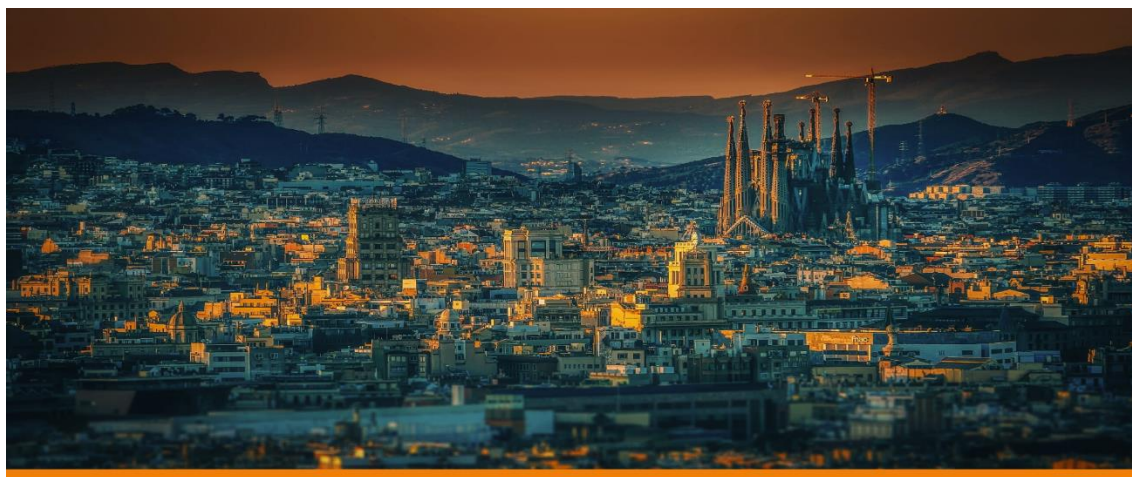


# L'empadronament de persones sense domicili fix que viuen a la ciutat de Barcelona

RESUM EXECUTIU



CER-MIGRACIONES

19 MAIG 2022



**Recerca realitzada per**

Sonia Parella

[sonia.parella@uab.cat](mailto:sonia.parella@uab.cat)

David Moya

[dmoya@ub.edu](mailto:dmoya@ub.edu)

**Amb la col·laboració de**

Diego Boza Martínez

[diego.boza@gm.uca.es](mailto:diego.boza@gm.uca.es)

Sarai Samper

[sarai.samper@d-cas.net](mailto:sarai.samper@d-cas.net)

Romina Tavernelli

[RominaPaola.Tavernelli@uab.cat](mailto:RominaPaola.Tavernelli@uab.cat)

**Equip de treball de camp**

Zaida Franco

Raúl Hernández

Nora Bartolo

Yousra El Gdari

Alba López Guillén

Barcelona, maig del 2022



## Índex

1. <i>INTRODUCCIÓ: La importància del padró municipal com a instrument de polítiques públiques</i> .....	4
2. <i>OBJECTIUS I METODOLOGIA</i> .....	6
3. <i>SÍNTESI DELS RESULTATS QUANTITATIUS</i> .....	7
4. <i>SÍNTESI DE L'ANÀLISI QUALITATIVA</i> .....	8
<b>4.1. Diagnòstic sobre les causes del creixement de l'empadronament SDF identificades pels informants clau</b> .....	<b>8</b>
<b>4.2. Problemàtiques de l'actual procediment/circuit de l'empadronament SDF identificades pels informants clau</b> .....	<b>9</b>
<b>4.3. Perfils de persones empadronades SDF segons les diferents casuístiques identificades:</b> .....	<b>12</b>
5. <i>CONCLUSIONS I PROPOSTES DE MODIFICACIÓ DELS CIRCUITS D'EMPADRONAMENT</i> .....	15
<i>BIBLIOGRAFIA CONSULTADA</i> .....	24



## 1. INTRODUCCIÓ: La importància del padró municipal com a instrument de polítiques públiques

El padró municipal d'habitants és el registre administratiu on han de constar necessàriament totes les persones residents en un determinat municipi. Des d'aquesta perspectiva, el padró juga un paper molt important complint una triple finalitat: determinar la població del municipi, permetre l'adquisició de la condició de veí i els drets i deures inherents a aquesta i, finalment, servir per acreditar la residència i el domicili habitual. El règim jurídic del padró està regulat a la Ley de Bases de Régimen Local, que considera el padró com un dret i una obligació que tenen totes les persones d'informar del municipi i l'adreça on tenen el seu domicili, amb independència de quin sigui la seva nacionalitat, o el seu estatut jurídic d'estrangeria. Les persones empadronades gaudeixen no només de la condició acreditada de veïns o veïnes, sinó que, com a tals, del dret d'accés a serveis fonamentals com ara el sistema de salut o el sistema educatiu; a la vegada que garanteix el dret d'accés, en igualtat de condicions, a serveis, equipaments i programes (incloses les persones en situació irregular).

La importància del registre al padró i la seva configuració legal com un dret i un deure no implica però que el registre no presenti un seguit de dificultats per a molts ciutadans. La diagnosi realitzada sobre l'empadronament a la ciutat de Barcelona, a càrrec de la Taula interdepartamental 2016, va constatar que si bé l'empadronament funcionava correctament per al 90% dels ciutadans, el model d'empadronament no era del tot garantista per a un petit grup poblacional (en constant creixement a causa de les diverses situacions d'exclusió habitacional que afecten les ciutats com Barcelona) en situació d'especial vulnerabilitat, dins el qual s'inclouen moltes persones estrangeres. Des del Reglament de Població als anys 80 i sobretot algunes instruccions dictades als anys 90 ja havien donat algunes passes per tal de pal·liar aquesta situació<sup>1</sup>. Des de l'any 2016, l'Ajuntament de Barcelona ha estat pioner a l'hora d'introduir canvis per agilitzar aquest tràmit i afavorir la inscripció de les persones sensellar a través de la figura de l'**empadronament sense domicili fix (SDF)**. Aquest model barceloní d'empadronament de persones en situació de vulnerabilitat ha estat considerat com a exemple de bones pràctiques en diverses ocasions, tal com va succeir en les jornades del Fòrum de Síndics i Síndiques i Defensors i Defensores Locals de Catalunya (Fòrum SD) celebrades a Sabadell el passat 10 de novembre de 2021.

La modalitat d'empadronament sense domicili fix estaria reservada a aquelles situacions que presenten majors obstacles a l'empadronament efectiu, a través de l'opció d'un registre en un equipament públic (generalment la seu de serveis socials), Això no obstant, les dades del primer informe d'aquesta recerca mostren un progressiu increment del nombre de persones empadronades sota aquesta modalitat. Entre 2015 i 2020 es van produir més de vint-i-cinc mil noves altes per empadronament SDF, sent els anys amb

---

<sup>1</sup> *Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.* i posteriorment l'antic empadronament de marginats de l'apartat 4 de la *Resolución de 4 de julio de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre actualización del Padrón municipal*, «BOE» núm. 177, de 25 de julio de 1997. Disponible a [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1997-16679](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1997-16679)



major nombre d'altres el 2018 i 2019. Aquesta constatació planteja la necessitat d'analitzar quins són els perfils i principals motivacions que hi ha darrere la sol·licitud d'aquesta modalitat d'empadronament, a fi i efecte d'estudiar la manera de poder ajustar més aquest instrument a la realitat de la ciutat de Barcelona.

