

Visibilizando el racismo institucional. La experiencia del grupo de trabajo “Padrón para todas” en Tarragona

Showcasing institutional racism: the experience of the “Municipal Register for Everyone” task force in Tarragona

Naret Ziur¹

ORCID: 0009-0008-4244-2225

Aurora Sáez Rodríguez²

ORCID: 0009-0004-7400-5848

Recepción: 10/12/23. Revisión: 14/03/24. Aceptación: 09/04/24

Para citar: Ziur, Naret, y Sáez Rodríguez, Aurora. (2024). Visibilizando el racismo institucional. La experiencia del grupo de trabajo “Padrón para todas” en Tarragona. *Revista de Treball Social*, 226, 195-211. <https://doi.org/10.32061/RTS2024.226.08>

Resumen

El grupo de trabajo “Padrón para todas”, formado por entidades antirracistas y vecinales del territorio, ha trabajado durante el 2023 para mejorar el acceso al empadronamiento de las personas en condición de racialización en la ciudad de Tarragona. La necesidad de esta campaña surge de la diagnosis participativa Derivas Migradas, donde se detecta la presencia del racismo institucional en la Administración local, destacando las barreras para el acceso al padrón municipal del colectivo de personas migradas. La campaña ha luchado por reconocer el derecho al empadronamiento a través de la formación, la incidencia política y la solidaridad entre vecinas. Se han llevado a cabo investigaciones, organizado encuentros, elaborado materiales informativos y acompañado personas a las oficinas municipales. El objetivo es destacar la discriminación hacia personas de condición de racialización que quieren empadronarse y adquirir herramientas para ofrecer apoyo a las afectadas por esta situación. Se destaca

1 Comunicadora social. Técnica de proyectos en la asociación La Teulada y activista en la Red Antirracista de Tarragona. naret@lateulada.cat

2 Trabajadora social y antropóloga. Técnica de proyectos en la asociación La Teulada. aurora@lateulada.cat

la importancia de sensibilizar y formar al personal administrativo, así como la implementación de protocolos para contrarrestar esta discriminación. Políticas más inclusivas, transparencia en el proceso de empadronamiento y un marco legislativo priorizando los derechos fundamentales son clave para abordar esta problemática. El activismo y la conciencia pública también son esenciales para luchar contra el racismo institucional, fomentando la visibilidad y resistencia contra estas prácticas.

Palabras clave: Empadronamiento, racismo institucional, migración, apoyo mutuo.

Abstract

The "Padró per a totes" (municipal register for everyone) task force – whose members include anti-racist bodies and local community groups – has worked throughout 2023 to improve access to municipal registration for individuals suffering from racialisation in the city of Tarragona. The origin of this campaign stems from the participatory diagnosis "Derives Migrades", which identified institutional racism within local authorities, particularly emphasising the obstacles encountered by migrant communities in accessing municipal registration. The campaign has fought for acknowledgement of the right to municipal registration via training, political advocacy and solidarity among residents. A number of initiatives have been carried out, including research endeavours, informal meetings, informational material handouts and the escorting of individuals attending local offices, with two goals in mind: highlighting discrimination against racialised individuals who wish to register; and, acquiring tools to support those affected by this situation. Emphasis is placed on the importance of raising awareness among and training administrative staff, in addition to implementing protocols to counteract this discrimination. More inclusive policies, transparency in the registration process and a legislative framework prioritising fundamental rights are crucial to addressing this issue. Activism and public awareness are also vital in combating institutional racism by encouraging such practices to be unveiled and resisted.

Keywords: Municipal registration, institutional racism, migration, mutual aid.

1. Introducción

El derecho al empadronamiento en algunas ciudades del territorio, como es el caso de Tarragona, es vulnerado desde las instituciones competentes de forma recurrente. El ordenamiento jurídico en vigor dice que corresponde a los ayuntamientos de cada municipio garantizar este derecho, así como es obligación de todas las personas que residen en un municipio empadronarse en este.

La vulneración del derecho al padrón, además de demostrar que el racismo institucional es una realidad en la actualidad, deja a muchas personas sin acceso a otros derechos universales, como por ejemplo el acceso a la educación y a la sanidad, impide directamente la regularización administrativa de su situación (uno de los requisitos para la regularización por arraigo es haber estado empadronado durante un mínimo de tres años) y dificulta la participación de una parte de la ciudadanía. Es importante que desde el ámbito académico y social se estudien y se denuncien estas situaciones de desigualdad, y que se ofrezcan propuestas a las administraciones para que puedan asegurar la igualdad de trato y el cumplimiento efectivo de la normativa.

Desde el grupo de trabajo “Padrón para todas” se ha trabajado durante el último año para averiguar cuáles son las causas de la discriminación a la hora de empadronarse en el municipio y qué podemos hacer para combatirlas. El foco que algunas de las entidades y colectivos con perspectiva antirracista de la ciudad ponen actualmente en esta problemática es consecuencia, entre otros factores, de un proceso de diagnosis participativa que se hizo durante el año 2022, con el título de Derivas Migradas, donde se hizo patente que el acceso al padrón se sitúa en la base de otras muchas problemáticas que atraviesan el colectivo de personas en condición de racialización que habitan en la ciudad.

