



REPTES DEL MÓN RURAL EN L'ACCÉS AL PADRÓ

APROXIMACIÓ A LA COMPLEXITAT DEL PADRÓ A LA
RURALITAT A PARTIR DELS CASOS DE LA GARROTXA,
L'URGELL I EL MUNICIPI D'ARBÚCIES



MARÇ 2025

Un projecte de:



En col·laboració amb:



Amb el suport de:



ÍNDEX DE CONTINGUTS

1. INTRODUCCIÓ _____ pàg. 4

2. ANTECEDENTS, OBJECTIUS DEL PROJECTE I LOCALITZACIÓ _____ pàg. 4

2.1 Antecedents

2.2 Objectius del projecte

2.3 Localització

3. MARC JURÍDIC APLICABLE _____ pàg. 7

3.1 Normativa bàsica del padró

3.2 Resolucions de l'INE que proporcionen instruccions tècniques als ajuntaments sobre la gestió de l'empadronament.

3.3. El principi de la bona administració i el d'equitat en la interpretació de l'ordenament jurídic

3.4. L'enfocament de drets en les polítiques públiques

3.5 Les categories d'exclusió residencial i les tipologies d'empadronament

4. ENFOCAMENT RURAL I CONTEXT _____ pàg. 13

4.1. Introducció

4.2. L'element de la proximitat i els vincles en la ruralitat

4.3. Manca de massa crítica

4.4. Manca de recursos dels municipis rurals

4.5. Els Consells Comarcals: la gestió dels serveis socials i l'acollida de persones migrants a la ruralitat

4.6. El rol de la Generalitat de Catalunya

4.7. Problemàtica entorn a l'habitatge:

4.7.1 Manca d'habitatge i els seus efectes en els serveis socials

4.7.2 L'exclusió residencial i la seva relació amb una xarxa precària del transport a la ruralitat

4.7.3 Discriminació en l'accés a l'habitatge

4.8. Augment del discurs discriminatori i racista contra les persones migrants

4.9 Manca de síndics locals o comarcals



5. RELACIÓ DEL PADRÓ AMB LA MIGRACIÓ _____pàg. 24

- 5.1. Sectors econòmics "motors" que provoquen condicions laborals precàries
- 5.2. Envel·liment de la població i augment de la necessitat de persones cuidadores

6. SITUACIÓ GENERAL DEL PADRÓ ALS LLOCS MAPEJATS _____pàg. 27

- 6.1 Discrecionalitat i arbitrarietat en els criteris d'accés al padró en l'àmbit municipal
- 6.2 L'empadronament en domicili fictici i delegació dels casos d'empadronament a Serveis Socials
- 6.3 Empadronament en situacions d'habitatge insegur o inadequat
- 6.4 Empadronament de les persones que viuen en situació de relloguer
- 6.5 La situació de les persones cuidadores
- 6.6 L'ús interessat dels termes padró fraudulent o fictici
- 6.7 Padró fraudulent per accedir a una escola determinada
- 6.8 Estar empadronat on realment no es viu

7. CONCLUSIONS GENERALS _____pàg. 34

8. RECOMANACIONS _____pàg. 36

- 8.1 Als Ajuntaments
- 8.2 A la Generalitat de Catalunya
- 8.3 Als Consells Comarcals
- 8.4 A les entitats socials

9. ANNEXOS _____pàg. 39

- 9.1 Model de protocol d'empadronament
- 9.2 Models informatius
 - Per la ciutadania
 - Per les entitats

10. BIBLIOGRAFIA _____pàg. 45



1. INTRODUCCIÓ

Aquest informe és el resultat d'un projecte, subvencionat per la Generalitat de Catalunya, que ha fet una primera aproximació a la realitat de l'accés al padró no només a la ruralitat, sinó amb perspectiva rural, tenint en compte que tots els informes existents fins ara han estat fets o pensats des del món urbà.

Per fer-ho s'han utilitzat dos documents de referència en els àmbits de les polítiques públiques rurals i de la perspectiva rural: l'Agenda Rural de Catalunya 2030¹ i l'Avantprojecte de llei de l'estatut dels municipis rurals² (aprovat pel govern el 15/10/2014 i actualment en tramitació parlamentària).

