

Juliol 2026

L'empadronament a Catalunya: traves administratives en el compliment d'una obligació legal



Entitats Catalanes
d'Acció Social

Informe basat en el
sondeig realitzat per:

ksnet /

Resum executiu

Les dades del sondeig mostren una **vulneració extensa i estructural de l'empadronament a Catalunya**. Dels 60 municipis analitzats, 40 no empadronen de manera àgil a tothom que ho sol·licita, i en 26 municipis alguna entitat indica que no es garanteix l'empadronament ordinari. La situació és encara més greu en el cas del domicili fictici (o sense domicili fix): cap dels municipis analitzats l'aplica de manera àgil per a totes les persones que el necessiten, i en gairebé la meitat dels casos —29 municipis— s'assenyala que directament no s'empadrona en aquesta modalitat. Aquestes traves **afecten especialment les persones en situació de més vulnerabilitat**: persones migrades, en situació administrativa irregular, sense llar, que viuen en infrahabitatges o en habitacions rellogades. A més, el procediment queda sovint condicionat a requisits no previstos per la normativa, a la discrecionalitat del personal municipal, a la digitalització del tràmit, a inspeccions policials o a la necessitat d'acompanyament per part d'entitats socials o sindicatures locals. Així, les dades evidencien que **sovint el padró, en lloc de funcionar com a registre que permet conèixer la població del municipi per dimensionar les necessitats i adequar les polítiques públiques, es converteix en una barrera administrativa** que aprofundeix l'exclusió de les persones en situació de major vulnerabilitat.

El padró no crea ni atorga drets, és un instrument administratiu per comunicar i acreditar la residència efectiva en un municipi. Conèixer la població permet **planificar adequadament els serveis públics**, mentre que reconèixer l'existència de la persona com a veïna facilita l'exercici dels seus drets.

1	Introducció	4
2	Una mirada al padró des de l'acompanyament social	6
3	A la meitat dels municipis enquestats es vulnera l'obligació d'empadronar	7
	3.1. Empadronament ordinari: una obligació vulnerada en 4 de cada 10 municipis	9
	3.2. L'empadronament en domicili fictici (o sense domicili fix) presenta barreres en tots els municipis. No perquè no estigui regulat, sinó perquè no sempre se n'informa ni s'aplica	11
	3.3. La necessitat d'acompanyament per part de les entitats o d'una sindicatura local com a garantia davant criteris administratius arbitraris constitueix, en si mateixa, una forma de discriminació	13
4	Empadronar-se, un recorregut ple d'entrebancs de principi a fi	14
	4.1. El primer entrebanc: Preparar la documentació	18
	4.2. El segon entrebanc: Poder presentar la sol·licitud	19
	4.3. El tercer entrebanc: La verificació tècnica	21
	4.4. El darrer entrebanc: La resolució de la sol·licitud	23
5	El padró en casos d'exclusió residencial severa: quanta més vulnerabilitat, menors les garanties	25
	5.1. L'empadronament en casos d'exclusió residencial severa concentra traves diferenciades que acaben suspent l'accés al padró	25
	5.2. Empadronar-se o conservar el sostre: l'empadronament de persones que viuen en habitacions rellogades sense autorització de qui en té la titularitat	26
6	Recomanacions per garantir l'empadronament de totes les persones que resideixen a Catalunya	28
7	Nota metodològica	31

1

Introducció

El present informe és fruit d'un sondeig sobre l'empadronament arreu del territori català que parteix de la constatació per part d'entitats socials i d'altres agents que acompanyen persones en situació de vulnerabilitat, com ara sindicatures de greuges i plataformes veïnals, **que l'obligació que tenen els ajuntaments d'inscriure al registre padronal totes les persones que viuen als seus municipis no sempre es compleix**, i sobretot no es compleix en els termes i terminis previstos per la llei.

El padró municipal és una **obligació jurídica** reconeguda per la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, que l'Institut Nacional d'Estadística (INE) com a òrgan estatal responsable delega als ens locals. La seva aplicació es regeix per la Resolució de 17 de febrer de 2020 de la Presidència de l'INE i de la Direcció General de Cooperació Autònoma i Local. És un **registre administratiu** que els ajuntaments tenen l'obligació legal de crear i mantenir, la finalitat del qual és **conèixer la població de cada municipi**. Resulta una eina imprescindible per tal de dimensionar les necessitats i adaptar els recursos i serveis a la ciutadania.

No es tracta, per tant, d'una facultat discrecional de l'administració local, sinó d'un **mandat normatiu clar**. Totes les persones residents a l'Estat espanyol tenen l'obligació jurídica d'inscriure's en el padró del municipi en què resideixen de manera habitual, i tots els ajuntaments tenen l'obligació jurídica d'inscriure a totes les persones que efectivament resideixen al municipi, fins i tot iniciant el tràmit d'ofici en cas que les persones no ho sol·licitin.

Malgrat aquesta funció bàsica per a l'organització i adequació dels recursos i serveis municipals, el padró ha adquirit de facto un efecte habilitant indirecte que no li és propi: esdevé la porta d'entrada a l'exercici de drets fonamentals i socials. **Si bé no atorga drets, el padró reconeix el veïnatge** i facilita l'accés a serveis de proximitat als municipis com ara els centres de salut, els centres educatius o els serveis socials. A més, també serveix per acreditar la residència a efectes d'accedir a determinades prestacions i d'iniciar processos de regularització administrativa.

Posar través al procés d'empadronament esdevé una **negligència administrativa que pot provocar la vulneració de l'accés efectiu a drets i serveis** per part de les persones directament afectades, però que més enllà d'aquest impacte individual, **posa en risc la qualitat dels serveis públics per a tota la ciutadania**. No dimensionar adequadament els serveis públics genera sobrecàrrega i tensions que pateixen les professionals i afecten a tota la població, mentre que no reconèixer l'existència de totes les persones que viuen en un municipi és exclouent i pot obrir o aprofundir esquerdes en la cohesió social.

L'experiència de les entitats i plataformes socials acompanyant persones en situació de vulnerabilitat i defensant els seus drets les va portar a alertar plegades de la vulneració del padró el 2023, en el marc de les eleccions

municipals. L'any següent [neix formalment la Xarxa d'Entitats pel Padró](#)¹ i s'adverteix de l'empitjorament a l'entorn de les pràctiques d'empadronament arreu de Catalunya. ECAS vam presentar llavors un [primer informe](#)² amb la síntesi dels resultats d'una consulta realitzada a les entitats membres de la federació.

El present estudi recull les **dades i aportacions qualitatives obtingudes mitjançant un sondeig** ampliat i millorat metodològicament. El document s'estructura en set apartats, incloent-hi aquesta introducció. El segon situa el marc conceptual del padró des de l'acompanyament social. El tercer analitza en quina mesura els municipis garanteixen —o no— l'accés a les dues modalitats bàsiques d'empadronament: ordinària i en domicili fictici o sense domicili fix (EDF/SDF). El quart detalla les traves concretes que apareixen en cada etapa del tràmit, i el cinquè aprofundeix en els perfils en situació d'exclusió residencial severa, on les vulneracions són més greus i les garanties més febles. Al sisè es recullen les **conclusions en clau de propostes i recomanacions** i, en últim lloc, es presenta la nota metodològica del sondeig.

1 <https://acciosocial.org/la-nova-xarxa-dentitats-pel-padro-detecta-un-empitjorament-de-laccess-al-padro-a-catalunya/>

2 *L'empadronament a Catalunya: vulneració d'un dret i una obligació* (ECAS, 2024) (https://acciosocial.org/wp-content/uploads/2024/08/Sondeig_Lempadronament-a-Catalunya_juny-2024.pdf)

2

Una mirada al padró des de l'acompanyament social

En els darrers anys, la societat civil organitzada a través de la [Xarxa d'Entitats pel Padró](https://xarxapadro.cat/)³, de la qual ECAS forma part, ha impulsat iniciatives com el Pacte pel Padró a Catalunya amb l'objectiu de garantir el compliment de la normativa que obliga tant els ajuntaments com la ciutadania a què tota la població consti inscrita al registre padronal del municipi on resideix. Malgrat aquests esforços, **l'accés al padró continua presentant dificultats importants en nombrosos municipis**. Aquestes barreres deixen fora del sistema persones que viuen als municipis i que veuen limitat l'exercici efectiu dels drets més bàsics.

