, se constata que la inmensa mayoría, un 87,1% de los municipios, lleva a cabo esta actividad probatoria.

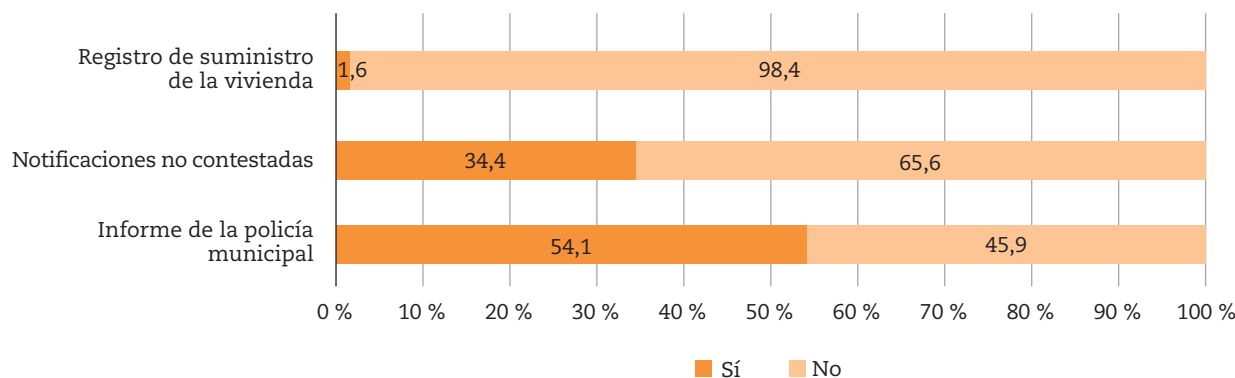
Se observa que los ayuntamientos que llevan a cabo estas comprobaciones otorgan un claro protagonismo a los informes policiales (el 54,1% de estos municipios recurren a este tipo de prueba), frente a otros mecanismos como por ejemplo las notificaciones al afectado que éste no haya respondido (utilizados por un 34,4% de los municipios). La comprobación de los consumos de suministros de agua, gas y electricidad en la dirección de empadronamiento es un elemento probatorio de utilización ciertamente marginal (sólo el 1,6% de los municipios).

**Tabla 28. Comprobación de la inexistencia de residencia habitual**

	Frecuencia	Porcentaje
Sí	61	87,1
No	7	10
NS/NC	2	2,9
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

**Gráfico 13. Tipo de pruebas utilizadas para dar de baja de oficio**



Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

#### **2.4. La renovación del empadronamiento de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente**

Tal y como se ha avanzado, la Ley Orgánica 14/2003 condiciona el mantenimiento del empadronamiento al deber de renovación periódica cada dos años. El transcurso de este plazo sin que el interesado haya manifestado su interés por renovarlo permitirá al ayuntamiento declarar la caducidad de la inscripción sin necesidad de recurrir al trámite de audiencia previa.

La Resolución de 28 de abril de 2005, del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre el procedimiento para acordar la caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente que no sean renovadas cada dos años, dispone que el INE comunicará a los respectivos ayuntamientos aquellos casos en que la inscripción caduca en tres meses, con indicación de esta fecha concreta. Una vez recibida la comunicación mencionada, la responsabilidad para llevar a cabo las actuaciones procedimentales pertinentes que, en su caso, acaban con el acuerdo de baja de oficio del padrón recaen de forma íntegra en la Administración municipal, la cual podrá efectuar, si quiere, un preaviso de la caducidad a estos extranjeros.

En relación con lo expuesto, la renovación periódica de la inscripción padronal de un extranjero puede justificarse por el hecho de mantener depurado el padrón dada la menor estabilidad en los asentamientos de estos ciudadanos. En cambio, lo que no queda tan justificado es la exclusión del trámite de audiencia, si bien a partir del redactado de la norma se configura como potestativo, porque una práctica administrativa que contribuiría a la adecuación del padrón a la realidad es aplicar sistemáticamente el citado trámite de audiencia.

La totalidad de los 70 municipios encuestados procede a realizar un preaviso con anterioridad a la adopción del acuerdo de declaración de caducidad y baja del empadronamiento. En el 58,6% de los municipios encuestados se advierte al interesado en el formulario de empadronamiento que en su caso su empadronamiento está sujeto a un plazo de caducidad de dos años, excepto renovación expresa por su parte u obtención de la autorización de residencia permanente en este periodo de tiempo.

En el 71,4% de los municipios, si una vez notificado el acuerdo de caducidad del empadronamiento se constata que el extranjero mantiene su residencia habitual en el municipio, su "reingreso" en el padrón se reconduce al régimen de las nuevas altas a petición del interesado. Por otra parte, el 77,1% de los municipios encuestados reconocen que no consideran las solicitudes de certificaciones padronales como una renovación implícita de la inscripción padronal.

## V. ACCESO Y CESIÓN DE LOS DATOS DEL PADRÓN

### 1. INTRODUCCIÓN

Los datos incorporados al padrón municipal están protegidos por el derecho fundamental a la intimidad recogido en artículo 18 de la Constitución Española y por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), puesto que el padrón constituye un fichero de datos de titularidad pública. La exigencia de mantener la confidencialidad de los datos del padrón se plantea desde dos perspectivas fundamentales: la primera, en atención a la primacía del derecho fundamental a la intimidad, protegido explícitamente en el artículo 18.4 de la Constitución, y la segunda, porque constituye un instrumento que dispone la entidad local para incentivar la inscripción de la población real del municipio.

Junto con estas previsiones, la Ley Orgánica 14/2003 introdujo diversas modificaciones en la regulación del padrón municipal contenidas en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, entre las que destaca la nueva redacción que dio al artículo 16.3 y la incorporación de la disposición adicional séptima, que se titula precisamente “Acceso a los datos del padrón”.

El vigente artículo 16.3 de la Ley de Bases dispone que “los datos del padrón municipal se cederán a otras administraciones públicas que los soliciten sin consentimiento previo del afectado sólo cuando sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos para los cuales la residencia o el domicilio sean datos relevantes.” La aprobación de esta previsión normativa provocó la intervención de la Agencia Española de Protección de Datos, como por ejemplo la que definía la expresión “datos del padrón municipal” a la nueva redacción del mencionado artículo 16.3 de la Ley. En este sentido, la Agencia manifestó que se refiere a los datos que en sentido propio sirven para atender la finalidad a la que se destina el padrón municipal: la determinación del domicilio o residencia habitual de los ciudadanos, la atribución de la condición de vecino, la determinación de la población del municipio y la acreditación de la residencia y domicilio.

Por ello señaló que cualquier cesión de los datos del padrón debe fundamentarse en la necesidad, por parte de la administración cesionaria en el ejercicio de sus competencias, de conocer el dato relativo al domicilio de la persona afectada, ya que del artículo 4.2 de la LOPD se deriva la imposibilidad del tratamiento de los datos para finalidades diferentes a las que motivaron su obtención, salvo que así lo consienta o lo prescriba la ley.

Por su parte, la disposición adicional séptima de la Ley de Bases prevé que, para la exclusiva finalidad del ejercicio de las competencias establecidas en la Ley de Extranjería sobre control y permanencia de extranjeros en España, la Dirección General de la Policía accederá a los datos de los extranjeros existentes en los padrones municipales, preferentemente por vía telemática; también se determina que “a fin de asegurar el estricto cumplimiento de la legislación de protección de datos de carácter personal, los accesos se realizarán con las máximas medidas de seguridad. A tal fin, quedará constancia en la Dirección General de la Policía de cada acceso, la identificación de usuario, fecha y hora en que se realizó, así como de los datos consultados”. La aprobación de esta disposición mereció críticas de diversa índole. En primer lugar, se denunciaron los efectos disuasivos que se considera que puede comportar esta habilitación legal: el extranjero en situación irregular puede tener miedo a inscribirse en el padrón municipal si sabe que no tiene un control sobre sus datos y que estos datos pueden ser utilizados por la policía para detectar su eventual presencia irregular y abrir el correspondiente procedimiento administrativo sancionador de expulsión. Este efecto disuasorio tendría como consecuencia, además, la falta de acceso a derechos como la salud.

En segundo lugar, se ha cuestionado la constitucionalidad de esta disposición adicional al denunciarse la inconcreción de la finalidad perseguida con la comunicación de datos, como también por la falta de certeza y previsibilidad de los casos en que sea factible, por ley, la limitación del derecho, hecho que provoca que la habilitación que contiene se considere excesivamente genérica. Concreta-



mente, parte de la doctrina aprecia que las medidas de acceso al padrón no superan la prueba de proporcionalidad en sus aspectos de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto. De hecho, este precepto legal ha sido objeto de impugnación por un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Parlamento vasco, pendiente aún de resolución, y la polémica sobre esta disposición también ha llegado a los municipios. En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC) ha anulado los acuerdos que tomaron los ayuntamientos de Argenton y de Oristà en los que se invoca la autonomía local para rechazar “cualquier petición de cesión de datos del padrón municipal con finalidades policiales al Ministerio del Interior del Estado español”. El Tribunal consideró que la autonomía local no queda afectada por el hecho que la Ley establezca una obligación de colaboración entre administraciones públicas y que, además, la cesión tiene una serie de límites legales que, junto con la previsión que el acceso se realice con las máximas medidas de seguridad, permiten la cesión de datos. Esta doctrina se reitera en la Sentencia del TSJC de 19 de diciembre de 2006, que anula un acuerdo del pleno del Ayuntamiento de Girona con un contenido similar al de los ayuntamientos de Argenton y Oristà.

A partir de esta delicada situación jurídica, analizaremos acto seguido las pautas de comportamiento de los ayuntamientos en el acceso y la cesión de los datos del padrón ante la solicitud que han realizado, hasta ahora, el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil y los Mossos d’Esquadra o la policía local.

## 2. ANÁLISIS DE LOS DATOS ESTADÍSTICOS

### 2.1. Formato del acceso

Todos los municipios encuestados afirman que la policía tiene acceso a los datos de su padrón municipal, ya que la legislación vigente obliga a cederlos. En la práctica totalidad de los casos, el acceso del Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil y los Mossos d’Esquadra se da mediante solicitud previa, puesto que se trata de cuerpos policiales que dependen de otras administraciones públicas. En cambio, aumenta el acceso directo cuando se trata de la policía municipal (47,1%), acceso directo justificado con el razonamiento de que no se está

ante un supuesto de cesión de datos, al no tratarse de un “tercero”, sino de parte de la misma administración que tiene personalidad jurídica única.

El resto de los cuerpos policiales no pueden acceder directamente a los datos del padrón y lo hacen previa solicitud a la oficina de empadronamiento o bien a través de la policía local, la cual dispone de acceso directo a los datos. Consecuencia de esta última vía, el acceso al padrón a través de la policía local, los responsables del padrón no saben con certeza cuál es el acceso real que tienen la policía autonómica y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, ya que no ejercen un control directo sobre el uso de los datos.

**Tabla 29. Acceso directo de la policía local a los datos del padrón**

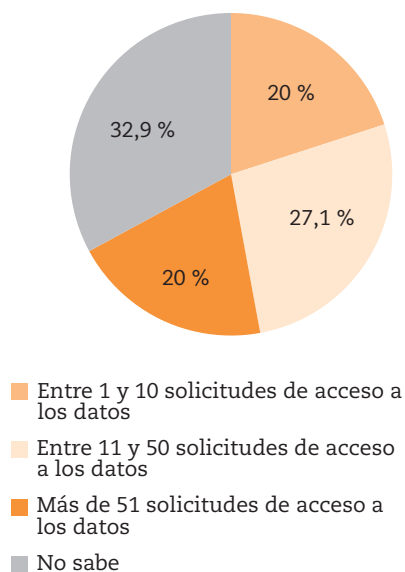
	Frecuencia	Porcentaje
Sí	33	47,1
No	36	51,4
No procede	1	1,4
Total	70	100

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

### 2.2. Número de solicitudes de acceso a los datos por parte de la policía

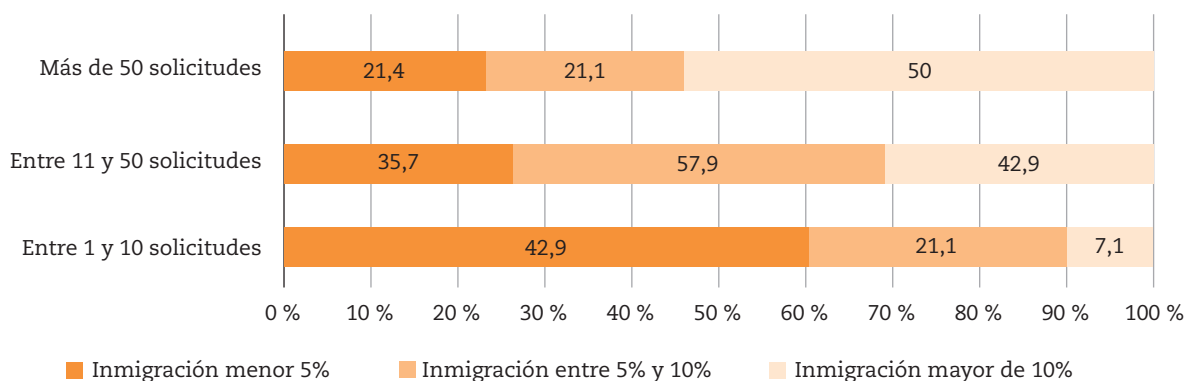
Aun siendo conscientes de la diferencia de habitantes de los diferentes municipios encuestados, merece la pena analizar en números absolutos las solicitudes de acceso a los datos padronales de la policía y dejar para más adelante el porcentaje de solicitudes por número de habitantes. Un 27,1% de los municipios recibieron en el año 2005 entre 11 y 50 solicitudes, un 20% recibió entre 1 y 10 solicitudes y el mismo porcentaje recibió más de 50 solicitudes. Hay un grupo importante de municipios, que representa el 32,9% de la muestra, que no tienen conocimiento de las veces que la policía ha accedido a la información; eso se explica principalmente por dos motivos: en primer lugar, en algunas localidades la persona que respondió la entrevista no era la responsable de atender las solicitudes de los cuerpos de seguridad y, por lo tanto, no podía cuantificarlas; en segundo lugar, y como ya hemos anunciado, en algunos casos, los otros cuerpos de seguridad solicitan los datos directamente a la policía local si ésta puede acceder directamente a los datos del padrón.

**Gráfico 14. Número de solicitudes de la policía a los datos del padrón**



En cuanto a los municipios de la muestra donde la policía realiza consultas de los datos del padrón, en el 42,9% de los casos en que se realizaron menos consultas en el año 2004 (entre 1 y 10 consultas), los municipios tenían menos de un 5% de extranjeros empadronados. En cambio, en el 57,9% de los casos en que la policía efectuó entre 11 y 50 solicitudes, las localidades tenían empadronados entre un 5% y un 10% de inmigrantes. En último lugar, en el 50% de los casos en que la policía realizó más de 50 solicitudes de consulta de los datos, los recién llegados representaban más del 10% del total de población empadronada. De todo ello, podemos concluir que en los municipios con mayor inmigración es donde se produce el mayor número de solicitudes policiales.

**Gráfico 15. Número de solicitudes de la policía para el acceso a los datos del padrón según el porcentaje de extranjeros empadronados**

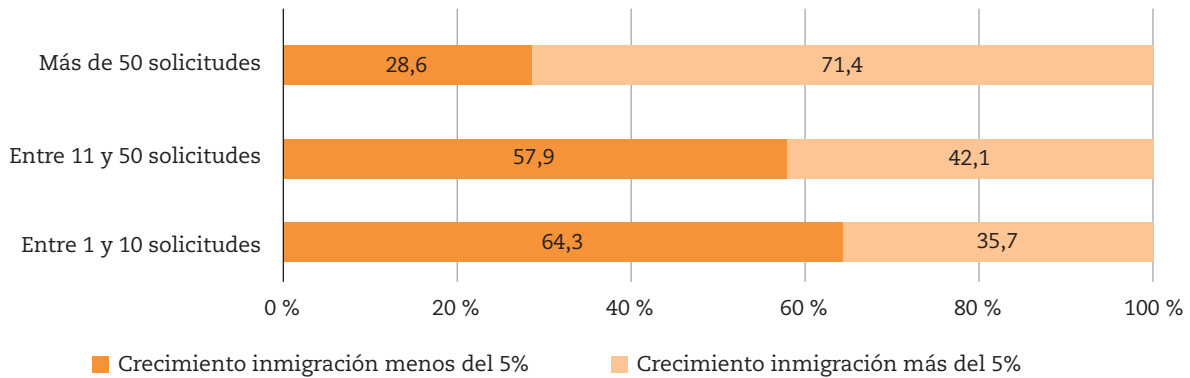


Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

En un 71,4% de los municipios donde en el año 2004 la policía realizó más de 50 solicitudes de acceso a los datos del padrón, el colectivo de extranjeros creció significativamente en el periodo 2000-2004. En cambio, en los municipios donde la policía realizó menos consultas de los datos del

padrón, el colectivo de extranjeros creció menos de un 5% en el periodo 2000-2004. Ello implica que las localidades donde se realizan más consultas son los municipios con un mayor crecimiento de la inmigración.