2. El derecho al padrón

Según la normativa actual, el padrón municipal es un registro administrativo que permite a los ayuntamientos conocer el número de habitantes del municipio y tener un mapeo de las personas que viven en este de forma habitual. La utilidad de estos datos por el ente público sirve tanto para hacer una buena planificación de los servicios y de las políticas públicas municipales de acuerdo con el número de personas que viven en el municipio, como para calcular de forma precisa el reparto de financiación de fondos públicos provenientes de otras administraciones. Su importancia radica en garantizar que la ciudadanía tenga un acceso equitativo a los servicios públicos y a la participación en la vida comunitaria. Para las personas que residen en un municipio, el padrón es la puerta de acceso a otros derechos, como por ejemplo la educación, la sanidad y los servicios sociales. Así pues, el empadronamiento, además de ser un registro de residencia, es fundamental para el ejercicio de otros derechos y para el acceso a los servicios esenciales:

- Acceso a servicios básicos: el empadronamiento es necesario para acceder a servicios como la educación, la atención sanitaria, los servicios sociales y otros servicios municipales.
- Participación en procesos electorales: estar empadronada en un municipio es un requisito para poder votar en las elecciones municipales.
- Obtención de documentos oficiales: para solicitar y obtener documentos oficiales como el certificado de empadronamiento, el documento nacional de identidad o el pasaporte, generalmente se requiere estar empadronado en un municipio específico.
- Acceso a programas y prestaciones: en algunos casos, para acceder a determinadas prestaciones es necesario estar empadronado.
- Registro y trámites administrativos: para hacer varios trámites administrativos, como inscripciones escolares, se suele requerir el empadronamiento en el municipio correspondiente.

El derecho al padrón está basado en el principio de residencia habitual en un municipio, independientemente de las condiciones de la vivienda. La inscripción al padrón permite que los residentes tengan acceso a una serie de servicios públicos y derechos legales y es, como hemos visto, un proceso esencial para la identificación de la población.

En España, el derecho al padrón está regulado principalmente por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. En el artículo 15 se habla sobre la obligación de las personas a inscribirse en el padrón en el municipio donde se reside habitualmente; en el artículo 16 se establecen las competencias municipales en el ámbito de la población y el padrón, mientras que el artículo 17 se refiere a la colaboración entre entidades locales en materia de información del padrón.

Gracias al trabajo del Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya en el monográfico *El derecho a ser empadronado y la buena administración* (2019), comprobamos que hay normativas aplicables en cuanto a la gestión del padrón municipal, como por ejemplo el principio *pro homine* o *in dubio pro actione*:

Impedir o poner obstáculos al empadronamiento de las personas en el municipio donde efectivamente residen, más allá de lo previsto en la ley y/o según una interpretación rigorista no solo es dificultar el ejercicio de derechos y obligaciones, sino que puede obstaculizar derechos fundamentales, especialmente en colectivos vulnerables.

Por estas razones, se impone en la interpretación y aplicación de la legislación de empadronamiento, especialmente en aquellos ámbitos donde hay un margen de valoración en manos municipales, una actividad administrativa siempre en favor del derecho a ser empadronado en caso de duda,³ siempre a favor de la continuación del procedimiento, como derivación del

3 Principio que se extrae del derecho internacional y entra en los ordenamientos jurídicos nacionales, como señalan Aguilar y Nogueira (2016).

muy conocido principio jurídico antiformalista o *in dubio pro actione* propio del procedimiento administrativo (implícito por ejemplo en el art. 68 de la ley 39/2015, que permite la subsanación de la solicitud), que tiene que evitar convertir este en una carrera de obstáculos para el solicitante (p. 11).

En el caso concreto de la ciudad de Tarragona, hay varias entidades que han denunciado situaciones de discriminación en la tramitación del padrón municipal, sobre todo hacia personas en condición de racialización, de forma que estos principios se han incumplido.

Las investigadoras de este artículo, gracias a la participación en el grupo de trabajo “Padrón para todas”, han podido observar en los casos acompañados en el municipio para hacer la tramitación de la solicitud de empadronamiento que no siempre se cumple la normativa, y que hay una clara diferencia a la hora de atender las personas solicitantes.

Actualmente, el trámite para darse de alta en el padrón municipal en Tarragona solo puede hacerse de forma presencial en las oficinas de atención a la ciudadanía pidiendo cita previa. La única información disponible a escala municipal es la lista de documentación para hacer el trámite que aparece en la web del ente local, por un lado, los documentos identificativos de la persona solicitante, y como documentos que identifican la vivienda hay las opciones siguientes:⁴

- Vivienda en propiedad: escritura, contrato de compraventa, nota del Registro de la Propiedad, comprobación en la base de datos municipales donde conste la propiedad.
- Vivienda en alquiler: contrato vigente de alquiler de la vivienda por uso de residencia habitual acompañado del último recibo de alquiler y del documento conforme la fianza está depositada en el registro de fianzas de los contratos de alquiler de fincas urbanas dependiente de INCASÒL.
- Vivienda ya ocupada: autorización con firma reconocida de la persona propietaria o titular del contrato del alquiler que conste empadronada en el domicilio.
- Establecimientos colectivos (residencias, conventos, etc.): autorización de la persona directora del centro.