Per analitzar fins a quin punt s'està vulnerant l'obligació d'empadronar per part dels ens locals, s'ha realitzat un sondeig adreçat a entitats socials —membres d'ECAS i altres col·laboradores, com ara sindicatures de greuges locals— d'arreu del territori que acompanyen persones en el tràmit d'empadronament. En tots els casos es tracta d'**organitzacions amb un coneixement directe, que aporten el seu testimoni des de la vivència pràctica sobre el terreny**. En total, s'han recollit 124 respostes de 54 entitats⁴, referides a 60 municipis de Catalunya, i que, en agregat, han atès un total de 6.652 persones en relació amb el padró. **Els 60 municipis dels quals s'ha obtingut informació tenen una població agregada de 5,1 milions de persones, que representa el 62,8 % de la població total de Catalunya.**

Les dades recollides permeten identificar les dificultats que encara limiten l'accés efectiu al padró i analitzar en base a evidència el detall de l'incompliment de les obligacions legals de les administracions locals en aquest àmbit. La informació obtinguda posa de manifest que **les dificultats d'accés al padró afecten especialment les persones que ja es troben en situacions de vulnerabilitat**. Sovint es tracta de col·lectius que afronten alhora precarietat residencial, inseguretat jurídica i dificultats d'accés als serveis, fet que accentua l'impacte de les traves administratives i pot acabar implicant l'exercici efectiu de drets inalienables.

³ <https://xarxapadro.cat/>

⁴ El 80 % de les entitats participants formen part d'ECAS.

3

A la meitat dels municipis enquestats es vulnera l'obligació d'empadronar

Malgrat tractar-se d'una obligació legal per als municipis i per a la ciutadania, l'empadronament no està garantit avui arreu del territori català. Per entendre l'abast del problema, cal tenir present que el padró preveu dues modalitats principals d'inscripció, cadascuna amb les seves problemàtiques.

Les modalitats d'empadronament

Empadronament ordinari

Inscripció en l'adreça on la persona resideix de manera habitual. S'aplica independentment de si es pot acreditar documentalment la disponibilitat de l'habitatge, ja sigui una casa, un local, un assentament, un infrahabitatge o un establiment col·lectiu com un alberg o pis amb suport. La normativa no exigeix títol d'ocupació: n'hi ha prou amb acreditar la residència efectiva.

Empadronament en domicili fictici (o sense domicili fix)

Per a persones que no poden vincular-se a cap adreça estable: qui viu al carrer, en un allotjament temporal d'urgència prescrit per Serveis Socials, qui no resideix de manera continuada en un mateix domicili, o persones que viuen en situacions de relloguer⁵. En aquests casos, la persona queda inscrita a l'adreça d'un centre de Serveis Socials –que són els que han d'informar “sobre l'habitualitat de la residència al municipi” de la persona en qüestió, segons instruccions de l'INE— o a equipament municipal. Habitualment requereix un document que ho acrediti, com l'anomenat Informe de Coneixement de Residència (ICR) a municipis com Barcelona.

⁵ Les situacions de relloguer d'habitatges i habitacions constitueixen una realitat molt estesa i han incrementat, de manera sobrevinguda, la necessitat de recórrer a l'empadronament en domicili fictici o sense domicili fix.

La rellevància d'aquesta eina per conèixer la població dels municipis va molt més enllà del registre administratiu. Segons les entitats participants, **en la majoria dels municipis cal constar al registre padronal per poder ser atès pels Serveis Socials municipals. Concretament, el 62,1% de les respostes així ho indiquen.** En aquest sentit, cal recordar l'obligació dels Serveis Socials d'atendre les persones en situació de necessitat personal bàsica⁶, estiguin o no empadronades. Això significa que les traves a l'empadronament no són males praxis aïllades: condicionen l'accés a serveis i prestacions bàsiques i poden acabar traduint-se en situacions d'exclusió assistencial per a les persones que més en depenen.

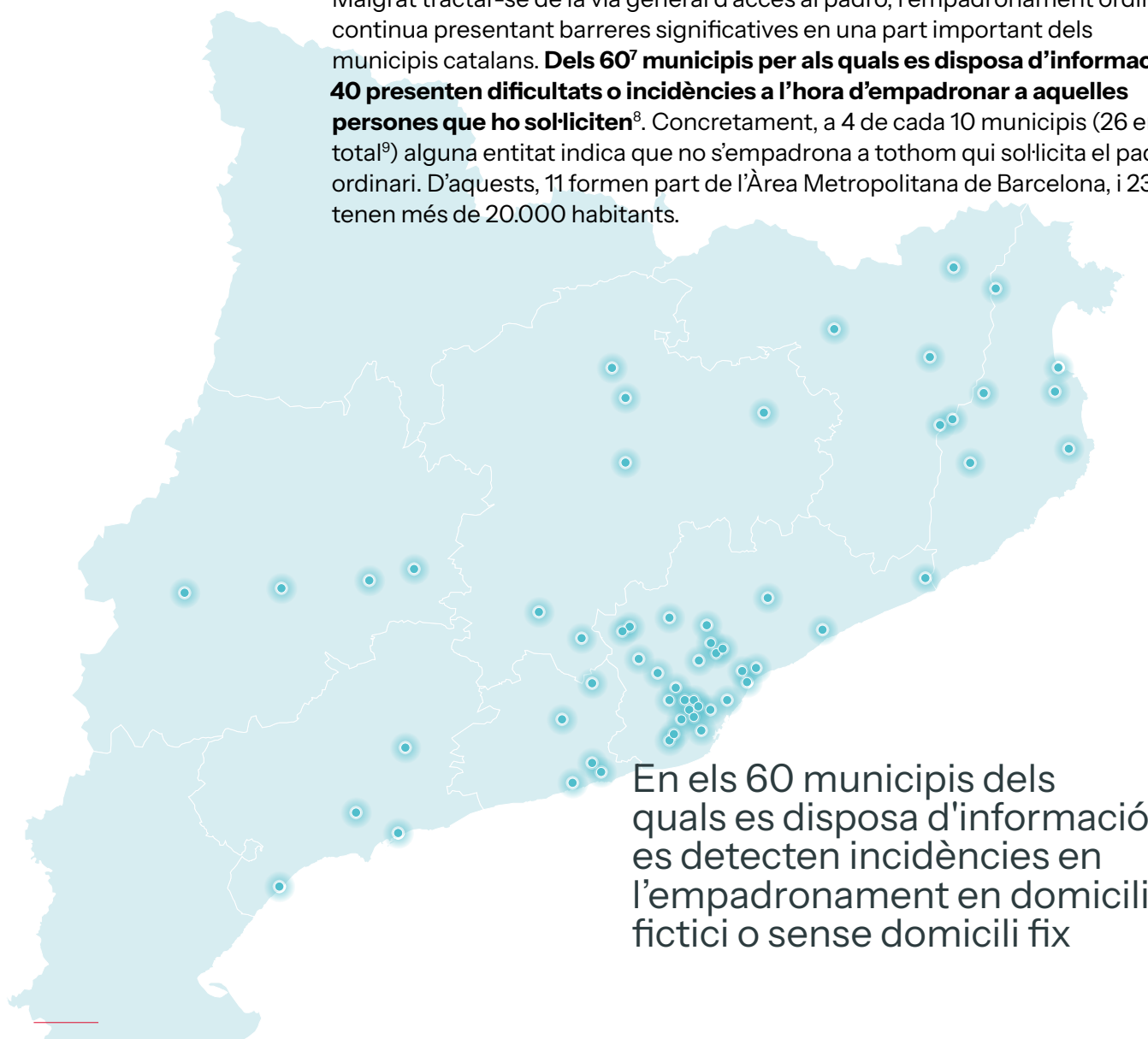
Lluny de millorar, la situació s'ha anat deteriorant. **Gairebé un 30 % de les entitats han percebut un augment de les traves al padró després de les eleccions municipals del 28-M de 2023**, mentre que un 26,6% no hi ha percebut canvis. Només un 8,1% assenyala que el procediment s'ha fet més senzill.