Segons dades que consten en el mateix preàmbul d'aquest avantprojecte de llei “tres quartes parts de la població de Catalunya viu en el 15% del territori, mentre que el quart restant n'ocupa el 85%. A més, segons dades de gener de 2022, del total dels 947 municipis existents a Catalunya, el 62,62% (593) tenen una població que no supera els 2.000 habitants, i dins d'aquest percentatge el 55,99% (332) no supera el llindar de població de 500 habitants. A més, “segons el grau d'urbanització publicat per Eurostat l'any 2018, a Catalunya un 75% dels municipis són de densitat baixa i un 21% de densitat intermèdia, mentre que els municipis urbans o de densitat alta només suposen el 4%”.

Així doncs, aquest informe pretén ser un primer pas per anar coneixent la realitat social d'aquest 15% de la població que custodia el 85% del territori català, perquè només coneixent bé com funcionen els diferents ecosistemes es poden prendre decisions i dur a terme accions que realment siguin regeneratives i sostenibles.

Sent conscients que la realitat dels municipis rurals, i fins i tot de les petites ciutats o pobles capital de comarca és molt diversa hem intentat extreure les conclusions que d'una forma més genèrica podrien ser comunes, si més no, en gran part del territori rural de Catalunya, respecte a la situació de l'accés a l'empadronament.

A la ruralitat, on les relacions i els vincles de veïnatge en la comunitat són un element consubstancial a la seva idiosincràsia, sentir-se veí o veïna és fonamental. Per això cal recordar que la inscripció padronal és el que fa que una persona esdevingui veí o veïna, i també, en conseqüència, senti que és benvingut o benvinguda a aquell municipi en el que es voldrà que s'integri i participi dels temes comuns que afecten a tota la ciutadania.

Aquest informe pretén ser una eina perquè administracions, entitats, i la ciutadania en general coneguin més les particularitats que es donen en la ruralitat i puguin entendre la importància i la complexitat de l'accés al padró en aquests entorns per així complir amb l'obligació que tenen els Ajuntaments d'empadronar a totes les persones que viuen en el seu municipi.

¹ L'Agenda Rural de Catalunya és una estratègia dissenyada per identificar i abordar les necessitats i reptes del territori rural de Catalunya, amb l'objectiu de garantir unes condicions de vida i desenvolupament sostenibles. La seva creació va ser impulsada per la Comissió Interdepartamental sobre Despoblament Rural i redactada per una comissió composta per diverses entitats, com l'Associació d'Iniciatives Rurals de Catalunya (ARCA), l'Associació Catalana de Municipis (ACM), l'Associació de Micropobles de Catalunya (MdC) i el Consell Assessor de Desenvolupament Sostenible (CADS). El procés va incloure una gran participació ciutadana per identificar les necessitats i solucions. Aquesta agenda estableix 892 accions, organitzades en set grans reptes: persones, benestar i repte demogràfic; transició ecològica; territori connectat; sistema agroalimentari; gestió forestal, innovació i dinamització social i econòmica i governança. (<https://agricultura.gencat.cat/ca/ambits/developament-rural/agenda-rural/>)

² A la web <https://governobert.gencat.cat/> hi ha tota la informació relativa a aquest avantprojecte de llei.

2. ANTECEDENTS, OBJECTIUS DEL PROJECTE I LOCALITZACIÓ

2.1. Antecedents del projecte

El projecte incorpora els aprenentatges de tres informes relacionats amb l'empadronament:

- a. **“L'empadronament en domicili fictici (social) com a eina per facilitar el padró”** (FICAT, 2023): la importància de l'empadronament en domicili fictici, entès com a padró social, pels casos de les persones en situació d'exclusió residencial.
- b. **“L'empadronament a Catalunya: vulneració d'un dret i una obligació”** (ECAS, 2024): l'empitjorament de la situació de l'accés al padró a Catalunya. Per segon any consecutiu la Federació d'Entitats Catalanes d'Acció Social que representa 133 entitats de tot el territori català, presentava els resultats de l'enquesta a les seves entitats i es constata l'augment de municipis que no garanteixen l'accés al padró, així com les vulneracions especialment greus en els casos d'exclusió residencial.
- c. **“El padró, una porta als drets? L'estat de l'accés al padró a les comarques gironines”** de la Coordinadora d'ONG Solidàries de les comarques gironines; (Universitat de Girona, 2024): l'actual discurs social i polític exclouent que presenta les persones migrades com un problema exerceix una pressió política que està influïnt en les pràctiques dels ajuntaments en l'accés al padró.