Sin embargo, cabe recordar que en la normativa sobre empadronamiento⁵ no se especifican las formas documentales que hay que entregar para la comprobación de vivienda en el municipio:

El Ayuntamiento no puede controlar mediante la potestad de empadronar si existe título legal o no (sería una desviación de poder, como mínimo) y, además, no puede pedir un único documento específico para probar la residencia, sino que tiene que aceptar (...) y el solicitante puede aportar varios documentos e, incluso, solicitar una inspección municipal (Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya, 2019, p. 42).

⁴ Datos extraídos de la sede electrónica del Ayuntamiento de Tarragona.

⁵ Artículos 15 a 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y artículos 53 a 74 del Real Decreto 1690/86, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

Estos supuestos serían adecuados si todas las personas que residen en el municipio tuvieran garantizado el acceso a la vivienda, pero la realidad no es esta, sabemos que las políticas públicas no llegan a cubrir los problemas de déficit de vivienda o el inhogarismo, a pesar de que la responsabilidad de garantizar suficientes viviendas accesibles recae en la Administración pública, dejando a un lado la población en situación de exclusión residencial (Forns, 2023).

Así pues, el Ayuntamiento de Tarragona, en la única información pública sobre el padrón municipal, no prevé la existencia otras formas de verificación de vivienda, y no explica qué hacer si no dispones de una propiedad o de un contrato de alquiler.

Se observa también que las mismas barreras para el acceso al padrón limitan el acceso a una situación residencial digna, dado que las personas que no tienen acceso al empadronamiento no pueden pedir ayudas a la vivienda social y que hay una necesidad latente de aumentar la vivienda social y público disponible y de favorecer el acceso a la vivienda de grupos especialmente necesitados.

A pesar de que en todo el Plan Local de Vivienda de Tarragona no se hace referencia a la situación de las personas que alquilan un piso o una habitación, pero no disponen de contrato de alquiler (es decir, realquilan a quien tiene el contrato), hemos podido comprobar que la Administración es conocedora de esta casuística, que es en la que se encuentran muchas de las personas recién llegadas a la ciudad que quieren ejercer su derecho a empadronarse. Así mismo, hemos comprobado que desde el Ayuntamiento se sabe que muchas de estas personas, por la situación de vivienda en que se encuentran y por la falta de colaboración de la Administración local, se ven obligadas a pagar a quien sí dispone de un contrato de alquiler en vigor por su autorización (uno de los documentos que admite la Oficina Municipal de Atención a la Ciudadanía) para tramitar la solicitud de empadronamiento.

El acceso a una vivienda digna para las personas migrantes es afectado por varias desigualdades estructurales y dinámicas globales que influyen en su inclusión en los mercados de vivienda. Sassen (2014) analiza esta problemática desde el punto de vista de las expulsiones sociales y la brutalidad inherente a la complejidad de la economía global, resaltando como las personas migrantes se ven a menudo excluidas del mercado inmobiliario a causa de las dinámicas globales y las políticas urbanas.

Farha (2016), como relatora especial de la ONU sobre el derecho a la vivienda adecuada, ha puesto énfasis en las dificultades específicas que afrontan las personas migrantes para acceder a la vivienda, subrayando la necesidad de abordar esta cuestión desde una perspectiva de derechos humanos y justicia social. Se pone así de manifiesto la complejidad y las múltiples barreras que las personas migradas tienen que superar para conseguir una vivienda digna.

Es imperativo abordar la cuestión del acceso a la vivienda desde una perspectiva de derechos humanos y justicia social, especialmente en el

caso de las personas migrantes. Esto resalta la complejidad y las múltiples barreras que tienen que superar para conseguir una residencia digna.

Estas observaciones subrayan la importancia crítica de garantizar un acceso equitativo al padrón municipal como base para el ejercicio de derechos individuales y, a la vez, ponen de manifiesto la necesidad de abordar la inclusión y la justicia social desde una perspectiva de derechos humanos en el ámbito local.

3. Metodología

Entendemos que la metodología empleada y el lugar desde donde investigamos son componentes fundamentales en un proceso de investigación. Es crucial reconocer que nuestra perspectiva está arraigada en un contexto específico, lo cual implica que la selección de conceptos y la interpretación de acciones o prácticas pueden variar según diferentes ubicaciones y voces.