Malgrat aquest marc normatiu i aquestes conseqüències, les dades del sondeig mostren que el padró no s'està garantint de manera efectiva en una part important dels municipis catalans.

6 L'article 6.3 de la Llei de Serveis Socials estipula que "poden accedir al sistema públic de serveis socials les persones que no compleixen la condició que fixa l'apartat 2 [ser ciutadans dels estats membres de la Unió Europea empadronats en un municipi de Catalunya] si es troben en estat de necessitat personal bàsica, d'acord amb el que estableix la legislació en matèria d'estrangeria".

3.1. Empadronament ordinari: una obligació vulnerada en 4 de cada 10 municipis

Malgrat tractar-se de la via general d'accés al padró, l'empadronament ordinari continua presentant barreres significatives en una part important dels municipis catalans. **Dels 60⁷ municipis per als quals es disposa d'informació, 40 presenten dificultats o incidències a l'hora d'empadronar a aquelles persones que ho sol·liciten⁸.** Concretament, a 4 de cada 10 municipis (26 en total⁹) alguna entitat indica que no s'empadrona a tothom qui sol·licita el padró ordinari. D'aquests, 11 formen part de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, i 23 tenen més de 20.000 habitants.



En els 60 municipis dels quals es disposa d'informació es detecten incidències en l'empadronament en domicili fictici o sense domicili fix

7 Amposta, Badalona, Banyoles, Barberà del Vallès, Barcelona, Berga, Bordils, Cassà de la Selva, Cerdanyola del Vallès, Cervera, Cornellà de Llobregat, L'Escal, Esparreguera, Esplugues de Llobregat, Figueres, Gavà, Girona, Gironella, Granollers, L'Hospitalet de Llobregat, Igualada, Lleida, Malgrat de Mar, Manlleu, Martorell, Mataró, Molins de Rei, Mollerussa, Navàs, Olesa de Montserrat, Olot, Palafrugell, Piera, El Prat de Llobregat, Reus, Ripollet, Sabadell, Salt, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Pere de Ribes, Sant Sadurní d'Anoia, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Gramenet, Sitges, Tarragona, Terrades, Terrassa, Torroella de Montgrí, Tàrraga, Valls, Vandellòs i l'Hospitalet de l'Infant, Viladecans, Vilafranca del Penedès, Vilanova i la Geltrú.

8 Badalona, Banyoles, Barberà del Vallès, Barcelona, Berga, Bordils, Cassà de la Selva, Cerdanyola del Vallès, Cervera, Esparreguera, Figueres, Gavà, Girona, Granollers, L'Hospitalet de Llobregat, Lleida, Martorell, Mataró, Mollerussa, Olot, El Prat de Llobregat, Reus, Sabadell, Salt, Sant Boi de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Pere de Ribes, Sant Sadurní d'Anoia, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Gramenet, Terrassa, Torroella de Montgrí, Tàrraga, Valls, Vandellòs i l'Hospitalet de l'Infant, Viladecans, Vilafranca del Penedès, Vilanova i la Geltrú.

9 Badalona, Banyoles, Barberà del Vallès, Barcelona, Cassà de la Selva, Cervera, Esparreguera, Figueres, Gavà, Girona, L'Hospitalet de Llobregat, Lleida, Olot, El Prat de Llobregat, Sabadell, Salt, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Pere de Ribes, Sant Sadurní d'Anoia, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Gramenet, Terrassa, Viladecans, Vilafranca del Penedès, Vilanova i la Geltrú.

En l'extrem oposat, **20 municipis¹⁰ no presenten incidències rellevants**. Les bones pràctiques que destaquen aquests municipis apunten a una tramitació àgil, accessible i amb un tracte adaptat a les necessitats de les persones sol·licitants. Es destaca positivament l'accessibilitat dels formularis, tant en línia com de manera presencial. Una altra bona pràctica és la flexibilització del canal de tramitació, permetent enviar la documentació per correu electrònic i rebre el certificat pel mateix mitjà, especialment útil per a persones amb mobilitat reduïda. Finalment, alguns ajuntaments disposen d'un servei d'acollida per a famílies nouvingudes que les orienta i acompanya en el procediment.

Tanmateix, aquestes pràctiques no tenen una implantació generalitzada. La garantia efectiva del padró ordinari continua depenent, en gran mesura, de la voluntat política i la pràctica específica de cada ajuntament — i, tal com s'analitza a la secció 4, també en requisits extranormatius. Alhora, el resultat del procediment rau, en gran mesura, sobre la interpretació, criteri o sensibilitat del personal tècnic o administratiu que atén la persona sol·licitant, fet que introdueix un component de discrecionalitat en la pràctica administrativa i pot derivar en pràctiques arbitràries o desiguals davant situacions similars.

¹⁰ Amposta, Cornellà de Llobregat, L'Escola, Esplugues de Llobregat, Gironella, Igualada, Malgrat de Mar, Manlleu, Molins de Rei, Navàs, Olesa de Montserrat, Palafrugell, Piera, Ripollet, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de la Barca, Sant Just Desvern, Sitges, Tarragona, Terrades.

3.2. L'empadronament en domicili fictici (o sense domicili fix) presenta barreres en tots els municipis. No perquè no estigui regulat, sinó perquè no sempre se n'informa ni s'aplica

L'empadronament sense domicili fix: un circuit invisible

L'empadronament en domicili fictici o sense domicili fix (EDF/SDF) es va dissenyar com un mecanisme per assegurar l'empadronament de persones que no poden acreditar una adreça estable. No obstant això, les dades mostren que, en termes generals, no funciona com una via accessible en nombrosos municipis, en gran part per desconeixement. Això fa que **l'accés a aquesta modalitat sovint depengui del coneixement previ de la persona sol·licitant o de l'acompanyament d'una entitat o sindicatura local, en lloc**

d'estar garantit per la informació facilitada per l'administració. Així, el que era una eina pensada com una garantia del padró en situacions d'exclusió residencial, acaba operant com un circuit invisible. Per tal que l'empadronament EDF/SDF esdevingui una eina que ajudi a complir amb l'obligació de l'empadronament, cal que sigui coneguda i informada en els circuits d'atenció, amb informació clara per a les persones sol·licitants i criteris compartits per part de l'administració.

L'empadronament en domicili fictici o sense domicili fix (EDF/SDF) va ser concebut per garantir la inscripció al registre padronal de les persones que no poden acreditar un domicili estable, especialment en situacions de sensellarisme, absència de sostre o manca d'una adreça ordinària on poder ser notificades. Tanmateix, les situacions per a les quals es va pensar inicialment aquesta modalitat no incorporaven la compartició de domicili i el relloguer d'habitacions, que han anat en augment els darrers anys arran de les dificultats creixents d'accés a l'habitatge.

En agregat, l'empadronament EDF/SDF és la modalitat que presenta les vulneracions més greus i extenses. **Dels 60 municipis pels quals es disposa d'informació, cap empadrona de manera àgil EDF/SDF a tothom qui ho sol·licita.**¹¹ I a 29 municipis¹² —prop de la meitat dels enquestats— alguna entitat indica que directament no s'empadrona EDF/SDF a qui ho sol·licita. D'aquests, 10 formen part de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i 25 tenen més de 20.000 habitants.