A tal efecte, es parteix de dues possibles hipòtesis que podrien exercir de factors explicatius d'aquest increment i que caldrà explorar en aquest estudi, juntament amb d'altres casuístiques:

- Tal com posa de manifest la Sindicatura de Greuges de Barcelona, molts municipis de l'àrea metropolitana no practiquen l'empadronament de persones sense domicili fix (malgrat en tenen l'obligació jurídica), cosa que podria empènyer moltes persones en situació vulnerable que viuen a l'àrea metropolitana de Barcelona a demanar la inscripció a la ciutat de Barcelona sense residir-hi de facto. En aquest escenari, l'Ajuntament ha reclamat a la resta de municipis que se sumin a la política d'empadronament actiu, amb el suport de diverses d'entitats (Acord Ciutadà recolzat per entitats com l'Institut de Drets Humans de Catalunya, Irídia, Sindillar, Mujeres Migrantes Diversas, Càritas, Assís, Marea Blanca, i la Coordinadora Obrir Fronteres)
- El fet que moltes persones que sol·liciten aquesta modalitat d'empadronament (SDF) en realitat sí disposen d'un habitatge de residència habitual, però no en poden acreditar la disponibilitat. Si bé en aquests casos l'Ajuntament garanteix igualment l'empadronament de la persona resident al municipi i la persona afectada pot fer una sol·licitud per tal que l'Ajuntament realitzi les gestions que consideri necessàries a fi de comprovar la residència declarada, si per raons diverses les persones no formalitzen aquesta sol·licitud i s'acullen a la modalitat SDF aquest transvasament de registres podria estar alterant a la pràctica la concepció original i funcionalitat de l'empadronament SDF. En la mesura que aquesta situació succeeixi, caldrà veure quines són les motivacions que hi ha darrere dels propis propietaris i dels sol·licitants a l'hora de negar l'empadronament o d'optar per acollir-se a la modalitat SDF.

En la mesura que s'identifiquin quins factors incideixen, aquest estudi podrà establir recomanacions a l'hora de modificar els criteris emprats i els circuits d'empadronament (quan calgui). L'objectiu és avançar cap a un registre padronal que realment registri el domicili on efectivament resideixen els veïns i veïnes (havent de recórrer a un "domicili fictici" només en situacions sense llar o en greus situacions de precarietat), sense anar en detriment de facilitar i garantir l'accés universal al padró, independentment de la situació administrativa o socioeconòmica de la persona.

## 2. OBJECTIUS I METODOLOGIA

L'estudi té com a principals objectius:

- Analitzar les dades d'empadronaments Sense Domicili Fix (SDF) a la ciutat de Barcelona, entre els anys 2015 i 30 de setembre de 2020 (darrera data disponible en el Padró consolidat<sup>1</sup>) des d'una doble perspectiva:
  - a) evolutiva durant el període analitzat entre 2015 i 2020
  - b) característiques de la població empadronada SDF a 1/10/2021 (tall actual amb la darrera data disponible en el padró consolidat<sup>2</sup>)
- Identificar les diferents casuístiques que expliquen l'augment de l'empadronament sense domicili fix.
- Conèixer els principals perfils, en termes de tipicitat no de representativitat estadística, de les persones que s'acullen a aquesta modalitat i valorar el seu encaix real en l'esperit d'aquest tipus d'empadronament (situacions de sensellarisme o de manca de voluntat de permanència en el lloc on es resideix).
- Conèixer les afectacions que té l'empadronament sense domicili fix en les persones que opten per aquesta via.
- Recollir propostes sobre possibles alternatives de millora en els actuals circuits d'empadronament per evitar l'ús inadequat de l'empadronament sense domicili fix.

L'abordatge metodològic de l'estudi s'ha dut a terme en dues fases complementàries: una de quantitativa i una de qualitativa

En primer lloc s'han analitzat les dades aportades per l'Oficina Municipal de Dades de l'Ajuntament de Barcelona a data de 12/2/2021, a partir de les variables que aporta el Padró Municipal d'Habitants.

En segon lloc, s'ha portat a terme una etapa qualitativa en la que s'han realitzat 18 entrevistes qualitatives a informants clau amb un perfil tècnic, provinents tant de l'administració local com d'entitats sense ànim de lucre, que pel seu rol tenen contacte directe amb la realitat del l'empadronament sense domicili fix. Posteriorment, en base als resultats d'aquestes entrevistes, s'ha seleccionat una mostra de 16 persones inscrites al Padró a partir de la modalitat del padró sense domicili fix, obtingudes a partir d'una mostra de contactes facilitada per l'Ajuntament de Barcelona. Igualment, s'han realitzat diverses reunions preparatòries, de consulta i seguiment amb els equip tècnics de l'Ajuntament, a més d'una reunió amb el Departament de Població i Processos electorals de l'Ajuntament de Barcelona per comentar l'esborrany final de l'informe, així com una presentació final de les seves principals conclusions.

---

<sup>2</sup> Per Padró Municipal d'Habitants consolidat s'entén aquell que ha passat per les verificacions centralitzades de l'INE, òrgan encarregat d'emetre les xifres oficials de població



### 3. SÍNTESI DELS RESULTATS QUANTITATIUS

- Les xifres presentades ens mostren que el nombre de persones empadronades SDF a la ciutat de Barcelona ha augmentat de forma molt considerable entre principis de 2018 i principis de 2020. Entre els anys 2015 i 2020 es van produir més de vint-i-cinc mil noves altes per empadronament SDF, sent els anys amb major nombre d'altres el 2018 i el 2019.
- Actualment a la ciutat de Barcelona hi ha un total de 22.119 empadronades SDF, que representen un 1,3% del total de la població
- L'últim moviment padronal que consta per a poc més de la meitat d'aquestes persones empadronades és la seva alta per immigració, procedent en quasi 8 de cada 10 casos de l'estranger (segons el Padró) i en 2 de cada 10 casos d'altres municipis espanyols.
- Del total de 22.119 persones empadronades SDF en l'actualitat a Barcelona, el 22% són nascudes a Pakistan, el 16% a Espanya, el 10% a Hondures, 8% a Bangladesh, 7% al Marroc i 5% a Colòmbia. La resta de països de naixement són molt minoritaris
- Les dades mostren que entre els anys 2018 i 2019 es produeix un gran augment de persones nascudes al Pakistan, Hondures i, en menor mesura, Colòmbia, Marroc, Veneçuela i Geòrgia.
- Si contrastem les altes per empadronament SDF amb el total d'altres al Padró per país de procedència, observem que en algunes **procedències** és molt més usual l'empadronament SDF que en d'altres, en termes proporcionals, com és el cas de Pakistan, Hondures i en menor mesura Geòrgia i el Marroc.
- Pel que fa a les persones empadronades SDF procedents de la província de **Barcelona**, observem que els municipis de procedència més habituals són L'Hospitalet de Llobregat, Badalona i Santa Coloma de Gramenet.
- El **perfil d'edat i sexe** de les persones empadronades sense domicili fix es caracteritza per ser molt masculinitzat i molt concentrat entorn a franges d'edat al voltant dels 30 anys. En el cas d'Hondures, de manera excepcional, el perfil és principalment femení i lleugerament més jove
- Pel que fa a la distribució per **districtes**, un cop modificat al 2016 el programa informàtic per tal de permetre introduir el districte de preferència per a l'empadronament de SDF, a partir de 2017 i sobretot de 2018, les noves altes es concentren principalment a Ciutat Vella, seguit de Nou Barris, Sants-Montjuïc i Sant Martí. Es tracta dels districtes amb més concentració de persones estrangeres.
- Pel que fa al **nivell d'estudis**, es caracteritza per ser força baix, amb un 73% amb estudis primaris o inferiors, i només un 27% amb estudis secundaris o superiors. La



població femenina empadronada SDF mostra un nivell educatiu lleugerament més elevat que la masculina

- La **documentació** amb la que s'empadronen les persones ens aporta un indicador indirecte sobre la seva situació administrativa. Entre les persones empadronades actualment SDF a Barcelona, orientativament un 55% consta amb NIE, un 26% amb passaport, un 2% sense documents i un 17% amb el DNI (i, per tant, amb nacionalitat espanyola). La situació d'irregularitat administrativa del col·lectiu podria situar-se entorn al 28% (1 de cada 4, aproximadament) i en cap cas constituiria la norma. Aquest percentatge de 28% s'ha de prendre amb cautela si el deduïm de la manca de documents o de la inscripció amb passaport. Així doncs, en el cas dels menors no cal disposar d'aquests documents per poder empadronar-se; fins als 14 anys pels espanyols n'hi ha prou amb un certificat de naixement i pel que fa als menors estrangers, si bé abans se'ls requeria l'aportació de passaport o document d'identitat en un termini de 2 anys, a fi i efecte d'evitar un tracte discriminatori respecte dels altres menors s'ha deixat d'exigir-los aquests documents si han nascut a Espanya.