Mirar con perspectiva situada

El concepto de perspectiva situada en la investigación social demuestra que la objetividad y la neutralidad no existen, sino que la investigación está situada y es parcial (Haraway, 1991), dando valor a reconocer la diversidad de las posiciones desde las que se observa el mundo y como esto influye en nuestra comprensión del conocimiento. Hay que hacer un esfuerzo consciente para situar las voces de “las otras” en el centro del discurso, comprendiendo las intersecciones de la identidad y la posición social dentro de las dinámicas de poder (hooks, 1984).

La investigación social desde esta perspectiva debe basarse en la comprensión de las intersecciones entre la identidad personal de la persona investigadora y el contexto en que se lleva a cabo la investigación. Este enfoque reconoce que los investigadores llevan sus propias experiencias, valores y contextos culturales a la investigación, y esta influencia puede afectar la manera en que se recopila, analiza e interpreta la información.

La perspectiva situada subraya la importancia de reconocer las posiciones y las perspectivas individuales de los investigadores como parte integral de la investigación (Balasch y Montenegro, 2003). En lugar de buscar una supuesta neutralidad, se valora la transparencia sobre la posición que ocupamos y cómo esta influye en el proceso de investigación. Este enfoque implica que la investigadora reflexione sobre cómo su propia identidad, experiencias y posición social pueden influir en la manera en que se aborda el tema de investigación y en la relación con los participantes, destacando la importancia de la reflexión crítica, reconociendo que las identidades, las experiencias y los contextos personales pueden aportar una comprensión más profunda de los fenómenos sociales y ayudar a evitar interpretaciones simplistas o reduccionistas.

En el caso de esta investigación, las autoras han formado parte de todo el proceso de construcción colectiva del conocimiento, así como del resto de acciones del grupo de trabajo "Padrón para todas" con una posición clara de aprovechar los conocimientos y las posiciones de poder para aportar en la lucha en defensa del acceso al padrón.

Creación conjunta del conocimiento

El grupo de trabajo "Padrón para todas" surge de un proceso de investigación colectivo y de la necesidad de poner de relieve la vulneración sistemática de derechos que las personas migradas y en condición de racializadas viven en Cataluña (en este proyecto nos centramos en el colectivo de personas migradas/racializadas por el enfoque antirracista y de racismo institucional, pero la negación del derecho al padrón también la viven las personas con una situación de exclusión residencial, independientemente de su origen).

Durante el año 2022, en la ciudad de Tarragona y coordinado desde la Red Antirracista y la asociación La Teulada se plantean una serie de encuentros con colectivas lideradas por personas migradas para discutir cuáles son los principales obstáculos, necesidades y deseos de estas en la ciudad.

Se llevaron a cabo tres encuentros dinamizados donde se plantea investigar sobre las problemáticas del colectivo de personas en condición de racialización desde cómo los mismos cuerpos reciben los impactos del territorio. La perspectiva de investigación desde el cuerpo-territorio es un enfoque que considera la interconexión entre el cuerpo humano y su relación con el espacio físico y social que lo rodea. Este enfoque reconoce que los cuerpos no existen de manera aislada, sino que están intrínsecamente vinculados con los espacios que habitan, influyéndolos y siendo influenciados por estos.

Así, en las llamadas Derivas Migradas, se exploró cómo las experiencias corpóreas de las personas racializadas se entrelazan con los espacios físicos y sociales de la ciudad, así como el racismo influye en estas interacciones, para entender cómo los cuerpos se relacionan, experimentan y son modelados por los entornos físicos y sociales, y cómo estas interacciones influyen en la identidad, la subjetividad y la experiencia humana.

Se examinó de forma colectiva cómo las comunidades racializadas experimentan y ocupan el espacio urbano, centrándose en cómo los espacios públicos y privados son percibidos y utilizados por las personas que participaron en la investigación. Se hizo patente como las narrativas, vivencias y percepciones de las personas en condición de racialización se relacionan con el espacio físico y cómo estas experiencias están marcadas por el racismo y la discriminación.

De los resultados de este proceso se pudo extraer que las participantes perciben muchos más lugares en la ciudad como "espacios problema" que como "espacios amables", y que una de las principales problemáticas es la dificultad del acceso al padrón municipal.

Grupo de trabajo “Padrón para todas”

“Padrón para todas” es una campaña vecinal que quiere reconocer el derecho a empadronarse que tienen todas las personas que habitan en la ciudad de Tarragona a través de la formación, la incidencia política y la solidaridad entre vecinas, en la investigación de estrategias colectivas en la defensa de derechos.

Desde el grupo de trabajo se ha hecho una tarea de investigación para conocer las dificultades para acceder al padrón en el ámbito local desde el apoyo mutuo y la reflexión colectiva. Se ha trabajado de forma asamblearia y cada una de las participantes se ha responsabilizado de su implicación en el espacio.

Durante todo el 2023 se han celebrado encuentros para compartir conocimientos, se han elaborado materiales de difusión sobre la normativa aplicable al padrón municipal y se ha puesto en marcha una campaña de denuncia pública de la situación. A través de esta denuncia se han conseguido generar espacios para la incidencia política.

