

# L'empadronament a Catalunya: vulneració d'un dret i una obligació

El present document recull una síntesi dels resultats de la consulta realitzada a les entitats membres d'ECAS entre els mesos de març i abril de 2024. La informació s'ha obtingut mitjançant 69 respostes de 39 entitats en relació a un total de 37 municipis.

---

**Juny 2024**



Entitats Catalanes  
d'Acció Social

[www.acciosocial.org](http://www.acciosocial.org)

## Vulneració del dret i l'obligació d'empadronament

**Més de la meitat dels municipis** sobre els quals s'ha obtingut informació (19<sup>1</sup>, que representen una població total de 3,2 milions d'habitants, el 40,6% de Catalunya), **no empadronen de manera àgil tothom que ho sol·licita**, un supòsit que afecta les persones que no poden acollir-se al tràmit estàndard amb títol d'habitatge al seu nom. Les entitats membres de la federació consignen que, en situacions en què caldria aplicar algun tipus d'empadronament especial, els ajuntaments hi posen traves en forma de requisits excessius o difícils de complir, retards en el procediment, criteris diferents segons la persona tècnica que atén o la persona a qui s'atén (i si va sola o acompanyada), ús de les comprovacions de domicili per a finalitats diferents de la prevista de corroborar que la persona hi viu, o altres mecanismes dissuasius.

- Els municipis<sup>2</sup> on es té constància que s'empadrona de manera habitual sense incidències significatives representen el 4,57% de la població de Catalunya.
- En comparació a fa un any (consulta anterior realitzada per ECAS en el marc de les eleccions municipals de 2023), **la situació s'ha complicat a 6 municipis**: de manera significativa a Barcelona (7 de les 17 respostes així ho certifiquen, apuntant algunes de les complicacions constatades posteriorment amb el canvi aplicat per l'Ajuntament en l'aplicació de l'empadronament col·lectiu en seu d'entitats), Calafell, L'Hospitalet de Llobregat (2 respostes), Lleida (5 respostes), Santa Coloma de Farners i Santa Coloma de Gramenet.
- En **10 dels municipis**<sup>3</sup> que no empadronen tothom de manera àgil, **el temps de resolució és superior als 3 mesos preceptius**; això no significa que sempre s'excedeixi el termini previst, sinó que hi ha com a mínim una incidència significativa de retards en la resolució de les sol·licituds. En 12 municipis<sup>4</sup> estar empadronat és un requisit per demanar cita per als Serveis Socials i **en 13 municipis**<sup>5</sup> **s'exigeix estar vinculat/da als Serveis Socials** per poder tramitar l'informe de coneixement de residència (ICR) que l'ajuntament requereix per tramitar l'empadronament, de manera que si no s'assegura la inscripció al padró, no s'aconsegueix tampoc accés als Serveis Socials.

<sup>1</sup> Balaguer, Barcelona\*, Calafell, Castell d'Aro Platja d'Aro i S'Agaró, Esplugues de Llobregat, L'Hospitalet de Llobregat, Llagostera, Lleida, Lloret de Mar, Martorell, Mataró, Montcada i Reixac, Reus, Sabadell\*, Santa Coloma de Farners, Santa Coloma de Gramenet, Tarragona, Terrassa, Tremp

<sup>2</sup> Blanes\* (si bé a la pàgina web no es dona la possibilitat d'empadronament sense títol d'ocupació i es té constància d'altres dificultats a través de l'aliança d'entitats pel dret al padró), Bordils, Cardona, Celrà, Cervià de Ter, El Prat de Llobregat\*, Flaçà, Igualada, La Bisbal d'Empordà, Molins de Rei, Olot, Rubí (malgrat l'observació que "a l'OAC refereixen textualment que no ajuden a omplir formularis a persones que no entenen bé l'idioma", Sant Adrià de Besòs, Sant Joan de Mollet, Sant Jordi Desvalls, Sant Martí Vell, Sils, Sort

\*amb discrepàncies o matisos

<sup>3</sup> Barcelona, Calafell, L'Hospitalet de Llobregat, Llagostera, Lleida, Martorell, Reus, Sabadell, Santa Coloma de Farners, Santa Coloma de Gramenet

<sup>4</sup> Balaguer, Barcelona\*<sup>3</sup>, Calafell, Castell d'Aro Platja d'Aro i S'Agaró, Esplugues de Llobregat, L'Hospitalet de Llobregat, Lleida\*<sup>1</sup>, Lloret de Mar, Mataró, Sabadell, Tarragona, Terrassa

