



2.1.4. Vulnerabilidad económica y social

2.1.4.2.1.1. El empadronamiento. Un “metaderecho” que abre la puerta a la protección social

Parece oportuno hablar antes de nada, de las consecuencias que tiene no poder empadronarse o demorarse estos expedientes, para quienes necesitan recursos públicos para cubrir sus necesidades básicas. Y es que, coincidimos con algunos posicionamientos en los que consideran el empadronamiento un “metaderecho”, dado que es la puerta de acceso a otros que son indispensables para las personas que residen en un municipio, más cuando se está en una situación de desamparo.

Así, al igual que en años anteriores, se siguen recibiendo quejas referidas a las **dificultades para empadronarse que tienen quienes no pueden aportar el título jurídico de la vivienda, o la autorización de los propietarios.**

Una situación que no debiera de producirse dado que la normativa referida al empadronamiento es clara en muchos de estos aspectos. Así, como se viene informando, la gestión del Padrón Municipal es una de las competencias de los ayuntamientos recogida en la [Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local](#). En su artículo 15 establece que toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente.

Siendo por tanto el empadronamiento una obligación de quién reside en un municipio determinado, ésta no se puede materializar sin la intervención de los ayuntamientos, **que deberán empadronar siempre y cuando se acredite que las personas residen en el domicilio que han consignado en sus solicitudes, no correspondiéndoles ningún control sobre la legalidad o ilegalidad de la residencia, ni tener en cuenta las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, ni basarse en el mismo para denegar un empadronamiento.**

Para facilitar la gestión del Padrón, el Instituto Nacional de Estadística dictó la [Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local](#), por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actuaciones del padrón municipal, habiendo sido modificada por la [Resolución de 3 de febrero de 2023](#).

Unas recomendaciones que no se tienen en cuenta por todos los ayuntamientos. Así, en la queja 23/4062 su promotora nos exponía que residía en una vivienda del barrio de Arrayanes (Linares) propiedad de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía y sin título habilitante y que tras aportar un escrito de la propia Agencia donde se acreditaba que residía en la vivienda en cuestión y otros documentos que probaban tal extremo, el ayuntamiento no la empadronaba por no considerar suficiente la documentación aportada, ni comprobaba la veracidad del domicilio a través de otros actos de trámite.

Dictada [Resolución](#) recomendando al Ayuntamiento que cumpla con la normativa de referencia y, tras no haber recibido respuesta sobre si aceptaba las recomendaciones formuladas o, en su caso, argumentando en contrario, se ha incluido en el Informe Anual.

Al igual que en el caso anterior, nos relataba el promotor de la queja 24/3732 que residiendo en una vivienda de Mojácar desde 2016 y, no pudiendo aportar la documentación que acreditara la vinculación jurídica con la vivienda, ni la autorización del propietario que había fallecido, tras solicitar al ayuntamiento que enviara a la Policía local para que comprobara tal situación, no había sido dado de alta en la vivienda en cuestión. Argumentaba este Ayuntamiento que consideraban debían ser garantes de la legalidad para frenar las acciones delictivas de algunos ciudadanos.

Dado que el objetivo del empadronamiento es dejar constancia de un hecho, por lo que, en principio, no debe resultar distorsionado ni por los derechos que puedan o no corresponder al vecino para residir en ese domicilio ni por los derechos que podrían derivarse de una certificación acreditativa de aquel hecho, se dictó [Resolución](#) recomendando que “cuando hayan transcurrido los tres meses sin dictar resolución se proceda al empadronamiento de la persona solicitante, desde la fecha de la solicitud, operando el silencio positivo”.



Preocupa especialmente a esta Defensoría las quejas en las que nos trasladan que no teniendo vivienda propia residen con familiares o amigos, o comparten piso por habitaciones y necesitan ser empadronadas para acceder a una pensión no contributiva o a la renta mínima de inserción o a una ayuda de los servicios sociales comunitarios. Una cuestión que se dificulta al no tener autorización de los residentes en esas viviendas para empadronarse, dado que dicen poder perder las ayudas que también reciben estas personas.