**Gráfico 16. Acceso de la policía a los datos del padrón según el crecimiento de los extranjeros empadronados**



Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

Una vez analizadas las solicitudes de acceso al padrón en números absolutos, analizaremos el número de solicitudes de acceso recibidas por los ayuntamientos en relación con el número de habitantes que tiene cada municipio. Para estandarizar esta información y poder compararla entre los municipios estudiados, se ha creado un índice del número de veces que la policía ha accedido al padrón por cada 1.000 habitantes.

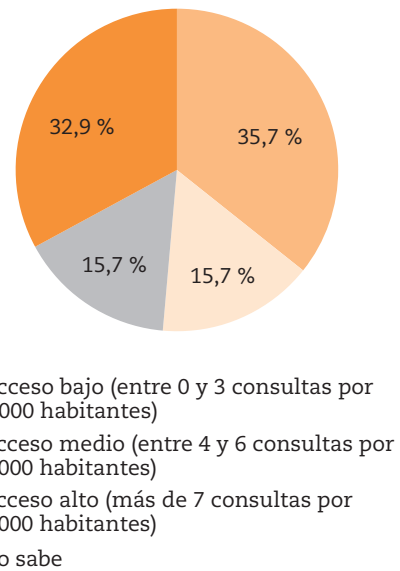
A pesar de que los resultados son bastante dispares entre unos municipios y otros, el promedio de consultas realizadas es de 1,8 consultas por cada 1.000 habitantes. El mínimo de veces que se ha accedido es 0 y el máximo 14,7%. Cabe destacar que el mínimo es 0 porque, a pesar de que en la totalidad de los municipios encuestados la policía ha accedido alguna vez a los datos del padrón, hay municipios muy grandes donde la policía ha accedido esporádicamente a los datos y, por lo tanto, el índice resultante es prácticamente nulo.

A partir de este cálculo, hemos creado tres categorías de municipios en función de las veces que la policía ha accedido a los datos del padrón por cada 1.000 habitantes, que son las siguientes: municipios con acceso bajo de la policía al padrón (entre 0 y 3 consultas por cada 1.000 habitantes), medio (más de 3 y menos de 7 consultas por cada 1.000 habitantes) y alto (7 o más consultas de la policía por cada 1.000 habitantes).

En el 35,7% de los municipios de la muestra, la policía tiene un acceso bajo a los datos del padrón, mientras que en el 15,7% tiene un acceso medio y el mismo porcentaje tiene un acceso alto. Aun así, es preciso decir que es significativo que un elevado número de los municipios de la muestra desconozcan las veces que la policía ha accedido a la información (el 32,9%); esto es porque a través del acceso directo de la policía local al padrón los

demás cuerpos policiales pueden tener acceso. Por lo tanto, si bien aparentemente puede parecer que mayoritariamente hay un acceso bajo, esta indefinición dificulta conocer cuál es el acceso real que se produce, que puede resultar mayor de lo que muestran los datos.

**Gráfico 17. Frecuencia del acceso de la policía a los datos del padrón**



Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

**2.3. El alcance de los datos consultados y la acreditación de motivación por el acceso al padrón**

La mayor parte de los municipios solicitan al cuerpo de policía que quiere consultar los datos del padrón una acreditación de la motivación del acceso.

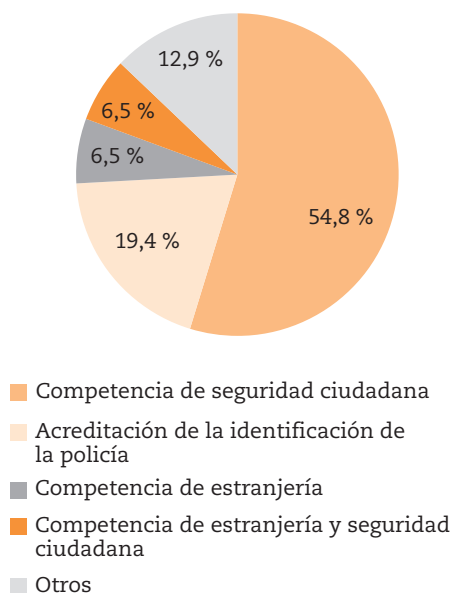
En cuanto a la motivación que justifica el acceso, si bien la habilitación prevista en la Ley 14/2003 está pensada para la exclusiva finalidad del ejercicio de las competencias establecidas en la Ley de Extranjería, sólo el 6,5% de las solicitudes de acceso acreditan que se trata del ejercicio de competencias en materia de inmigración: mayoritariamente (54,8%) las fuerzas policiales acreditan que su intervención es para prevenir un peligro, o sea, que se basan en la habilitación existente en el artículo 22.2 de la Ley Orgánica de Protección de Datos. En un 6,5% de los municipios, la policía acredita conjuntamente que se basa, a la vez, en competencias en materia de extranjería y de seguridad ciudadana. Finalmente, en algunos municipios de la muestra (19,4%) sólo solicitan que la policía se identifique como tal para tener acceso al padrón.

Por otra parte, el 71,4% de los municipios de la muestra permiten que la policía acceda a todos los datos del padrón, mientras que el 28,6% pone alguna restricción.

En cuanto a los datos que se permite consultar, están el nombre y apellidos (99,5%), la fecha de nacimiento (87,1%), el sexo (84,3%), la convivencia (78,6%) y, en menor grado, otro tipo de datos (11,4%). Entre estos otros datos están, a modo de ejemplo, la nueva población de residencia, el número de identificación, los vínculos familiares y el resto de datos disponibles.

Como conclusión, observamos que la policía no accede de la misma forma a todos los padrones municipales, puesto que los requisitos para el acceso y los datos que se permite consultar son diferentes de un municipio a otro.

**Gráfico 18. Tipos de motivación para el acceso a los datos del padrón**



Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

Se distinguen tres tipologías de municipios: en primer lugar, un pequeño grupo formado por 8 municipios, que representa un 11,4% del total, en los que se puede acceder con mayor facilidad a los datos del padrón, ya que no solicitan motivación alguna para consultar el registro y, además, permiten que todos los datos sean consultados. En segundo lugar, 42 municipios (60%) solicitan a la policía una motivación para acceder a los datos y permiten la consulta de todos los datos del registro. En tercer lugar, hay 20 poblaciones (29%) que se muestran más protectoras, puesto que solicitan una motivación para permitir el acceso al padrón y, además, sólo permiten la consulta de algunos datos.

**Tabla 31. Tipo de acceso a los datos del padrón según el alcance de los datos consultados y la motivación de la policía para acceder**

		Restricción de los datos a los que tiene acceso la policía		Total
		Sí	No	
Acreditación de motivación para el acceso de los datos del padrón	Sí	20	42	62
	No	0	8	8
<b>Total</b>		<b>42</b>	<b>28</b>	<b>70</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer



## VI. ARRAIGO Y REAGRUPAMIENTO FAMILIAR

### 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente capítulo es ofrecer una visión sobre el proceso de asunción, por parte de los municipios de Cataluña, de las nuevas atribuciones administrativas en relación con el reagrupamiento familiar y el arraigo social de extranjeros que les ha asignado el Reglamento de Extranjería en los artículos 42.2 en cuanto al reagrupamiento, y 45.2 y 46.2 en lo concerniente al arraigo social.

En el procedimiento para el reagrupamiento familiar, el ayuntamiento del lugar de residencia del reagrupante tiene que expedir un informe que acredite la disponibilidad de una vivienda adecuada para atender a sus necesidades y las de su familia.

En cuanto al arraigo por integración social, es preciso demostrar una estancia en España de un mínimo de tres años, una oferta de trabajo que reúna determinadas condiciones y un informe sobre el grado de integración social del extranjero emitido por el ayuntamiento donde esta persona tenga su domicilio habitual. El hecho de que sea la Administración municipal la competente para emitir este informe se debe muy probablemente a la circunstancia de que se trata de la Administración más próxima a los ciudadanos, que es la competente en materia de servicios sociales y que dispone de equipos de trabajadores sociales cualificados para valorar esta integración social, toda vez que es el ayuntamiento el que puede certificar el empadronamiento en el municipio y la residencia durante el periodo requerido. Este informe de arraigo deberá concretar el tiempo de estancia en territorio español, los conocimientos lingüísticos del extranjero y su inserción en las redes sociales de su entorno o en asociaciones o entidades similares, así como los vínculos que presenta con la propia Administración o con otros sujetos privados y el seguimiento de programas de inserción socio-laboral. Igualmente, en este mismo informe, el ayuntamiento tiene la facultad de solicitar a la Subdelegación del Gobierno la exención del requisito de la oferta de trabajo si se acredita contar con recursos suficientes.

A partir de este procedimiento, en este capítulo se hace un repaso de las cuestiones organizativas relativas a la emisión de los informes y al volumen de solicitudes y de certificaciones emitidas.

### 2. ANÁLISIS DEL RESULTADO DE LA ENCUESTA

#### 2.1. Informe de vivienda a efectos de reagrupación familiar

El informe sobre vivienda se inscribe en el marco de un procedimiento principal ante la Administración periférica del Estado por el que el reagrupante, un extranjero con permiso de residencia y empadronado en el municipio, solicita al Estado autorización para que sus familiares puedan entrar y residir con él en España a su cargo. En el marco de este procedimiento, el reagrupante tendrá que demostrar el cumplimiento de una serie de condiciones para reagrupar a la familia, siendo uno de los requisitos la demostración de que dispone de una vivienda adecuada para alojar a los familiares que quiere reagrupar.

El Reglamento de Extranjería establece que este requisito debe acreditarse mediante justificación documental consistente en un informe emitido por la corporación local del lugar de residencia del reagrupante que, en todo caso, deberá hacer referencia a los extremos siguientes: título que habilite para la ocupación de la vivienda, número de habitaciones, uso al que se destina cada una de las dependencias de la vivienda, número de personas que habitan en ella y condiciones de habitabilidad y de equipamiento.

En más de las tres cuartas partes de los municipios encuestados (78,6%), la oficina de empadronamiento no interviene en la realización del informe de vivienda a efectos de la reagrupación familiar, en el otro 12,9%, el departamento del padrón participa en alguna medida, mientras que en un 8,6% se encarga de la realización de todo el procedimiento.

**Tabla 32. Participación del departamento del padrón en la emisión del informe de disponibilidad de vivienda**

	Frecuencia	Porcentaje
Realiza el procedimiento completo	6	8,6
Participa en parte del procedimiento	9	12,9
No participa en el procedimiento	55	78,6
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Del total de los municipios en los que todo el informe de vivienda se encarga a las oficinas de empadronamiento, algunos son municipios pequeños (3 de los municipios tienen entre 5.000 y 10.000 habitantes), y otros son grandes o muy grandes (3 municipios tienen más de 30.000 habitantes).

El resto de municipios en los que la oficina de empadronamiento participa en la emisión del informe de vivienda se corresponden con municipios de dimensión media donde la oficina del padrón se encarga de tramitar el expediente, pero para la comprobación in situ de la habitabilidad de la vivienda se recurre al auxilio de otros departamentos o servicios técnicos (aparejador municipal) o generales (policía municipal).

En cada municipio la oficina de empadronamiento tiene un papel ligeramente diferente, pero en casi todos los casos como mínimo emite el certificado de convivencia y comprueba los datos sobre domicilio. En algunos municipios acaba aquí su participación; en otros asume también la redacción y emisión del informe de vivienda, una vez incorporados al expediente todos los documentos necesarios y realizados los trámites por parte del resto de servicios municipales.

## 2.2. Informe de arraigo social

### 2.2.1. Órgano encargado de la emisión del informe

Para la emisión del informe de arraigo los ayuntamientos han seguido alguna de las dos opciones siguientes para determinar el órgano municipal más apropiado. La primera opción es la atribución de esta facultad a un solo órgano o servicio municipal (el 92,9% de los ayuntamientos encuestados), y la segunda consiste en encargar su emisión a órganos o servicios municipales diferentes en función de criterios de especialización o experiencia, instituyendo un procedimiento interdepartamental (5,7%).

**Tabla 33. Modelos organizativos para la emisión del informe de arraigo social**

	Frecuencia	Porcentaje
Un solo órgano o servicio municipal	65	92,9
Procedimiento interdepartamental	4	5,7
No procede	1	1,4
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

La gran mayoría de municipios que centralizan en un órgano la emisión del informe han optado por asignar la elaboración del mismo a órganos o servicios preexistentes, mayoritariamente a los servicios sociales (74,3% de la encuesta); unos pocos municipios han optado por encargar este informe al departamento del padrón municipal (8,6% de la encuesta); y una minoría (10,0%) encarga esta labor a servicios municipales especializados en temas de inmigración (departamento de derechos civiles, cooperación e inmigración, oficinas o servicios de acogida, apoyo y asesoramiento de inmigrantes) o en otros aspectos técnicos (departamento de urbanismo).

**Tabla 34. Departamento encargado de la emisión del informe de arraigo social**

	Frecuencia	Porcentaje
Servicios sociales	52	74,3
Departamento del padrón municipal	6	8,6
Servicios municipales especializados	7	10
Procedimiento interdepartamental	4	5,7
No procede	1	1,4
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

### 2.2.2. Incorporación de los datos del padrón en los expedientes de arraigo social

Al margen del grupo minoritario de municipios en los que el departamento del padrón se encarga de tramitar todo el informe de arraigo (8,6% de los municipios encuestados), en la mayoría de municipios los datos del padrón se incorporan al expediente siguiendo alguna de las vías que se describen a continuación.

En la primera vía, los servicios municipales encargados del informe pueden incorporar los datos del padrón en el expediente mediante una consulta interna (48,4%), que puede ser de dos tipos. En primer lugar, a través de una consulta interna interdepartamental (42,2%) que realizan los servicios municipales entre sí (70,4% de este tipo de consultas) o la diputación, en aquellos casos en los que esta entidad gestiona el padrón (el 29,6% de las

consultas se realizan por esta vía). En segundo lugar, las aún minoritarias consultas internas directas (6,2%), consistentes en el acceso de los propios servicios municipales a la información contenida en la base de datos del padrón, en un acceso que puede ser mediato cuando sea necesaria la actuación interpuesta de la diputación en tanto que gestora del padrón, o ser directo e inmediato cuando los servicios sociales accedan por ellos mismos al padrón, situación esta más frecuente que la anterior.

En la segunda vía, muchos municipios optan por exigir al extranjero que aporte él mismo el volante o certificado de empadronamiento (45,3%), y se descargan de esta forma de un trámite en la sustanciación del expediente. Este elevado porcentaje demuestra que, pese a que el procedimiento de consulta interna parece menos costoso para el extranjero, los municipios con un mayor número de inmigración extracomunitaria y, por lo tanto, potencialmente receptores de más solicitudes, exigen al extranjero la obtención de un volante o certificado de empadronamiento.

**Tabla 35. Incorporación de los datos del padrón en los expedientes de arraigo**

	Frecuencia	Porcentaje
Consulta interna interdepartamental	27	42,2
Consulta directa de los datos del padrón	4	6,2
Obtención de los datos por parte del propio extranjero	29	45,3
No sabe/no contesta	4	6,3
<b>Total</b>	<b>64</b>	<b>100</b>

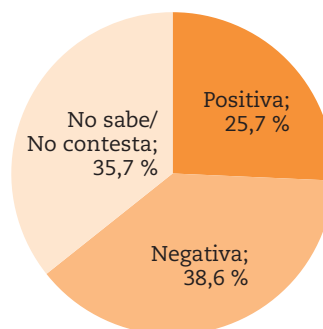
Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

**2.2.3. Contenido del informe de arraigo**

En relación con el contenido del informe de arraigo resulta de interés conocer el posicionamiento de los municipios sobre la posibilidad de recomendar la exención de la oferta laboral prevista en el artículo 46.2.c) del Reglamento de Extranjería. En primer lugar, cabe destacar el elevado grado de desconocimiento por parte de los responsables encuestados sobre la posibilidad de solicitar esta

exención (35,7%). En aquellos municipios donde los responsables conocen esta posibilidad, un 38,6% se manifiesta contrario a recomendar la exención y en el 25,7% de los municipios están abiertos a la posibilidad de utilizar esta facultad reglamentariamente atribuida al municipio cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen, siempre y cuando exista arraigo y estas personas, o bien no tengan posibilidad de aportar un contrato de trabajo pero dispongan de ingresos propios (pensionistas, trabajadores por cuenta propia en pequeñas actividades lucrativas como artistas de calle, artesanos, vendedores ambulantes, entre otros), o dependan de otras personas (menores, disminuidos, mayores de 65 años, personas mantenidas por su pareja), o presenten circunstancias personales muy especiales (unidades familiares en riesgo de ruptura, mujeres con hijos menores, personas no aptas para trabajar, etc.).

**Gráfico 20. Valoración por parte los responsables municipales de la posibilidad de proponer la exención de la oferta laboral en el informe de arraigo social**



Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

Se constata que los municipios con una inmigración abrumadoramente extracomunitaria (más del 90% de la población extranjera) conocen la existencia de esta posibilidad, mientras que los municipios con porcentajes superiores de ciudadanos comunitarios (15% o más de la población extranjera) tienden a desconocer la existencia de la posibilidad de recomendar la exención de permiso de trabajo.