## 4. SÍNTESE DE L'ANÀLISI QUALITATIVA

### 4.1. Diagnòstic sobre les causes del creixement de l'empadronament SDF identificades pels informants clau

- La complexitat que suposa una ciutat cada cop més diversa, amb situacions creixents d'exclusió de recursos habitacionals. Un factor clau és sens dubte l'actual emergència habitacional i la vulnerabilitat residencial que se'n deriva. Prolifereixen situacions de persones que viuen en una habitació llogada on no se'ls permet empadronar-se, situacions d'ocupació d'habitatges, l'exclusió social derivada de la situació de "*sensellarisme*" o bé, l'augment de les persones que viuen en albergs i de manera itinerant.
- Moviments migratoris: l'augment de l'empadronament SDF es vincula amb el canvi dels paradigmes migratoris i la manera en que s'està desenvolupant la migració i els respectius models d'acollida per part de les administracions públiques.
- Major accés a la informació sobre aquest tipus d'empadronament (entitats, serveis socials), com a conseqüència de les campanyes informatives que s'han portat a terme al respecte. A tall d'exemple, l'any 2016, es van imprimir fulletons informatius sobre el procediment d'empadronament en diferents idiomes (català, castellà, francès, àrab, urdú, xinès, rus), que foren distribuïts a les Oficines d'Atenció Ciutadana (OAC), Oficines d'Habitatge i Centres de Serveis Socials, entre d'altres equipaments.
- El desistiment de les funcions d'altres municipis genera un efecte "expulsió" cap a la ciutat de Barcelona, difícil de mesurar, però també identificat i apuntat per la Sindicatura de Greuges de Barcelona.





- Com a estratègia per evitar exaccions "fraudulentes" per part dels propietaris o llogaters que imposen cobraments addicionals a canvi de facilitar els documents necessaris per a l'empadronament en l'habitatge on es resideix de manera ordinària.
- Quan hi ha casos de treballadores domèstiques internes en situació irregular i les persones per a les qui treballen no volen empadronar-les, malgrat residir en el mateix domicili, per temor a possibles inspeccions laborals. L'empadronament en aquest sentit seria no només demostratiu del domicili habitual de la treballadora, sinó de l'existència d'una relació laboral en si mateixa que, atesa la condició irregular de la persona, exposaria a l'ocupador a un seguit de sancions laborals i d'estrangeria. Addicionalment, la previsió del mecanisme de regularització per arrelament laboral opera com a incentiu de la denúncia pels treballadors/es de situacions de contractació irregular. Aquests motius poden explicar la negativa a l'empadronament de treballadores domèstiques irregulars, o fins i tot de les regulars si no es respecten les condicions laborals mínimes exigibles en la regulació normativa del treball domèstic en règim intern.
- Reticències dels propietaris o llogaters a empadronar a tercers, davant la possibilitat de perdre determinats ajuts socials, d'obstaculitzar els processos de reagrupació familiar dels altres empadronats a l'habitatge, o d'haver de declarar l'ingrés del lloguer. També s'identifica un prejudici per part d'alguns propietaris a l'hora de pensar que si empadronen estan atorgant un dret addicional sobre la permanència en l'habitatge. Aquestes resistències fan que algunes persones acabin sol·licitant la modalitat de SDF davant la impossibilitat d'obtenir la col·laboració en l'emissió de la documentació necessària per a l'empadronament per part dels titulars de la propietat o del lloguer (o de qualsevol altre títol possessori) sobre l'habitatge.
- Es constata que moltes persones usuàries/residents no coneixen les modalitats d'empadronament de persones vulnerables, sobretot quan no estan vinculats a cap servei social. Aquesta manca d'accés a la informació administrativa té diferents conseqüències: d'una banda, impedeix que moltes persones que podrien registrar-se acollint-se a aquesta modalitat no ho facin; de l'altra, promou que accedeixen a la informació sobre padró a través de fonts informals (com s'ha identificat en el cas de la comunitat pakistanesa o bangladeshí, per exemple), que els encaminen cap a l'empadronament SDF, al marge de les seves circumstàncies.

#### 4.2. Problemàtiques de l'actual procediment/circuit de l'empadronament SDF identificades pels informants clau

- Aquesta modalitat d'empadronament SDF té una tramitació més complexa i allargada en el temps que l'empadronament amb domicili fix, atès que la sol·licitud de l'empadronament SDF no es genera immediatament. Certament, cal disposar d'un procediment que permeti verificar, a partir d'un seguit de comprovacions successives que la sol·licitud no és fraudulenta ni abusiva i que el sol·licitant efectivament té el seu domicili habitual a Barcelona; i per tant no es tracta d'una presència puntual i ocasional exclusivament dirigida a obtenir



l'empadronament. No obstant, actualment la tramitació del SDF requereix demanar l'emissió de l'informe de coneixement de residència (ICR) per la constatació del domicili registrat, rebre la comunicació per a recollir l'ICR i empadronar-se personalment a través de la OAC o bé, alternativament l'acreditació administrativa de Serveis Socials que autoritzen aquesta tipologia d'empadronament. Certament, la necessitat de dur a terme personalment aquests tràmits en diferents moments temporals redueix la possibilitat d'empadronaments de persones que, de fet, visquin a municipis molt allunyats de Barcelona, però al preu d'un cert efecte obstaculitzador que pot impedir que demandants genuïns desisteixin o no pugin finalitzar el procediment per diferents raons (mobilitat intraurbana, canvi dades de contacte, desconeixement de la notificació i els seus efectes, etc).

- Exclusió de les persones que no estan identificades pels Serveis Socials i que realment tenen el perfil de vulnerabilitat, en tant que no coneixen aquesta possibilitat. Un d'aquests perfils és especialment vulnerable, com és el cas de les dones estrangeres en situació irregular a les que es nega la possibilitat de ser registrades a la llar on resideixen i treballen, per a les quals, quedaria completament justificat l'empadronament SDF
- Canalització de perfils cap a l'empadronament SDF que en realitat sí tenen domicili habitual i que no encaixen en la circumstància de "sense de voluntat de permanència" en el mateix domicili, a causa de les dificultats a les quals s'enfronten a l'hora de fer valer el seu dret a empadronar-se allà on viuen i no voler sotmetre's a un servei de comprovació de residència (sobretot les persones que lloguen habitacions)
- L'existència de dos mecanismes diferenciats per sol·licitar-lo, l'OAC d'una banda i els Serveis Socials per l'altra, si bé ha permès ampliar les possibilitats d'accés a aquesta modalitat d'empadronament, dificulta els processos. I a més reflecteix dues interpretacions diferents sobre qui té la responsabilitat d'impulsar dins el procediment d'empadronament SDF l'emissió dels informes ICR: si als serveis d'empadronament o a serveis socials. Caldria pensar en la conveniència d'unificar criteris potser amb la creació d'un grup de treball per revisar i esclarir el procés de tramitació.
- Dificultats a l'hora d'accedir a la correspondència i les notificacions i problemes amb la gestió de la correspondència en els Centres de Serveis Socials municipals on s'empadronen a aquestes persones. Aquestes dificultats són tant de caràcter logístic (comunicar al destinatari), com de la persona empadronada, que moltes vegades desconeix que li arribarà la documentació en aquesta adreça institucional i no pas al lloc on resideix de manera fàctica. El fet que la comunicació que l'Informe de Coneixement de Residència (ICR) li arribi per via telefònica, sovint porta a la confusió de pensar que la resta de correspondència arribarà per la mateixa via.
- La saturació dels serveis municipals com per exemple el cas de Ciutat Vella, es menciona el fet que molts Centres d'Atenció Primària (CAPs) no accepten persones empadronades SDF, per tal d'evitar el col·lapse administratiu.
- Anteriorment, en cas d'empadronament d'un menor quan un dels progenitors era absent no es podia formalitzar la sol·licitud, ja que es requerien ambdues signatures. Aquest obstacle identificat va ser abordat ja al 2005 i es va



incorporar a les Instruccions de 2015, les actuals Instruccions de 2020<sup>3</sup> ja contemplen l'empadronament de menors per un sol progenitor quan els progenitors estan separats o divorciats. Així, si hi ha decisió judicial, l'empadronament es produirà amb el progenitor que té la guarda i custòdia en exclusiva; si, pel contrari, no hi ha decisió judicial, les Instruccions admeten el seu empadronament per un sol progenitor sense consentiment de l'altre, mitjançant una declaració responsable. Aquesta interpretació podria variar, però, si les modificacions del Codi Civil actualment en curs prosperen. En aquest cas, la signatura podria correspondre a qui tingui la pàtria potestat. Això podria plantejar problemes en tant que la pàtria potestat és més rígida que, per exemple, la guàrdia i custòdia. Exigir la signatura de tots dos progenitors dificulta l'empadronament en lloc de facilitar-lo. En aquest sentit, si bé s'entén la preocupació del legislador de protegir els interessos dels progenitors, aquests també poden fer-ne un ús abusiu per vincular els menors a un determinat domicili sense que existeixi acord entre ells sobre aquest punt.