2.2. Objectius del projecte

L'objectiu principal del projecte ha estat que les accions portades a terme fossin, en la mesura del possible, regeneradores i sostenibles. Per tal que així fos, s'han seguit les següents premisses:

1. Cap de les accions realitzades han estat unidireccionals sinó que han partit de les necessitats manifestes i/o observades durant el projecte, i per tant consensuades amb la realitat i la necessitat de cada lloc.
2. En tot moment s'ha intentat obrir canals d'entesa i de col·laboració entre les persones que no poden accedir al padró, les entitats/col·lectius que les acompanyen, i els titulars d'obligacions com els Ajuntaments i els Consells Comarcals.
3. En cada acció s'ha aplicat l'enfocament de drets, en el sentit d'intentar promoure les capacitats dels titulars dels drets per poder exercir-los i la dels titulars responsables de les administracions perquè compleixin amb les seves obligacions.

Els objectius del projecte han estat:

OBJECTIUS PRINCIPALS

1. Conèixer quins elements de la ruralitat faciliten o dificulten l'accés a l'empadronament, i per tant saber quines barreres (visibles i invisibles) existeixen per l'exercici de l'obligació d'empadronar-se dels ciutadans que viuen en un municipi.
2. Recollir les casuístiques específiques de la ruralitat en l'accés al padró.
3. Donar a conèixer el marc normatiu actual de l'empadronament als Ajuntaments, al Consell Comarcal, a les entitats i a tota la ciutadania posant especial atenció a les persones més afectades.
4. Potenciar el paper dels Consells Comarcals, ens local de vital importància a la ruralitat.



5. Conscienciar de la importància del paper dels síndics locals a la ruralitat en la garantia de l'accés al padró.

OBJECTIUS ESPECÍFICS

- Que tota la ciutadania que viu en un municipi pugui exercir la seva obligació a empadronar-se.
- Que les entitats del tercer sector i professionals que acompanyen a les persones més vulnerabilitzades prenguin consciència de la importància del padró i puguin tenir més eines per assessorar-les, i sol·licitar activament a l'administració el compliment de la seva obligació d'empadronar.
- Que els titulars de l'obligació del compliment dels drets, ajuntaments i consells comarcals, prenguin consciència de les seves obligacions i, per tant, del seu compliment.
- Que la Generalitat de Catalunya, com a responsable de promoure i fomentar la cohesió i el benestar social, sobretot de les persones més necessitades de protecció, dugui a terme les actuacions que consideri perquè així es faci.
- Que la ciutadania en general, els polítics i equips tècnics en particular, prenguin consciència de la importància i complexitat del padró, així com de la falsedat de molts dels continguts dels discursos d'exclusió relacionats amb les persones migrades i l'empadronament.
- Que tothom conegui totes les opcions i possibilitats d'empadronament que ofereix l'actual legislació per abordar les situacions de vulnerabilitat més comunes.

2.3. Localització

La decisió de centrar el projecte en les comarques de la Garrotxa i l'Urgell, així com en el municipi d'Arbúcies, es va prendre perquè representen territoris amb característiques diferencials (Girona i Lleida), tant pel tipus d'activitat econòmica, com per la dotació pressupostària dels Consells Comarcals i per la tipologia d'entitats presents en cada zona. La singularitat d'Arbúcies prové del fet que és un municipi on hi ha moltes dificultats d'accés al padró des de fa molts anys. La característica comuna dels tres territoris és que superen la mitjana de població estrangera a Catalunya, situada en el 17,2%.³