11 Cal assenyalar que els municipis que no es mencionen en aquest informe no hi apareixen perquè no es disposa de prou evidència (és a dir, de suficients respostes) per determinar si vulneren o no el dret a l'empadronament. En conseqüència, la seva absència no s'ha d'interpretar com una garantia que en aquests municipis aquest dret estigui assegurat.

12 Badalona, Banyoles, Barcelona, Cassà de la Selva, Cervera, Cornellà de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Figueres, Gavà, Girona, Gironella, L'Hospitalet de Llobregat, Igualada, Lleida, Manlleu, Martorell, Mataró, Olot, El Prat de Llobregat, Reus, Sabadell, Salt, Sant Joan Despí, Sant Pere de Ribes, Sant Sadurní d'Anoia, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Gramenet, Terrassa, Vilafranca del Penedès.

La causa més recurrent no és una denegació formal i motivada, sinó una més silenciosa i difícil de combatre: el personal dels taulells nega l'existència d'aquesta modalitat, no en dona informació, o la informació que dona és errònia.¹³ Les persones en situació de vulnerabilitat sovint no coneixen els seus drets i l'existència d'aquesta opció, de manera que no arriben a sol·licitar-la.

“A vegades diuen que [l'EDF/SDF] està subjecte a l'acreditació de la situació de vulnerabilitat. D'altres, neguen directament que aquest ajuntament faci padró sense domicili fix.”

“Moltes vegades les persones del taulell diuen que no es fa padró sense domicili fix, o donen informació errònia.”

“No s'informa de l'opció d'empadronament sense domicili fix perquè només es contempla en un cas: absència total de llar amb pla de treball amb tècnica de sensellarisme de Serveis Socials. Les persones no arriben a sol·licitar-lo perquè no es contempla dins les possibilitats que ofereix l'ajuntament.”

¹³ Per exemple, a Badalona, Sabadell, l'Hospitalet de Llobregat, el Prat de Llobregat, Manlleu o Salt.

3.3. La necessitat d'acompanyament per part de les entitats o d'una sindicatura local com a garantia davant criteris administratius arbitraris constitueix, en si mateixa, una forma de discriminació

En molts casos, l'acompanyament d'una entitat o d'una sindicatura local s'ha convertit en una condició pràctica per accedir al padró. **Pràcticament la meitat de les respostes (46 %) consideren que hi ha diferències en el tracte quan la persona acudeix al tràmit acompanyada per personal tècnic d'una entitat, davant del 24 % que considera que no n'hi ha.** Les entitats que perceben diferències destaquen l'existència d'un tracte més atent i una major agilitat en la tramitació quan la persona va acompanyada.

Això revela un problema estructural: si el dret al padró s'exerceix amb més garanties quan hi ha una entitat d'intermediària és perquè el procediment no és accessible, de manera efectiva, per a una gran part de la població, especialment en el cas d'alguns col·lectius o determinades situacions de vulnerabilitat. **El fet que l'acompanyament per part d'una entitat o d'una sindicatura local sigui necessari per a evitar males praxis administratives o pràctiques arbitràries és un indicador de desigualtat i discriminació en si mateix.**

A més, aquesta dependència —que limita l'autonomia de qui hauria de poder exercir el dret a una bona administració— genera dinàmiques perverses. Algunes entitats assenyalen que han quedat estigmatitzades per part de l'administració i que, si bé en el passat l'acompanyament facilitava el procediment, aquesta diferència s'ha anat reduint. En alguns casos, reclamar una atenció més adequada es percep com un risc, per temor que derivi en un conflicte que acabi perjudicant la persona sol·licitant.

4

Empadronar-se, un recorregut ple d'entrebancs de principi a fi

Independentment de la modalitat, el procés d'empadronament –que pot i ha de ser un tràmit senzill, fàcil i ràpid— per a determinades persones i en determinades situacions esdevé complex en totes les seves etapes.

Les dificultats no es concentren en un punt concret del tràmit, sinó que s'acumulen al llarg de tot el recorregut: des de la preparació de la documentació fins a la resolució final, passant per la presentació de la sol·licitud i la verificació tècnica. Cada etapa pot convertir-se en un punt de bloqueig, i la suma d'obstacles fa que, quan no s'encaixa en els supòsits estandarditzats del tràmit, aquest s'allargui durant mesos o fins i tot no es resolgui com deuria, amb l'agreujant que no es deixa constància oficial de la sol·licitud no atesa.

S'identifiquen fins i tot requisits no previstos en la normativa. **Un 11,3% de les respostes assenyalen que els municipis sobre els quals aporten informació exigeixen un temps mínim de residència** per poder empadronar-se, quan l'empadronament és un tràmit de registre administratiu orientat precisament a comunicar la residència efectiva. La normativa no estableix cap requisit de temps mínim i és en interès tant del municipi com de la persona que la inscripció es faci en el moment en què es comença a residir.

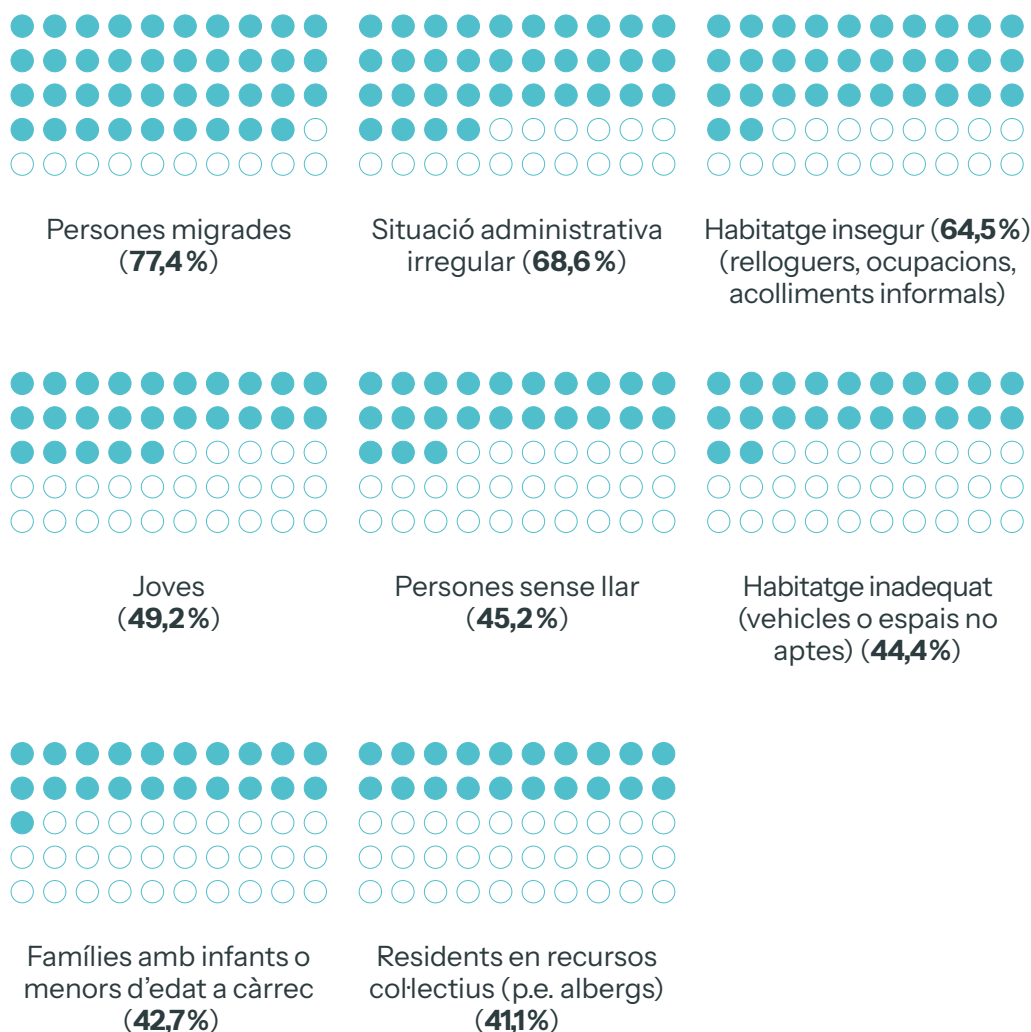


Col·lectius acompanyats per les entitats en el tràmit del padró

Hi ha perfils que es troben encallats de manera recurrent en aquest recorregut: precisament els que es troben en major situació de vulnerabilitat social i residencial. En aquest sentit, l'acompanyament de les entitats en els tràmits d'empadronament se centra principalment en les persones migrades (77,4%) i les persones en situació administrativa irregular (68,6%), així com aquelles que viuen en situacions d'habitatge insegur —habitacions rellogades, ocupacions o acolliments informals— (64,5%).