- La possibilitat de sol·licitar l'alta de tràmit NOU al Portal de Tràmits de l'Ajuntament: Informe de Coneixement de Residència (ICR), que incorpora model d'instància bilingüe (castellà i català) autoemplenable (disponible des del propi tràmit), planteja alguns problemes d'accés digital i idiomàtic (a l'hora, per exemple, fins i tot de concertar la cita telemàticament), si bé la possibilitat d'atenció telefònica i per correu atorga una major flexibilitat. Si bé algunes oficines com les de P. Sant Miquel ofereixen informació en altres idiomes, no totes les oficines els ofereixen. Potser els tríptics i les informacions en els diversos idiomes disponibles podrien fer-se accessibles també via web de l'Ajuntament.
- Dificultats que suposa l'emissió de l'ICR de cara a la seva recollida:
  - Només permet posar un número de telèfon mòbil i cap correu electrònic. És evident que un SMS o un correu electrònic no constitueixen formalment una notificació, que només es aquella que reuneix les garanties i es fa d'acord amb el procediment previst a la normativa de procediment administratiu i la seva regulació específica. Però tot i no ser legalment una notificació poden informar de la existència d'una notificació, incrementant els canals d'informació per tal que els destinataris s'assabentin que han de recollir la notificació i poden complementar la trucada telefònica.
  - Moltes persones no tenen competències en l'idioma en què està redactat el formulari o en l'idioma en què rebran la trucada per anar-lo a recollir. En el cas de la comunitat de Bangladesh, d'arribada més recent a la ciutat de Barcelona, es constata que hi ha molta dificultat per comunicar-s'hi en català, castellà i fins i tot en anglès. Certament, una trucada permet una comunicació àgil i fins i tot detectar eventualment situacions de persones no radicades a Barcelona, però és essencial que la comunicació sigui el més adequada i comprensible possible.
  - Només s'admet la recollida presencial (no delegable) de l'ICR com a mesura de comprovació i aquesta rigidesa provoca que molta gent no

---

<sup>3</sup> Resolució de 29 d'abril de 2020 que publica les instruccions tècniques de la Presidència de l'INE, adreçades als ajuntaments en matèria de gestió del padró municipal (RITPM) estableix les instruccions vinculants tant per la ciutadania com pels responsables municipal

l'acabi recollint i no pugui finalment empadronar-se. Es podrien pensar fórmules de delegació que permetessin un cert control per tal d'evitar abusos i que els tràmits els puguin concentrar "gestors" a l'ombra per a persones de fora de Barcelona, per exemple que una persona delegada no pogués recollir més de dos o tres ICRs en un determinat temps, o delegacions amb validesa temporal d'una setmana o deu dies.

### 4.3. Perfils de persones empadronades SDF segons les diferents casuístiques identificades:

Tant les persones empadronades entrevistades com les informacions proporcionades pels informants clau permeten extreure una tipologia de perfils, en funció del tipus d'encaix amb la modalitat d'empadronament SDF.

FIGURA 1. Perfils identificats que encaixen dins de la modalitat d'empadronament SDF

PERFIL	CARÀCTERÍSTIQUES	ACCESSIBILITAT A LA MODALITAT SDF
Persona(es) sense llar	De nacionalitat espanyola o estrangera, de la que els Serveis Socials municipals tenen coneixement que resideix a Barcelona	Facilitat a l'hora d'emetre l'Informe de Coneixement de Residència al municipi (ICR), des dels Serveis Socials de l'Ajuntament
	De nacionalitat espanyola o estrangera, de la que els Serveis Socials municipals no tenen coneixement que resideix a Barcelona	Dificultat accés a la informació  Segons dades de la Fundació ARRELS de 2017, el 44,1% del cens de les persones sense llar no està empadronada (i un 12,8% diu que no ho sap). Segons la procedència, més de la meitat de les persones sense llar de nacionalitat espanyola o comunitària estan empadronades; en el cas de les extracomunitàries, el percentatge es redueix al 46%.
	De nacionalitat espanyola o estrangera, residents en altres municipis on se'ls ha negat l'empadronament SDF	Efecte expulsió cap a Barcelona, a través intermediació coneguts/connacionals, altres entitats o síndic
Persones amb habitatge insegur sense voluntat de	Persona o famílies (sobretot immigrada, en situació de precarietat econòmica), amb habitació llogada temporalment, sense voluntat de permanència), de la que els Serveis Socials municipals tenen	Facilitat a l'hora d'emetre l'Informe de Coneixement de Residència al municipi (ICR), des dels Serveis Socials de l'Ajuntament

PERFIL	CARÀCTERÍSTIQUES	ACCESSIBILITAT MODALITAT SDF	A	LA
permanència	coneixement que resideix a Barcelona			
	Persona o famílies allotjades provisionalment en habitació llogada temporalment o en habitatge compartit de manera informal, sense voluntat de permanència, no usuària de Serveis Socials	Pot sol·licitar-lo a través de l'OAC		
	Persona o famílies allotjades provisionalment en habitació llogada temporalment o en habitatge compartit de manera informal en un altre municipi on se'ls ha negat empadronament	Alguns perfils específics no tenen accés a la informació/desconeixen aquesta modalitat d'empadronament i romanen sense registrar		
Persones en situació de màxima vulnerabilitat habitacional, jurídica i laboral	Persona/es (sobretot dones immigrades en situació administrativa irregular), que treballen en sectors laborals desregulats i resideixen en el lloc on treballen (servei domèstic, treballadores sexuals)	Efecte expulsió cap a Barcelona, a través intermediació coneguts/connacionals, entitats (p.e. Càrites) o síndic		
		Si bé tenen domicili habitual (sense autorització del propietari), es recomana aquesta modalitat per tal d'evitar risc de pèrdua de l'habitatge i de la font d'ingressos que podria suposar un procediment de comprovació		
		Moltes d'aquestes dones no coneixen la modalitat SDF i no estan empadronades, amb els greuges que això els suposa		

Font: elaboració pròpia

**FIGURA 2. Perfils identificats que correspondrien a la modalitat en domicili habitual sense acreditació documental**

PERFILS	CARÀCTERÍSTIQUES	OBSTACLES QUE ELS PORTEN A LA MODALITAT SDF	
Persones o famílies amb domicili habitual sense acreditació documental	Persona o famílies allotjades en habitació rellogada de manera informal, sense autorització del propietari per a l'empadronament i amb	Perfil predominant	
		Acostumen a mostrar intents fallits d'empadronament previ en domicili habitual	
		Hi ha diverses	El contracte d'arrendament no atorga