Ante esa situación piden poder empadronarse en los servicios sociales para acceder a las prestaciones que necesitan para su supervivencia económica, siendo denegado dado que se aplica literalmente lo previsto en el apartado 3 de la citada Resolución del INE, referida a casos especiales de empadronamiento, en el que se pide que la situación sea conocida por los Servicios Sociales Comunitarios y que carezca de un techo.

Un ejemplo de ello es la queja 24/2797 en la que nos informa una mujer, que tras salir de prisión, se ha tenido que trasladar con sus hijos/as y nietos/as a casa de su madre dado que no tiene otro domicilio, y que no puede empadronarse dado que su familia perdería la PNC, que a su vez es la única fuente de ingresos de los que disponen, puesto que ella por no poder acreditar su lugar de residencia no puede pedir ayudas ni asistencia en los servicios sociales.

Cada vez es más frecuente que personas con escasos recursos económicos tengan que recurrir a familiares, amigos o simplemente a compartir habitaciones para no estar en situación literal de calle. Son personas que viven en “viviendas inseguras”, que requieren del empadronamiento para acceder a los recursos y ayudas públicas y que por lo tanto, **considera esta Defensoría que se ha de avanzar en el análisis y búsqueda de soluciones de una problemática que trasciende a la norma dictada.**

Proceder en estos casos al empadronamiento forzoso en el domicilio donde efectivamente se reside de forma temporal, sin contar con la autorización de los propietarios, inquilinos o de las personas que ya habitaban el mismo, solo conseguiría la expulsión de estas personas de estos ámbitos residenciales que tan vitales son para su subsistencia, poniéndolos en una exposición mayor de la que actualmente tienen.

A su vez, dejar sin empadronar a estas personas conlleva cronificar la precariedad y el desamparo, afectando en muchas ocasiones a familias con menores.

Y es que a pesar de no pernoctar en la calle, siguen siendo personas sin hogar desde el punto de vista literal, dado que aún disponiendo de un techo, no se tiene la seguridad de hasta cuándo los van a dejar disfrutar del mismo.

Una problemática que también afecta a las personas migrantes que se encuentran en algunas de las casuísticas anteriores y que necesitan estar de alta en el municipio en el que se han asentado para acceder a determinados derechos que les son inherentes, además de poder documentar su antigüedad en España. Una cuestión de la que daremos cumplida cuenta en el apartado referido a personas migrantes.

2.1.4.2.1.4. Segregación residencial

...

Así por ejemplo, en el Informe 2023 de Save the Children “Aquí no hay quien Viva” se aportan datos de la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social, referentes al **número de infraviviendas en Andalucía**, que representan el **34,4% del total de las viviendas andaluzas**.

Una situación que se agrava más aún cuando hablamos de los asentamientos informales o chabolas existentes en ciudades, a pesar de existir planes específicos para su eliminación a través de alternativas residenciales. Son los casos de los asentamientos de migrantes existentes en provincias de Huelva y Almería.

...



2.1.4.2.1.4.3.1. Asentamientos chabolistas de personas migrantes

En los sucesivos informes de esta Defensoría se viene dando cuenta del abordaje de esta Institución basada en una estrategia de trabajo sobre el análisis de los factores que han provocado la cronificación de los asentamientos en la provincia de Huelva y Almería, el papel que han desempeñado los distintos agentes implicados en esta realidad, así como de las distintas iniciativas que se han impulsado para la **eliminación de los asentamientos a través de alternativas de alojamiento**.

Una realidad que se concentra especialmente en los municipios de Lepe, Moguer, Lucena del Puerto y Palos de la Frontera en Huelva, y Níjar en Almería. [En el Informe Anual 2022](#), tras una descripción de esta realidad y del seguimiento que se hizo desde esta Defensoría, se puso de manifiesto los avances que se habían producido en las intervenciones de las administraciones, así como los problemas que, en aquel año, entendíamos que dificultaban la eliminación de estas chabolas.

Hemos de tener en cuenta que, con las diferencias de unos asentamientos a otros, comparten características en común, dado que en estos poblados chabolistas se concentran muchas personas jóvenes, procedentes de países africanos, mayoritariamente hombres, y en muchas ocasiones llevan residiendo más de tres años.

Mayoritariamente son temporeros del campo, en una mayor parte con permisos de trabajo, aunque también buscan estos alojamientos otras personas migrantes que encontrándose sin hogar, la chabola es una mejor opción que cualquier plaza o portal de las ciudades. Es paradójico que en las ciudades donde hay poblados chabolistas no se detectan situaciones de sinhogarismo en personas migrantes.