Hi ha també una presència important de persones joves (49,2%), persones sense llar (45,2%) i persones que viuen en habitatges inadequats, com vehicles, caravanes, barraques, locals o pisos insalubres (44,4%). També hi tenen un pes rellevant les famílies amb infants o menors d'edat a càrrec (42,7%) i les persones residents en recursos col·lectius, com albergs o pisos amb suport (41,1%). En aquest context, es fan especialment visibles situacions com les dificultats d'empadronament de joves extutelats o de menors en procés de regularització administrativa, que evidencien la complexitat del procediment.

Per a aquests perfils, cada entrebanc pesa més, les marxés enrere resulten més costoses i les conseqüències d'una denegació són més greus.



Discriminacions per motiu ètnic, d'origen, nivell d'ingressos i situació residencial

Les entitats identifiquen tractes diferenciats per part de l'administració segons el perfil de la persona sol·licitant. Diverses respostes de les entitats apunten que determinats documents o requisits es demanen només en alguns casos, especialment quan la persona és migrada, racialitzada, d'ètnia gitana o es troba en situació de pobresa o exclusió residencial.

Aquesta arbitrarietat es manifesta en obstacles diferenciats en l'acceptació d'instàncies presentades amb la informació necessària o documents amb signatura electrònica.

En alguns casos aquesta documentació es posa en dubte només per a determinats perfils: no s'accepta d'entrada o requereix consultes internes abans de ser admesa, fet que allarga la gestió de manera innecessària. També s'identifiquen situacions en què s'ha impedit l'entrada presencial d'una instància al registre per la barrera idiomàtica, malgrat que la persona disposi de cita prèvia, document d'identitat en vigor i la sol·licitud degudament emplenada, generant un greuge respecte de la presentació telemàtica.

“Quan la persona presenta una barrera idiomàtica no se li accepta l'entrada a registre, tot i que la persona vagi amb cita prèvia i amb full d'instància omplert amb totes les dades personals, així com amb el que exposa i demana.”

“Ens hem trobat diverses vegades amb que la funcionària ha posat traves amb joves migrants per raó de la seva procedència. Ens ha demanat documentació addicional que no ens havien demanat altres vegades i ha intentat entorpir l'empadronament sense motiu.”

“Les persones responsables i tècniques de serveis diuen, en veu alta, que hi ha massa persones migrants al municipi i que han de marxar. Se'ls exigeix la comprensió i la parla de la llengua catalana malgrat que, a vegades, son persones analfabetes amb dificultats de comprensió, o que porten poc temps al municipi.”

“No els han donat la informació completa del que han de presentar, o no els accepten les instàncies, o no obtenen resposta de la instància que hagin pogut presentar.”

El primer
entrebanc:
**preparar la
documentació**

1 2

El segon
entrebanc:
**poder
presentar
la sol·licitud**

El tercer
entrebanc:
**la verificació
tècnica**

3 4

El darrer
entrebanc:
**la resolució
de la
sol·licitud**

4.1. El primer entrebanc:

Preparar la documentació

El primer obstacle apareix abans d'arribar al taulell: reunir la documentació necessària per iniciar el tràmit. Les entitats que han reportat dificultats en aquesta fase les atribueixen principalment a la **complexitat inherent de la situació de les persones ateses**: canvis freqüents de lloc de pernoctació que dificulten acreditar la residència, desconeixement general del funcionament administratiu, o impossibilitat d'aportar proves de residència efectiva. A això s'hi afegeix la manca de document d'identitat vigent o les dificultats per renovar-lo, i els problemes per rebre notificacions de l'administració..



La paradoxa dels Serveis Socials

Per tramitar l'empadronament en domicili fictici o sense domicili fix, el 36,3% de les respostes de les entitats afirmen que els municipis exigeixen un Informe de Coneixement de Residència (ICR), que requereix vinculació prèvia amb Serveis Socials. El problema és que a la majoria dels municipis —concretament, en 33 dels 60 dels quals s'ha obtingut informació— cal constar al registre padronal per accedir a Serveis Socials, generant una **paradoxa administrativa que bloqueja l'accés efectiu al padró**. En casos extrems, els mateixos Serveis Socials actuen com a blocadors: malgrat saber que la persona té un allotjament precari que no pot usar per empadronar-se, se'ls nega l'opció de domicili fictici/sense domicili fix.

“Són els mateixos Serveis Socials els que, si saben que la persona està acollida en una casa on no pot empadronar-se, encara que sigui temporalment, diuen a l'ajuntament que rebutgi el padró sense domicili fix. Només volen acceptar-ho si la persona dorm al carrer.”

“Deneguen perquè diuen que la persona no viu al carrer. Serveis Socials informen del lloc on viu i, tot i que no s'hi pugui empadronar pel motiu que sigui, deneguen.”

“No hi ha tràmit previst per l'ICR.”

4.2. El segon entrebanc:

Poder presentar la sol·licitud



Reunida la documentació, el segon obstacle és poder presentar formalment la sol·licitud. En teoria, hauria de ser un tràmit accessible i garantit. Tanmateix, en la pràctica, es converteix sovint en un filtre que exclou precisament les persones amb més dificultats. Alhora, **la digitalització del procés pot esdevenir un mecanisme d'exclusió** per a les persones afectades per la bretxa digital, especialment quan no es garanteix informació o un suport suficient per completar el tràmit.

Tal com s'esmentava en la secció anterior, el testimoni d'algunes entitats assegura que **per a determinats perfils es demana documentació addicional**, que en altres casos similars no es requereix. Per tal d'evitar-ho, calen protocols clars que contemplin la diversitat de situacions i redueixin el marge de discrecionalitat administrativa, garantint que el tràmit no depengui de la interpretació particular de cada oficina o professional.

En el cas del procediment ordinari, les entitats assenyalen que els formularis i criteris aplicats no sempre contemplen adequadament les situacions en què la persona no disposa d'un títol d'ocupació formal o d'autorització de la propietat per a empadronar-se. Això **deixa en una posició especialment vulnerable a les persones que viuen en habitacions rellogades** o en domicilis compartits. Entre les 67 respostes que assegurin que l'empadronament es fa amb dificultats o que no s'empadrona a tothom, només 11 consideren que mai es posen traves vinculades al nombre màxim de persones admeses per domicili.

En el cas del domicili fictici o sense domicili fix, les principals barreres es concentren en tres punts: la **dificultat per demanar cita** o presentar instància —especialment per a les persones amb menys recursos digitals—; els formularis que **només contemplen situacions 'tradicionals'** amb títol d'ocupació i no preveuen situacions d'exclusió residencial; i la **manca d'informació clara** sobre com iniciar el tràmit o diferenciar-lo d'altres circuits.



La cita que no existeix

La digitalització forçada del tràmit —cita prèvia per internet, notificacions per e-Notum, impossibilitat d'entrada presencial sense cita— és una barrera estructural per a les persones amb menys recursos digitals. Sense coneixement digital, la porta ni s'obre.