Localització	Garrotxa (Girona)	Urgell (Lleida)	Arbúcies
Geografia	Prepirinenca i muntanyosa	Plana de Lleida, al mig de les Terres de Ponent	Municipi més extens de la comarca de la Selva, situat a l'est del massís del Montseny i al sud de les Guilleries.
Especialització productiva	Indústria agroalimentària i sector serveis	Agricultura i Ramaderia	
Dades	Habitants: 61.365 Densitat: 83,0 hab./km ² Superfície: 734,62 km ² Població migrant: 19,36%	Habitants: 37.960 Densitat: 66,5 hab./km ² Superfície 579,7 km ² Població migrant: 20,51%	Habitants: 6.555 Densitat: 76,26 hab./km ² Població migrant: 22,87%
Pressupost Consell Comarcal	25.212.867,88 € 411 € per habitant	8.468.763,95 € 223 € per habitant	8.786.412 € 304 € per habitant

³ Dada a l'1 de gener de 2023.

Nombre de municipis i població dels municipis	21 Olot (38.836), la Vall d'En Bas (3221) Sant Joan les Fonts (3103), Besalú (2577), entre 1000 i 2000 hi ha tres municipis, els 15 restants en tenen menys de 1000.	20 Tàrraga (18.570), Agramunt (5.572) i Bellpuig (5.246) i els 17 restants tenen registres entre 1370 d'Anglesola als 93 Nalec. Alguns agrupen diversos nuclis segregats.	1 Arbúcies 6.555
--	--	---	----------------------------

Font: Consell Comarcal

En relació amb el municipi d'Arbúcies, cal afegir que és un dels pocs municipis de Catalunya que compta amb una associació fortament implicada en la defensa de l'accés a l'empadronament. Davant de la negativa expressa de l'equip de govern a empadronar en tots els supòsits, el llavors director general per a la promoció i la defensa dels drets humans de la Generalitat de Catalunya, Adam Majó, va oferir una conferència sobre aquesta qüestió l'any 2023.

L'Associació per a la Convivència i la Cohesió Social d'Arbúcies (ACCSA), ha focalitzat els seus esforços en la defensa de l'accés al padró dels seus habitants i segons les seves dades hi ha més de 300 persones que tot i viure al municipi no estan empadronades allà.

3. MARC JURÍDIC APLICABLE

Quan parlem del marc jurídic aplicable fem referència tant a les lleis, com als principis generals del dret que regulen l'accés a l'empadronament i les instruccions tècniques que donen pautes d'aplicació de la normativa.

3.1 Normativa bàsica del padró

Les tres normatives relacionades amb l'empadronament són estatals i són les següents

- Llei Orgànica 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local
- Real Decret 1690/1986, d'11 de juliol, pel que s'aprova el Reglament de Població i Demarcació Territorial de les entitats locals
- Resolució de 29 d'abril de 2020, de la Subsecretaria, per la qual es publica la Resolució de 17 de febrer de 2020, de la Presidència de l'Institut Nacional d'Estadística i de la Direcció General de Cooperació Autònoma i Local, per la que es dicten instruccions tècniques als Ajuntaments sobre la gestió del padró municipal.

El primer element i més important és que **"el padró és el registre administratiu on han de constar inscrites les persones que viuen en un municipi"** (art. 16 Llei 7/1985). Per tant el padró és només un registre: "tota persona que viu a Espanya està obligada a inscriure's al padró del municipi en el qual resideix habitualment" (art.15 Llei 7/1985). **És a dir l'empadronament és una obligació que les persones que viuen en un municipi tenen i no un dret de lliure disposició, que poden o no exercir.**

Aquesta obligació comporta que els ajuntaments tenen també l'obligació d'empadronar a totes les persones, però no només a les que ho sol·licitin, sinó que tenen la possibilitat d'empadronar d'ofici a aquelles persones que no estan empadronades (art. 73 RD 1690/1986), és a dir, persones que viuen al municipi i no ho han sol·licitat. Fins i tot els alcaldes poden arribar a sancionar "als espanyols o estrangers que viuen al territori



espanyol que no estan empadronats” (art. 107 RD 1690/1986).

Segons la normativa, el padró hauria de ser una gestió tan senzilla com la d'omplir un formulari: “l'Ajuntament facilitarà a tots els que visquin en el seu terme municipal fulls padronals o formularis per tal que notifiquin les dades d'inscripció” (art. 58.1 RD 1690/1986).