PERFILS	CARÀCTERÍSTIQUES	OBSTACLES QUE ELS PORTEN A LA MODALITAT SDF	
	temor a perdre l'habitatge (represàlies) si aconseguen un Servei de Comprovació de Residència	casuístiques que expliquen la negativa del propietari o de la persona titular del contracte d'arrendament, normalment associades a la precarietat del mateix propietari	<p>permís d'empadronament de tercers</p> <hr/> <p>Por a la pèrdua de prestacions socials, l'accés a les quals depèn de la unitat de convivència</p> <hr/> <p>Por a la pèrdua de procediments d'estrangeria que depenen de la unitat de convivència (reagrupament familiar)</p> <hr/> <p>Tinença d'un habitatge de protecció social que no admet el "reloguer"</p>
	Persona o famílies que paguen lloguer d'habitatge, sense autorització del propietari per a l'empadronament i amb temor a perdre l'habitatge (represàlies) si aconseguen un Servei de Comprovació de Residència	<p>Perfil menys freqüent</p> <hr/> <p>Acostumen a acumular intents fallits d'empadronament en domicili habitual</p> <hr/> <p>La causa de la negativa del propietari acostuma a ser fiscal: la no voluntat de declarar la renda del lloguer i mantenir el contracte entre privats sense registrar la fiança a l'Incasòl ni comunicar oficialment la posada en lloguer del pis</p>	
	Persona o famílies d'una comunitat específica (p.e. la paquistanesa), novingudes, que utilitzen la modalitat d'empadronament SDF per evitar ser registrats a als habitatges de connacionals (on a la pràctica viuen i comparteixen despesa)	<p>Sí encaixarien en la modalitat de SDF quan es tracta d'allotjaments temporals</p> <hr/> <p>La informació sobre els avantatges d'aquesta modalitat circulen a través de la mateixa xarxa de connacionals</p> <hr/> <p>S'evita que quedi registrada la sobreocupació d'un habitatge, si bé, segons la normativa, en cap cas el consistori entrarà a valorar la quantitat de persones ja empadronades ni les condicions de les mateixes per a permetre l'empadronament</p> <hr/> <p>Moltes d'aquestes persones, si no tinguessin accés a aquesta modalitat, serien víctimes del frau en l'empadronament i haurien de pagar per ser dins el padró. Si bé es tracta d'una pràctica no majoritària entre les persones estrangeres en situació irregular, és un fenomen que va a l'alça</p>	
Persones o famílies en situació d'habitatge insegur que ocupa	Predomini de persones d'origen immigrant, sense xarxa suficient per poder trobar un lloc alternatiu on empadronar-se	Temor a una actuació de l'Ajuntament en termes de sanció o denúncia	



PERFILS	CARÀCTERÍSTIQUES	OBSTACLES QUE ELS PORTEN A LA MODALITAT SDF
il·legalment un immoble (assentaments, barraques, ocupació)		Haurien de reconduir-se cap a l'empadronament en domicili habitual (exceptuant casos en què el lloc designat es considera inadequat per rebre amb possibilitats raonables les notificacions) prèvia comprovació a càrrec de la Direcció de Serveis d'Inspecció (Gerència adjunta d'Urbanisme)
Persones en situació d'exclusió habitacional residents habitualment a d'altres municipis	Persona o famílies (sobretot immigrades, en situació de precarietat econòmica), que han sol·licitat empadronar-se en el seu municipi i que se'ls ha denegat per no poder acreditar tota la documentació sol·licitada	Acostumen a acumular intents fallits d'empadronament en domicili habitual
		Efecte expulsió cap a Barcelona, a través intermediació coneguts/connacionals, altres entitats o sindic

Font: elaboració pròpia

## 5. CONCLUSIONS I PROPOSTES DE MODIFICACIÓ DELS CIRCUITS D'EMPADRONAMENT

Davant l'actual tendència a l'increment de la modalitat d'empadronament SDF, ja sigui per la impossibilitat de presentar un títol possessori (escriptura de propietat o contracte de lloguer), d'obtenir la col·laboració de qui l'ostenta (propietari o llogater), davant el risc de superar el nombre màxim de persones per superfície (sobreocupació), o simplement pel temor a les represàlies que pugui suposar per a la persona empadronada (pèrdua de l'habitatge, per exemple, en cas d'habitacions rellogades), es molt temptador mantenir l'actual marc normatiu que ofereix sempre el SDF com a darrera opció.

Aquesta però és una només aparent solució, donat que, a mig termini, compromet la funció principal del padró com a registre i reflex de la residència fàctica, i pot generar un incentiu negatiu vers l'empadronament per via ordinària (que és el que més fiabilitat atorga). Així mateix, pot acabar per expulsar de l'ús del SDF a les persones usuàries que realment necessiten aquesta figura (sensellarisme, exclusió habitacional) i requereixen d'altres recursos d'acompanyament per obtenir-lo, essent substituïdes per persones que sí compten amb domicili habitual encara que tinguin greus dificultats per demostrar-ho, o inclús pateixin un grau elevat de vulnerabilitat habitacional.

Si atenem a les dades de l'informe, constatem que els perfils que encaixen en la modalitat SDF són: (i) persones que provenen d'altres municipis; (ii) treballadores domèstiques en situació irregular (tant les que el demanen com les que no el demanen). Per tant, la millora dels circuits d'empadronament passaria per poder eliminar de la modalitat d'empadronament SDF aquelles casuístiques que en realitat corresponen al circuit previst de domicili habitual sense acreditació documental i que es troben en situació d'exclusió habitacional o d'habitatge i no de sense llar (segons distingeix la Classificació ETHOS de situacions d'exclusió residencial).



A l'efecte de reforçar el **circuit previst de domicili habitual sense acreditació documental**, hi ha diferents accions possibles, en funció de si els obstacles que expliquen l'empadronament SDF provenen de les mateixes persones que es volen empadronar (per exemple, pisos compartits per temor a mostrar sobreocupació), o bé de les persones que tenen títol de propietat o contracte de lloguer de l'habitatge en qüestió (el domicili habitual) i temen una possible acció punitiva des de l'administració.

A. Quan els obstacles a l'empadronament en el domicili habitual emanen de les persones que tenen títol de propietat o contracte de lloguer de l'habitatge on la persona es vol empadronar

- L'aplicació del principi de l'*autodeclaració responsable* per part de la persona que es vol empadronar és una proposta que apareix de forma reiterada en els diferents fòrums de debat sobre el tema, tot i que no està exempta de greus dificultats, com ara l'adequada verificació de la informació, els criteris per justificar un tràmit de verificació, així com els dubtes que emergirien sobre la qualitat de les dades padronals; sense oblidar el potencial d'abús d'aquesta fórmula en un registre que compleix altres funcions també molt rellevants. És per aquest motiu que no sembla una fórmula que per si sola pugui justificar l'empadronament SDF.

- De la mateixa manera, l'autodeclaració responsable potser podria ser un document a tenir en compte entre les fórmules o instruments habituals de prova o *que forneixen d'elements indiciaris sobre la veracitat de la vida al domicili*; en efecte, en aquests casos es podria valorar si la figura de l'*autodeclaració responsable* pot jugar algun paper com a declaració complementaria en cas que els indicis aportats fossin insuficients, però sempre supeditada al posterior l'Informe de Coneixement de Residència al municipi (ICR) dels Serveis Socials de l'Ajuntament que corroborarien aquesta informació. En aquest sentit, una altra possibilitat seria que l'autodeclaració operés com un document temporal de simple presumpció de la veracitat del domicili al·legat i limitat al temps comprés fins a l'adopció definitiva de l'ICR. Això no obstant, si els procediments d'emissió dels informes (ICR) es mantenen dins uns terminis raonables (uns 15 dies per a que serveis socials resolgui, per exemple) els efectes provisionals d'aquesta declaració podrien generar dificultats afegides. Per exemple, una baixa posterior, si es considera que no estava realment vivint al domicili al·legat, queda en l'històric i a més pot generar efectes temporalment sobre tercers de bona fe. D'altra banda, els informes es solen atorgar amb efectes a partir de la data d'entrada de la instància, un cop feta, per exemple, la inspecció per part d'Urbanisme.
- Tenint en compte totes les consideracions anteriors, l'ús de l'*autodeclaració responsable* considerem que només podria jugar un paper molt indicatiu o complementari respecte de la resta de documentació fornida per a l'ICR. Excepcionalment, podria valorar-se la possibilitat que si la resolució de serveis socials es demora més enllà d'un determinat temps (tres mesos, per exemple), es pogués realitzar l'empadronament temporal en aquells casos en els que constés la mateixa i sense perjudici de la resolució final sobre





aquest tema. Això permetria protegir temporalment i de manera molt excepcional els sol·licitants en aquells casos en què el retard en la tramitació deixa, per motius no imputables al sol·licitant, en un límb l'empadronament.