**Tabla 36. Exención de la oferta de un contrato de trabajo en la concesión del permiso de residencia temporal por arraigo según el porcentaje de población extranjera extracomunitaria**

		Grupos inmigración UE				Total
		Inmigración UE inferior 5%	Inmigración UE entre 5 y 10%	Inmigración UE entre 10% y 15%	Inmigración UE superior 15%	
Exención de la oferta de un contrato de trabajo	Sí	7	3	6	2	18
	No	4	16	3	4	27
	No sabe	1	7		17	25
<b>Total</b>		<b>12</b>	<b>26</b>	<b>9</b>	<b>23</b>	<b>70</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

#### 2.2.4. Volumen de solicitudes de informe de arraigo social

Antes de abordar el tema del volumen de solicitudes recibidas por los ayuntamientos, conviene hacer dos precisiones previas. La primera es que en el año 2005 coincidieron en el tiempo dos mecanismos dirigidos a regularizar a los extranjeros en situación irregular que pudiesen acreditar una relación laboral mínimamente estable: por una parte, la regularización extraordinaria (“normalización”) de la disposición transitoria 3a del Reglamento de Extranjería, y por otra parte, las disposiciones sobre arraigo social del artículo 45 del citado Reglamento. Sin embargo, la primera establecía unos requisitos más flexibles, lo que provocó que los extranjeros se decantasen por el proceso de normalización, hecho que motivó que probablemente aquel año el número de extranjeros que solicitaron un informe de arraigo social fuese sensiblemente más reducido de lo habitual.

Una segunda precisión, a la vista de los datos suministrados por los ayuntamientos relativos al volumen de solicitudes de informe de arraigo social, es el elevado número de municipios en los que no se ha podido contestar por desconocimiento del órgano encuestado (20%). Este desconocimiento puede explicarse porque los responsables encuestados eran de la oficina de empadronamiento y en la inmensa mayoría de los casos no habían tenido participación activa en la realización del informe de arraigo y se limitaban, por lo tanto, a ser la fuente de los datos que consultaban otros servicios.

Con estas prevenciones, una primera tendencia que destaca en la observación de los datos sobre informes de arraigo suministrados por los ayuntamientos encuestados es que la mayoría de municipios (44,3%) tramitaron muy pocas solicitudes de informes, entre 1 y 10, como era lógico y de esperar en este año de transición. En lo concerniente al resto de datos: entre 11 y 50 solicitudes, 20%; entre 51 y 100, 4,3%; entre 101 y 250 solicitudes, 2,9%; y seis municipios (8,6%) afirmaban no haber recibido ninguna solicitud.

**Tabla 37. Número de solicitudes de informe de arraigo social**

	Frecuencia	Porcentaje
Ninguna solicitud	6	8,6
Entre 1 y 10 solicitudes	31	44,3
Entre 11 y 50 solicitudes	14	20
Entre 51 y 100 solicitudes	3	4,3
Entre 101 y 250 solicitudes	2	2,9
No sabe	14	20
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

Para analizar cuál es la incidencia del informe de arraigo en cada municipio, hemos procedido a crear un índice que mida cuál es la proporción de extranjeros extracomunitarios que han realizado una solicitud de informe de arraigo respecto al total de extranjeros extracomunitarios empadronados en cada localidad. El índice mide el número de solicitudes que ha recibido cada ayuntamiento por cada 1.000 extranjeros no comunitarios, y se ha obtenido a partir del cociente entre el número de solicitudes recibidas en cada ayuntamiento y el número de extranjeros no comunitarios multiplicado por 1.000. Los resultados obtenidos muestran que la frecuencia con que se solicitan los informes de arraigo social oscila entre 0 solicitudes y 157 solicitudes por cada 1.000 extranjeros extracomunitarios, lo que pone de relieve que la incidencia que ha tenido el informe de arraigo social en cada municipio varía mucho entre todas las localidades encuestadas. Los municipios donde el número de solicitudes por cada 1.000 extranjeros es mayor son municipios pequeños (menos de 10.000 habitantes), con porcentajes de población extranjera muy diferentes, porcentajes de crecimiento de la población extranjera del 2000 al 2004 entre el 5-10%, y un porcentaje de recién llegados en el 2004 relativamente bajo (menos del 15%).

**Tabla 38. Índice del número de solicitudes de informes de arraigo social por cada 1.000 extranjeros no comunitarios**

	Frecuencia	Porcentaje
Ninguna solicitud	6	10,7
Entre 1 y 10 solicitudes	24	42,9
Entre 11 y 20 solicitudes	6	10,7
Entre 21 y 50 solicitudes	15	26,8
Más de 50 solicitudes	5	8,9
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

### 2.2.5. Volumen de certificados positivos de informes de arraigo

En cuanto a los certificados positivos de informes de arraigo emitidos en el año 2005, un 11,4% de los municipios manifestaba no haber emitido ninguno en todo el año, un 42,9% de los municipios afirmaba haber adoptado menos de 10 informes, un 17,1% de los municipios reconocía haber emitido entre 11 y 50 informes, y sólo un 5,7% emitió entre 51 y 100 informes. El 22,9% desconocía el número de certificados emitidos, lo cual puede deberse de nuevo al hecho de que el servicio del padrón no siempre es parte activa en el expediente de arraigo social.

**Tabla 39. Número de certificaciones positivas de informes de arraigo social**

	Frecuencia	Porcentaje
Ninguna certificación	8	11,4
Entre 1 y 10 certificaciones	30	42,9
Entre 11 y 50 certificaciones	12	17,1
Entre 51 y 100 certificaciones	4	5,7
No sabe	16	22,9
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

En cuanto a los datos de la franja de municipios que emiten un número significativo de certificados (22,8%, entre 11 y 100 certificaciones), se constata que cuando se trata de población inmigrante recién llegada, los números de certificados de arraigo emitidos se reducen, puesto que la población recién llegada no cumple el requisito para beneficiarse del mecanismo de regularización por arraigo, esto es, los tres años de permanencia previa en el territorio. De igual forma que sucedía en el caso de las solicitudes de informe, estos municipios con mayor número de certificaciones tienden a acoger sobre todo a población extranjera extracomunitaria.

**Tabla 40. Número de certificaciones de informes de arraigo social según el porcentaje de población extranjera extracomunitaria**

		Grupos inmigración UE				Total
		Inmigración UE inferior 5%	Inmigración UE entre 5% y 10%	Inmigración UE entre 10% y 15%	Inmigración UE superior 15%	
Certificaciones de informes de arraigo social	Ninguna certificación	25	25	12,5	37,5	100
	Menos de 10 certificaciones anuales	13,3	36,7	13,3	36,7	100
	Entre 11 y 50 certificaciones anuales	23,1	61,5	15,4		100
	Entre 51 y 100 certificaciones anuales	50	25	25		100
	No sabe	6,7	26,7	6,7	60	100
<b>Total</b>		<b>17,1</b>	<b>37,1</b>	<b>12,9</b>	<b>32,9</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

Si partimos de una indexación de los datos sobre certificados similar a la realizada para las solicitudes, nuevamente los municipios con una proporción mayor de certificaciones (más de 50 certificados por 1.000 extranjeros no comunitarios) tienen poblaciones muy pequeñas (menos de 5.000 habitantes), poca población recién llegada y un peso relativo de la inmigración comunitaria.

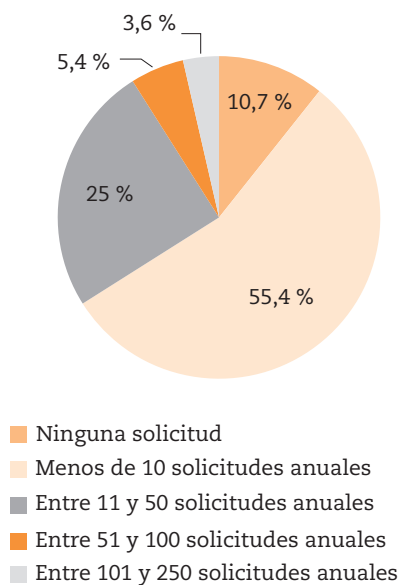
**Tabla 41. Índice del número de certificaciones de informes de arraigo social por cada 1.000 extranjeros no comunitarios**

	Frecuencia	Porcentaje
Ninguna certificación	8	14,5
Entre 1 y 10 certificaciones	24	43,6
Entre 11 y 20 certificaciones	7	12,7
Entre 21 y 50 certificaciones	12	21,8
Más de 50 certificaciones	4	7,3
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

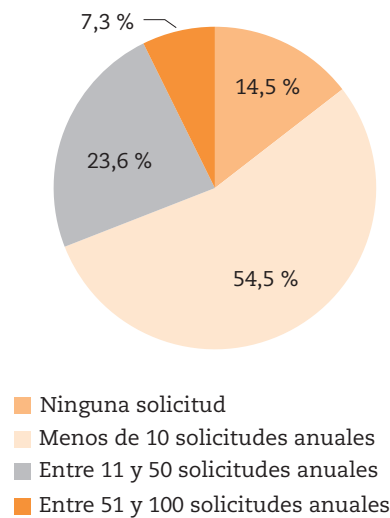
A continuación, se comparan las diferencias entre el número de solicitudes y certificaciones de informes de arraigo emitidas por los ayuntamientos encuestados. En términos generales, cabe destacar que los datos son bastante coherentes: en el año 2005, el promedio de informes emitidos por municipio fue de 14,1, dato que es ligeramente inferior a la media de solicitudes recibidas, situada en 19,3.

**Gráfico 21. Porcentaje de ayuntamientos según el número de solicitudes de informe de arraigo recibidas en 2005**



Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

**Gráfico 22. Porcentaje de ayuntamientos según el número de certificados de informes de arraigo emitidos en el año 2005**



Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

## VII. CONCLUSIONES

### 1. SOBRE LA INSCRIPCIÓN DE LOS INMIGRANTES EN EL PADRÓN MUNICIPAL

La normativa vigente que determina los datos obligatorios que deben figurar en el padrón municipal, establecida en el artículo 16.2 de la Ley de Bases del Régimen Local, se ha aplicado con diversidad de criterios entre los distintos ayuntamientos en el momento de proceder a la inscripción de los inmigrantes, especialmente en cuanto a los datos que se solicitan para acreditar la identificación de la persona y su domicilio habitual.

**La ley que regula el padrón no se aplica de forma homogénea, sobre todo en cuanto a la identificación de la persona inmigrante que se inscribe**

En cuanto a la identificación de los inmigrantes, la legislación exige una documentación que no siempre está a su alcance, especialmente si se trata de irregulares, como es el número de identificación de extranjero o bien el pasaporte. La mayor parte de los ayuntamientos (84,3%) no permiten la inscripción si no se aportan estos documentos. Sin embargo, este dato no es del todo coherente con el hecho de que algunos de estos ayuntamientos reconozcan al mismo tiempo que proceden a la inscripción cuando se presentan otros documentos; de esta forma, el 47,1% de los municipios afirman no empadronar a los extranjeros que no disponen de los documentos de identificación exigidos legalmente, pero admiten a la vez otros documentos para proceder a la inscripción padronal, como el resguardo de denuncia de pérdida o sustracción del pasaporte o la solicitud de la tarjeta de extranjero.

Por otra parte, existe una clara falta de criterios en el momento de inscribir a los nacionales de los países de reciente incorporación en la Unión Europea. Si bien unos ayuntamientos les solicitan los documentos exigidos a los nacionales-europeos, otros aún les exigen presentar los mismos documentos que los exigidos a los extranjeros de terceros países (un 42,9%).

En lo concerniente a la acreditación del domicilio, también se detecta diversidad de criterios en la actuación municipal. De los siete documentos acreditativos que aceptan los ayuntamientos, ninguno de ellos es admitido o denegado por todos los municipios a la vez. Además, en los casos de los ayuntamientos que proceden al empadronamiento sin que exista acreditación del domicilio (un 30% de los encuestados), el domicilio que hacen constar también es diferente: en algunos casos es el domicilio donde el inmigrante afirma vivir, en otros, una dirección de los servicios sociales o el domicilio de algún familiar o amigo.

Después de analizar la actuación de los ayuntamientos dirigida a favorecer la inscripción en el padrón, los datos muestran que más de la mitad (un 60%) no facilita el empadronamiento más allá de lo que indica estrictamente la ley, frente al 11,4% que ha impulsado medidas de actualización e información y que es más flexible en el momento de inscribir a inmigrados en el padrón municipal.

### 2. SOBRE LA INSCRIPCIÓN EN EL PADRÓN EN LOS CASOS DE SOBREOCUPACIÓN DE VIVIENDAS O DE INFRAVIVIENDAS

El fenómeno reciente de la sobreocupación de viviendas o de infraviviendas ha conducido a la necesidad de regular esta situación, como lo demuestra la Ley del Derecho a la Vivienda, aprobada recientemente por el Parlamento de Cataluña, o las resoluciones que instan al Estado a reformar la Ley de Bases de Régimen Local vigente y dotar a los ayuntamientos de competencias y

mecanismos para afrontar esta realidad. Aparte de eventuales y futuras modificaciones normativas, no puede ignorarse que en la actualidad el padrón municipal es concebido legalmente como un instrumento que refleja la realidad poblacional en el municipio, de forma que debería incluir a todas las personas que residen en él. Precisamente por ello se configura como instrumento eficaz para conocer las necesidades de la población y planear las políticas públicas adecuadas para satisfacerlas.

Sin embargo, y ante la necesidad de dar respuesta a los casos de sobreocupación, los municipios han utilizado recientemente el padrón como instrumento para tratar la sobreocupación de viviendas, y lo han hecho a través de medidas que pueden clasificarse, según el momento de la intervención, en el establecimiento de acciones previas o sucesivas para evitar la sobreocupación. Todos los ayuntamientos encuestados han puesto en marcha, como mínimo, alguno de los mecanismos previos que se detallan a continuación y un 25,7% de los municipios utilizan alguna medida posterior al empadronamiento para detectar los casos de sobreocupación.

En cuanto las medidas previas, el 28,6% de los municipios limitan el número de personas por vivienda, el 17,1% deniega el empadronamiento en base a la sobreocupación, el 14,3% exige la cédula de habitabilidad para empadronarse, el 37,1% acepta únicamente un determinado número de personas en favor de las que pueden emitirse autorizaciones y un 17,1% establece límites al empadronamiento en cadena.

**Algunos municipios han utilizado recientemente el padrón como instrumento para tratar la sobreocupación de viviendas**

Entre las medidas posteriores a la inscripción en el padrón, encontramos, por ejemplo, las relacionadas con la inspección; en este caso, destaca el hecho de que el 22,9% de los municipios comunican a los servicios de inspección los casos de sobreocupación detectados en el padrón y que un 21,4% realiza inspecciones para encontrar viviendas sobreocupadas. Por otra parte, también cabe señalar que cuando hay sospechas de que la

vivienda no cumple las condiciones mínimas, un 62,9% de los municipios no llevan a cabo ningún tipo de actuación y sólo un 35,7% solicita un informe a los servicios municipales. Finalmente, un 25,7% de los ayuntamientos dan de baja de oficio a los empadronados en los casos de sobreocupación detectados en el padrón.

Todas estas medidas para combatir el fenómeno de la sobreocupación han sido adoptadas preferentemente por los municipios con un mayor porcentaje de inmigrantes y/o con un crecimiento importante del número de extranjeros en los últimos años.

### **3. SOBRE LA BAJA Y LA RENOVACIÓN DE LA INSCRIPCIÓN DE EXTRANJEROS EN EL PADRÓN MUNICIPAL DE HABITANTES**

Las bajas padronales ordinarias afectan a un 27,1% de los extranjeros, frente al 70% de españoles, y son debidas mayoritariamente a un cambio de municipio.

**En los casos de renovación del padrón, los ayuntamientos no proceden a la audiencia del interesado**

Un 64,3% procede a efectuar la baja en padrón cuando conoce la adopción de un acuerdo de expulsión y aproximadamente la mitad desconoce las pruebas que debe admitir cuando el extranjero sostiene que nunca ha sido expulsado y que, por lo tanto, no procede darlo de baja. El 5,7% de los municipios no aceptan ningún elemento de prueba para volver a incluir al extranjero en el registro municipal, a pesar de que se presente en las dependencias municipales alegando que continúa viviendo en el municipio.

Casi tres cuartas partes de los municipios cursan denuncias por falta de residencia habitual y un 87,1% de éstos llevan a cabo actividades probatorias ante estas denuncias, fundamentalmente mediante informes policiales.

Con la voluntad de conseguir una adecuación entre los datos del padrón y la realidad del municipio, la normativa vigente obliga también a la renovación de la inscripción padronal cada dos

años en el caso de extranjeros sin autorización de residencia permanente. En estos supuestos, los ayuntamientos no proceden a la audiencia del interesado, sino que sólo efectúan un preaviso con anterioridad al acuerdo de baja y un 58,6% advierte en el formulario de empadronamiento de la caducidad de la inscripción en dos años. Además, un 77,1% no considera que una solicitud de certificación padronal unos meses antes de que se cumplan los dos años sea prueba de la continuidad de residencia habitual en el municipio.

#### 4. ACCESO Y CESIÓN DE DATOS DEL PADRÓN

La incorporación de la disposición adicional séptima de la Ley de Bases de Régimen Local, que permite el acceso de la policía a los datos del padrón en ejercicio de sus competencias en materia de extranjería y en determinadas circunstancias, provocó, además de la crítica de gran parte de la doctrina y de un recurso contra este precepto ante el Tribunal Constitucional, la oposición de tres ayuntamientos catalanes, manifestada mediante acuerdos del pleno, que han sido anulados por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por vulnerar la legalidad vigente. A partir de aquí, todos los municipios encuestados afirman que permiten a la policía el acceso a los datos de su padrón, ya que así consta en la legislación vigente.