Otro punto central de la campaña ha sido el de poner nuestros cuerpos y acompañar a personas en condición de racialización a las oficinas de atención ciudadana del municipio. Estos acompañamientos tienen dos finalidades: por un lado, nos han servido para constatar de qué manera se responde desde el ente local a las peticiones de empadronamiento, cuál es la normativa que se aplica y de qué manera, si existen protocolos específicos desde el Ayuntamiento y el conocimiento que tienen las personas técnicas; por otro lado, el hecho de poder acompañar a alguien después de hacer formaciones y reflexiones sobre esta problemática nos ha permitido marcar la diferencia en el momento de hacer el trámite, demostrando que muchas veces las personas han salido sin poder entregar la solicitud por falta de apoyo o de información del personal administrativo.

Se ha llevado a cabo también una tarea de recogida de datos estadísticos a través de un formulario web sobre el número de personas que no logran empadronarse, puesto que el ente público no dispone de esta información, y más adelante se podrán analizar los resultados para saber cuántas personas viven en la ciudad sin estar empadronadas.

Una de las últimas acciones de la campaña, para cubrir la necesidad de algunas de las participantes de saber cómo acompañar una persona que se quiere empadronar, ha sido un taller donde se ha usado el *role play* como metodología para materializar todo lo aprendido, puesto que ofrece una manera práctica de experimentar y practicar las habilidades necesarias para afrontar estas situaciones, a la vez que se generan vínculos con las diferentes participantes.

Todas estas acciones están planteadas, por un lado, para poner de relieve que existe una discriminación clara hacia personas en condición de racialización que quieren empadronarse en la ciudad, y por otro, para adquirir herramientas que nos permitan acompañar desde nuestro privilegio a las personas que se ven afectadas por esta situación.

Desarrollo de la experiencia

A continuación vamos a explicar con más detalle cada una de las acciones realizadas.

Los cinco encuentros colectivos han tenido una dinamización por parte de las personas técnicas y han sido espacios asamblearios donde las decisiones se han tomado de forma consensuada. Han participado tanto entidades que comparten una visión antirracista como personas a título individual interesadas en informarse sobre la problemática y en participar en la campaña.

1. Después del trabajo con entidades de personas migradas que habitan en la ciudad, se comparte la necesidad de juntarse y proponer estrategias colectivas para afrontar la problemática a la cual muchas personas se enfrentan cuando van a las oficinas municipales de atención ciudadana para pedir el alta al padrón municipal. En este primer espacio se comparte con el resto de entidades y personas participantes el dossier informativo "Padrón para todas", que explica en varios idiomas (catalán, castellano, árabe, inglés y francés) la normativa aplicable, cómo empadronarse en Tarragona, los obstáculos que nos podemos encontrar y estrategias colectivas para superarlos, como por ejemplo la autoorganización y el apoyo mutuo. Estos dossieres se reparten entre las entidades interesadas para poder compartirlos a sus servicios y actividades.
2. Espacio para pensar estrategias que permitan dar cuenta de los casos de racismo institucional en la ciudad y para conseguir que personas en condición de racialización se puedan empadronar. Las conclusiones del encuentro son que, aparte de la campaña comunicativa y de las acciones concretas de incidencia política, desde las entidades hay que estar disponible para hacer acompañamientos a quien lo necesite. En este sentido, se crea un grupo virtual con las participantes del grupo de trabajo para poder compartir los casos que necesitan acompañamiento. Se acuerda que se elaborará material gráfico para reforzar y dar a conocer la campaña.
3. Se revisan y ponen en común los casos que hemos acompañado, este espacio sirve para hacer una valoración de cómo se encuentra el grupo. Surge la necesidad de algunas compañeras de recibir formación más específica para poder llevar a cabo los acompañamientos.
4. Presentación de los resultados de la campaña en el Centro Cívico de Torreforta.
5. A través de la metodología del *role play* se pone en común todo lo que se ha aprendido en las visitas y acompañamientos a las oficinas municipales. Para lograr mejorar estos acompañamientos se buscan estrategias para rebatir las respuestas negativas de las trabajadoras de las oficinas a través de conocer la normativa

en profundidad, pero también a través de la postura corporal, el tono de voz y la confianza en una misma. Esta sesión sirvió también para generar vínculos entre las personas participantes y, gracias al hecho de teatralizar y ridiculizar algunas de las situaciones de racismo vividas, sirvió para reír, descargar tensiones y renovar energías.

En cuanto a las acciones de incidencia política, se han mantenido reuniones con la jefa y la gerencia de Servicios Sociales municipales, así como con la Consejería de Igualdad, Servicios a la Ciudadanía y Servicios Sociales, donde se informó de la campaña y de las problemáticas encontradas en los casos acompañados, y se hizo la demanda de ofrecer formaciones de Igualdad de Trato y No Discriminación al personal municipal y de la necesidad que tanto las entidades como la ciudadanía tengamos acceso a un protocolo claro del recorrido que debe seguir una persona en la ciudad para empadronarse en caso de que no disponga de una propiedad o un contrato de alquiler. Ambas peticiones fueron vistas como innecesarias, puesto que desde la Administración no se ha detectado ningún incumplimiento de la normativa.