Pel que fa al control de les dades manifestades al padró, s'estableix que **“L'Ajuntament podrà comprovar la veracitat de les dades consignades pels veïns**, exigint a l'efecte la presentació del document nacional d'identitat o targeta de residència, el llibre de família, el títol que legítimi l'ocupació de la vivenda o altres documents anàlegs” (art. 59.2 RD 1690/1986). És a dir, podrà fer-ho, però no és obligatori.

Així doncs, és evident que **la normativa empara qualsevol actuació que faci l'ajuntament per tal de facilitar l'empadronament i mantenir-lo amb dades reals**. La llei estableix fins i tot el poder d'instar la baixa per padró indegut si finalment es considerés que no s'ha acreditat la residència en el municipi (art. 72 RD 1690/1986).

Pel que fa als terminis de resolució de les sol·licituds formulades pels ciutadans, la llei disposa que el termini ha de ser de tres mesos des de la data de la sol·licitud.

A aquests efectes és molt important la resolució de la Síndica de Greuges de Catalunya de data 16/05/24⁴ on disposa que tots els informes que siguin necessaris per validar que aquella persona efectivament viu en el municipi han d'estar realitzats en aquest termini màxim de tres mesos, ja que els informes en aquest procediment són facultatius i no són vinculants (art. 80 Llei 39/2015).

Per tant, **si no es notifica en aquest termini la decisió estimatòria o desestimatòria, opera el silenci positiu i el ciutadà quedarà a tots els efectes empadronat en aquell municipi des de la data de la sol·licitud** (art. 24 Llei 39/2015).

En cas de resolució de denegació aquesta haurà de ser motivada, i incloure de forma clara que en el termini d'un mes es podrà fer un recurs administratiu o en dos mesos accedir a la via judicial contenciosa.

3.2 Resolucions del INE que proporcionen instruccions tècniques als ajuntaments sobre la gestió de l'empadronament.

En primer lloc, s'ha de tenir en compte que les resolucions de l'Institut Nacional d'Estadística (INE) sobre la gestió del padró no són normes, sinó pautes i, en conseqüència, són interpretables. Interpretació que ha de guiar qualsevol actuació de l'administració i que ha de seguir sempre els principis de bona administració i el principi de favor envers el ciutadà.

La Resolució de l'INE de l'any 1997, quan mencionava el motiu pel qual es feia, ja remarcava que les instruccions eren pautes: “La conveniència d'unificar els criteris d'aplicació d'aquestes normes i d'oferir als més de 8.000 Ajuntaments pautes que els permetin resoldre de manera uniforme les qüestions que els plantegin els seus veïns en matèria d'empadronament”. Així doncs, les instruccions no són normes, ni poden alterar el contingut de la llei⁵. En conseqüència, no es podrà prendre cap mesura basada en una instrucció que contradiu la intenció final de la llei.

Actualment, la resolució vigent de l'INE per la qual es dicten instruccions tècniques als Ajuntaments sobre la gestió del Padró municipal, de data 29 d'abril de 2020⁶ en el seu punt 4 sobre "empadronaments en casos

⁴ [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)

⁵ L'art. 6 de la Llei 40/2015, de Règim Jurídic del Sector Públic, que limita l'eficàcia de la instrucció a l'àmbit intern de l'administració.

⁶ Resolució de 29 d'abril de 2020, de la Sotssecretaria, per la qual es publica la Resolució de 17 de febrer de 2020, de la Presidència de l'Institut Nacional d'Estadística i de la Direcció General de Cooperació Autònoma i Local, per la qual es dicten instruccions tècniques als Ajuntaments sobre la gestió del Padró municipal.



especials" possibilita, **empadronar a tota persona que resideix al municipi amb independència “de les controvèrsies jurídic-privades sobre la titularitat de l’habitatge” i “de les circumstàncies físiques, higièniques o sanitàries o de qualsevol altra classe que afectin el domicili.(...) En conseqüència, els infrahabitatges (xaboles, caravanes, coves, etc., i fins i tot en absència total de sostre) poden i han de figurar com a domicilis vàlids en el padró”.**

La decisió de si el domicili on ha de quedar empadronada la persona és o no vàlida dependrà de **la possibilitat o no de rebre una comunicació. A més possibilita l’empadronament en “domicili fictici” en els casos de persones sense sostre.**