**Muchos de los ayuntamientos encuestados no tienen constancia de cuantas veces la policía ha accedido a los datos del padrón**

Cuando el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil o los Mossos d'Esquadra solicitan el acceso, en la práctica totalidad de los casos este acceso se efectúa mediante una solicitud previa; en cambio, cuando se trata de la policía municipal, el acceso es directo en el 47,1% de los casos, al no tratarse de un "tercero", sino de la propia Administración municipal. Esto y el hecho de que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la policía autonómica soliciten en ocasiones a la policía local que les faciliten los datos provocan que los responsables del padrón no conozcan con certeza cuál es el acceso real que tiene la policía al padrón. Un 32,9% de los municipios encuestados no sabían el

número de veces que la policía había accedido a los datos del padrón en el último año.

La mayor parte de los municipios (88,6%) solicitan que se acredite el motivo de la petición de acceso en el momento en que la policía quiere acceder a los datos del padrón. El 71,4% de los municipios permiten acceder a todos los datos del padrón, mientras que el 28,6% pone alguna restricción. Cabe destacar que en un 11,4% de los municipios, el acceso al padrón puede realizarse con más facilidad, ya que no se solicita ninguna motivación y además se permite que todos los datos que constan en el registro sean consultados.

En relación con este motivo, y pese a que la habilitación de la Ley de Bases de Régimen Local está pensada para el ejercicio de las competencias establecidas en la Ley de Extranjería, sólo el 6,5% de las solicitudes se fundamentan en estas competencias; un 54,8% lo hace en competencias de seguridad ciudadana, mientras que el 6,5% restante se fundamenta en las dos competencias a la vez.

En el 35,7% de los municipios, la policía tiene un acceso bajo a los datos del padrón (entre 0 y 3 consultas por cada 1.000 habitantes), mientras que el 15,7% tiene un acceso medio (entre 3 y 7) y el mismo porcentaje tiene un acceso alto (más de 7). Sin embargo, debemos recordar que los municipios no tienen constancia de todas las veces en que la policía tiene acceso al padrón. Por otra parte, los municipios donde se detecta un acceso superior son localidades con un porcentaje elevado de inmigrantes y con las tasas de crecimiento más elevadas.

#### 5. REAGRUPAMIENTO FAMILIAR Y ARRAIGO

El Reglamento de Extranjería atribuyó nuevas funciones a los municipios que implican la emisión de informes: un informe que acredite la disponibilidad de vivienda, en el procedimiento de reagrupamiento familiar, y un informe sobre el grado de integración de los inmigrados, en el caso del permiso de arraigo social. Los municipios han asumido estas nuevas funciones y las han atribuido principalmente a departamentos o servicios preexistentes: los servicios técnicos en el informe sobre vivienda y los servicios sociales en caso de arraigo. Cabe mencionar que en este último caso, los municipios exigen al extranjero en un 45,3% de los casos que aporte el volante o certificado de empadronamiento, en lugar de realizar una consulta interna.

En el año 2005, el número de solicitudes de informes de arraigo social y de certificaciones positivas

era aún bajo, probablemente como resultado de la regularización extraordinaria que se estaba realizando al mismo tiempo, además de que los responsables del padrón no siempre lo son de la emisión de estos informes, de forma que no siempre conocen con exactitud este dato. Concretamente, el 44,3% de los municipios recibieron entre 1 y 10 solicitudes, y un 42,9% emitió menos de 10 informes positivos en el año 2005.

En cuanto al contenido del informe, destaca el elevado grado de desconocimiento (un 35,7% de los municipios) sobre la posibilidad de que éste incluya una solicitud de exención del requisito de oferta de trabajo si se acreditan recursos suficientes. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los responsables del padrón no son normalmente los competentes para emitir este informe y que aumenta el conocimiento de esta posibilidad en los municipios con un porcentaje mayor de inmi-

gración. Por otra parte, entre los ayuntamientos que conocen esta facultad, un 38,6% se manifiesta contrario a recomendar su exención, mientras que el 25,7% está abierto a utilizarla en determinadas circunstancias, por ejemplo, cuando el extranjero disponga de recursos propios o dependa de otras personas.

**Un gran número de ayuntamientos desconoce la opción de exención del requisito de oferta de trabajo en el informe de arraigo**

## VIII. RECOMENDACIONES

### 1. NECESIDAD DE UNIFICAR LOS CRITERIOS APLICADOS POR LOS AYUNTAMIENTOS EN LA GESTIÓN DEL EMPADRONAMIENTO DE INMIGRANTES

La lectura de las conclusiones que se acaban de exponer evidencia la diversidad de criterios aplicados por los ayuntamientos en el momento de gestionar el padrón municipal en lo que re refiere a las personas inmigrantes.

Esta disparidad viene determinada, en la mayoría de los casos, bien por una falta de regulación común que permita a los municipios conocer puntualmente cómo deben proceder en cada caso, o bien por las distintas interpretaciones que hacen los municipios de la normativa vigente.

Este hecho pone de manifiesto la necesidad de unificar los criterios aplicados por los ayuntamientos en la gestión del empadronamiento de inmigrantes, a fin de cumplir con el principio constitucional de seguridad jurídica que permita a los inmigrantes conocer las expectativas de derecho con relación al padrón municipal, evitando al mismo tiempo situaciones de desigualdad en función del municipio de residencia.

### 2. RECORDATORIO DEL DEBER LOCAL DE CUMPLIR LA NORMATIVA VIGENTE EN CUANTO A LA NATURALEZA Y FUNCIONES ACTUALES DEL PADRÓN MUNICIPAL

Según el texto vigente de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, el padrón municipal se configura como un registro administrativo en el que constan los vecinos de un municipio; es decir, se trata de un registro de la población que debe incluir a todas las personas que residen habitualmente en el municipio.

Así pues, se recuerda a los responsables municipales la necesidad de cumplir la normativa vigente y

evitar prácticas que impidan que el padrón refleje la realidad del censo de personas que residen en el municipio, como es el caso del uso del padrón como instrumento para tratar la sobreocupación de viviendas.

De hecho, la gran utilidad del padrón es la de servir de reflejo de la realidad en cuanto al censo de habitantes de un municipio y cualquier modificación que altere o modifique esta naturaleza deberá ser tenida en cuenta a la hora de abordar reformas legales.

### 3. MAYOR COORDINACIÓN DEL PADRÓN CON OTROS SERVICIOS MUNICIPALES, ESPECIALMENTE CON LOS SERVICIOS SOCIALES Y LOS DE INSPECCIÓN MUNICIPAL

La relevancia que ha adquirido en los últimos tiempos la gestión del padrón municipal, especialmente en cuanto a la población extranjera, dificulta llevar a cabo una adecuada gestión del mismo sin contar para ello con la intervención de otros servicios municipales.

Esta situación es especialmente evidente con respecto a servicios como asuntos sociales o inspección municipal, por lo que es de todo punto recomendable que exista una mayor coordinación entre el padrón municipal y estos otros servicios, a fin de garantizar una mejor atención a los vecinos del municipio.

En este mismo marco, es recomendable también una mayor implicación del servicio del padrón en la gestión de permisos de arraigo y reagrupación familiar cuando dichos permisos se tramitan en otros servicios municipales. Si bien se considera adecuada la gestión de estos permisos de extranjería por parte de servicios diferentes al del padrón que dispongan de una visión general de la situación del extranjero más allá de su inscripción padronal, el servicio del padrón debería tener mayor conocimiento de estos trámites. En todo



caso, se recomienda que no se exija al extranjero que aporte el certificado de empadronamiento, sino que se realice una consulta interna a fin de comprobar este extremo.

#### **4. MÁXIMA GARANTÍA DEL CONOCIMIENTO POR PARTE DE LOS EXTRANJEROS DE LAS BAJAS PADRONALES ACORDADAS DE OFICIO**

La entrada en vigor de la última reforma de la Ley de Extranjería supuso la obligación para los municipios de dar de baja de oficio a los extranjeros cuando exista un acuerdo de expulsión o bien cuando, transcurridos dos años desde la inscripción, el extranjero no disponga de un permiso permanente.

Teniendo en cuenta la clara afectación de los derechos de los extranjeros que supone la aplicación de esta medida, se recomienda que se dé al interesado

audiencia previa a la baja, siempre que esto sea posible y a pesar de que no se trate de un requisito legalmente establecido, puesto que esta práctica administrativa contribuiría a adecuar el padrón a

la realidad del municipio. En todo caso, y en la medida de sus posibilidades, los municipios deben facilitar las máximas garantías posibles para que los extranjeros sean conocedores de que se llevará a cabo la baja del padrón.

#### **5. MAYOR CONTROL POR PARTE DE LOS RESPONSABLES DEL PADRÓN DEL ACCESO DE LA POLICIA A LOS DATOS**

Otra consecuencia de la última reforma de la Ley de Extranjería es la posibilidad de que los cuerpos policiales puedan acceder a los datos del padrón. Esta facultad ha sido ejercida tanto por la policía local como por la policía autonómica, el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil sin que se produzca siempre y en cada caso un seguimiento efectivo de los accesos.

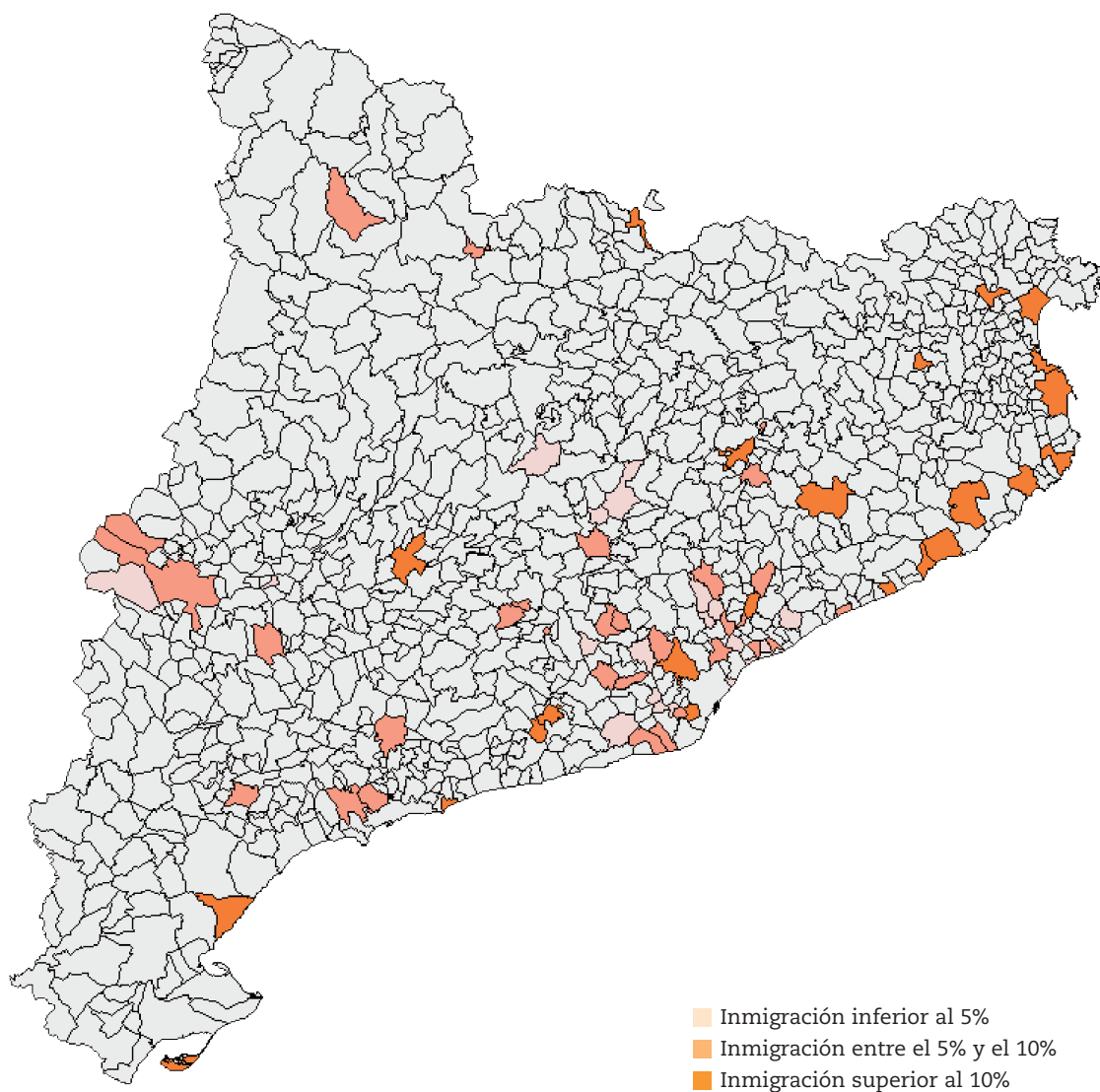
Teniendo en cuenta la clara afectación de los derechos fundamentales de los extranjeros que implica esta medida, se recomienda a los ayuntamientos que se efectúe un seguimiento puntual y exhaustivo del número de accesos policiales y del tipo de datos consultados.

## ANEXO 1. MUNICIPIOS PARTICIPANTES\*

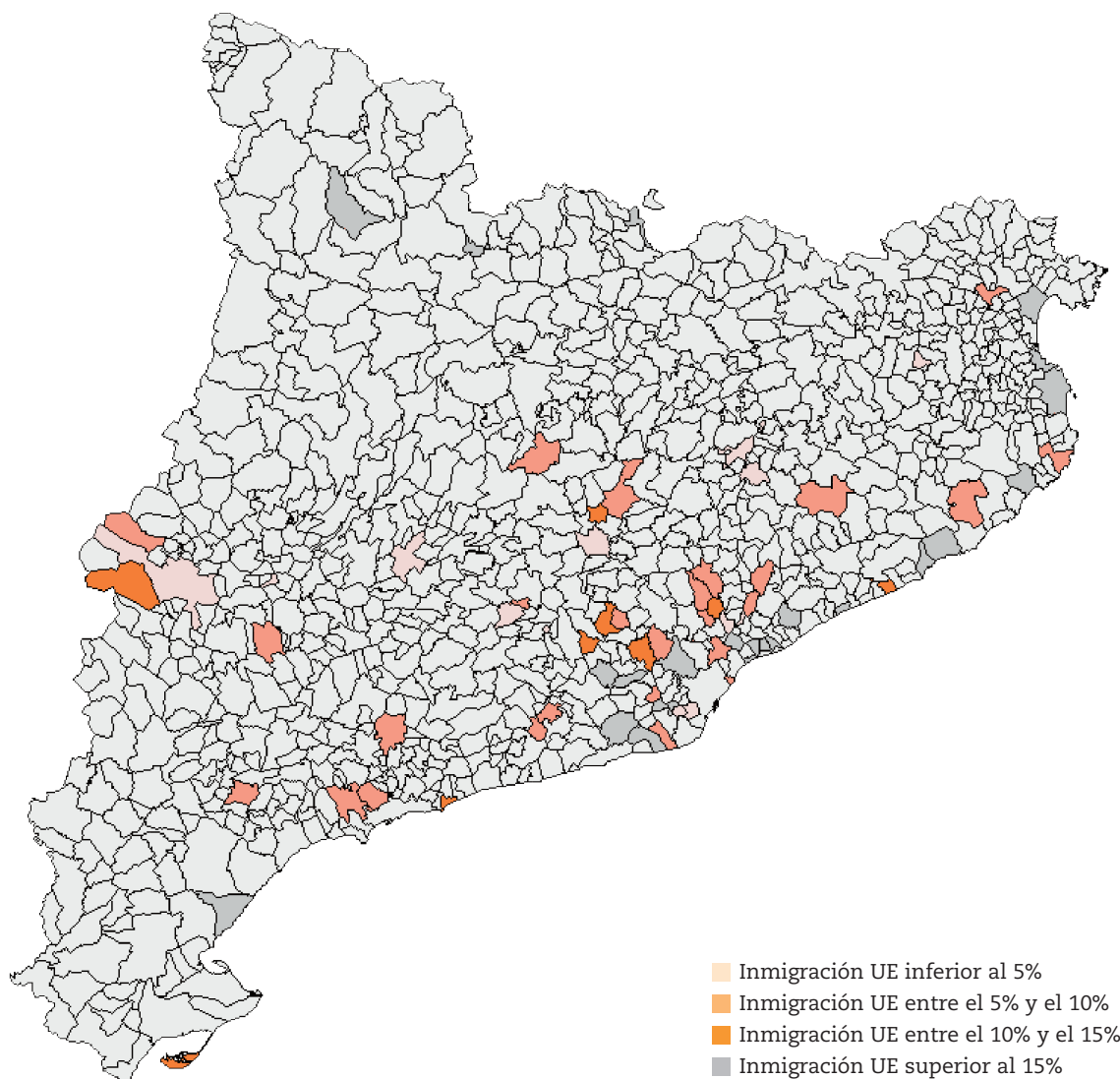
Alcarràs	Mollerussa
Alella	Mollet del Vallès
Almacelles	Montcada i Reixac
Ametlla de Mar, l'	Montgat
Arbúcies	Montmeló
Arenys de Mar	Olesa de Montserrat
Argentona	Palafrugell
Badia del Vallès	Palau-solità i Plegamans
Banyoles	Pineda de Mar
Begues	Polinyà
Blanes	Premià de Dalt
Borges Blanques, les	Puigcerdà
Caldes de Montbui	Reus
Calonge	Roda de Ter
Capellades	Rubí
Cardona	Sallent
Castellbisbal	Sant Adrià de Besòs
Castelló d'Empúries	Sant Carles de la Ràpita
Cervera	Sant Cugat del Vallès
Constantí	Sant Fost de Campsentelles
Corbera de Llobregat	Sant Joan Despí
Cornellà de Llobregat	Sant Vicenç dels Horts
Escala, l'	Santa Coloma de Cervelló
Esparreguera	Santa Margarida de Montbui
Falset	Santa Margarida i els Monjos
Figueres	Santpedor
Franqueses del Vallès, les	Sentmenat
Gavà	Seu d'Urgel, la
Gelida	Sort
Granollers	Taradell
Hospitalet de Llobregat, l'	Teià
Igualada	Torredembarra
Llagostera	Torroella de Montgrí
Lleida	Valls
Lloret de Mar	Vic
Manresa	Viladecans
Masquefa	Vilafranca del Penedès

\* Este listado corresponde a las unidades muestrales fijadas en un inicio a pesar de que finalmente por motivos de depuración y validación de datos se creyó conveniente trabajar con setenta municipios.