Durante los meses que ha estado activa la campaña (junio-diciembre 2023), se ha acompañado a más de cuarenta personas en condición de racialización a las oficinas municipales de atención ciudadana. La gran mayoría de los casos ya habían intentado hacer el trámite solas y, o bien no les dejaron hacer el trámite (no aceptación de la instancia genérica) o bien habían obtenido una respuesta negativa al trámite. Las mismas personas que no lograron empadronarse yendo solas al servicio lo pudieron hacer con el apoyo del grupo de trabajo, con la única diferencia de estar algo más informadas, por lo tanto, más seguras de sus derechos, y por el hecho de que hubiera alguien más con ellas en el momento de hacer el trámite con un conocimiento más profundo de la normativa. Los casos han llegado o bien porque las personas se acercaban a los espacios de encuentro o por el boca a boca.

La mayoría de las personas acompañadas se han encontrado con la misma casuística: solo con una dirección de tu vivienda (sin estar en propiedad o contar con un contrato de alquiler) sistemáticamente no te empadronan. En el caso de ir acompañado y de recordar a quien está haciendo la atención que desde el Ayuntamiento debe facilitarse el empadronamiento de todas las personas que habitan en el municipio, independientemente de su situación residencial, se ha conseguido que el primer paso de entregar la instancia se pudiera hacer en todos los casos. Aun así, también se han recibido algunas respuestas negativas al trámite. La más destacable, quizás, por inverosímil, es la de una persona que recibió la carta de negación de alta al padrón municipal a la misma dirección que, según argumenta la misma carta, no existía.

Lo que se puede extraer de los acompañamientos es que la atención varía dependiendo del color de la piel y del idioma que se hable, y, como

se ha argumentado a lo largo de este artículo, esto son actitudes discriminatorias y racistas.

4. Racismo institucional

El racismo institucional resulta en una manifestación de discriminación sistemática que penetra las instituciones, las leyes y las políticas de una sociedad, afectando desfavorablemente aquellos individuos con orígenes en el sur global. Esta forma de discriminación puede resultar menos evidente o más sutil frente a la discriminación individual (Braveman, 2022), pero tiene un impacto profundamente arraigado en la vida de las personas afectadas.

La negación del derecho a empadronarse a causa del origen o la nacionalidad representa una posible manifestación de racismo institucional cuando deriva de políticas, prácticas o actitudes discriminatorias en instituciones o administraciones públicas. En estos contextos, es imperativo identificar y contrarrestar esta discriminación, no solo a través de la promoción de políticas más inclusivas, sino también mediante la sensibilización y la formación del personal que opera en estas instituciones.

El empadronamiento, concebido como un derecho administrativo, pretende asegurar la prestación de servicios básicos sin distinción de nacionalidad. Sin embargo, se han registrado incidencias en que ciertos municipios han aplicado políticas restrictivas o dificultad al empadronamiento de personas migrantes, contraviniendo la legislación vigente. La negativa al empadronamiento atenta contra derechos fundamentales y leyes que garantizan el acceso a servicios básicos para todos los residentes, independientemente de su estatus migratorio.

La discriminación en el proceso de empadronamiento basada en el origen u otras características personales es inadmisibles y contraria a los principios de igualdad y no discriminación, fundamentales en sociedades llamadas democráticas.

Nos hemos preguntado por los motivos de que haya personal de la Administración pública que trata sistemáticamente de forma diferente a las personas atendidas dependiendo de cómo hablan, el aspecto que tienen o de dónde provienen. Esta discriminación puede surgir a causa de la falta de información clara sobre cómo aplicar la ley o por los mismos prejuicios de la persona que atiende, y se podría afrontar con formaciones o protocolos si fueran casos aislados, pero el hecho de que esta situación se repita en la mayoría de los servicios de atención a la ciudadanía refleja claramente la problemática que se deriva del racismo institucional.

En una sociedad que continúa siendo racista y colonialista, y donde las dinámicas poscoloniales continúan teniendo un impacto profundo en las relaciones internacionales, la representación cultural y las formas de explotación global (Mohanty, 2003) es difícil que estas situaciones de discriminación desaparezcan, pero como organismos públicos los ayuntamientos tendrían que hacer un esfuerzo por no reproducirlo.

Nos es útil hablar del concepto de “necropolítica” (Mbembe, 2006), que explora la relación entre el poder político y la gestión de la vida y la muerte en las dinámicas a escala global y la manera como los gobiernos y las instituciones gestionan el control y la supresión de las poblaciones. Estas teorías pueden ser aplicadas a las políticas locales, especialmente en relación con las comunidades que sufren algún tipo de discriminación.

En contextos urbanos o municipales, las teorías de Mbembe podrían ser aplicadas a las políticas locales de planificación urbana y la gestión de los espacios urbanos, en las estrategias locales de vigilancia, como las cámaras de seguridad o las actuaciones policiales, y a las políticas locales relacionadas con el acceso a servicios esenciales y como estos pueden reflejar una forma de control sobre la vida y la muerte de las personas y reforzar dinámicas de desigualdad y exclusión sociales.