Cal mencionar que el que es preveu en el punt 4 ja constava en les instruccions anteriors de l’any 1997⁷ i 2015⁸ i no només això, sinó que aquest text relacionat amb l’empadronament en casos especials, és exactament el mateix que en les dues posteriors resolucions, on únicament varia el títol que regula els casos “especials”: en la resolució del 1997 era “Empadronament de marginats”, en la del 2015 “Empadronament de persones sense domicili” i en la darrera del 2020 és “Empadronament en infrahabitatges i de persones sense domicili”. Així doncs, el text que actualment regula tots els casos d'exclusió residencial és el mateix que l'any 1997 que, com el mateix títol indica, feia referència a persones marginades, és a dir persones en una greu situació d'exclusió residencial però també social. Actualment, les persones que pateixen una greu exclusió residencial són moltes més i la seva exclusió social es deu principalment a la manca d'habitatge i de l'accés al mateix.

3.3. Els principis de la bona administració, l’equitat i la diferenciació en la interpretació de l’ordenament jurídic

Els principis generals del dret són el conjunt de conceptes, idees i valors que fonamenten el dret mateix. S’expressen en forma d’axiomes i enunciats normatius que serveixen com a base per a la creació de lleis i marcs jurídics, així com per la seva interpretació i per a la resolució dels eventuals buits legals de qualsevol ordenament jurídic.

En relació amb les normes relatives a les actuacions de les administracions públiques, “el principi de la bona administració”, exhaustivament desenvolupat en el Monogràfic “El dret a ser empadronat i la bona administració” del Fòrum de Síndics i Síndiques locals de Catalunya, estableix un estàndard determinat de conducta pública. Aquest principi implica un deure de diligència deguda, o deguda cura, en el compliment de les obligacions dels poders públics, exigint que aquestes es compleixin de manera adequada segons les circumstàncies de cada cas. El seu incompliment pot comportar conseqüències jurídiques.

El fet que l’empadronament sigui un metadret, és a dir, que obre la porta al gaudi d’altres drets que hi estan connectats, exigeix el seu tractament amb la deguda cura per part dels ajuntaments, d’acord amb els principis jurídics antiformalistes i a favor del seu exercici. Aquests principis, doncs, serveixen per **“interpretar la normativa existent a favor del ciutadà en tots aquells casos que, de no fer-ho, es pugui estar obstaculitzant. l'exercici de drets fonamentals, especialment en col·lectius vulnerables.”**

Així doncs, segons aquest monogràfic “impedir o posar obstacles a l’empadronament de les persones al

⁷ Resolució de 21 de juliol de 1997, de la Subsecretària, per la qual es disposa la publicació de la Resolució de 4 de juliol de la presidenta de l'Institut Nacional d'Estadística i del Director General de Cooperació Territorial, per la qual es dicten instruccions tècniques als ajuntaments sobre actualització del padró municipal.

⁸ Resolució de 16 de març de 2015, de la Sotssecretaria, per la qual es publica la Resolució de 30 de gener de 2015, de la Presidència de l'Institut Nacional d'Estadística i de la Direcció General de Coordinació de Competències amb les comunitats autònomes i les entitats Locals, sobre instruccions tècniques als Ajuntaments sobre gestió del padró municipal.



municipi on efectivament resideixen, més enllà del previst a la llei i/o segons una interpretació rigorista, no només és dificultar l'exercici de drets i obligacions, sinó que pot obstaculitzar drets fonamentals, especialment en col·lectius vulnerables”.

Per aquestes raons, segueix el text, “s’imposa en la interpretació i aplicació de la legislació d’empadronament, especialment en aquells àmbits on hi ha un marge de valoració, de discrecionalitat, que no d’arbitrarietat ni mala administració, en mans municipals, una activitat administrativa guiada i limitada per diversos principis generals del dret que són crucials”. D’aquesta manera, la interpretació de la normativa per part de les administracions amb relació al padró en cas de dubte, haurà de ser sempre en favor del dret a ser empadronat.