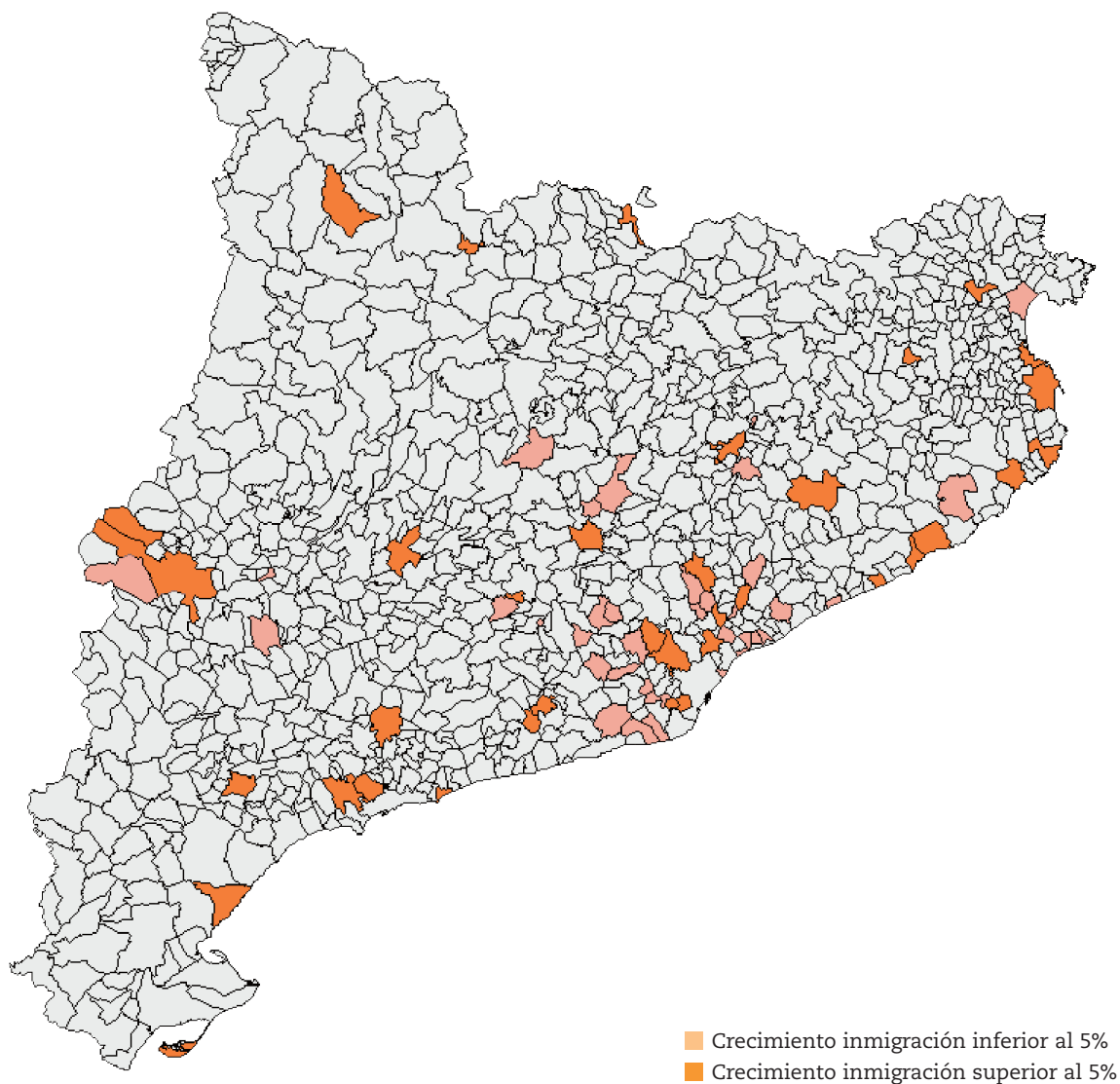
## 1. Tipología de municipios según el porcentaje de población extranjera sobre la población total



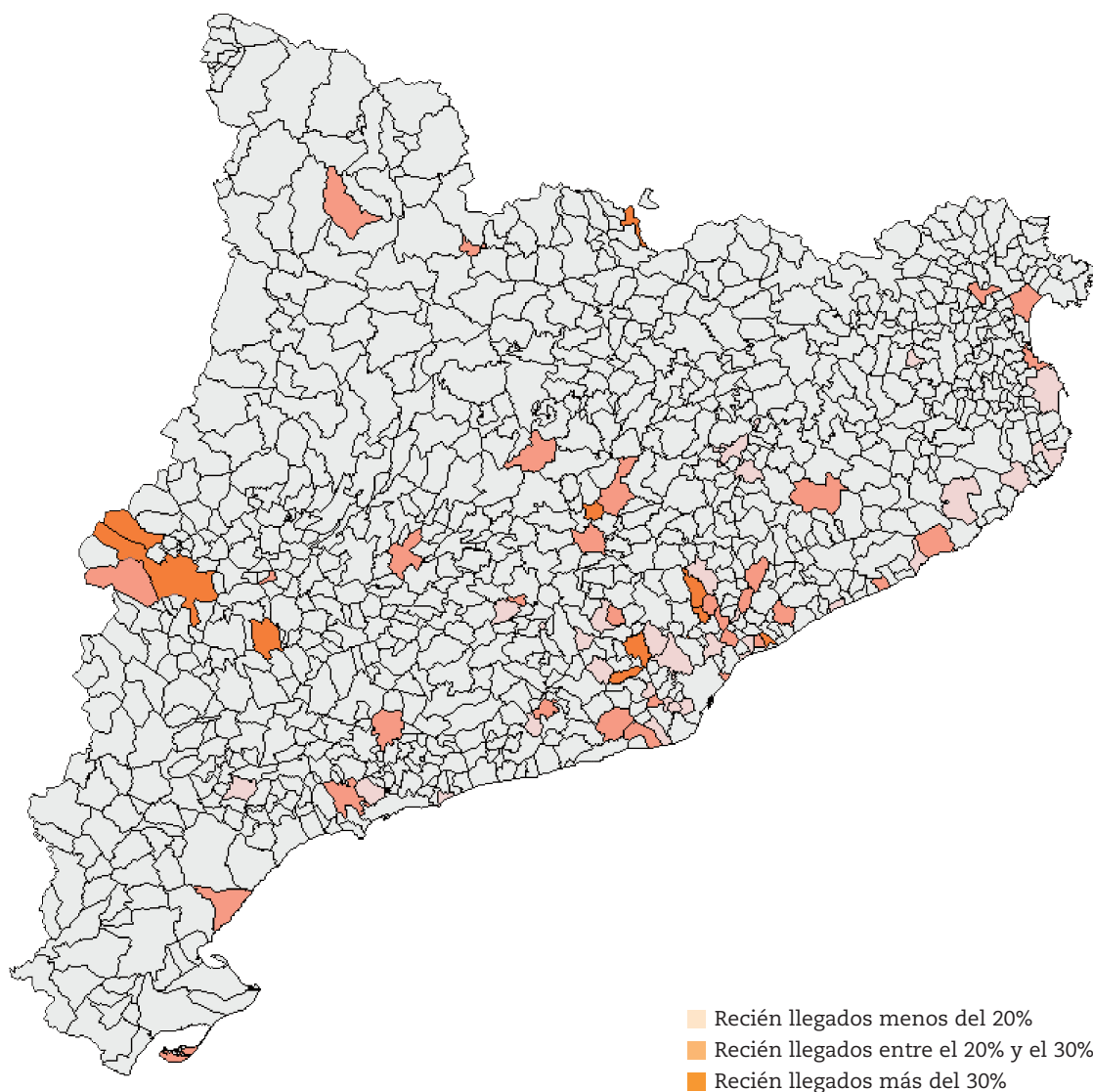
2. Tipología de municipios según el porcentaje de población extranjera comunitaria sobre la población extranjera total



### 3. Tipología de municipios según la diferencia del porcentaje de extranjeros sobre la población total en el periodo 2000-2004



#### 4. Tipología de municipios según el porcentaje de población extranjera llegada en 2004 sobre la población extranjera total





## ANEXO 2. CUESTIONARIO

1. Elaboración de políticas públicas sobre la base del padrón municipal
2. Acceso de los extranjeros a los servicios públicos municipales
3. Gestión del padrón municipal
  - 3.1 Datos por la inscripción en el padrón municipal
  - 3.2 Inscripción al padrón municipal en casos de sobreocupación de viviendas
  - 3.3 Denegación de la inscripción en el padrón municipal
  - 3.4 Baja del padrón municipal
  - 3.5 Renovación periódica de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente (ENCARP)
4. Acceso y cesión de los datos del padrón
  - 4.1 Acceso de otros órganos del ayuntamiento a los datos del padrón
  - 4.2 Acceso de la policía a los datos del padrón
5. Arraigo y reagrupación familiar
  - 5.1 Informe de arraigo social
  - 5.2 Informe de vivienda al efecto de la reagrupación familiar



1. ¿El ayuntamiento lleva a cabo de manera directa (no interviene ningún otro ente) todo el procedimiento de gestión del padrón municipal?

- (1) Sí  (pase a la pregunta 3)  
 (2) No

2. ¿Qué otro ente interviene en el procedimiento de gestión del padrón municipal?

- (1) Diputación o ente dependiente  
 (2) Consejo Comarcal  
 (3) Instituto Nacional de Estadística (INE)  
 (4) Empresas privadas  
 (5) Otros. Especifíquelos:

3. ¿Qué año se puso en funcionamiento la informatización del padrón municipal en su ayuntamiento?

4. ¿El ayuntamiento lleva a cabo de manera directa (no interviene ningún otro ente) todo el procedimiento de informatización (creación, mantenimiento y custodia de la base de datos que contiene la información padronal) de los datos del padrón?

- (1) Sí  (pase a la pregunta 6)  
 (2) No

5. ¿Qué otro ente interviene en el procedimiento de informatización del padrón municipal?

- (1) Diputación o ente dependiente  
 (2) Consejo Comarcal  
 (3) Empresas privadas  
 (4) Otros. Especifíquelos:

6. ¿Podría indicar cuantas personas trabajan en su municipio en la gestión de los datos del padrón municipal y cuál es su dedicación?

- (1) Dedicación parcial  
 (2) Dedicación total

7. ¿Quién es el responsable de la gestión del padrón en su ayuntamiento?

- (1) El secretario  
 (2) El jefe de la oficina  
 (3) Otros. Especifíquelos:

8. ¿Qué formación tiene la persona responsable del padrón a su municipio?

- (1) Estudios primarios  
 (2) Bachillerato  
 (3) Diplomatura universitaria  
 (4) Licenciatura universitaria  
 (5) Otros. Especifíquelos:

9. ¿Cuántos años hace que el responsable del padrón municipal ocupa este cargo?

- (1) Menos de un año  
 (2) 1-3 años  
 (3) 3-5 años  
 (4) 6-10 años  
 (5) Más de diez años

10. ¿Cuántas consultas se realizaron en la delegación provincial del Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre aspectos relacionados con la inscripción de extranjeros en el padrón municipal el año 2005?

11. ¿Su ayuntamiento ha desarrollado alguna operación de muestreo o de actualización para mejorar la precisión del padrón municipal desde el año 1996?

- (1) Sí   
 (2) No

## 1. ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE LA BASE DEL PADRÓN MUNICIPAL

12. ¿Quién es el responsable político del padrón en su ayuntamiento?

- (1) El alcalde  (pase a la pregunta 14)  
 (2) Regidor. Especifíquelo

13. El alcalde ha delegado la competencia de la responsabilidad del padrón como fichero de datos en su municipio? (Si fuese así, le agradeceríamos que lo adjuntase en la encuesta.)

- (1) Sí   
 (2) No

14. ¿Hay alguna normativa municipal que delimite las diferentes responsabilidades de los órganos municipales con respecto al padrón municipal? (Si fuese así, le agradeceríamos que la adjuntase en la encuesta o facilitase la obtención.)

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 16)

15. ¿Qué normativa delimita las diferentes responsabilidades de los órganos municipales con respecto al padrón municipal?

(1) Un reglamento	
(2) Una ordenanza municipal	
(3) Un decreto de alcaldía o comisión de gobierno	
(4) El cartapacio municipal	
(5) Otros. Especifíquelos:	

16. ¿El ayuntamiento de su municipio tiene un Plan Municipal de Ciudadanía y de Inmigración, o un plan equivalente (Plan de exclusión social, Plan de integración, Plan de gestión de la diversidad, etc.)? (Si fuese así, le agradeceríamos que lo adjuntase en la encuesta.)

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 23)

17. ¿Desde cuándo funciona el Plan Municipal de Inmigración de su ayuntamiento?

(1) Menos de un año	
(2) Entre dos y cuatro años	
(3) Entre cinco y siete años	
(4) Entre ocho y nueve años	
(5) Diez años o más	

18. ¿Quién participó en la elaboración del Plan municipal de ciudadanía y de inmigración, o plan equivalente (Plan de exclusión social, Plan de integración, Plan de gestión de la diversidad, etc.)?

	Sí	No
(1) Regidurías del ayuntamiento		
(2) Asociaciones o entidades que defienden los intereses de la ciudadanía en general (Cáritas, Cruz Roja...)		
(3) Asociaciones o entidades que defienden los intereses de los inmigrantes (SOS Racismo...)		
(4) Sindicatos		
(5) Ciudadanos a título individual		
(6) Otros. Especifíquelos:		

19. ¿El departamento o el área que gestiona el padrón participó en la elaboración del Plan municipal de ciudadanía y de inmigración, o plan equivalente (Plan de exclusión social, Plan de integración, Plan de gestión de la diversidad, etc.)?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 21)

20. ¿Cuál fue la aportación del departamento o área que gestiona el padrón en la elaboración del Plan municipal de ciudadanía y de inmigración, o plan equivalente (Plan de exclusión social, Plan de integración, Plan de gestión de la diversidad, etc.)?

(1) El departamento o el área que gestiona el padrón facilitó los datos del padrón como cifras indicativas de la realidad social del municipio	
(2) El departamento o el área que gestiona el padrón emitió un informe sobre el conjunto o una parte del Plan de Ciudadanía e Inmigración	
(3) Otros. Especifíquelos:	

21. ¿Existe una partida presupuestaria para la aplicación del Plan municipal de ciudadanía y de inmigración, o plan equivalente (Plan de exclusión social, Plan de integración, Plan de gestión de la diversidad, etc.) de su municipio?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 23)

22. ¿Podría indicar el porcentaje que representa la partida presupuestaria para la aplicación del Plan Municipal de Ciudadanía y de Inmigración, o plan equivalente (Plan de Exclusión Social, Plan de Integración, Plna de Gestión de la Diversidad, etc.) de su municipio sobre el presupuesto total?

23. ¿Su comarca ha elaborado un Plan comarcal de ciudadanía y de inmigración, o plan equivalente (Plan de exclusión social, Plan de integración, Plan de gestión de la diversidad, etc.)?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 25)

24. ¿El departamento o el área que gestiona el padrón de su ayuntamiento participó en la elaboración del Plan Comarcal de Ciudadanía y de Inmigración, o plan equivalente (Plan de Exclusión Social, Plan de Integración, Plan de Gestión de la Diversidad, etc.)?

(1) Sí

(2) No

25. ¿Su municipio realiza o ha realizado alguna campaña informativa para favorecer la inscripción de personas extranjeras en el padrón municipal?

(1) Sí

(2) No  (pase a la pregunta 29)

26. ¿Ha recibido alguno tipo de ayuda técnica o económica para la realización de la campaña informativa para favorecer la inscripción de personas extranjeras en el padrón municipal?

(1) Sí

(2) No  (pase a la pregunta 29)

27. ¿De qué administración ha recibido la ayuda técnica o económica para la realización de la campaña informativa para favorecer la inscripción de personas extranjeras en el padrón municipal?

(1) Estado

(2) Generalitat

(3) Diputación

(4) Otros. Especifíquelos:

28. ¿Podría especificar cuál fue la ayuda técnica o económica que recibió para la realización de la campaña informativa para favorecer la inscripción de personas extranjeras en el padrón municipal?

## 2. ACCESO DE LOS EXTRANJEROS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

29. ¿El ayuntamiento gestiona directamente todos los servicios sociales de atención a los inmigrantes?

(1) Sí  (pase a la pregunta 31)

(2) No

30. ¿Qué otros entes participan en la gestión de los servicios sociales de atención a los inmigrantes?