- Hi ha casos de persones rellogades o de persones que lloguen un pis a un propietari que prefereixen no declarar la renda del lloguer i mantenir el contracte entre privats sense registrar la fiança a l'Incasòl ni comunicar oficialment el lloguer del pis, per tal d'evitar certs impostos. També pot ser que un llogater que relloga una habitació no vulgui que ningú més figuri empadronat perquè el seu contracte de lloguer prohibeix aquesta pràctica i això seria causa de rescissió del contracte, etc... En aquests casos, caldria explorar les possibilitats, viabilitat i eficàcia real de mecanismes de comprovació discrets que no posin en alerta al propietari a instància de la persona interessada, com per exemple, enviar un document per correu certificat al domicili habitual, encara que no pugui aportar cap document que acrediti que aquest és el seu domicili; el retorn degudament emplenat i signat d'aquest document i la corresponent certificació pel servei postal es podria considerar un demostració suficient o com a mínim indiciària que la persona viu allà, sense necessitat de cap inspecció física de comprovació que pot alertar el propietari (oferint així una major discreció). És cert que aquesta fórmula no resol tots els casos. Possiblement en aquells casos en què el propietari o llogater convisqui al mateix apartament no pugui ser operativa, ja que alertaria al propietari la recepció d'un correu certificat de l'Ajuntament. Això no obstant, sí podria servir per aquells casos en què no hi hagués aquest risc. O bé es podria deixar simplement notificació al domicili per a la recollida personal de la carta certificada a la oficina de Correus més propera, etc.
- Quan s'impedeix l'empadronament per una **situació d'especial vulnerabilitat**, sobretot pel temor a perdre accés a ajudes socials que depenen del nombre de persones que conviuen en un domicili, o perquè es tracta de llogaters que relloguen habitacions sense que el propietari en tingui constància:
  - Cal traslladar a la Generalitat i l'Estat la necessitat que els ajuts condicionats a la unitat familiar distingeixin entre unitat familiar (unitat econòmica) i persones empadronades en un mateix domicili (unitat de convivència), a fi i efecte que no suposi un obstacle a l'hora d'autoritzar l'empadronament. Cal tenir present que és cada vegada més habitual que una unitat de convivència pugui incloure més d'una unitat econòmica.
  - Cal establir sistemes de mediació i atenció específica que ajudin a aconseguir l'autorització i permetin superar tant els temor a perdre ajuts, com evitar situacions de discriminació i racisme a què s'enfronten moltes persones immigrades a l'hora de ser empadronades. Aquests sistemes de mediació també poden ser eficaços a l'hora de la possibilitat d'acudir al contracte d'habitació que es regula pel Codi Civil, que s'està utilitzant per propietaris que lloguen les habitacions d'un pis a diferents persones (estudiants, etc.), i no per la Llei d'Arrendaments Urbans (LAU), que, per exemple, seria d'aplicació en el lloguer d'una vivenda sencera o en els casos en què el llogater subarrendi en els termes i condicions establertes al seu contracte d'arrendament sotmés a la LAU-.



- Traslladar a la Generalitat, Govern i/o Parlament, la necessitat de regular específicament l'arrendament de pisos compartits, com ara el contracte d'habitació que es regula pel Codi Civil i no per la Llei d'Arrendaments Urbans (LAU) per tal de reforçar les garanties dels mateixos, especialment contemplant el dret a l'empadronament i la manca de validesa de clàusules que prohibeixin, dificultin o gravin l'empadronament.
- Prendre en compte el *Marc d'acció per a l'abordatge del sensellarisme a Catalunya 2022-2025*<sup>4</sup> així com la evolució de la *Proposició de Llei de mesures transitòries i urgents per a fer front i erradicar el sensellarisme*<sup>5</sup>. Aquesta darrera incorpora una previsió específica sobre l'empadronament de les persones sense llar al seu art.7.

**B.** Quan els obstacles a l'empadronament en el domicili habitual emanen de les persones que s'han d'empadronar:

- S'han identificat casos en què la manca d'un servei d'interpretació/traducció per tal de poder entendre el procediment correctament dificulta el tràmit, especialment quan es tracta de persones estrangeres. Sovint són els canals informals als que accedeixen (amics, connacionals que ho han fet), els qui els adrecen directament cap a la modalitat d'empadronament SDF, sense que necessàriament el seu perfil hi encaixi.
- Les persones que compten amb una habitació rellogada o altres formes d'exclusió de recursos habitacionals i que tenen un patró de canvi freqüent d'habitatge, prefereixen l'empadronament SDF perquè creuen que un "domicili fictici" els fa més senzilles les notificacions i els preserva de la incertesa que el propietari de l'habitatge els pugui donar de baixa sense el seu consentiment o perquè aquesta freqüència de canvi d'habitatge impedeix l'estabilitat suficient per a obtenir la col·laboració del propietari o llogater.
- A tal efecte, es recomana explorar formats de comunicació electrònica (via correu electrònic o SMS), que tot i no constituir una notificació administrativa amb el mateix valor jurídic i totes les garanties legals que la notificació electrònica, sí pot contenir informació que indiqui la necessitat d'obrir la notificació electrònica o recollir la notificació en paper que s'envia per correu postal; sempre en funció de la voluntat expressada per la persona afectada sobre el mitjà de notificació de la seva preferència. Serien per tant formats de comunicació addicionals de reforç per tal d'assegurar per diferent vies que es coneix l'existència d'una notificació i el lloc on consultar-la.

<sup>4</sup> *Marc d'acció per a l'abordatge del sensellarisme a Catalunya 2022-2025*, disponible a [https://dretssocials.gencat.cat/ca/el\\_departament/plans\\_dactuacio/marc-daccio-per-a-labordatge-del-sensellarisme-a-catalunya-2022-2025/](https://dretssocials.gencat.cat/ca/el_departament/plans_dactuacio/marc-daccio-per-a-labordatge-del-sensellarisme-a-catalunya-2022-2025/)

<sup>5</sup> *Proposició de Llei de mesures transitòries i urgents per a fer front i erradicar el sensellarisme*. Expedient num. 202-00029/13, presentada el 25/1/2022. Text, esmenes i tramitació disponibles a <https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/siap/index.html?STRUTSANJOR1=detallExpedient.do&criteri=202-00029/13&ad=1>