Tras dos años en los que hemos visitado el territorio y mantenido reuniones con equipos municipales y asociaciones del tercer sector que trabajan con esta realidad, nos dirigimos a los ayuntamientos antes citados en las [quejas de oficio 24/4639](#) y [24/5666](#) a los efectos de poder documentar cómo se están materializando estos retos y qué problemas encuentran para que tras más de tres años de trabajo no se haya podido mejorar la situación de estas personas.

Destacamos en este año 2024, algunas de las **cuestiones que estima esta Defensoría son relevantes para implementar estos procesos**.

1.- Los ayuntamientos deberán conformar equipos interdisciplinares que trabajen desde el diagnóstico hasta los desalojos y posterior seguimiento del territorio.

En este sentido, hay ayuntamientos como Lepe o Moguer que han asumido con recursos propios y apoyos puntuales de otras administraciones estos equipos, habiéndose obtenido resultados satisfactorios.

Hemos de tener en cuenta la importancia de estos referentes como mediadores interculturales entre la población residente y la administración, poniendo en valor desde esta Defensoría la actividad de pedagogía del hábitat que se ha llevado a cabo en Moguer para facilitar a quienes pasan a residir en una vivienda un tránsito que les permita disfrutar de un techo digno, y la mediación de Lepe con empresas del sector agrícola para que ofrecieran alojamiento a personas del asentamientos que trabajan en las fincas.

Detectado a través de sus informes las dificultades encontradas para mantener estos equipos año tras año, especialmente aquellos que tienen menos capacidad económica, es primordial que desde la Administración Estatal y Autonómica se vertebren líneas de financiación a corto y medio plazo que trabajen en esta realidad, evitando que se frustren las iniciativas puestas en marcha para la erradicación de los asentamientos en los municipios.

Consideramos necesario que se apruebe un Plan de Erradicación del Chabolismo, participado con entidades del tercer sector y la población destinataria



2.- Las administraciones intervinientes, tanto de ámbito estatal, autonómico y local, deberán comprometerse para dotar estas intervenciones de unas fuentes de financiación plurianual.

En este sentido el Ayuntamiento de Nijar nos trasladaba en la visita realizada en el pasado mes de junio, que por las dimensiones y características propias que tienen los poblados chabolistas en el municipio, su ayuntamiento no dispone de medios económicos para asumir esta realidad. Unas dificultades que igualmente nos ponen de manifiesto el resto de ayuntamientos y en especial Lucena del Puerto, un ayuntamiento pequeño que necesita apoyo de otras administraciones.

Relacionado con esta problemática hemos conocido en este año, cómo la financiación del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 se ha visto frustrada por la sentencia que daba la razón al Ayuntamiento de Lucena del Puerto, que impugnaba el convenio suscrito entre este Ministerio, Junta de Andalucía y los Ayuntamientos de Lepe y Moguer, basado en la falta de concurrencia de la convocatoria.

Dicho esto, una vez transcurridos más de cuatro años desde que se puso en evidencia la situación de las personas que residían en los asentamientos a través del informe del Relator de Naciones Unidas, esta Defensoría considera necesario que, se apruebe un Plan de Erradicación del Chabolismo, participado con entidades del tercer sector y población destinataria, incorpore el diagnóstico de partida, así como las actuaciones necesarias para asumir la erradicación de estos asentamientos a través de opciones residenciales adecuadas a las necesidades de la población destinataria, identificando los recursos necesarios para ello y las fuentes de financiación que garantice el buen fin de esta realidad, evitando que vuelva a producirse.

3.- Buscar fórmulas alternativas de gestión para poner en funcionamiento los equipamientos construidos con presupuesto público.

Es el caso del alojamiento construido en Nijar, en el paraje denominado Los Grillos, con una capacidad para 120 personas, financiado con cargo al Plan Vive 2020-2030 de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda. Un edificio que, como pusimos de relieve en informes anteriores, se preveía sirviera de alojamiento a las personas desalojadas del asentamiento el Walili en el año 2022 y que a la fecha de este informe sigue sin ponerse en uso. En este caso según nos indica el Ayuntamiento por no encontrar un gestor que lo asuma.