31. ¿Hay convenios de colaboración con entidades privadas para la prestación de servicios sociales de atención a los inmigrantes? (Si fuese así, le agradeceríamos que los adjuntase en la encuesta o facilitase la obtención.)

(1) Sí

(2) No

32. ¿Se requiere una certificación de la inscripción en el padrón para acceder a los servicios públicos municipales?

(1) Sí

(2) No  (pase a la pregunta 43)

33. ¿Para qué tipo de servicios es preciso una certificación de la inscripción en el padrón municipal para poder acceder a éstos?

(1) En todos los servicios públicos municipales

(2) En algunos servicios públicos municipales muy específicos. Especifíquelos:

34. ¿A través de qué medios los ciudadanos pueden solicitar la certificación de la inscripción en el padrón municipal para poder acceder a los servicios públicos?

(1) Por medios presenciales

(2) Por medios no presenciales

(3) Otros. Especifíquelos:

35. ¿Quién puede realizar una solicitud de la certificación de la inscripción en el padrón municipal?

	Sí	No
(1) Personas que se presenten personalmente a la oficina	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) Personas representantes de un tercero que adjunten una autorización	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) Personas representantes de un tercero empadronadas en la misma hoja	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) Familiares que formen parte de la misma unidad familiar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) Familiares que no formen parte de la misma unidad familiar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(6) Otros. Especifíquelos:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

36. ¿Qué documentos se exigen para autorizar la persona que ejerce como representante? (Si no se puede realizar una solicitud de la certificación en la inscripción del padrón municipal a través de un tercero deje la respuesta en blanco.)

(1) Documento notarial donde se confía la representación	
(2) Formulario de la propia oficina llenado por el solicitante autorizando su representante y fotocopia del pasaporte o documento de identidad	
(3) Otros. Especifíquelos:	

37. ¿Quién puede recoger la certificación de la inscripción al padrón municipal?

	Sí	No
(1) Las personas interesadas que se presenten personalmente en la oficina		
(2) Las personas representantes de un tercero		
(3) Otras personas empadronadas en la misma hoja		
(4) Familiares que formen parte de la misma unidad familiar		
(5) Familiares (formen parte o no de la misma unidad familiar)		
(6) La persona que se presente a recogerla		
(7) Otros. Especifíquelos:		

38. Si se puede solicitar la certificación de empadronamiento de forma no presencial, indique a través de qué medios se puede pedir. (Si no se puede solicitar la certificación por medios no presenciales, pase a la pregunta 39.)

(1) Medios telemáticos seguros (firma digital, número de la tarjeta sanitaria...)	
(2) Teléfono	
(3) Correo electrónico	
(4) Correo postal	
(5) Formulario en el sitio web municipal	
(6) Otros. Especifíquelos:	

39. ¿Podría indicar aproximadamente cuál fue el volumen de certificaciones para extranjeros que emitió la oficina de empadronamiento el año 2004?

(1) Menos de 100 certificaciones anuales	
(2) Entre 101 y 250 certificaciones anuales	
(3) Entre 251 y 500 certificaciones anuales	
(4) Entre 501 y 1.000 certificaciones anuales	
(5) Entre 1.001 y 5.000 certificaciones anuales	
(6) Entre 5.001 y 10.000 certificaciones anuales	
(7) Entre 10.001 y 15.000 certificaciones anuales	
(8) Entre 15.001 y 20.000 certificaciones anuales	
(9) Más de 20.000 certificaciones anuales	

40. ¿Podría indicar aproximadamente cuál fue el volumen de certificaciones para extranjeros que emitió la oficina de empadronamiento el año 2005?

(1) Menos de 100 certificaciones anuales	
(2) Entre 101 y 250 certificaciones anuales	
(3) Entre 251 y 500 certificaciones anuales	
(4) Entre 501 y 1.000 certificaciones anuales	
(5) Entre 1.001 y 5.000 certificaciones anuales	
(6) Entre 5.001 y 10.000 certificaciones anuales	
(7) Entre 10.001 y 15.000 certificaciones anuales	
(8) Entre 15.001 y 20.000 certificaciones anuales	
(9) Más de 20.000 certificaciones anuales	

41. ¿Cuándo un ciudadano solicita una certificación de los datos del padrón para poder acceder a algún servicio público municipal, tiene que especificar obligatoriamente el motivo o finalidad de la certificación?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/>

42. ¿Con qué frecuencia la Administración hace constar el motivo por el que emite la certificación?

(1) Siempre	
(2) Nunca	
(3) Cuando así lo soliciten	

### 3. GESTIÓN DEL PADRÓN MUNICIPAL

43. ¿En su opinión, cuál es la principal dificultad para gestionar el padrón municipal?

### 3.1 Datos por la inscripción al padrón municipal

44. ¿A través de qué medios el ayuntamiento informa de cuáles son los datos y la documentación necesaria para empadronarse en su municipio?

(1) Teléfono	
(2) Tríptico informativo	
(3) Radio/ Televisión local	
(4) Sitio web	
(5) Otros. Especifíquelos:	

#### 3.1.1 Documentos de identificación

45. ¿Qué documento de identificación suelen aportar los extranjeros no comunitarios cuando realizan la inscripción padronal?

(1) Tarjeta de residencia	
(2) Documento de identidad expedido por las autoridades de su país de origen	
(3) Pasaporte	
(4) Otros. Especifíquelos:	

46. ¿Se da alguna prioridad en la presentación de alguno de los documentos citados a la pregunta anterior?

(1) Sí, se da prioridad en la presentación de determinada documentación	<input type="checkbox"/>
(2) No, se admiten todos los documentos de manera indistinta	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 49)

47. ¿A qué documento se le da prioridad para la inscripción de los extranjeros no comunitarios en el padrón municipal?

(1) Tarjeta de residencia	
(2) Documento de identidad expedido por las autoridades de su país de origen	
(3) Pasaporte	
(4) Otros. Especifíquelos:	

48. ¿Hay alguna práctica o instrucción de actuación del ayuntamiento en este sentido?

(1) Sí, los encargados del padrón siempre intentan que se inscriba a los extranjeros con la misma documentación	
(2) Sí, los encargados del padrón intentan dejarlo a discreción del extranjero	
(3) No existe ningún práctica o instrucción	

49. ¿Qué documento de identificación se pide a los extranjeros con nacionalidad de alguno de los estados incorporados a la Unión Europea en mayo de 2004 (Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y Chipre)?

(1) Se pide los documentos que presentan los extranjeros comunitarios (número de la tarjeta de residencia en vigor expedida por autoridades españolas, documento de identidad o pasaporte expedido por las autoridades del país de procedencia)	
(2) Se pide los documentos que presentan los extranjeros no comunitarios (número de identificación de extranjero que conste en documento emitido por las autoridades españolas o número de pasaporte en vigor expedido por las autoridades al país de procedencia)	

50. ¿Qué medios se utilizan para empadronar a los extranjeros no comunitarios que no disponen de NIE ni de número de pasaporte?

51. ¿De la documentación que se detalla a continuación, se admite alguna como identificativa para proceder a la inscripción padronal?

	Sí	No
(1) Solicitud de un duplicado del pasaporte como documento de identificación		
(2) Solicitud de la tarjeta de estudiante		
(3) Documento provisional de solicitud de asilo		
(4) Autorización de entrada expedida en lugar fronterizo		
(5) Solicitud de tarjeta de extranjero		
(6) Solicitud de título de viaje o cédula de inscripción		
(7) Justificante expedido por los Servicios de Refugiados de Cruz Roja Española		
(8) Justificante expedido por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)		
(9) Resguardo de denuncia presentada por la autoridad policial relativo a la pérdida o sustracción del pasaporte		
(10) Permiso de conducir expedido al país de origen		
(11) Otros. Especifíquelos:		

52. ¿Se admite el comprobante emitido por las emba-  
jadas cuando el documento en trámite de renova-  
ción es el pasaporte?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/>

**3.1.2 Domicilio**

53. ¿El Ayuntamiento pide documentos para com-  
probar la veracidad en relación al domicilio?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 57)

54. ¿Cuáles de los siguientes documentos pide el  
Ayuntamiento para comprobar la veracidad en  
relación al domicilio?

	Sí	No
(1) Copia del contrato de compraventa de la propiedad		
(2) Certificado del propietario de la vivienda (cámara propiedad urbana, registro de la propiedad)		
(3) Copia del contrato en alquiler		
(4) Recibo del impuesto de bienes inmuebles (IBI)		
(5) Recibo de suministro		
(6) Declaración escrita o firmada del solicitante		
(7) Declaración verbal del solicitante		
(8) Otros. Especifíquelos:		

55. ¿Qué procedimiento se utiliza para empadronar a un habitante si no puede aportar ninguno de los documentos citados en la pregunta anterior? (Si no empadronan a los habitantes que no pueden aportar ninguno de los documentos citados a la pregunta anterior pase a la pregunta 57.)

56. ¿Aparte de las personas que habitan en infraviviendas o sin techo, en qué lugar se empadronan los habitantes que no pueden demostrar la veracidad del domicilio donde afirman vivir?

(1) Consta el lugar donde afirma vivir	
(2) Consta una dirección de los servicios sociales	
(3) Consta la dirección de la misma oficina	
(4) Consta la dirección de un conocido o familiar	
(5) No consta ninguna dirección	
(6) Otros. Especifíquelos:	

57. ¿En los casos en que existe la de sospecha que la vivienda no cumple las condiciones de seguridad y de salubridad se comprueba el estado del domicilio en el cual se fija la residencia?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/>

58. ¿Se solicita un informe a los servicios sociales o técnicos antes de realizar el empadronamiento cuando existe la sospecha de que la vivienda no cumple las condiciones de seguridad y de salubridad?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 60)

59. ¿A qué servicios se solicita un informe antes de realizar el empadronamiento cuando existe la sospecha de que la vivienda no cumple las condiciones de seguridad y de salubridad?

(1) Servicios sociales	
(2) Servicios técnico	
(3) Otros servicios. Especifíquelos:	

60. ¿En el supuesto de que se detecte que la vivienda en la que se fija el domicilio está en construcción, se deniega la inscripción en el padrón?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/>

61. ¿Qué domicilio se hace constar en el empadronamiento de las personas que residen en el municipio y que habitan en infraviviendas (coches, naves industriales, edificios ruinosos o abandonados, caravanas, cuevas...)?

(1) La calle, la plaza o el lugar donde habitan normalmente	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 63)
(2) Una dirección de los servicios sociales	
(3) Otros. Especifíquelos:	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 63)

62. ¿Qué dirección de los servicios sociales consta como domicilio de las personas que residen en el municipio y que habitan en infraviviendas (coches, naves industriales, edificios ruinosos o abandonados, caravanas, cuevas...)?

(1) Sede del ayuntamiento	
(2) Departamentos o áreas del ayuntamiento	
(3) Bienestar social de la Generalitat	
(4) Centro de atención primaria	
(5) Otros. Especifíquelos:	

63. ¿Los servicios sociales emiten algún informe en el caso de que la persona que se quiera empadronar no tenga techo?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/>

64. ¿Qué domicilio se utiliza para empadronar a aquellas personas que no tienen vivienda (sin techo)?

(1) La calle, la plaza o el lugar donde estén normalmente	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 66)
(3) Una dirección de los servicios sociales	<input type="checkbox"/>
(3) El lugar donde vivían antes	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 66)
(4) La vivienda de un familiar	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 66)
(5) La vivienda de un amigo o conocido	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 66)
(6) No consta ninguna dirección	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 66)
(7) Otros. Especifíquelos:	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 66)

65. ¿Qué dirección de los servicios sociales consta como domicilio de las personas que no tienen vivienda (sin techo)?

(1) Ayuntamiento	
(2) Servicios sociales	
(3) Departamento de padrón	
(4) Centro de atención primaria	
(5) Albergue de las personas sin techo	
(6) Otros. Especifíquelos:	

66. ¿Qué documentos se utilizan para empadronar a aquellas personas que no tienen vivienda fija (sin techo)?

(1) Certificado de los servicios sociales según el cual esta persona habitualmente vive en la calle, la plaza o el lugar donde afirma vivir	
(2) Certificado del ayuntamiento o servicios sociales según el cual la persona está siendo atendida por los servicios sociales	
(3) Documentos del domicilio donde se empadrona a pesar de que no viva	
(4) No se utiliza ningún documento	
(5) Otros. Especifíquelos:	

### 3.2 Inscripción al padrón municipal en casos de sobreocupación de viviendas

67. ¿El ayuntamiento realiza inspecciones para detectar los casos de sobreocupación de viviendas?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 69)

68. ¿Quién realiza las inspecciones para detectar los casos de sobreocupación de viviendas?

(1) Policía municipal	
(2) Inspectores	
(3) Funcionarios	
(4) Otros. Especifíquelos:	

69. ¿El ayuntamiento toma alguna medida cuando se detectan viviendas sobreocupadas?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 71)

70. ¿Qué medidas toma el ayuntamiento cuando se detectan viviendas sobreocupadas?

	Sí	No
(1) Denegación de las nuevas inscripciones		
(2) Revisión de oficio de las inscripciones de las personas empadronadas en aquella vivienda		
(3) Comunicación a los servicios de inspección del ayuntamiento		
(4) Comunicación a los servicios de arquitectura y vivienda del ayuntamiento		
(5) Otros. Especifíquelos:		

71. ¿Existe alguna ordenanza municipal que regule o establezca un número máximo orientativo de personas por vivienda? (Si fuese así, le agradeceríamos que la adjuntase a la encuesta.)

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/>

72. ¿El ayuntamiento limita el número de personas que pueden estar empadronadas en una vivienda?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 76)

73. ¿Qué criterio se utiliza para limitar el número de personas empadronadas en una vivienda?

(1) Se pone un máximo según los metros cuadrados de la vivienda	<input type="checkbox"/>
(2) Se pone el mismo máximo de personas que pueden vivir en una vivienda a todas las viviendas del municipio	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 74)
(3) El máximo de personas depende de los vínculos familiares	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 75)
(4) Otros. Especifíquelos:	<input type="checkbox"/>

74. ¿Podría especificar el máximo de personas que pueden vivir en una vivienda según los metros cuadrados de la vivienda (sin contabilizar los espacios comunes de la vivienda: cocina, baño, galería...)?

Menos de 4 m <sup>2</sup> por habitante	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 76)
4 m <sup>2</sup> por habitante	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 76)
6 m <sup>2</sup> por habitante	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 76)
8 m <sup>2</sup> por habitante	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 76)
10 m <sup>2</sup> por habitante	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 76)
15m <sup>2</sup> por habitante	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 76)
20m <sup>2</sup> por habitante	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 76)
Otros. Especifíquelos:	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 76)

75. ¿Podría especificar el número máximo de personas que pueden vivir en una vivienda?

76. ¿Se ha llegado en precintado alguna vivienda por la realización de una actividad hotelera sin licencia con elementos de sobreocupación ?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/>

77. ¿Se han abierto expedientes administrativos sancionadores por la realización de una actividad hotelera sin licencia con elementos de sobreocupación?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/>

78. ¿Se comprueba la existencia de la cédula de habitabilidad?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 81)

79. ¿Cuándo se comprueba la existencia de cédula de habitabilidad?

(1) Antes del empadronamiento	<input type="checkbox"/>
(2) Después del empadronamiento	<input type="checkbox"/>
(3) Depende de los casos. Especifíquelos:	<input type="checkbox"/>

80. ¿En qué ocasiones se comprueba la existencia de la cédula de habitabilidad de viviendas?

(1) Cuando existe la sospecha de que la vivienda declarada no tiene cédula de habitabilidad	<input type="checkbox"/>
(2) Cuando se tiene conocimiento de que la vivienda declarada no tiene cédula de habitabilidad	<input type="checkbox"/>
(3) Se realizan aleatoriamente comprobaciones de la existencia de la cédula de habitabilidad	<input type="checkbox"/>
(4) Se realizan sistemáticamente comprobaciones de la existencia de la cédula de habitabilidad	<input type="checkbox"/>

81. ¿El departamento que gestiona el padrón está coordinado con otros servicios administrativos para detectar casos de utilización de infraviviendas?

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 83)

82. ¿Con qué servicios el departamento que gestiona el padrón está coordinado para detectar casos de utilización de infraviviendas?

(1) Servicios de urbanismo	<input type="checkbox"/>
(2) Servicios sociales	<input type="checkbox"/>
(3) Servicios de arquitectura y vivienda	<input type="checkbox"/>
(4) Otros. Especifíquelos:	<input type="checkbox"/>



83. ¿Cuando ya constan empadronadas otras personas en una vivienda, y la persona que quiere empadronarse mantiene alguno tipo de vínculo familiar con las personas que viven en esta vivienda, se pide algún documento adicional para empadronarlo?

- (1) Sí
- (2) No  (pase a la pregunta 85)

84. ¿Qué documentos adicionales se piden cuando en una vivienda ya constan empadronadas otras personas, y la persona que quiere empadronarse mantiene alguno tipo de vínculo familiar con las personas que viven en esta vivienda?

	Sí	No
(1) Se pide una autorización escrita de la persona que ya consta empadronada		
(2) Se pide una copia del DNI, NIE o pasaporte de la persona que ya consta empadronada		
(3) Libro de familia		
(4) Se pide que la persona que ya consta empadronada se presente personalmente a la oficina		

(5) Otros. Especifíquelos:

85. ¿Cuando ya constan empadronadas otras personas en una vivienda, y la persona que quiere empadronarse no mantiene ningún tipo de vínculo familiar con las personas que viven en esta vivienda, se pide algún requisito adicional para empadronarlo?