“No es permet ni entrar a l’oficina perquè un treballador no deixa entrar sense cita prèvia. S’ha de dir la frase ‘empadronar sense domicili/documentació’. Si el ciutadà no coneix el protocol d’empadronament acaba fent moltes visites o demanant assessorament/acompanyament.”

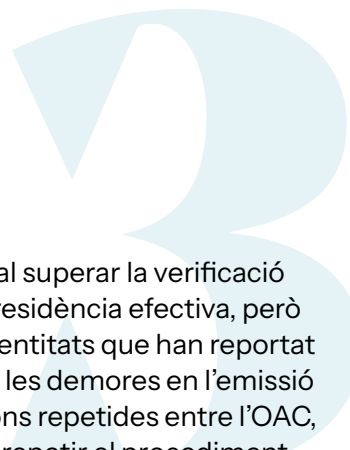
“Si es diu ‘Em vull empadronar’ es neguen a atendre sense cita prèvia.”

“Les cites per internet estan deshabilitades. A dia 5/04/2026 només hi ha disponible el 19/06/2026, en tot l’any 2026 i 2027.”

“Requeriments per e-Notum: la majoria de sol·licituds es deneguen per no respondre el requeriment.”

4.3. El tercer entrebanc:

La verificació tècnica



Un cop presentada la sol·licitud, el procés no s'atura: cal superar la verificació tècnica, una fase que hauria de servir per acreditar la residència efectiva, però que pot convertir-se en un nou punt de bloqueig. Les entitats que han reportat barreres en aquesta fase, les vinculen principalment a les demores en l'emissió de l'ICR o en la coordinació entre serveis; les derivacions repetides entre l'OAC, Serveis Socials i altres departaments; la necessitat de repetir el procediment per caducitat o perquè la situació de la persona ha canviat; i els llargs temps d'espera fins a la comprovació de residència.

Però **la trava més greu d'aquesta fase és la inspecció del domicili, especialment quan la duu a terme la policia local**. Per a les persones en situació administrativa irregular o en situació de carrer, la presència d'agents policials uniformats pot generar por, desconfiança, i distància institucional, fet que pot fer fracassar el tràmit de manera definitiva. **Cal abordar la inspecció del domicili des d'una lògica de verificació residencial i no de control policial**, de manera que es transmeti seguretat a les persones en aquestes situacions en lloc d'esdevenir un factor de bloqueig.



Quan la policia verifica el domicili, la persona no hi és — o no gosa obrir la porta

La verificació del domicili per part de la policia local és una de les traves més greus per a les persones en situació administrativa irregular o que viuen al carrer. La por fa que no obrin la porta, o que no es trobin al lloc en el moment de la visita. Si no coincideix, el procés es reinicia de zero.

“Quan la visita per verificar el domicili la fa la policia local, hi ha persones que no obren la porta o no s'identifiquen per por.”

“En el cas de persones sense llar, es demana que la persona estigui al lloc on pernocta en el moment de la visita (que a vegades no es comunica o es comunica amb poca antelació), la qual cosa és difícil de coordinar perquè en la majoria dels casos la persona està fent la ferralla, anant a serveis o menjadors socials, al metge, etc.”

“Molts cops no s’avisava quan es farà la inspecció, i és difícil que es doni la casualitat que la persona estigui al pis/altre lloc de pernocta quan es va a fer. Molts cops s’ha de tornar a començar de nou tot el procés. El fet que la inspecció la faci la policia fa que moltes persones tinguin por d’identificar-se.”

“Endarreriments de més de 5 mesos per visites a domicilis sense autorització que demanen empadronament sense domicili fix.”

4.4. El darrer entrebanc:

La resolució de la sol·licitud

El darrer obstacle és rebre una resolució favorable. Entre les respostes que afirmen l'existència d'obstacles en aquest punt, les entitats ho associen principalment a dos factors: **l'arbitrarietat i la disparitat de criteris per part del personal tècnic, i la no-aplicació del silenci administratiu positiu un cop superats els tres mesos preceptius de resolució**. Segons les instruccions de l'INE, si l'Ajuntament no l'ha notificat en aquest termini “el ciutadà quedarà empadronat al municipi des de la data de la seva sol·licitud¹⁴”.

El quid de la qüestió és la manca d'un protocol clar que estableixi criteris estandarditzats de valoració i resolució, fet que amplia el marge de discrecionalitat i que pot donar lloc a decisions desiguals en situacions similars. A més, **un 32,3% de les entitats assenyalen que la resolució supera habitualment el termini previst**.

L'arbitrarietat és potser la trava més difícil de combatre, precisament perquè no deixa rastre: quan es presenta sol·licitud de certificat d'acte presumpte en els casos de silenci positiu, hi ha ajuntaments que es neguen a emetre'l i només es podria exigir iniciant la via judicial. Un camí amb complexitats i implicacions que esdevenen barreres sovint insalvables.

L'empadronament es converteix en una loteria que depèn de la disposició de la persona treballadora que et toca al taulell: criteris canviants, tracte de superioritat i diferències en la qualitat de l'atenció segons l'origen de la persona sol·licitant. Per tal d'evitar aquestes situacions, **caldria reforçar els mecanismes públics d'informació i orientació, amb materials clars i accessibles**.

“Interpretació subjectiva de la normativa per part de la persona que t'atén... posició de superioritat respecte a la persona que realitza el tràmit i a les professionals que fan l'acompanyament (tracte desagradable, frases i gestos inadequats).”

“Diferència de tracte segons origen, no fent ni tan sols el registre del tràmit en moltes ocasions.”

En els casos més greus, aquesta arbitrarietat no és fruit de la improvisació individual sinó d'una decisió institucional: la pràctica de determinats ajuntaments posa de manifest que s'aplica, de manera formal o informal, un règim propi més restrictiu que el que estableix la normativa estatal.

¹⁴ Article 24 de la Llei 39/2015, d'1 octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques. (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565#a24>)



Quan la norma local supera la llei

Hi ha municipis on l'administració ha establert de manera organitzada —no puntual— requisits que van més enllà del que permet la normativa estatal: pas obligatori pel secretari per a qualsevol sol·licitud; aplicació sistemàtica d'un precepte previst només per a determinats casos; data d'alta comptada des de la resolució i no des de la sol·licitud; i no-acceptació de documentació alternativa.

“Canvi de criteri de l'Ajuntament: creació d'un Decret que fa que totes les peticions de padró hagin de passar pel secretari, tot i ser un padró ordinari on ja s'acredita tota la documentació necessària des del mateix dia de la sol·licitud.”

“La data d'alta de padró es fa en data de resolució i no pas en la data de sol·licitud.”

“L'Ajuntament aplica l'article 3.1 [de la Resolució de 17 de febrer de 2020 de la Presidència de l'Institut Nacional d'Estadística i de la Direcció General de Cooperació Autonòmica i Local¹⁵] a totes les sol·licituds d'empadronament sense documentació.”

“El personal de l'Ajuntament dificulta l'accés a registre de la instància, tot i que la persona s'identifica amb document d'identitat. Si el personal veu que no pot comunicar-se ni en català ni en castellà, no accepten la instància i li diuen a la persona que ha de venir amb algú per traduir.”

¹⁵ Casos especiales de empadronamiento.

3.1 Empadronamiento en un domicilio en el que ya constan empadronadas otras personas. Cuando un ciudadano solicite su alta en un domicilio en el que ya consten empadronadas otras personas, en lugar de solicitarle que aporte el documento que justifique su ocupación de la vivienda, se le deberá exigir la autorización por escrito de una persona mayor de edad que figure empadronada en ese domicilio. La persona que autorice deberá disponer de algún título acreditativo de la posesión efectiva de la vivienda (propiedad, alquiler...) a nombre de la misma.