Igual sucede con el equipamiento construido en Lucena del Puerto, con 36 plazas. que una vez construido, con cargo a la línea 6 de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familia e Igualdad, tampoco puede ser puesto en funcionamiento por las mismas razones antes apuntadas.

Una cuestión que requerirá que las administraciones busquen fórmulas que permitan asumir a los ayuntamientos la gestión directa hasta tanto sea viable que un operador externo pueda asumirla a través de los procedimientos establecidos.

Igualmente hemos conocido las **dificultades para el desalojo voluntario de chabolas una vez construidos equipamientos para esta finalidad con financiación pública.**

Es el caso del alojamiento construido en Lepe con las subvenciones de la línea 6 de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familia e Igualdad, en funcionamiento desde el mes de mayo a través de la gestión de la Fundación SAMU. Con una capacidad para 152 personas, repartido en 38 habitaciones compartidas, se pretende que sea un recurso de paso para los usuarios de servicios que cuenten con un alojamiento definitivo.

Hemos tenido conocimiento de que no llega a tener una ocupación total, dado que no hay personas voluntarias que opten por trasladarse al mismo. Siguen residiendo en los asentamientos y no se quieren trasladar a estas instalaciones.

Una dificultad que también reflejamos en informes anteriores, en ese caso en relación al equipamiento construido por la Asociación Asnuci, a través de crowdfunding y que tras la campaña quedaban camas vacías. Todo ello a pesar de que en ambos casos el precio de referencia era de 5 euros la noche.

4.- Necesidad de que se apruebe el Plan EASEN, que permita a la Junta de Andalucía contar con una estrategia global y territorial para abordar la eliminación de los asentamientos.

Un documento que, respetando la autonomía local, genere sinergias para involucrar a todos los agentes implicados (administraciones, tercer sector, empresariado, migrantes) en la implementación de este Plan y en su seguimiento.



En julio de 2023, el Consejo de Gobierno aprobó la formulación del primer Plan Estratégico para la erradicación de asentamientos informales e infraviviendas y la inclusión social de personas residentes en zonas agrícolas de Andalucía conformados por población migrante.

El I Plan EASEN tiene como objetivo diseñar propuestas y coordinar a las distintas administraciones públicas para la integración residencial y sociolaboral de las personas que residen en dichos asentamientos. Durante 2024, se tiene constancia de que desde el gobierno autonómico se ha estado trabajando con el diseño de este Plan, habiendo convocado distintos grupos de trabajo para determinar el contenido del mismo.

Y puesto que se contempla que cada Ayuntamiento debe redactar también un Plan Local que contenga los elementos necesarios para abordar esta realidad, es prioritario que se concluya y apruebe definitivamente el I Plan EASEN como marco de referencia para el resto de agentes intervinientes y se refuercen las líneas de colaboración con el Estado para que con una colaboración leal y productiva se implementen buenas prácticas que sirvan de referencia en casos similares.

2.1.4.2.3.2.4. Importancia del Tercer Sector en los procesos de reinserción de la población penitenciaria

...

Respecto a las **personas extranjeras en prisión**, se plantea la necesidad de desarrollar estrategias para la Inclusión de Personas Inmigrantes a través de la asistencia lingüística, asesoría legal y programas de reinserción, estableciendo protocolo que facilite el acceso y la regularización de la documentación, con el objetivo de integrarlas plenamente y evitar situaciones de discriminación por su situación administrativa.

...

3. Actividad Institucional

3.1.4. Relaciones de colaboración con asociaciones y agentes sociales

...

Considerando prioritario acabar con la cronificación de los asentamientos chabolistas de personas migrantes que se encuentran en Huelva y Almería, en 2024 se han continuado las reuniones con el tejido asociativo que trabaja con este colectivo a través de subvenciones de la administración estatal y autonómica.

...

3.1.5. Relaciones de colaboración con administraciones públicas

...

Respecto a los encuentros mantenidos para la eliminación de los asentamientos mediante actuaciones residenciales, han sido más de 5 reuniones con representantes de ayuntamientos y de la Dirección General de Políticas Migratorias que han permitido hacer seguimiento de las actuaciones desarrolladas para ofrecer alternativas a quienes residen en los asentamientos chabolistas.

...