D’acord amb el principi de bona administració, l’empadronament no pot, en cap cas, posar en risc la integritat física dels ciutadans. No obstant això, en molts municipis, especialment de l’àrea metropolitana de Barcelona, s’aplica el criteri d’empadronar únicament en el domicili on es resideix, sense considerar els casos en què no es vol o no es pot formalitzar aquest empadronament. Aquesta situació afecta especialment les persones rellogades, que sovint no disposen de l’autorització del titular de l’habitatge per registrar-se oficialment.

Cal ressaltar que el principi de bona administració ja fa anys que està incorporat a la normativa europea i a la normativa catalana. L’article 41 de la Carta dels drets fonamentals de la UE de l’any 2000, en relació amb el dret a una bona administració disposa que “Tota persona té dret a què les institucions i òrgans de la Unió tractin els seus assumptes imparcialment, equitativament i dins d’un plaç raonable.”

A Catalunya ja l’Estatut d’Autonomia de Catalunya de l’any 2006, recull aquest principi a l’article 30 (Drets d’accés als serveis públics i a una bona Administració) i fa constar que “Totes les persones tenen dret a ser tractades pels poders públics de Catalunya, en els assumptes que els afecten, de manera imparcial i objectiva, i al fet que l’actuació dels poders públics sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen”.

Posteriorment, la Llei 26/2010 del Règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, a l’article 22 titulat “el Dret a una bona administració”, s’explica que el dret dels ciutadans a una bona administració inclou el dret a que l’actuació administrativa sigui proporcional a la finalitat perseguida. Finalment, la Llei 19/2014 de transparència, accés a la informació i bon govern, també menciona en el Capítol II el “Dret a una bona administració pública i a uns serveis públics de qualitat”.

Cal afegir que l’actual avantprojecte de llei de l’Estatut del Municipi Rural reforça encara més el principi de bona administració i incorpora explícitament el principi d’equitat. Tot i que aquest ja estava implícit en el dret a una bona administració, aquesta llei el recull de manera expressa, consolidant així el seu reconeixement en l’àmbit normatiu.

L’article 5.a) d’aquesta llei disposa com una de les finalitats d’aquesta la de “Promoure l’efectivitat dels drets de les persones que viuen als municipis rurals de Catalunya, incloent-hi el seu dret a una bona administració dels assumptes locals i el seu dret a l’habitatge rural. El dret a la bona administració (...) implica l’obligació que tots els poders públics ponderin amb la deguda cura o diligència els elements rellevants de la seva gestió que afecten aquests municipis i a les persones que hi viuen.

Per tant, l’avantprojecte de llei desenvolupa l’articulació concreta de les obligacions jurídiques derivades del dret dels habitants dels municipis rurals a una bona administració, en connexió amb l’article 30 de l’Estatut, i inclou l’equitat, com a “principi tradicional del dret català, que ha de permetre evitar la rigidesa de l’aplicació de normes ja existents o futures que afecten els municipis rurals, modulant la seva interpretació”. Aquestes dues aportacions es configuren en aquesta llei com a “elements de salvaguarda dels municipis rurals, prenent en consideració la tradició jurídica catalana”.

Finalment, cal recordar que en relació amb el món local, el mateix Estatut d’Autonomia de Catalunya de l’any 2006, en l’article 88 consta el principi de diferenciació: “Les lleis que afecten el règim jurídic, orgànic, funcional, competencial i financer dels municipis han de tenir en compte necessàriament les diferents característiques demogràfiques, geogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió



que tenen”.

Així doncs, tant el principi de bona administració, com el principi d'equitat i el de diferenciació impliquen que l'aplicació de la llei ha de ser proporcional a la seva finalitat, és a dir, ha de tenir en compte el reconeixement de les característiques i condicions diferencials personals i socials per tal que l'aplicació del principi d'igualtat sigui justa. Es tracta, doncs, de cuidar les diferències i actuar en conseqüència.

3.4. L'enfocament de drets en les polítiques públiques

L'enfocament basat en els drets humans ha estat desenvolupat per Nacions Unides com el marc conceptual que situa el respecte, la protecció i la garantia dels drets humans com el fonament, l'objectiu i les eines per fer possible un desenvolupament humà sostenible.

L'enfocament de drets parteix del fet que tot i que el marc normatiu de drets humans està establert clarament els drets s'han de garantir i protegir.