\*amb discrepàncies (núm. respostes en sentit contrari)

<sup>5</sup> Barcelona, Calafell, L'Hospitalet de Llobregat, Llagostera, Lleida, Martorell, Mataró, Montcada i Reixac, Sabadell, Santa Coloma de Gramenet, Tarragona, Terrassa, Tremp

## 2

### Traves detectades en el tràmit d'empadronament

Entre les 42 respostes que addueixen obstacles o impediments, bona part de les traves són **fruit de situacions d'exclusió residencial; és a dir, deriven de la dificultat d'accedir a un habitatge en condicions**. També es detecten esculls burocràtics, atenció deficitària i **indicis de discriminació**, entre altres.

- ✗ L'accés al tràmit és el primer escull quan es requereix **cita prèvia**: en 7 dels municipis<sup>6</sup> sobre els quals es disposa d'informació no es dona cita de manera immediata o àgil i en 6 casos<sup>7</sup> la cita només es pot aconseguir de forma digital. En un municipi [Reus] és obligatori demanar la cita per telèfon i esperar notificació per via postal amb instruccions per finalitzar els tràmits per correu electrònic; si no se segueix aquest procediment, no s'accepta la sol·licitud d'empadronament.
- ✗ En gairebé la meitat de les respostes que detallen traves (18 formularis corresponent a 11 municipis<sup>8</sup>), un cop s'accedeix al tràmit la primera trava és que **el formulari d'empadronament no contempla les situacions d'habitatge inexistent o precari**, que s'han disparat en els darrers anys a causa de l'emergència habitacional: no disposar de títol d'ocupació, habitacions rellogades, habitatges insegurs o inadequats, situacions de sense llar en diferents tipologies (carrer, alberg temporal...), etc. Tots aquests supòsits dificulten o impedeixen l'empadronament per la via estàndard, que inclou només les opcions 'tradicionals' amb títol d'ocupació (lloguer, propietat, cessió d'ús), i per tant requereixen o bé empadronar allà on realment viu la persona (si així ho demana perquè no la posa en risc), o bé aplicar la **via alternativa que preveu la norma** per a casos especials: l'empadronament '**en domicili fictici**' (fórmula a la qual alguns ajuntaments es refereixen de manera equívoca com a padró 'sense domicili fix').
- ✗ El volum de persones amb dificultats per empadronar-se pel fet de viure en **habitacions de relloguer** és la realitat emergent que ha fet esclatar la crisi actual de vulneració sistemàtica del dret al padró en nombrosos municipis, ja que sovint la persona titular de l'habitatge no vol empadronar les persones amb qui conviu i aquestes han de recórrer a la modalitat 'en domicili fictici', originàriament prevista per a persones sense llar en situació de carrer.
- ✗ L'amuntegament esdevé per si mateix una trava en el cas d'ajuntaments que estableixen un **nombre màxim de persones empadronades en un mateix domicili**, com succeeix en 5 municipis<sup>9</sup>.
- ✗ En 11 municipis<sup>10</sup> les entitats detecten **arbitrarietat i/o disparitat de criteris** per part del personal tècnic de l'ajuntament o consell comarcal que s'ocupa de gestionar el tràmit

<sup>6</sup> Barcelona (2 respostes), L'Hospitalet de Llobregat (3 respostes), Lleida (5 respostes), Reus, Sabadell, Terrassa (2 respostes), Sana Coloma de Gramenet

<sup>7</sup> Barcelona, L'Hospitalet de Llobregat (2 respostes), Lleida (2 respostes), Lloret de Mar, Reus, Terrassa (2 respostes)

<sup>8</sup> Barcelona (3 respostes), Calafell, L'Hospitalet de Llobregat (3 respostes), Llagostera, Lleida (2 respostes), Lloret, Mataró, Terrassa (2 respostes), Santa Coloma de Gramenet, Reus, Tremp

<sup>9</sup> L'Hospitalet de Llobregat (3 respostes), Llagostera, Lleida, Sabadell (2 respostes), Tremp

<sup>10</sup> Balaguer, Barcelona (6 respostes), Castell d'Aro Platja d'Aro i S'Agaró, L'Hospitalet de Llobregat, Lloret de Mar, Mataró, Reus, Sabadell, Santa Coloma de Farners, Santa Coloma de Gramenet ("els TS de Serveis Socials decideixen si les persones en situacions d'habitatge complexes tenen possibilitat de tenir padró a Serveis Socials"), Tremp

(especificant en algun cas que no s'ofereix informació entenedora o que s'exposa de manera poc clara) i en 7 municipis<sup>11</sup> s'obstaculitza l'empadronament demanant **requisits excessius**. En 5 municipis<sup>12</sup>, fins i tot tenint contracte de lloguer es demana aportar altres documents —com ara cèdula d'habitabilitat, rebuts d'aigua i/o llum, fiança dipositada o pagaments efectuats— i en dos casos<sup>13</sup> es posa com a condició per empadronar que la persona porti un **mínim de temps vivint al municipi**.