Esta problemática requiere una atención crítica y resolutiva para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades para todo el mundo, independientemente de su raza u origen étnico. El activismo para los derechos humanos y una conciencia pública son herramientas capitales en la lucha contra esta forma de discriminación, puesto que fomentan la visibilidad y la resistencia contra las prácticas discriminatorias institucionalizadas.

Es importante resaltar que desde el Ayuntamiento de Tarragona se aprobó una moción presentada por la Red Antirracista para hacer frente a la crisis de salud pública que representa el racismo,⁶ en la cual se hace referencia directa a la necesidad de identificar y acabar con los obstáculos de la comunidad migrante en la ciudad para el acceso al padrón municipal de habitantes abriendo la posibilidad del empadronamiento sin domicilio fijo, que es efectivo en otras localidades del territorio catalán.

Esta moción pone el foco en la intersección entre salud pública y racismo, destacando las formas polifacéticas en que la discriminación racial y las desigualdades contribuyen a las disparidades en los resultados de salud entre los diferentes colectivos.

Vemos así como el derecho a empadronarse está intrínsecamente vinculado a cuestiones de salud pública, desde la limitación a los servicios públicos de salud al impacto en los determinantes sociales de la salud como la vivienda, el trabajo o la educación.

Los determinantes sociales de la salud interconectan factores sociales, económicos y políticos que contribuyen a las disparidades en la salud, proporcionando una base teórica sólida para abordar las inequidades en la salud desde una perspectiva holística e integral (Palomino et al., 2014), enfatizando la importancia de políticas inclusivas que aborden las desigualdades estructurales, incluyendo la discriminación racial y las restricciones para el empadronamiento, para conseguir un cambio significativo en la salud de las comunidades discriminadas.

6 Moción 7.6. CP 23/10/2020 del Ayuntamiento de Tarragona, que presenta el grupo municipal de la CUP de Tarragona elaborada por la Red Antirracista “Para hacer frente a la crisis de salud pública que representa el racismo”.

5. Medidas desde el antirracismo

La incorporación de una perspectiva antirracista a los gobiernos locales es un proceso complejo que puede incluir varias estrategias y acciones.

En el contexto actual de diversidad cultural y social, es imperativo que los gobiernos locales adopten una perspectiva antirracista para garantizar políticas y prácticas que sean inclusivas y equitativas para todas las personas que habitan la ciudad.

Una de las propuestas esenciales es establecer programas de formación continuada para el personal municipal, centrado en la comprensión de la historia del racismo estructural, la diversidad cultural y la conciencia étnica (hooks, 2000). Estas formaciones tienen la finalidad de sensibilizar y educar a los trabajadores y trabajadoras de la Administración sobre la importancia de reconocer y abordar las desigualdades raciales presentes en la comunidad local (Lorde, 1984).

Actualmente, desde la Administración local hay una resistencia a admitir el sesgo racista, lo que dificulta un abordaje de la problemática y la implementación de medidas eficientes. Desde organizaciones locales como la Red Antirracista se ha ofrecido la posibilidad de hacer talleres de sensibilización y el interés del personal técnico y administrativo ha sido escaso.

Otra herramienta es la creación de espacios participativos integrados por miembros de varias comunidades, que puede ser una herramienta efectiva para garantizar la representación y la participación directa de las comunidades afectadas por las políticas locales (Davis, 2004). Estos comités servirían como canal de colaboración entre la comunidad y el gobierno local, permitiendo una mejor comprensión de las necesidades y perspectivas diversas (Lorde, 1984).

Se han hecho progresos en la ciudad de Tarragona en este sentido, como la Mesa Intercultural, un espacio dirigido a las entidades de personas migrantes para debatir sobre las problemáticas de la ciudad, y se está trabajando en la Mesa del Inmigrante, pero estas iniciativas todavía tienen muchas carencias, como la falta de recursos asociados y las barreras para la participación (solo se admiten entidades registradas).

La revisión exhaustiva de las políticas de acceso a los servicios y oportunidades para garantizar la equidad, identificando y eliminando diferencias raciales existentes (hooks, 2000) también es esencial en el proceso de mejora del acceso a estos servicios.

En el caso del acceso al padrón se pide que haya un protocolo claro de cómo opera el gobierno local, puesto que no puede depender de cómo interprete la ley la persona técnica ni de órdenes que no queden reflejadas en ninguna parte para poder ser comprobadas por la ciudadanía y las entidades locales.

Conclusiones

Hay una presencia persistente de obstáculos para el acceso al padrón municipal en Tarragona, que afectan particularmente a las personas en condición de racialización. Esta situación de discriminación sistémica no solo vulnera el derecho al padrón, sino que también limita el acceso a una serie de servicios básicos y derechos fundamentales como la educación, la sanidad y los servicios sociales.