- Quan s'obstaculitza l'empadronament per una situació de màxima vulnerabilitat, sobretot en casos de treballadores estrangeres en situació administrativa irregular que estan treballant en el servei domèstic intern i resideixen en l'habitatge on treballen, o en el cas de dones migrades que exerceixen la prostitució en habitatges compartits. En concret, les dones en situació irregular que treballen al sector domèstic com a internes pateixen un alt grau de vulnerabilitat. La jurisprudència de 2020 del Tribunal Suprem que estableix una nova interpretació de l'arrelament per motius laborals ha ampliat la utilitat d'un mecanisme que en la seva interpretació precedent estava força limitat. La regularització de les treballadores irregulars, que és la millor manera de protegir els seus drets a mig termini, depèn en gran mesura, però, de la demostració del domicili habitual i continuat al territori, essent el padró l'instrument més adequat en aquest sentit. Òbviament, els propietaris de l'habitatge que l'han contractada no estaran interessats en empadronar-la per tal d'evitar que hi hagi elements de prova a la inspecció o a la denúncia posterior conforme la treballadora vivia i pernoctava al seu domicili en condició de treballadora interna.
- Tot i tenint en compte els costos i la complexitat de la intervenció, es podria explorar la possibilitat de destinar alguna unitat d'atenció i seguiment específics per tal d'atendre aquests perfils de dones i garantir el seu dret a l'empadronament. En aquests casos sí quedaria completament justificat l'empadronament SDF, ja que les conseqüències de promoure el domicili habitual no tan sols podrien passar per la pèrdua d'habitatge (com pot ocórrer en la compartició de domicili), sinó també de la seva única font d'ingressos.
- Algunes possibles línies més concretes d'acció en relació a treballadores del servei domèstic a les quals no se'ls permet empadronar-se a l'adreça de la vivenda on viuen i treballen sota la modalitat d'internes. En aquests casos, és prioritari facilitar l'empadronament de la treballadora, raó per la qual s'han estat acollint a la fórmula de SDF. Aquest empadronament SDF presenta però unes peculiaritats que permetrien accions addicionals:
  - Un primera opció passaria per la creació o bé d'un codi (un codi de districte addicional, per exemple), o bé d'una subcategoria d'empadronament SDF (SDF-TD, per exemple i així es mantindria la informació sobre el districte on es troba, etc.), específicament reservada al motiu de "treballadora servei domèstic sense prova de domicili", de manera que la codificació permetria a identificar a les persones d'aquest col·lectiu. Això faria possible, a més a més, descomposar el col·lectiu de SDF en subcategories. Evidentment, no es podria dur a terme una inspecció pel Departament Poblacional en aquests casos, ja que no es pretendria en cap cas verificar la vida real al domicili.
  - A més, cabria la possibilitat que l'Ajuntament comencés a recopilar informació al marge del padró (o de la part comuna, general i compartida del padró que és homogènia a tots els municipis) sobre les treballadores del servei domèstic a Barcelona que es troben internes i no volen/poden declarar el domicili real. En molts casos aquesta informació ja es troba a la instància de sol·licitud d'ICR o emplenant una declaració auto-responsable de l'empadronament on s'inclogui la veritable adreça de l'habitatge on treballa.



Aquesta informació el propietari de l'habitatge no la podria verificar al registre padronal, ja que la treballadora domèstica no estaria empadronada al seu domicili (que és l'única comprovació que el propietari té dret a fer) però sí permetria un volant d'empadronament SFD o l'empadronament en aquesta subcategoria SFD. Aquesta informació podria ser rellevant per orientar les accions de protecció en l'àmbit del servei domèstic, i concretament de les persones que treballen com a internes als domicilis particulars. També possibilitaria mapejar -de manera molt orientativa en tant que no és informació contrastada-, el nombre i ubicació de les persones en situació de TSD irregular. Les possibilitats són diverses, des d'utilitzar en el registre d'empadronament els camps complementaris (no comuns i generals) que l'Ajuntament de Barcelona pot disposar, fins crear un fitxer a part per recollir totes les dades declarades, etc..

- Finalment, i només com a proposta a plantejar-se a mig o llarg termini, caldria valorar la possibilitat de traslladar l'adopció de mesures davant el Consell d'Empadronament i a nivell estatal, si el que es vol és dur a terme una política proactiva d'empadronament d'aquest col·lectiu. D'una banda, es podria explorar la possibilitat d'incloure l'adreça real (al·legada) en algun camp obert de l'aplicatiu comú d'empadronament (observacions, comentaris, etc), o un camp específic. D'una altra, es podria explorar la possibilitat de recollir l'adreça real, però de manera que la inscripció padronal no pogués constar ni ésser accessible als propietaris de la vivenda, per tal d'evitar perjudicis. Tampocs'hauria de poder utilitzar per a notificacions postals. En aquests casos, de fet el que es limitaria és la funció de limitació de la funció de registre públic; no pas als efectes de les administracions públiques que podrien consultar-lo, sinó dels particulars interessats i concretament dels propietaris o llogaters de la mateixa vivenda. Una forma alternativa seria incloure la possibilitat d'introduir limitacions concretes a l'accés de tercers a la informació padronal podria justificar-se en aquells casos on podria existir un conflicte d'interessos entre declarant i propietaris. Dit això, aquesta opció caldria estudiar-la més en detall per tal de calibrar adequadament la protecció dels interessos legítims dels propietaris/contractadors de bona fe.
- També es podrien demanar proves indiciàries addicionals de la condició de treballadora domèstica interna (ingressos periòdics, visites al CAP, etc..), tot i que l'aportació de les mateixes és força difícil o el seu valor probatori molt limitat.
- Una altra possibilitat és explorar sinèrgies amb l'Espai d'Informació i d'Orientació BCN Cuida [\[https://www.barcelona.cat/ciutatcuidadora/ca/espai-barcelona-cuida/ques\]](https://www.barcelona.cat/ciutatcuidadora/ca/espai-barcelona-cuida/ques).

Algunes recomanacions per tal de **millorar l'actual circuit de l'empadronament sense domicili fix**, a partir dels desajustaments identificats, són:



- Reduir la burocratització del procediment. L'empadronament SDF és un tràmit més complex i burocratitzat que l'empadronament amb domicili habitual i comporta més dilació, atès que la sol·licitud de l'empadronament SDF no es genera immediatament. Aquest tràmit sovint consumeix els 3 mesos (90 dies) per a la presentació de l'informe de coneixement de residència (ICR) i la comprovació del domicili registrat. La via que suposa major celeritat és la que només necessita l'acreditació administrativa de Serveis Socials que autoritzin aquesta modalitat d'empadronament. Aparentment, els darrers canvis introduïts han millorat els temps de tramitació, però caldrà fer-ne un seguiment i altrament valorar algunes de les propostes plantejades anteriorment.
- Quan la persona recull l'ICR i posteriorment s'empadrona en una OAC, s'han identificat casos que desconeixen que a partir d'aquell moment rebran totes les notificacions en una adreça d'un centre de serveis socials municipal i creuen que se'ls continuarà avisant a l'igual que ha succeït en el cas de la recollida de l'informe ICR, a través del telèfon. El manteniment de notificacions electròniques permetria esmenar aquest escull (tant via correu electrònic com per SMS) i alhora evitaria la saturació dels centres de serveis socials municipals on s'empadronen.
- Tant en casos d'empadronament SDF com d'empadronament en domicili habitual, quan es tracta de persones estrangeres no comunitàries sense autorització de residència permanent, la LBRL, en el seu art. 16, contempla la renovació periòdica bianual. Aquest article preveu la caducitat de la inscripció si la persona interessada no ha procedit a la renovació, sense necessitat d'audiència prèvia, tot i que les instruccions indiquen (6.4-6.7) que cal que els ajuntaments efectuin un preavis de caducitat a la persona afectada. És habitual que les persones afectades desconeguin aquest requeriment de renovació bianual i que no rebin el preavis de caducitat, especialment quan es tracta de situacions d'empadronament SDF.
  - Davant d'aquesta situació, la proposta des de les sindicatures és la incorporació del tràmit d'audiència amb valor de tràmit essencial, a fi i efecte de defensar els drets dels interessats i des d'aquesta perspectiva consideren la baixa del padró com un acte de gravamen o lesiu per als interessos i els drets de les persones i, per connexió, pot posar en risc el gaudiment d'altres drets fonamentals i constitucionals. Les implicacions d'aquesta proposta són diverses, per la qual cosa es recomana explorar les vies de notificació electrònica com alternativa (tant a través del telèfon com del correu electrònic) que sembla que s'estan estudiant ja aplicar.

Algunes recomanacions per tal de **redimensionar l'empadronament sense domicili fix**, a partir dels desajustaments identificats, són:

- El padró és un registre de l'Administració pública creat per a les finalitats que atribueix l'ordenament a les Administracions, però no és un registre de consulta pública ni té funció d'informació pública. Per contra, conté dades personals protegides i correspon a les administracions protegir-les. Això significa que l'Ajuntament no té obligació, ans al contrari, de facilitar a consulta a tercers les dades consignades dels empadronaments, excepte en cas de demostrar un interès



legítim. I encara menys en el cas de persones que no vulguin que tercers comprovin que s'han empadronat en una determinada adreça. A l'Ajuntament en molts casos li consta l'adreça del domicili real però no la sistematitza adequadament (tot i que podria plantejar-se un camp "confidencial" al registre padronal on constés aquesta dada a efectes interns de l'Administració, com s'ha apuntat abans). Aquestes dades facilitades pels ciutadans de vegades es poden comprovar sense massa problemes, mentre no es consignin formalment al registre padronal com adreça i en el seu lloc figuri com a SDF i l'adreça a serveis socials del districte. Questió diferent que s'haurà d'establir pel propi Ajuntament és si aquestes dades s'han de recopilar per part de serveis socials o de l'oficina d'empadronament; ja que poden existir arguments per a sostenir una o altra opció en funció del plantejament que es doni a aquesta mesura.