- ✗ Tenir expedient obert a **Serveis Socials** es planteja com a requisit per empadronar-se en 2 municipis<sup>14</sup>, afegint a més en un d'ells que la persona hagi estat atesa de forma reiterada i tingui altres demandes, a banda d'empadronar-se (malgrat que no en tingui necessitat). Aquesta condició pot allargar el procediment i, en el pitjor dels casos, generar un carreró sense sortida si per ser atès a Serveis Socials s'ha d'estar empadronat.
- ✗ En el cas de **menors sense referents** familiars, hi ha municipis on es demanen sol·licituds emeses per la DGAIA que no es poden obtenir fins a la incoació de l'expedient d'estrangeria [Sabadell] o autoritzacions dels progenitors malgrat saber que no són al territori i/o es troben en situació de dificultat familiar [Castell d'Aro, Platja d'Aro i S'Agaró].
- ✗ La modalitat '**en domicili fictici**' **no s'aplica de manera generalitzada i uniforme** a tots els municipis; a vegades es requereix un seguiment exhaustiu per part de Serveis Socials per facilitar l'informe de coneixement de residència (ICR) que dona accés a l'empadronament, un escull que deixa excloses moltes persones. En altres, quan no és possible la comprovació ocular per corroborar que la persona viu al domicili es denega l'empadronament. Les entitats constaten que en nombroses situacions només s'accepta aplicar la figura d'en domicili fictici a situacions de sensellarisme amb pernoctació al carrer, i no a persones que dormen en pàrquings, locals ocupats o habitacions de relloguer.
- ✗ Les persones **sense llar en situació de carrer** també es troben amb dificultats per empadronar-se en domicili fictici per saturació dels equips de carrer, sobretot a l'hora de verificar la residència al municipi en el cas de persones que no sempre pernocten al mateix lloc. Cal tenir en compte, a més, que no tothom té referent de Serveis Socials, que al seu torn també estan saturats. L'alta **mobilitat** afecta també altres segments de població en exclusió residencial, especialment aquelles persones en situació d'**habitatge insegur**.
- ✗ Les **comprovacions de domicili** en situacions de relloguer d'habitacions en què la persona titular de l'habitatge no ha autoritzat el tràmit poden comportar riscos que sovint dissuadeixen les persones en situació de vulnerabilitat d'exercir el seu dret (i obligació), i que a vegades les empenyen a pràctiques abusives com pagar perquè algú les empadroni en un altre domicili. La **por a les conseqüències que pot comportar una inspecció** per motius diversos (situació administrativa irregular, ocupació, habitació rellogada sense autorització del titular, condicions insalubres amb presència d'infants, etc.) pot impedir o endarrerir el procés d'empadronament, agreujant el risc d'exclusió de col·lectius en situació de vulnerabilitat com ara persones amb VIH, treballadores i treballadors sexuals, persones migrades o famílies en infrahabitatge, entre altres. El fet que en alguns municipis les comprovacions de domicili

<sup>11</sup> Barcelona (3 respostes), Castell d'Aro Platja d'Aro i S'Agaró, L'Hospitalet de Llobregat (2 respostes), Lleida (3 respostes; en un cas es consigna que fins i tot tenint contracte de lloguer, es demana a més una autorització del propietari de l'habitatge per poder fer la gestió), Lloret de Mar, Mataró, Sabadell

<sup>12</sup> Balaguer, L'Hospitalet de Llobregat, Llagostera, Lloret de Mar, Terrassa

<sup>13</sup> Llagostera, Lleida

<sup>14</sup> Lleida, Santa Coloma de Gramenet

les efectuin els cossos de seguretat accentua la percepció de risc.