El empadronamiento, concebido como un derecho administrativo, debe garantizar la igualdad de acceso a los servicios públicos sin distinción de nacionalidad. Sin embargo, la investigación expone la presencia de prácticas restrictivas, problemáticas en el procedimiento de solicitud y criterios discriminatorios en su tramitación, evidenciando una forma de racismo institucional.

Las dinámicas urbanas y las políticas locales, lejos de ser neutrales, revelan inequidades estructurales y desigualdades de acceso a la vivienda y a los servicios esenciales para las comunidades migradas. El empadronamiento, así, se convierte en un pilar fundamental para el acceso a una vivienda digna, en un marco donde las políticas municipales tienen que abordar esta realidad con una perspectiva de derechos humanos y justicia social.

El análisis de las dinámicas globales pone de manifiesto la necesidad de repensar las políticas locales de planificación urbana y la gestión de los espacios, dado que estas pueden reflejar una forma de control sobre la vida y la muerte de las personas, reforzando las desigualdades y exclusión sociales.

Así, se resalta la importancia de la sensibilización, la formación del personal administrativo y la implementación de protocolos inclusivos en las prácticas municipales para contrarrestar esta discriminación. La necesidad de políticas más inclusivas, la transparencia en los procesos de empadronamiento y la creación de un marco legislativo que priorice los derechos fundamentales son aspectos clave para abordar esta problemática.

El activismo y la conciencia pública son también herramientas esenciales para la lucha contra el racismo institucional, fomentando la visibilidad y la resistencia contra estas prácticas discriminatorias. En definitiva, se requiere un abordaje integral, multidisciplinario y colectivo para afrontar esta realidad compleja y asegurar la igualdad en derechos y oportunidades para todos, independientemente de su condición administrativa, origen o situación migratoria.

Actualmente, en la ciudad de Tarragona, el proyecto Café Migrante de la Red Antirracista se encarga de hacer el seguimiento y acompañamiento a personas que encuentran barreras para empadronarse.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Cavallo, Gonzalo, y Nogueira Alcalá, Humerto. (2016). El principio favor persona en el derecho internacional y en el derecho interno como regla de interpretación y de preferencia normativa. *Revista De Derecho Público*, 84, 13-43. <https://doi.org/10.5354/0719-5249.2016.43057>
- Balash, Marcel, y Montenegro, Marisela. (2003). Una propuesta metodológica desde la epistemología de los conocimientos situados: Las producciones narrativas. *Encuentros en Psicología Social*, 1(3), 44-48.
- Braveman, Paula A. (2022). Systemic And Structural Racism: Definitions, Examples, Health Damages, And Approaches To Dismantling. *Health Affairs*, 41(2), 171-178.
- Davis, Angela Y. (2004). *Mujeres, raza y clase*. Ediciones Akal.
- Farha, Leilani. (2016). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. Naciones Unidas.
- Forns Fernández, Maria Victòria. (2023). El paper dels serveis socials locals en l'aplicació de les polítiques d'habitatge en un context de crisi de l'estat del benestar. Una mirada des de Catalunya. *Revista Catalana de Dret Públic*, 66, 23-38.
- Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya. (2019). *El derecho a ser empadronado y la buena administración*. Essabedé.
- Haraway, Donna. (1991). Conocimientos situados: la cuestión de la ciencia en el feminismo y el privilegio de la perspectiva parcial. En Donna Haraway, *Ciencia, cyborgs y mujeres: la reinención de la naturaleza* (p. 289-318). Cátedra.
- hooks, bell. (1984). *Teoría Feminista: de los márgenes al centro*. Traficantes de Sueños.
- hooks, bell. (2000). *Where we stand: Class matters*. Routledge.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, BOE núm. 81 (1985). Recuperado 16 mayo 2024, de <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con>
- Loorde, Audre. (1984). *Sister Outsider: Essays and Speeches*. Crossing Press.

- Mbembe, Achille. (2006). Necropolitique. *Raisons politiques*, 21, 29-60.
- Moción 7.6. CP 23/10/2020, que presenta el grupo municipal de la CUP de Tarragona elaborada por la Red Antirracista "Para hacer frente a la crisis de salud pública que representa el racismo". Ayuntamiento de Tarragona. Recuperado 16 mayo 2024, de <https://www.tarragona.cat/lajuntament/fitxers-1/altres/docs-ple-2020/2020-10-23/7.6.-mocio-cup-red-antirracista>
- Mohanty Talpade, Chandra. (2003). *Feminism without borders: Decolonizing theory, practicing solidarity*. Duke University Press.
- Palomino Moral, Pedro A.; Grande Gascón, María Luisa, y Linares Abad, Manuel. (2014). La salud y sus determinantes sociales. Desigualdades y exclusión en la sociedad del siglo XXI. *Revista Internacional de Sociología*, 72, 45-70.
- Real Decreto 1690/86, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, BOE núm. 194 (1986). Recuperado 16 mayo 2024, de <https://www.boe.es/eli/es/rd/1986/07/11/1690/con>
- Sassen, Saskia. (2014). *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*. Harvard University Press.