- (1) Sí
- (2) No  (pase a la pregunta 87)

86. ¿Qué requisito adicional se pide cuando en una vivienda ya constan empadronadas otras personas, y la persona que quiere empadronarse no mantiene ningún tipo de vínculo familiar con las personas que viven en esta vivienda?

	Sí	No
(1) Se pide una autorización escrita de la persona que ya consta empadronada		
(2) Se pide una copia del DNI, NIE o pasaporte de la persona que ya consta empadronada		
(3) Se pide que la persona que ya consta empadronada se presente personalmente a la oficina		

(4) Otros. Especifíquelos:

87. En el supuesto de que se pida una autorización de la persona que ya consta empadronada en el domicilio, ¿se limita el número de personas en favor de las cuales se pueden emitir estas autorizaciones?

- (1) Sí
- (2) No  (pase a la pregunta 89)

88. ¿Qué criterio se utiliza para limitar el número de personas en favor de las cuales se puede emitir una autorización?

- (1) Se limita por el número de personas en favor de las cuales se puede emitir una autorización por cada vivienda  (pase a la pregunta 90)
- (2) Se limita el número de personas en favor de las cuales se puede emitir una autorización por criterios familiares  (pase a la pregunta 90)
- (3) Se utilizan otros criterios. Especifíquelos:  (pase a la pregunta 90)

89. En el supuesto de que no se limite el número de personas en favor de las cuales se puede emitir una autorización, ¿tienen previstos límites para empadronamientos en cadena? (alguien empadrona a otro, que a su vez vuelve en empadronar alguien, etc.).

- (1) Sí
- (2) No  (pase a la pregunta 91)

90. ¿Qué tipo de limitaciones para empadronamientos en cadena tiene previstas su ayuntamiento?

91. ¿Si constan empadronadas otras personas en una vivienda, y la persona que quiere empadronarse no mantiene ningún tipo de vínculo familiar con las personas que viven en esta vivienda, se realiza alguno tipo de comprobaciones especiales (diferentes a las que realiza habitualmente) para verificar la autenticidad de los datos en relación al domicilio?

- (1) Sí
- (2) No  (pase a la pregunta 93)

92. ¿Si constan empadronadas otras personas en una vivienda, y la persona que quiere empadronarse no mantiene ningún tipo de vínculo familiar con las personas que viven en esta vivienda, qué tipo de comprobaciones especiales (diferentes a las que realiza habitualmente) se realizan para verificar la autenticidad de los datos en relación al domicilio?

- (1) Comprueba la apariencia de autenticidad de los documentos
- (2) Comprueba que las personas que autorizan el empadronamiento se encuentran empadronadas en el domicilio donde se solicita el empadronamiento
- (3) Comprueba que el titular de la vivienda de acuerdo con el registro es el que figura en el contrato en alquiler o compraventa
- (4) Se envían inspectores municipales que realizan las comprobaciones pertinentes in situ
- (5) Otros. Especifíquelos:

### 3.3 Denegación de la inscripción en el padrón municipal

93. ¿En qué casos se deniega la inscripción en el padrón municipal?

	Sí	No
(1) Falta de documentos que acrediten la identificación de la persona que quiere empadronarse		
(2) Falta de documentos que acrediten la veracidad del domicilio en el que afirma vivir		
(3) Falta del resto de información que es obligatoria para la inscripción en el padrón municipal		
(4) Falta de condiciones de habitabilidad (seguridad y salubridad) de la vivienda		
(5) Falta de documentación vigente		
(6) Falta de cédula de habitabilidad		
(7) Otros. Especifíquelos:		

94. ¿Cómo se realiza la denegación de inscripción en el padrón municipal?

- (1) A través de un formulario preestablecido que detalle los motivos de la denegación
- (2) Se especifica el motivo en cada caso
- (3) Otros. Especifíquelos:

95. ¿Se realiza una comunicación por escrito de la denegación de inscripción en el padrón municipal?

- (1) Sí
- (2) No  (pase a la pregunta 97)

96. ¿Esta denegación incluye una relación de los posibles recursos contra ésta?

- (1) Sí
- (2) No

97. ¿Algún extranjero ha interpuesto algún recurso para la denegación de inscripción en el padrón municipal en el año 2005?

- (1) Sí
- (2) No  (pase a la pregunta 102)

98. ¿Cuántos recursos han sido interpuestos por extranjeros por la denegación de inscripción en el padrón municipal en 2005? (Si no se ha interpuesto ningún recurso pase a la pregunta 102)

99. ¿Podría especificar los motivos por los que los extranjeros interpusieron el recurso por la denegación en el padrón municipal el año 2005?

100. ¿Se ha estimado alguno de los recursos interpuestos por los extranjeros por la denegación de inscripción en el padrón municipal el año 2005?

- (1) Sí
- (2) No  (pase a la pregunta 102)

101. ¿Cuántos recursos interpuestos por extranjeros por la denegación de inscripción en el padrón municipal se han estimado el año 2005?

### 3.4 Baja del padrón municipal

102. ¿Qué ciudadanos predominan en las declaraciones de las bajas padronales de su municipio en 2005 (los ciudadanos españoles, los extranjeros comunitarios o los extranjeros no comunitarios)?

- (1) Españoles
- (2) Extranjeros comunitarios
- (3) Extranjeros no comunitarios

**103. ¿Cuántas declaraciones de baja de la inscripción padronal por parte de extranjeros se han producido en su municipio en el año 2005?**

(1) De 1 a 50	
(2) De 51 a 100	
(3) De 101 a 300	
(4) De 301 a 1.000	
(5) De 1.001 a 2.500	
(6) Más de 2.500	

**104. ¿Cuáles son los casos más frecuentes de baja de extranjeros inscritos en el padrón municipal?**

(1) Cambio de residencia a otro municipio del Estado español	
(2) Cambio de residencia a otro país	
(3) Defunción	
(4) Inscripción indebida	
(5) Otros. Especifíquelos:	

**105. ¿En el supuesto de que se tenga conocimiento de una orden de expulsión de un extranjero se procede a iniciar el procedimiento de baja?**

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/>

**106. ¿Se da curso a solicitudes de baja de oficio solicitadas por terceras personas que desean que se dé de baja en su domicilio a otras personas que aseguran que no viven a su domicilio?**

(1) Sí	<input type="checkbox"/>
(2) No	<input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 108)

**107. ¿A qué personas se les acepta este tipo de solicitudes?**

	Sí	No
(1) A otras empadronados en el mismo domicilio		
(2) A familiares de la misma unidad familiar		
(3) A familiares que no formen parte de la misma unidad familiar		
(4) Al propietario de la vivienda		
(5) A las personas que quieren empadronarse en la dirección y declaran desconocer a las personas que están empadronadas en el domicilio		
(6) Otros. Especifíquelos:		

**108. ¿Qué procedimiento y qué trámites se siguen para dar de baja de oficio a las personas inscritas en el padrón municipal?**

(1) Se comprueba la situación de no residencia en el municipio, se da traslado a la persona interesada para que haga alegaciones, y se dicta resolución	
(2) Se comprueba la situación de no residencia en el municipio y se dicta resolución	
(3) A solicitud de un tercero se inicia un expediente de baja de oficio, se comprueba esta circunstancia en el correspondiente expediente en el que se da audiencia al interesado. Si el interesado no manifiesta expresamente su conformidad con la baja, tan solo podrá llevarse a cabo con el informe favorable del Consejo de Empadronamiento.	
(4) Otros. Especifíquelos:	

**109. ¿En qué momento se les traslada o tienen conocimiento de estos trámites?**

(1) Antes de dictar la resolución que declara la baja	
(2) Con la notificación de la resolución que declara la baja	
(3) Se enteran en el supuesto de que vengán al ayuntamiento a solicitar una certificación o a realizar cualquier trámite	

**110. ¿Qué tipo de prueba se utiliza para dar de baja de oficio en el padrón municipal?**

(1) Informe de la policía municipal	
(2) Los registros de suministro de la vivienda (agua, luz...)	
(3) Otros. Especifíquelos:	

**111. ¿Qué tipo de comprobación hacen los policías locales o los servicios municipales para proceder a la baja de oficio de una inscripción en el padrón?**

(1) Informe de la policía municipal	
(2) Los registros de suministro de la vivienda (agua, luz...)	
(3) La declaración de terceras personas (ejemplo: el propietario de la vivienda, algún familiar...)	
(4) Otros. Especifíquelos:	

112. ¿Cuántos recursos han sido interpuestos por extranjeros respecto a la declaración de baja en el padrón municipal en 2005? (Si no se ha interpuesto ningún recurso pase a la pregunta 114)

113. ¿Cuántos recursos interpuestos por extranjeros con respecto a la declaración de baja en el padrón municipal se han estimado en el año 2005?

### 3.5 Renovación periódica de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente (ENCSARP)

114. ¿El ayuntamiento efectúa, pasados dos años, un preaviso a los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente (ENCSARP) de que serán borrados del padrón municipal?

- (1) Sí
- (2) No

115. ¿Se hace constar una advertencia que recuerde la caducidad del empadronamiento en dos años a los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente (ENCSARP) en el formulario del empadronamiento

- (1) Sí
- (2) No

116. ¿Se incluye en la hoja padronal la fecha de caducidad de la tarjeta de extranjero?

- (1) Sí
- (2) No

117. ¿Si un extranjero no comunitario sin autorización de residencia permanente (ENCSARP) no ha renovado su inscripción en el padrón municipal, se le notifica la declaración de caducidad del permiso de residencia?

- (1) Sí
- (2) No

118. ¿Una vez notificada la resolución de caducidad de la residencia de un extranjero no comunitario sin autorización de residencia permanente (ENCSARP), si el ciudadano sigue residiendo en el municipio, debe empezar nuevamente todo el proceso de la inscripción padronal?

- (1) Sí
- (2) No

119. En el supuesto de que un extranjero no comunitario sin autorización de residencia permanente haya solicitado una certificación de la inscripción patronal, ¿se considera que ha solicitado implícitamente la renovación de la inscripción padronal?

- (1) Sí, si la petición se ha hecho presencialmente y presenta la documentación en vigor
- (2) Sí en cualquier caso
- (3) No

120. En el supuesto de que se haya recibido la propuesta de baja del Instituto Nacional de Estadística de un extranjero no comunitario sin autorización de residencia permanente por haber sido expulsado por la Dirección General de Policía, y éste se persone ante el ayuntamiento y declara no haber sido nunca expulsado, ¿qué documentación se le admite como prueba de que no ha sido expulsado y por lo tanto que no tiene que constarle la baja al padrón?

- (1) Documento de pago de la correspondiente sanción
- (2) Otros documentos oficiales. Especificquelos:
- (3) Otros documentos emitidos por organismos no oficiales. Especificquelos:
- (4) Se acepta la baja por expulsión y se hace una nueva alta
- (5) No se acepta ninguna alegación. Queda de baja
- (6) Otros. Especificquelos:

### 4. ACCESO Y CESIÓN DE LOS DATOS DEL PADRÓN

121. ¿Su municipio adopta alguno tipo de medida de seguridad sobre los ficheros de datos del padrón municipal?

- (1) Sí
- (2) No

**122. ¿Qué medidas concretas de seguridad adopta su municipio sobre los ficheros de datos del padrón municipal?**

- (1) Medidas de seguridad de nivel alto (seguridad en la distribución de soportes, registro de accesos, medidas adicionales de copias de soporte, cifrado de telecomunicaciones, así como las medidas de seguridad de nivel medio y bajo)
- (2) Medidas de seguridad de nivel medio (responsable de seguridad, auditoría bianual, medidas adicionales de identificación y autenticación de usuarios, control de acceso físico, así como las medidas de seguridad de nivel bajo)
- (3) Medidas de seguridad de nivel bajo (documento de seguridad, régimen de funciones y obligaciones del personal, registro de incidencias, identificación y autenticación de usuarios, control de acceso, gestión de soportes, copias de soporte y recuperación)

**4.1 Acceso de otros órganos del ayuntamiento a los datos del padrón**

**123. ¿Hay datos estadísticos sobre el uso que hace la población extranjera de los servicios públicos municipales? (Si fuese así, le agradeceríamos que los adjuntase a la encuesta o facilitase la obtención.)**

- (1) Sí
- (2) No  (pase a la pregunta 126)

**124. ¿Los diversos órganos del ayuntamiento solicitan los datos estadísticos sobre el uso que hace de ellos la población extranjera para planificar la prestación de servicios públicos municipales?**

- (1) Sí
- (2) No  (pase a la pregunta 126)

**125. ¿Podría indicar cuáles son los servicios del ayuntamiento que piden con más frecuencia datos estadísticos para planificar la prestación de servicios públicos municipales sobre el uso que hace de ellos la población extranjera?**

	PRIMERO	SEGUNDO	TERCERO
(1) Educación y escolarización			
(2) Sanidad			
(3) Servicios sociales del ayuntamiento			
(4) Hacienda municipal			
(5) Otros			

**4.2 Acceso de la policía a los datos del padrón**

**126. ¿Se permite el acceso de la policía a los datos del padrón?**

- (1) Sí
- (2) No  (pase a la pregunta 129)

**127. ¿Cómo realiza la policía el acceso a los datos del padrón ?**

- (1) Dispone de un acceso directo al padrón
- (2) Solicita los datos al departamento encargado de la gestión del padrón
- (3) Otros. Especifíquelos:

**128. ¿A qué cuerpo de seguridad se permite el acceso de los datos del padrón?**

- (1) Cuerpo nacional de policía
- (2) Mossos d'Esquadra
- (3) Policía local
- (4) Guardia civil
- (5) Otros. Especifíquelos:

**129. ¿El consistorio ha tomado alguna decisión que prohíba el acceso de la policía a los datos del padrón?**

- (1) Sí
- (2) No

**130. ¿Ha habido alguna solicitud o acceso a los datos del padrón por la policía a su ayuntamiento el año 2005?**

- (1) Sí
- (2) No  (pase a la pregunta 132)

**131. ¿Podría indicar aproximadamente cuántas solicitudes de acceso a los datos del padrón ha realizado la policía el año 2005?**

- (1) Entre 1 y 5 solicitudes
- (2) Entre 6 y 10 solicitudes
- (3) Entre 11 y 25 solicitudes
- (4) Entre 26 y 50 solicitudes
- (5) Entre 51 y 100 solicitudes
- (6) Más de 100 solicitudes

132. ¿El ayuntamiento pide algún tipo de acreditación o motivación a los cuerpos de seguridad para permitir la consulta de los datos del padrón?

- (1) Sí
- (2) No  (pase a la pregunta 134)

133. ¿Qué acreditación se pide a la policía para permitir la consulta de los datos del padrón de su municipio?

- (1) Acreditación de cuál es la competencia sobre control y permanencia de los extranjeros
- (2) Acreditación de que la intervención policial es para prevenir un peligro real para la seguridad pública o reprimir una infracción penal, de manera que estos datos son necesarias a tal efecto
- (3) Otros. Especifíquelos:

134. ¿La Dirección General de la Policía ha accedido alguna vez a los datos del padrón municipal de su ayuntamiento en 2005?

- (1) Sí
- (2) No  (pase a la pregunta 137)

135. ¿Podría indicar aproximadamente cuantas veces la Dirección General de la Policía ha accedido a los datos del padrón municipal en 2005?

- (1) Entre 1 y 5
- (2) Entre 6 y 10
- (3) Entre 11 y 25
- (4) Entre 26 y 50
- (5) Entre 51 y 100
- (6) Más de 100

136. ¿A qué tipo de información del padrón municipal han accedido los cuerpos de seguridad?

- (1) Información individualizada
- (2) Información genérica

137. ¿Qué datos personales del padrón se permiten consultar a la policía?

- (1) Nombre
- (2) Apellidos
- (3) Domicilio
- (4) Sexo
- (5) Fecha de nacimiento
- (6) Convivencia
- (7) Otros. Especifíquelos:

138. ¿Ha detectado su ayuntamiento una mayor retención de los extranjeros en situación irregular a empadronarse desde que la Ley 14/2003 introdujo la posibilidad de que la Dirección General de Policía pueda acceder a los datos de inscripción de los extranjeros?

- (1) Sí
- (2) No

## 5. ARRAIGO Y REAGRUPACIÓN FAMILIAR

### 5.1 Informe de arraigo social

Los extranjeros pueden pedir a su ayuntamiento un informe sobre inserción social y así aportarlo al expediente de regularización por arraigo social.

139. ¿Qué departamento o área del ayuntamiento se encarga de emitir el informe de arraigo social para la autorización de residencia temporal?

- (1) Los trabajadores del área de servicios sociales
- (2) El mismo departamento que gestiona el padrón municipal
- (3) Se centraliza en una sola sección dentro servicios sociales creada específicamente por el ayuntamiento para emitir estos informes
- (4) Otros. Especifíquelos:

140. ¿Aparte de la certificación de empadronamiento, se ha previsto alguna otra forma de participación del departamento que gestiona el padrón en la emisión del informe de arraigo social en el municipio para la autorización de la residencia temporal?

- (1) Sí
- (2) No  (pase a la pregunta 142)

141. ¿Puede especificar qué participación tiene el departamento que gestiona el padrón municipal en la emisión del informe de arraigo social al municipio para la autorización de residencia temporal?

142. Para la emisión del informe de arraigo social, el extranjero necesita adjuntar la documentación que acredite la residencia en el municipio. ¿Cómo ha organizado su ayuntamiento la obtención de esta documentación?