Si, con ocasión de este empadronamiento, la Administración municipal advirtiera que las personas que figuran empadronadas en ese domicilio lo han abandonado, aceptará el empadronamiento de los nuevos residentes en la vivienda conforme al procedimiento ordinario, y, simultáneamente, iniciará expediente de baja de oficio en su Padrón de las personas que ya no habitan en ese domicilio.

5

El padró en casos d'exclusió residencial severa: quanta més vulnerabilitat, menors les garanties

Fins ara hem vist que l'accés al padró presenta dificultats per a una part important de la població. Però les dades revelen una pauta consistent: les traves no afecten tothom per igual. Com més severa és la situació d'exclusió residencial de la persona, menys homogènia és l'aplicació del dret i menys garanties té d'accedir-hi. El padró, que hauria de facilitar l'exercici efectiu dels drets, es converteix en un **obstacle addicional** precisament per a qui més el necessita.

A continuació, aprofundim en aquesta realitat: primer, a través de les dades per perfil d'exclusió residencial; i després, en el cas de les persones que viuen en habitacions rellogades sense autorització de la propietat o la persona titular per a empadronar-se, una circumstància que situa la persona davant d'un contrasentit al qual el sistema no està donant resposta, malgrat el seu enorme impacte.

5.1. L'empadronament en casos d'exclusió residencial severa concentra traves diferenciades que acaben suspent l'accés al padró

L'accés al padró es converteix sovint en una barrera afegida per a les persones que més en depenen. Les dades del sondeig mostren que com més severa

és la situació d'exclusió residencial, menys homogènia i menys garantista és l'aplicació de la normativa.

En el cas de les **persones sense llar en situació de carrer**, la via més habitual és l'empadronament en domicili fictici o sense domicili fix (38 % de les respostes), seguida de l'empadronament en un equipament o alberg (11%). Però un 10,5 % de les entitats apunten que, si la persona va sense acompanyament, directament no se l'empadrona; i un 5 % afirmen que no se les empadrona en cap cas.

Per a les **persones que viuen en habitatges ocupats** sense títol acreditatiu, l'aplicació és desigual: un 31 % indica que s'empadronen a l'adreça on resideixen, un 21 % opta pel domicili fictici o sense domicili fix, i en un 12,1 % dels casos no se les empadrona. Les entitats remarquen que el procediment habitualment implica una visita policial per verificar la residència efectiva, amb les conseqüències que s'han descrit a la secció 4.3.

En els casos **d'habitatges sense cèdula d'habitabilitat o infrahabitatges**, l'aplicació és encara menys uniforme. El 23 % indica que s'opta pel domicili fictici o sense domicili fix, el 19 % que s'empadronen allà on diuen que viuen, i el 10,5 % que no se les empadrona. Diverses entitats assenyalen que en alguns municipis no existeix cap criteri fix, i que el tràmit queda sistemàticament condicionat a la comprovació de la residència efectiva, la qual cosa afegeix complexitat i allarga el procés.

En definitiva, les dades mostren que els casos d'exclusió residencial severa presenten traves específiques en l'accés al padró, especialment quan aquestes situacions no encaixen en categories preestablertes del tràmit. El resultat és una **aplicació desigual que pot arribar a suspendre la possibilitat d'empadronar-se** per a persones que es troben en situacions de gran vulnerabilitat.

5.2. Empadronar-se o conservar el sostre: l'empadronament de persones que viuen en habitacions rellogades sense autorització de qui en té la titularitat

Les persones que viuen en habitacions rellogades sense autorització de la propietat o de la persona arrendatària titular representen el cas que millor il·lustra la cruesa del problema. **Són el perfil amb les taxes més elevades de no-empadronament: un 27 % de les respostes apunta que no s'acaben empadronant, per davant dels empadronaments en domicili fictici o sense domicili fix (23 %).** Només un 19 % de les respostes indiquen que l'empadronament es fa al lloc on les persones declaren viure.

La raó és un contrasentit que el sistema no ha resolt: empadronar-se al domicili real pot posar la persona en conflicte directe amb qui relloga l'habitació sense

autorització de la propietat o no autoritza, com a titular del contracte de lloguer, que les persones a qui relloga habitacions s'hi empadronin. Davant d'això, la persona es veu obligada a triar entre dues opcions mútuament excloents que remetent, totes dues, a drets fonamentals: complir amb l'obligació (i necessitat) d'empadronar-se i el dret a l'habitatge. Davant la por de perdre l'allotjament, moltes persones desisteixen d'iniciar el tràmit.

Això revela que les traves al padró no sempre provenen de denegacions administratives o males pràctiques al taulell. En aquest cas, provenen d'un disseny que revulnerabilitza la persona afectada i que, en moltes ocasions, acaba excloent-la del padró sense que cap funcionari hagi denegat el procediment de manera expressa.

A tot això s'hi afegeix una dimensió de frau que afecta el conjunt del sistema. **El 41,94 % de les entitats indiquen haver detectat situacions de frau vinculades a l'empadronament**, entre les quals destaca l'empadronament a canvi de pagament en habitacions rellogades. Una pràctica que evidencia l'existència d'un mercat submergit que, paradoxalment, es nodreix de les mateixes barreres que el sistema no resol: quan el camí legal és inaccessible o desconegut, les persones es veuen abocades a pagar, malgrat la seva vulnerabilitat també econòmica, per poder exercir els seus drets fonamentals.

6

Recomanacions per garantir l'empadronament de totes les persones que resideixen a Catalunya

A partir de l'evidència recollida mitjançant el sondeig en què es basa aquest informe, des d'ECAS reiterem la necessitat i la urgència que tots els municipis catalans compleixin **amb la seva obligació d'empadronar totes les persones que hi resideixen**. Per tal que així sigui, formulem a continuació una sèrie de recomanacions al fil de les accions dutes a terme de manera unitària amb la Xarxa d'Entitats pel Padró, que han cristallitzat en dos documents clau: el [Decàleg per garantir l'accés al padró de totes les persones que resideixen als municipis de Catalunya](https://acciosocial.org/wp-content/uploads/2024/11/deu-punts-xarxa-PADRO_2024-RdP.pdf)¹⁶ i el [Pacte pel Padró del Parlament de Catalunya](https://acciosocial.org/wp-content/uploads/2025/06/Pacte-pel-Dret-a-lEmpadronament.pdf)¹⁷.

1

Respectar la **naturalesa del padró com a registre administratiu d'obligat compliment** i **gestionar-lo amb la màxima agilitat i eficiència** atenent la seva funció de conèixer la població resident al municipi, sense cap tipus de discriminació ni traves que puguin vulnerar el dret a una bona administració. **Declarar-ho de manera pública** mitjançant una moció o resolució adoptada pel ple municipal per contribuir a reforçar el compromís del consistori.

¹⁶ https://acciosocial.org/wp-content/uploads/2024/11/deu-punts-xarxa-PADRO_2024-RdP.pdf

¹⁷ <https://acciosocial.org/wp-content/uploads/2025/06/Pacte-pel-Dret-a-lEmpadronament.pdf>

2

Desenvolupar **polítiques d'empadronament actiu, com ara informar** la població a través dels webs i serveis d'atenció directa a la ciutadania, entre d'altres. La descripció del tràmit s'ha d'exposar de manera clara en els llocs on es pot formalitzar la sol·licitud i, en el cas que la tramitació es faci de manera presencial, cal informar que aquesta es pot registrar sense necessitat de demanar cita prèvia.

3

Aplicar **criteris, protocols i procediments clars i públics per a les diferents modalitats** d'empadronament. Les entitats municipalistes –Associació Catalana de Municipis, Federació de Municipis de Catalunya i Associació de Micropobles de Catalunya— són un agent clau per a l'adopció d'aquests criteris comuns amb l'objectiu de facilitar la pràctica quotidiana del tràmit.