- En tot cas, aquesta fórmula cal calibrar-la bé i calcular-ne les implicacions. Pot generar un coneixement molt rellevant i necessari per combatre el frau, provar l'ocupació irregular de treballadores domèstiques, oferir un padró molt més afinat i correcte sobre la realitat de la distribució de les persones al municipi per tal de planificar serveis, etc... Això no obstant, aquesta ocultació a tercers i l'ús de la informació recaptada també pot generar problemes: es comptaran els empadronaments ocults si hi ha límits a l'empadronament en un habitatge? Es perseguirà els propietaris que impedeixin als seus inquilins empadronar-se? Quin ús es donarà i quines accions pot desencadenar aquest ús de les dades recollides? Planteja problemes jurídics aquest plantejament?
- La possibilitat de dotar d'un **major marge d'acció als propietaris** sobre les persones empadronades als seus habitatges. És difícil justificar que el propietari d'un habitatge pugui entrar a la casa a verificar les condicions de preservació de l'habitatge, però que no pugui verificar qui viu a la casa si ell/a mateix no està empadronat. És cert que l'Agència de Protecció de Dades ha reconegut en general el dret dels propietaris a consultar el nombre de persones empadronades als habitatges de la seva propietat en considerar que existeix un interès legítim en saber-ho, prèvia instància de sol·licitud, , així com demanar una baixa d'ofici conforme al procediment previst (baixa a instància de part interessada, notificació, publicació al butlletí provincial, etc.). Si bé aquest procediment de baixa d'ofici podria semblar un instrument de coneixement i pressió per part dels propietaris sobre llogaters o empadronats legítimament, (o fins i tot per cobrar suplementos o extingir l'arrendament), a la pràctica la complexitat i duració del mateix limita aquesta instrumentalització. D'altra banda, la possibilitat de demanar baixes degudament motivades o fins i tot només si comprovades és una petició relativament legítima que poden fer propietaris que en acabar un lloguer es trobin amb un nombre desproporcionat de persones empadronades a l'habitatge. Sembla necessari que únicament es pugui fer al·legant just títol degudament inscrit o aportat en el moment de la inscripció. En aquest sentit, la consignació de còpia digitalitzada dels contractes en el moment de la inscripció, o de les dades sobre duració, etc... pot permetre contrastar cas a cas la veracitat de les dades al·legades pel propietari. És cert que no totes les persones empadronades figuren al contracte de lloguer i que n'hi ha moles d'altres que s'inscriuen en cadena per autorització de l'arrendatari original (fills, familiars, parelles, amics, subarrendataris formals o informals, etc..).
- En línia amb això darrer, caldria considerar la possibilitat que en determinats casos es pogués crear una figura similar a un "**empadronament temporal**": sia mitjançant



enviament a l'adreça d'un requeriment un cop transcorregut el termini del contracte de vigència del contracte de lloguer aportat en el moment de la inscripció, i en cas de manca de resposta (o si falla comprovació personal) es pugui iniciar d'ofici el tràmit de baixa de l'empadronament. No pot servir de manera general per a tots els casos, doncs molts contractes de lloguer es prorroguen tàcitament simplement si cap part els rescindeix. Un cas en què això podria ser útil, per exemple, seria el de SDFs un cop passats 2 anys de la seva inscripció inicial, en aquests casos alguns municipis (no el de Barcelona), procedeixen a l'enviament d'una carta o una comprovació per tal de confirmar la continuïtat de la vida al domicili al.legat inicialment. Evidentment això s'aplicaria no només a persones estrangeres extracomunitàries, a les quals en l'actualitat aquesta comprovació se'ls aplica de manera sistemàtica, sinó també sota les circumstàncies anteriorment descrites a nacionals i ciutadans UE.

- La possibilitat que l'Administració resolgui una **alta d'ofici** al padró continua essent un mecanisme absolutament excepcional. És una mesura fortament invasiva o substitutiva de la voluntat de l'individu i que pot generar conseqüències en la seva esfera personal, i en conseqüència de difícil aplicació. Tot i així, no cal descartar-la en casos excepcionals de persones desprotegides o vulnerables que no demanin l'alta per si mateixes però que els serveis municipals han comprovat que viuen al domicili al.legat en el moment de la sol·licitud; o només alta d'ofici si transcorregut un any de la comprovació continuen vivint allí (segona comprovació), o bé als dos anys amb carta certificada com es fa amb els estrangers. Com ja hem argumentat, es tracta d'un instrument potencialment problemàtic a la pràctica, però no deixa de ser un instrument d'intervenció administrativa en determinats casos molt excepcionals.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Ajuntament de Barcelona (2021) *L'empadronament a canvi de diners a les plataformes de lloguer d'habitatges*. Disponible

a: <https://ajuntament.barcelona.cat/dretsidiversitat/sites/default/files/Estudi-empadronament.pdf>

Moya Malapeira, D. (2008). Los informes municipales de arraigo social y disponibilidad de vivienda adecuada expedidos a los extranjeros extracomunitarios: el papel en Cataluña de la Oficina del Padrón municipal. *Cuadernos de Derecho Local*, nº 17. Disponible a: [http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/373/qdl17\\_11\\_est08\\_moya.pdf;sequence=3](http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/373/qdl17_11_est08_moya.pdf;sequence=3)

Moya, D. & Vinyes, A. (2012). El empadronamiento de las personas extranjeras: algunas reflexiones a partir de las distintas prácticas administrativas municipales. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social: Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, Nº. Extra 100 (Ejemplar dedicado a: Migraciones internacionales), 87-112. Disponible a: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=305782>

Ponce, P. & Orio Sallent, A. (2019) *El dret a ser empadronat i la bona administració*. Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (FòrumSD). Disponible a: <http://www.sindicatureslocals.cat/assets/files/2019/2019-10-30-Monografia-Empadronament.pdf>

Ponce, P. & Orio, A. (2021) *El dret a ser empadronat i la bona administració*. (2ª edició ampliada i revisada). Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (FòrumSD). Disponible a: <http://www.sindicatureslocals.cat/assets/files/2021/2021-11-02-FSD-Monografia-empadronament-DEF.pdf>

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Serra, M. (2020) *El model d'empadronament a Barcelona*. AJUNTAMENT DE BARCELONA (octubre 2020) Disponible a: [https://docs.amb.cat/alfresco/api/-default-public/alfresco/versions/1/nodes/a14ef48f-32ed-4e5e-971d-c76b11f13f38/content/20201029\\_empadronament%20actiu\\_doc\\_marc.pdf?attachment=false&mimeType=application/pdf&sizeInBytes=1051529](https://docs.amb.cat/alfresco/api/-default-public/alfresco/versions/1/nodes/a14ef48f-32ed-4e5e-971d-c76b11f13f38/content/20201029_empadronament%20actiu_doc_marc.pdf?attachment=false&mimeType=application/pdf&sizeInBytes=1051529)

Síndic de Greuges de Catalunya (2008) *Informe extraordinari: La gestió municipal de l'empadronament dels immigrants*. (1a edició) Disponible a: <https://www.parlament.cat/document/nom/08b198.pdf>

Unitat de padró. Gerència de Serveis d'Assistència al Govern Local. Diputació de Barcelona (2020) *Les obligacions dels consistoris en matèria d'empadronament*. Disponible a: [https://www.diba.cat/documents/189253/323615126/Obligacions\\_empadronament.pdf/5520499e-00ce-4cc8-9c3a-5392b96187e1](https://www.diba.cat/documents/189253/323615126/Obligacions_empadronament.pdf/5520499e-00ce-4cc8-9c3a-5392b96187e1).