- |   |   |
|---|---|
| (1) El departamento de servicios sociales envía una consulta interna al departamento que gestiona el padrón para confirmar el domicilio del extranjero  | <input type="checkbox"/>                          |
| (2) El departamento que gestiona el padrón emite la documentación necesaria para que el extranjero la haga llegar al departamento de servicios sociales | <input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 145) |

143. ¿Cómo accede el departamento de servicios sociales a la documentación necesaria para emitir el informe de arraigo social en el municipio?

- |   |   |
|---|---|
| (1) Se realiza una consulta interna entre los diferentes servicios del ayuntamiento y el certificado emitido se incorpora de oficio al expediente | <input type="checkbox"/>                          |
| (2) Los servicios del ayuntamiento acceden directamente a los datos del padrón  | <input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 147) |
| (3) Otros. Especifíquelos:  | <input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 147) |

144. ¿Han recibido alguna solicitud por parte de los servicios sociales del ayuntamiento de la documentación necesaria para emitir el informe de arraigo social el año 2005?

- |        |                          |
|--------|--------------------------|
| (1) Sí | <input type="checkbox"/> |
| (2) No | <input type="checkbox"/> |

145. ¿Podría indicar aproximadamente cuantas solicitudes del informe de arraigo social recibió el ayuntamiento en 2005?

- |   |  |
|---|--|
| (1) Menos de 10 solicitudes anuales       |  |
| (2) Entre 11 y 50 solicitudes anuales     |  |
| (3) Entre 51 y 100 solicitudes anuales    |  |
| (4) Entre 101 y 250 solicitudes anuales   |  |
| (5) Entre 251 y 500 solicitudes anuales   |  |
| (6) Entre 501 y 1.000 solicitudes anuales |  |
| (7) Más de 1.000 solicitudes anuales      |  |

146. ¿Podría indicar aproximadamente cuantas certificaciones del informe de arraigo social emitió el ayuntamiento en 2005?

- |   |  |
|---|--|
| (1) Menos de 10 certificaciones anuales       |  |
| (2) Entre 11 y 50 certificaciones anuales     |  |
| (3) Entre 51 y 100 certificaciones anuales    |  |
| (4) Entre 101 y 250 certificaciones anuales   |  |
| (5) Entre 251 y 500 certificaciones anuales   |  |
| (6) Entre 501 y 1.000 certificaciones anuales |  |
| (7) Más de 1.000 certificaciones anuales      |  |

147. Seré preciso que el informe del ayuntamiento incluya información sobre el periodo de residencia del interesado en el domicilio habitual. Eso implicará una certificación del periodo de tiempo que el extranjero ha sido empadronado en el municipio. ¿La certificación que emite actualmente su municipio incluye el periodo de residencia desde el empadronamiento inicial?

- |        |                          |
|--------|--------------------------|
| (1) Sí | <input type="checkbox"/> |
| (2) No | <input type="checkbox"/> |

148. ¿Contemplan la posibilidad de recomendar la exención de la oferta de un contrato de trabajo, cuando las condiciones de integración social del inmigrante así lo aconsejen?

- |        |   |
|--------|---|
| (1) Sí | <input type="checkbox"/>                          |
| (2) No | <input type="checkbox"/> (pase a la pregunta 150) |

149. ¿En qué casos piensan recomendar la exención de la oferta de un contrato de trabajo?

- |  |  |
|--|--|
| (1) Menores inmigrantes                              |  |
| (2) Adultos con un alto grado de precariedad laboral |  |
| (3) Otros. Especifíquelos:                           |  |

## 5.2 Informe de vivienda al efecto de reagrupación familiar

150. ¿Cuando las corporaciones locales intervienen en la emisión del informe de disponibilidad de vivienda para la reagrupación familiar de los extranjeros, el departamento que gestiona el padrón municipal emite el informe de disponibilidad de vivienda para la reagrupación familiar de los extranjeros?

- |        |   |
|--------|---|
| (1) Sí | <input type="checkbox"/>                      |
| (2) No | <input type="checkbox"/> (fin de la encuesta) |

151. ¿Puede especificar qué participación tiene el padrón municipal en la emisión del informe de disponibilidad de vivienda para la reagrupación familiar?

# THE MUNICIPAL MANAGEMENT OF THE IMMIGRANTS' REGISTRATION ON THE LOCAL CENSUS

EXTRAORDINARY REPORT (SUMMARY)

January 2008

**SÍNDIC**

---

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES





## SUMMARY

### ON THE REGISTRATION OF IMMIGRANTS IN THE MUNICIPAL CENSUS

#### Introduction

The immigrant community is a sector of the population to which the institution of the Síndic de Greuges de Catalunya (Catalan Ombudsman), has paid particular attention. There are various reasons for this interest, among which are the community's rather weak position, in particular cases, compared with the rest of the social collectives. This interest has also been stimulated by the need to adapt regulations, and monitor the performance of public authorities, especially administrations, when facing the new challenges raised by the immigrant population.

This institutional interest can be seen in recent Annual Reports presented to Parliament, where immigrants have been considered a social collective in need of special protection. As can be seen in these reports, the Catalan Ombudsman has often processed routine claims, or complaints, affecting these people. These applications are usually associated with the operation of social services; the protection of minors; topics related to the right to health; or the administrative processes people have to go through in order to acquire legal permissions or authorisations.

For some time now, the Catalan Ombudsman has been aware that this is an area in need of an exhaustive analysis which, despite the fact that it affects, across-the-board, everyone living in Catalonia, raises one particular issue in the case of immigrants: the administration of the municipal census or electoral roll. The Ombudsman has begun to receive specific complaints revealing that there is a particular problem in the administration of the municipal census when the person wishing to register on it, or who is already registered on it, is an immigrant. A good example of these complaints are those conflicts that have arisen related to official habitability requirements for homes, especially those dealing with overcrowding or so-called infra-dwellings; complaints where obvious problems have arisen in connection with officially

proving residence in a dwelling; or grievances related to documents legitimising the occupation of dwellings or temporary places of abode. In the annual report of 2003, the Catalan Ombudsman also reflected on provisions of the Foreign Persons Act, in particular the clause allowing the police access to immigrants' census data. The Ombudsman raised the issue of what the end purpose of these authorizations were.

While the visibility of the foreign population on the municipal census rolls is perceived as very positive, unlike in many other European countries, taken together these complaints processed by the institution have alerted the Catalan Ombudsman to a possible and complex problem of a more general and far-reaching scope: the administration of the municipal census rolls in relation to the immigrant population. The issue can be considered relevant for several reasons.

Firstly, because it is a highly important allotted function of the municipalities affecting immigration, an issue in which municipal responsibilities also play a key role. Without a doubt, this is the level of administration that immigrants will have most dealings with and one whose fundamental allotted functions include social services, health education or accommodation: issues in which, more than any other administration, town halls directly participate in the process of integrating immigrants.

If these two variables (the importance of being allotted the management of the municipal census rolls and the expediting of rights) are combined, we can see that the local administration have been forced to take on a leading role in the global management of the migratory phenomenon; especially when we consider the most recent data on foreigners among the population. According to figures published by the INE (National Statistics Institute), the number of registered foreigners living in Catalan municipalities on 1st January 2000 was 181,598. The same figure for January 2006, from the identical source, was 866,814. This represents a total growth of the population of officially registered foreigners in Catalan municipalities of 685,216 people.

In order to be able to establish, with precision, the needs of the town and to be able to plan important issues such as schooling, catchment areas or the distribution of primary medical care centres, town and city halls need to know the volume of the population resident in their municipalities, as well as its distribution in the territory or its mobility. They also need to know this in order to carry out the so-called Reception (or Citizenship) Plans aimed at facilitating the process of integrating immigrants.

The second reason why administrating the municipal census is vital from the point of view of the immigrant community, is the importance that registering on the roll has been given in legislation covering foreigners. Registering has gone from being a mere mechanism confirming where foreigners are resident to being a precondition of access for immigrants to certain rights, above all rights of a social nature.

We are talking here of a range of rights, among which we might stress the right to participate (at a local level) in issues affecting them, or the right to health care beyond mere emergency, or primary, health care. Both of these rights are granted to foreigners who are registered on the municipal register of inhabitants, independently of whether their permanency in Spanish territory has been legally regulated or not. Additionally, being present on the register has been considered conclusive proof of the presence of a foreigner on Spanish soil in various processes regularising immigrants which different Spanish governments have carried out over the years.

At the same time, it is also certain that amendments to regulations covering foreigners, and their place on the municipal rolls, have not always improved the legal status of immigrants: as in the case of the obligation to periodically renew the registration (if a permanent residents' permit has not been obtained) or the permission granted to Central Police Headquarters to access this data under certain circumstances.

For all of the reasons above, we decided to draw up this monographic report from the Catalan Ombudsman, with the aim of offering an ample review of the current situation with regards the administration of municipal registers in Catalonia as this affect immigrants. We hope it will be useful to town halls as a working tool enabling them to help improve the situation.

In drawing up this report, the Catalan Ombudsman signed a collaboration agreement with the Carles Pi i Sunyer Foundation for Local and Autonomous Studies in February 2006. In this agreement the Foundation were given the task of drawing up a

questionnaire to be filled in by town halls, based on topics the institution considered relevant. The Foundation then drew up a list of town halls, as a sample, and carried out visits to each municipality to collate data and to study statistics compiled. This present report is based upon all of the work the Carles Pi i Sunyer Foundation has carried out on the Catalan Ombudsman's behalf.

### Methodological aspects

In order to draw up this report, quantitative research techniques have been used based on in-situ interviews with the municipal officials in charge of the electoral rolls. The scope of the study has been kept to Catalan municipalities having more than 5000 inhabitants and regional capitals whose population does not reach this figure. Of the hundred and ninety towns that made up the scope of the study, a representative sample of seventy were chosen, based on a stratified probability technique.

Three indicators were used as the base for creating the typologies upon which the stratification of the sample was based: the percentage of foreigners out of the total population, the percentage of the foreign population not from the European Union (the sum of the total population of foreigners minus those from the EU) and the differences between the percentages of the foreign population in 2004 and 2000 compared with the total population. These indicators were selected because the object under scrutiny: the registration of foreigners and any obvious legal differences (on the one hand between Spaniards and foreigners and on the other between EU citizens and those from beyond the EU) reveals a difference in conduct during the registration process depending on which collective was being processed.

From population figures and the statistical analysis of clusters, the following four municipal typologies have been drawn up: municipalities with a lot of immigration but with very few immigrants from the European Union; municipalities with a lot of immigration and with many immigrants from the European Union; municipalities with little immigration and with very few immigrants from the European Union; municipalities with little immigration but with many immigrants from the EU. These four groups formed the strata into which the study was divided. The municipalities from each stratum were selected randomly.

The questionnaire filled out by the town halls included 151 questions covering 350 variables grouped into five areas: the drawing up of public policies based on the municipal register; access for foreigners to public municipal services; the adminis-

tration of the municipal census or electoral roll; access to, and transfer of, information in the register; settling down and reuniting families. The largest section, taking up nearly two thirds of the questionnaire, was that in which questions made reference to the administration of the municipal register.

In order to guarantee the quality of the data and to make the procedure of responding to it easier, the questionnaire was handed over personally to each of the town halls included in the study. Three researchers, supervised by academic experts in the field, went out to each of the municipalities participating in order to gather information and ensure the quality and homogeneity of the responses. The field work lasted from 15<sup>th</sup> February to 16<sup>th</sup> May 2006. Interviews were carried out with the official responsible for the register in each town hall, although, in some cases, officials working in the same department, town hall secretaries, or officials responsible for public inquiries, or for social welfare services, were also present.

## Conclusions

### 1. On the registration of immigrants in the municipal census

Current regulations determining the data that has to be included in the municipal register have been applied differently, using a variety of criteria, by different town halls when registering immigrants, especially with regard to the data required to certify the identity of a person and their usual place of residence.

In the case of the identification of immigrants, current legislation demands documents that are not always available to the applicants (especially in the case of irregular immigrants) such as their NIE (identification as foreigners number) or their passport. Most town halls (84.3%) do not allow registration if these documents are not presented. Some of these town halls (56%) recognise, however, that they do proceed with the registration when other documents are presented (official police reports confirming the loss or theft of passports or certified receipts demonstrating that residence permits have been applied for).

Of note, is the fact that there is a clear lack of criteria when registering nationals from countries who have recently joined the EU.

With regard accrediting a home address, a wide diversity of criteria was detected in the actions of the municipalities studied. Many town halls accepted as proof other documents than the three set out in the apposite regulations (property deeds, a

rental agreement or an accommodation provision contract). Of the seven supporting documents accepted, none were accepted or rejected by all of the town halls studied.

After analysing the conduct of those town halls claiming to favour registration in the census, the data shows that more than half (60%) did not make registration procedures any easier than strictly advised by law; while 11.4% had introduced revised measures and information designed to make the process of registering on the municipal rolls more flexible.

### 2. Registering on the municipal register in cases of overcrowded dwellings or infra-dwellings

The recent phenomenon of overcrowding dwellings or infra-dwellings has led to a need to regulate the situation, as demonstrated by the existing White Paper on the Right to Accommodation, currently at the committee stages in the Catalan Parliament, or resolutions urged by the central government demanding reforms of existing local laws granting town halls the competences and mechanisms to confront this reality. Putting aside eventual or future modifications to regulations, the fact that the current municipal register was conceived as a legal instrument reflecting the reality of population in municipalities and designed to include everyone living in the area, cannot be ignored.

Nevertheless, faced with the need to find a solution for cases of overcrowding, municipalities have recently begun to use the register as an instrument for dealing with overcrowding in dwellings and have done this via a series of measures that could be classified, in accordance with the moment chosen for the intervention, as prior or subsequent actions designed to avoid overcrowding.

Within the prior measures, it is noteworthy that 4.3% of the municipalities studied have adopted regulations, or direct accords, establishing the number of persons that can be registered in a dwelling.

Subsequent measures include, for example, those related with inspections; 22.9% of the municipalities inform the inspection services of cases of overcrowding detected on their register, and 21.4% carry out inspections in order to find overcrowded dwellings. When it is suspected that the dwelling does not comply with minimum required conditions, 62.9% of the town halls take no action whatever and only 35.7% order a report from municipal services; when cases of overcrowding are detected, 25.7% of the town halls remove from the rolls those registered at the dwelling.

All of these measures to combat the phenomenon of overcrowding have been carried out, above all, by municipalities with a high percentage of immigrants and/or a significant increase in the number of foreigners arriving in recent years.

### 3. On removing foreigners from the municipal register or forcing them to renew registration

Ordinary removal from the register affects 27.1% of foreigners, compared with 70% of Spaniards, and usually comes about due to moving from town to town.

Only 64.3% of municipalities go through the process of removing foreigners faced with expulsion orders from the register, and approximately half are unaware of the evidence required when a foreigner maintains that they have not been expelled and that, consequently, they should not be removed from the register.

With the aim of ensuring accuracy between the register and reality in a municipality, regulations currently in force insist on foreigners without authorisation or permanent residency renewing their registration every two years.

### 4. Access to, and transfer of, data in the registry

The recent incorporation of the seventh additional disposition to the Law Covering Local Government, which allows the police access to details on the register when acting on issues involving foreigners (in certain circumstances), provoked criticism from a good part of the public law doctrine and led to an appeal against this decision before the Constitutional Tribunal. Some Catalan town halls have also opposed this measure resulting in several sentences from the Catalan High Tribunal of Justice which have reaffirmed the constitutionality of the precept. All of the municipalities studied affirmed that they now allow the police access to the data on their register, since they are obliged to do so by current legislation.

When access is demanded by the National Police force, the Civil Guards, or the *Mossos d'Esquadra* (Regional Catalan police), it is usually requested

via prior application. However, where the municipal police are concerned, access is direct in 47.1% of cases, since it is considered that no third-party is involved, as the requests come from an organisation within the municipal administration. Given this, and the fact that state and regional security forces often ask the local police to facilitate data, it is difficult for those administering the register to know, with any certainty, what real level of access the police have to the register (32.9%).

71.4% of the municipalities studied allow access to all the data on the register, while 28.6% place some restriction on it, such as registering the motive for any access.

In 35.7% of the municipalities studied, the police have a low level of access to the data on the register (between 0 and 3 consultations per 1000 inhabitants), while 15.7% have a medium level of access (between 3 and 7) and the same percentage have a high level of access (more than 7). It is worth remembering, however, that municipalities do not have a record of every time the police have had access to the register. Municipalities with a high level of access are places with a high percentage of immigrants and the highest growth rates.

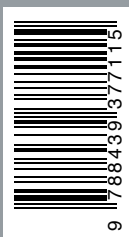
### 5. Settling down and reuniting families

The Regulation governing foreigners attributes new functions to the municipalities that involve the issuing of reports: a report on the availability of housing, on procedures allowing the reuniting of families and a report on the degree of integration of immigrants (in the case of permissions for settlement). Municipalities have taken on these new functions and have handed them, in the main, to existing departments or services: technical services draw up the report on housing and social services that on settling down.

As far as the content of the report is concerned, of particular note is the high level of ignorance (35.7% of the municipalities) about the possibility of including an application for exemption from the obligation to have a job offer available, if the applicant can prove they have sufficient means.

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES



**Síndic de Greuges de Catalunya**  
Josep Anselm Clavé, 31  
08002 Barcelona  
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187  
sindic@sindic.cat  
www.sindic.cat