4

Incloure les **diferents opcions d'inscripció al padró** al catàleg de tràmits de la seu electrònica i la carta de serveis d'atenció ciutadana, tal com recull la resolució de la Síndica de Greuges de Catalunya¹⁸. En aquest sentit, s'ha pronunciat també el Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya de manera reiterada i a través de dues monografies específiques sobre el dret a l'empadronament i la bona administració¹⁹. Les diferents opcions són, concretament:

- Per a la ciutadania que disposa de **títol habilitant** de l'habitatge (propietat, contracte de lloguer o de cessió d'ús, autorització), o de qualsevol altre document que provi que viu al domicili (factures de subministraments al seu nom, matrícula escolar o notificacions administratives, entre d'altres).
- Per a les persones que no disposen de títol habilitant i resideixen en un habitatge insegur (persones en habitatge i habitacions rellogades no regularitzats, ocupació, etc.) o inadequat (habitatge insalubre, sobreocupació extrema, nau, caravana, etc.), on les persones interessades consideren que es poden empadronar sense córrer cap risc, mitjançant la **comprovació de residència**.
- Per a totes aquelles persones a qui el fet d'empadronar-se on realment viuen els pugui suposar l'expulsió del seu domicili (relloguer d'habitatges o d'habitacions no regularitzats; ocupacions, etc.), o bé a persones en situació de sense sostre que viuen al carrer o en allotjament temporal (albergs, pensions, centres d'acollida, etc.) o altres situacions d'inestabilitat habitacional, l'opció d'empadronar **en domicili fictici o sense domicili fix**. En aquests casos s'acceptarà qualsevol documentació pública o privada que contingui prou indicis per considerar que la persona resideix efectivament al municipi.

Els supòsits han de donar cabuda a totes les categories ETHOS de sensellarisme i exclusió residencial.

¹⁸ [Resolució de l'expedient AO-00101/2024](https://www.sindic.cat/site/unitFiles/10128/R_102_2024%20(1).pdf). ([https://www.sindic.cat/site/unitFiles/10128/R_102_2024%20\(1\).pdf](https://www.sindic.cat/site/unitFiles/10128/R_102_2024%20(1).pdf))

¹⁹ [Monografia 'El dret a ser empadronat i la bona administració' \(segona edició\)](https://sindicatureslocals.cat/monografia-dret-ser-empadronat-bona-administracio-segona-edicio-2/). (<https://sindicatureslocals.cat/monografia-dret-ser-empadronat-bona-administracio-segona-edicio-2/>)

5

Verificar les dades facilitades per la persona interessada **només per comprovar que la persona viu al municipi**, no per alertar o denunciar determinades situacions, ni al·legar motius per no empadronar o dilatar el procés d'empadronament.

6

En les comprovacions de domicili, **evitar la intimidació** que pot suposar per a determinades persones la presència de forces o cossos de seguretat.

7

Resoldre el tràmit d'empadronament en el termini màxim previst de tres mesos. Passat aquest període, la llei estableix que **el silenci és positiu** i s'ha de considerar la persona empadronada a tots els efectes. Els actes de comprovació en determinats casos emparats per la normativa són actes de tràmit qualificat dins del procediment d'empadronament i, per tant, s'han d'incloure en el període dels tres mesos.

8

Aplicar els **principis d'autonomia local, bona administració i pro homine** que regeixen l'actuació de l'administració pública, posant-los al servei d'una interpretació de la normativa existent a favor de la ciutadania, facilitant en tot moment l'exercici dels drets fonamentals. L'aplicació de la llei atenent el context social resulta especialment rellevant per a les persones en situació de vulnerabilitat.

9

Complint amb el principi de transparència, **registrar i publicar el nombre de sol·licituds d'empadronament rebudes i el d'expedients tramitats** per a cadascuna de les modalitats, fent constar el temps de resolució i els motius de no empadronament en els casos en què s'hagi desestimat o hagi decaigut el procés.

10

Reconèixer el **rol de les entitats socials i de la societat civil organitzada** en l'acompanyament al veïnat en situació de vulnerabilitat, així com de les sindicatures de greuges en la defensa dels seus drets.

11

Establir **mecanismes per evitar la mala praxi, la discrecionalitat i la impunitat** de totes aquelles administracions locals que obstaculitzen o deneguen l'empadronament en determinades circumstàncies, incomplint així la normativa reguladora del padró.

7

Nota metodològica

Per a l'elaboració d'aquest informe s'ha realitzat un sondeig obert a totes les entitats i sindicatures locals de Catalunya que acompanyen a persones en el procés d'empadronament. El qüestionari s'ha elaborat mitjançant la plataforma Jotform i ha estat difós entre el 20 de març i el 10 d'abril de 2026.

En total, s'han obtingut un total de 124 respostes de 54 entitats²⁰, referides a 60 municipis de Catalunya i que, en agregat, han atès un total de 6.652 persones en relació amb el padró. Posteriorment, les dades han estat depurades, sistematitzades i analitzades mitjançant RStudio i Microsoft Excel.

El qüestionari incloïa preguntes obertes que han permès extreure frases textuais de les persones que acompanyen en el tràmit d'empadronament. Algunes d'aquestes frases il·lustren al llarg de l'informe les situacions amb què es troben.

Les entitats i les persones ateses

Les entitats socials que han participat en el sondeig acumulen una experiència directa en l'acompanyament al padró en municipis molt diversos. La gran majoria de respostes (84 %) s'han fet en representació d'entitats, fet que reflecteix una visió compartida i basada en l'experiència acumulada dels equips.

Les respostes cobreixen municipis de les quatre províncies catalanes, tot i que es concentren principalment a la província de Barcelona (75 %), amb presència també a Girona (16 %), Tarragona (5 %) i Lleida (4 %). Aquesta distribució permet captar realitats diverses i posa de manifest que les dificultats en l'accés al padró no es limiten a un territori concret, sinó que es produeixen en contextos diferents.

Gairebé la meitat de les persones que han respost (47,6 %) desenvolupen tasques d'intervenció social, i més d'un terç (37,9 %) ocupen rols de coordinació, amb un coneixement directe del procediment i de les traves que s'hi produeixen en el dia a dia.

Les entitats participants atenen de manera habitual persones en processos vinculats amb l'empadronament. Tres de cada quatre respostes (75 %) corresponen a entitats que han acompanyat entre 1 i 50 persones en aquest tipus de gestions en el darrer any.

20 El 80 % de les entitats participants formen part d'ECAS.

Equip de recerca KSNET:

Mireia Álvarez, Pau J. Chacón, Elena Costas

Seguiment i supervisió a càrrec del **Grup de Treball**

de Padró d'ECAS format per: Cristina Rodríguez

(Actuavallès), Carol Segura (Arep), Dolors Bertran

(Arrels Sant Ignasi), Hafida Ouali Saddiki (Arrels Sant

Ignasi), Sandra Oriol (ASSÍS), Fernando Díaz (Fundació

Acollida i Esperança), Raquel Gil (Fundació Ared),

Germán D. López (Associació in via), Alba Calderón

(Fundació La Vinya), Núria Mesa (Fundació Maria

Raventós), Dídac Guillaumet (Open Cultural Center),

Anna Juanola (Som Llar), Carmen Juarez (Migra

Studium), Maria Victoria Tinto (Som Llar), Agustina

Martínez (Superacció), Victoria Ghio (Mescladís),

Sonia Lacalle (Càritas Diocesana de Barcelona,

assessorament jurídic) i **Kautar Loukaini** (Fundació

Eveho, referent de padró a la Junta Directiva d'ECAS)

Direcció: **Carlos Macías Caparrós**

Coordinació: **Agnès Felis Prósper**

Disseny de la publicació: **Manera Estudi**

Coordinació de la publicació:

Estefania Bedmar Vallecillo



**Entitats Catalanes
d'Acció Social**

Hub Social

C/ Girona 34, Interior
Barcelona 08010

ecas@acciosocial.org
www.acciosocial.org

X: @ecasacciosocial
in: @ECAS (Entitats
Catalanes d'Acció Social)