- ✗ En 8 municipis<sup>15</sup> es donen casos en què, passats els tres mesos preceptius per a la resolució de la sol·licitud, **no s'aplica el silenci administratiu positiu** i, en lloc d'emetre el corresponent certificat d'empadronament, es fan requeriments addicionals o es denega.
- ✗ També es detecten dificultats per qüestió d'origen, ja sigui per **discriminació en l'atenció** per part dels tècnics municipals o perquè es demana estar en situació administrativa regularitzada per poder tramitar el padró.

## 3

### Situacions i col·lectius exclosos del padró

Entre els motius principals pels quals es vulnera el dret al padró i els perfils més afectats, destaquen els següents:

- Persones **sense llar en situació de carrer** sense seguiment dels Serveis Socials i/o no vinculades a cap entitat; les entitats consignen que això succeeix com a mínim en **7 municipis**<sup>16</sup>.
- Persones en **habitacions rellogades**, pis compartit o acolliment en un habitatge en el qual el titular no autoritza a empadronar-se, sovint per desconeixement de què pot suposar, de vegades en condicions d'amuntegament; casos registrats en **13 municipis**<sup>17</sup>.
- Persones que viuen en **habitatges ocupats** sense títol acreditatiu o habilitant; se'ls nega el padró en **9 municipis**<sup>18</sup> (sovint no es reconeix la negativa, però el procediment és confús i, a efectes pràctics, el resultat és que no se les empadrona).
- Persones en altres situacions d'**infrahabitatge**, o insegur o inadequat (vehicle, caravana, barraca, local, pis insalubre, etc.); queden excloses del padró en **8 municipis**<sup>19</sup>.
- Persones d'**origen migrat**, sigui per discriminació racial o per país de procedència, per situació administrativa irregular (si la persona només disposa de passaport) o per no disposar de passaport; en **17 municipis**<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> Barcelona (4 respostes), Calafell, L'Hospitalet de Llobregat, Lleida (4 respostes), Reus, Sabadell, Santa Coloma de Farners, Terrassa

<sup>16</sup> Balaguer, Barcelona, Lleida, Martorell, Mataró, Reus, Sabadell

<sup>17</sup> Balaguer, Barcelona, Calafell, Castell d'Aro Platja d'Aro i S'Agaró, L'Hospitalet de Llobregat, Lleida, Martorell, Mataró, Sabadell, Santa Coloma de Farners, Santa Coloma de Gramenet, Terrassa, Tremp

<sup>18</sup> Balaguer, Barcelona, Calafell, L'Hospitalet de Llobregat, Llagostera, Lleida, Martorell, Mataró, Tremp

<sup>19</sup> Balaguer, Barcelona, Calafell, L'Hospitalet de Llobregat, Lleida, Martorell, Mataró, Santa Coloma de Gramenet

<sup>20</sup> Per no disposar de passaport, 9 municipis: Balaguer, Barcelona (3 respostes), Castell d'Aro Platja d'Aro i S'Agaró, Lleida (5 respostes), Lloret de Mar, Mataró, Reus, Sabadell (2 respostes), Terrassa (2 respostes). Per situació administrativa irregular: Balaguer, Barcelona (2 respostes), El Prat de Llobregat, L'Hospitalet de Llobregat (2 respostes), Llagostera, Lleida (2 respostes), Lloret de Mar, Reus, Sabadell, Tarragona, Terrassa, Tremp. Per origen migrat (discriminació racial o per país de procedència): Balaguer, Barcelona (3 respostes), Calafell, L'Hospitalet de Llobregat, Lloret de Mar, Reus, Sabadell, Santa Coloma de Farners, Tarragona, Tremp

# 4

## Opcions i situacions inacceptables

Les traves o la impossibilitat d'empadronar-se de manera que el registre reflecteixi la situació real o una alternativa que permeti garantir l'accés a altres drets sense posar en risc l'habitatge de la persona, porta a **situacions denunciables i accions inacceptables pel seu impacte en els drets** de les persones:

- ⚠️ Comprovació de domicili amb **visita dels Mossos d'Esquadra** [Trem] **o per part de la policia local**, que pot fer que no s'atengui per por a possibles conseqüències (expedient per situació administrativa irregular, retirada de menors vulnerables, etc.), la qual cosa endarrereix l'ICR o fa que no s'arribi a emetre.
- ⚠️ En el cas d'habitatges ocupats, a vegades s'empadrona la majoria de les persones que hi viuen —seguint un procés llarg—, però quan es fa la inspecció al domicili **la policia obre acta d'investigat i ho notifica als jutjats** [Reus], o bé l'ajuntament informa el propietari de l'ocupació per si vol exercir el seu dret de titularitat i no donar l'autorització per empadronar-se (p. ex. a Lleida des de novembre 2023), entre altres possibles dificultats (detectades també a Santa Coloma de Gramenet i al Prat de Llobregat, on es demanen informes a la policia).
- ⚠️ Indicis de **racisme o discriminació** (no s'expliquen bé els tràmits, no es dona la informació, no se soluciona la situació, no s'acompanya o ajuda en el procediment, tracte inadequat...; especialment si les persones no van acompanyades per algun/a professional o voluntària i tenen dificultat idiomàtica) —en **13 municipis**<sup>21</sup>.
- ⚠️ Espera de **fins a 2 mesos per obtenir cita prèvia** per empadronar-se [Lleida].
- ⚠️ Cost del certificat d'empadronament o històric (5,25€ el 2023) si no es disposa d'IdCatMòbil (si la persona no té NIE, no hi té accés).
- ⚠️ Problemàtiques que porten a la realitat ja coneguda de **persones que paguen perquè algú les autoritzi a empadronar-se** en un domicili on no viuen.

<sup>21</sup> Barcelona, Castell d'Aro Platja d'Aro i S'Agaró, L'Hospitalet de Llobregat, Llagostera, Lleida, Lloret de Mar, Martorell, Reus, Rubí, Sabadell, Sant Adrià de Besòs, Santa Coloma de Farners, Trem

# 5

## Bones pràctiques

Les entitats que acompanyen en el tràmit d'empadronament consignen que **en una desena de municipis la política d'empadronament es caracteritza per facilitar-lo de diferents maneres.**

És el cas de Cardona, Celrà, El Prat de Llobregat (on es destaca la coordinació amb les entitats socials del municipi per al seguiment de les persones en situació de vulnerabilitat), La Bisbal d'Empordà, Olot (si més no en el cas de persones refugiades, en què hi ha una coordinació directa entre les entitats i els responsables del padró) i Valls, on el procés és bastant ràpid i la inspecció de domicili l'efectua la treballadora social referent de Serveis Socials. A Rubí existeix l'opció de 'padró sense autorització del propietari', si bé sovint les persones el confonen amb el 'padró sense domicili fix' i a l'Oficina d'Atenció a la Ciutadania (OAC) no se'ls informa que estan fent el tràmit incorrecte fins que no se'ls denega l'empadronament en primera instància i llavors inicien el procediment correcte.

Com a extensió de la bona pràctica d'empadronar en domicili fictici, es planteja que les entitats puguin emetre informes de coneixement de residència: "Als equipaments integrals per a persones sense llar hi ha la possibilitat de fer l'IRC des del mateix servei. Seria molt oportú que professionals de Serveis Socials i del tercer sector també tinguessin la possibilitat de fer-los".

Les entitats assenyalen la importància en alguns municipis de la intervenció de les **Sindicatures de Greuges locals**, si bé puntualitzen que no es tracta d'una bona pràctica per part de l'ajuntament el fet de supeditar l'empadronament a l'existència d'una queixa o denúncia.

El cas de Barcelona és paradigmàtic d'un canvi de política d'empadronament en el darrer any, d'ençà de les eleccions municipals de 2023:

- "Barcelona és des de fa anys un municipi amb pràctiques facilitadores. Facilita empadronar sense domicili fix de manera àgil als centres de Serveis Socials."
- "Fins ara l'Ajuntament de Barcelona tenia una gestió exemplar, això ha canviat en el darrer mes."

L'empadronament en domicili fictici en general, i concretament en casos de subarrendament d'habitacions, és una de les facilitats detallades: "Fins fa pocs mesos la pràctica de l'empadronament sense domicili fix era exemplar i obria oportunitats a una part de la població que estava desatesa".

També es menciona l'empadronament col·lectiu com "una via que facilitava l'empadronament de persones que es troben en situacions especialment vulnerables", i és precisament el canvi en aquesta figura –que fins fa pocs mesos s'aplicava de manera garantista permetent a diverses entitats acollir-s'hi sense necessitat de pernoctació—la mostra més clara del canvi de criteri. Les entitats, però, consignen altres dificultats: "L'enduriment de l'empadronament sense domicili fix fa que la resolució es demori molt en el temps".



Entitats Catalanes  
d'Acció Social

[www.acciosocial.org](http://www.acciosocial.org)