Aquest principi d'actuació, que han de tenir tots els projectes que pretenen millorar la vida de les persones, també és d'aplicació a les administracions públiques que han d'incorporar en el disseny de les seves polítiques aquelles accions necessàries per protegir i garantir aquests drets.

En l'àmbit dels ens locals (municipis i consells comarcals) això implica que els objectius de les polítiques, els plans, els programes i els serveis municipals han d'estar alineats amb els estàndards de drets humans, que la igualtat i la no-discriminació han d'esdevenir l'eix central, que s'ha de garantir el dret a la participació de la ciutadania a les polítiques públiques, tot contribuint a reforçar les capacitats de la ciutadania per apoderar-la per reclamar i exercir els seus drets.

3.5. Les categories d'exclusió residencial i les tipologies d'empadronament

Els supòsits "especials" d'empadronament que contemplava la instrucció des del 1997, i que són els que segueixen constant en la instrucció de l'any 2020 han quedat totalment desbordats davant la gravetat de la situació actual d'accés a l'habitatge. Els supòsits que els tècnics van tenir en compte a l'hora de pensar els casos de situacions molts greus de dificultat d'accés a l'habitatge i exclusió social han deixat de ser especials i s'han convertit en la nova normalitat de l'habitatge, apareixent algunes situacions, ja viscudes en èpoques anteriors, com la dels rellogats.

Així doncs, el concepte de sense llar, ja no és exclusiu de les persones sense sostre, sinó que s'ha estès a les persones que viuen en situació d'exclusió residencial, que fa referència a la situació d'alta complexitat social que viuen totes les persones que es troben en situació de sensellarisme, és a dir que o bé estan sense sostre (és a dir sense domicili) o bé amb domicili, però insegur o inadequat, tal com indica la classificació europea del sensellarisme i l'exclusió residencial, (de l'anglès ETHOS, European Typology of Homelessness and Housing Exclusion) emprada per la Federació Europea d'Organitzacions Nacionals que treballen amb Persones Sense Llar (FEANTSA).

A Catalunya, si bé la Llei pel dret a l'habitatge de l'any 2007⁹ ja considerava sense llar a “la persona o la unitat de convivència amb manca manifesta d'un habitatge digne i adequat, ja que no disposa d'un domicili, viu al carrer o viu en un espai no apte com a habitatge”, no va ser fins al 2015 que es va utilitzar la nomenclatura de la FEANTSA en la resolució del Parlament de Catalunya de l'any 2016¹⁰, que donava “compliment a la Moció 212/X del Parlament de Catalunya de 7 de maig 2015, sobre la problemàtica del sensellarisme, i proposava: “Dur a terme i publicar el recompte de l'any 2015 de totes les persones que no disposin de sostre o habitatge o, en cas que en disposin, que aquest sigui insegur o inadequat seguint la metodologia emprada

⁹ Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge

¹⁰ Apartat 27 a) de la Resolució 17/XI del Parlament de Catalunya, sobre la situació d'emergència social, la reactivació econòmica, la gestió pública i la necessitat d'una resposta institucional, de 10 de març de 2016.

per la Federació Europea d'Organitzacions Nacionals que Treballen amb Persones Sense Llar (FEANTSA)".

La tipologia de ETHOS, identifica 13 categories de condicions d'habitabilitat en relació al problema de l'habitatge. Aquesta definició identifica "dominis" o espais que constitueixen una llar (domini físic, domini social i domini legal). A partir d'aquests tres dominis es desprenen quatre categories que abasten graus d'exclusió residencial: sense sostre (rooflessness), sense habitatge (houselessness), habitatge insegur (insecure housing) i habitatge inadequat (inadequate housing). A partir d'aquests quatre grups es poden reconèixer fins a 13 categories. Aquesta manera de descriure aquesta tipologia de forma no estàtica, permet una visió flexible que ajuda a la comprensió del sensellarisme com un procés divers i dinàmic.

CLASSIFICACIÓ ETHOS DE SITUACIONS D'EXCLUSIÓ RESIDENCIAL

SENSE SOSTRE
Persones vivint al ras
Persones que passen la nit en albergs per a persones sense llar
SENSE HABITATGE
Persones que viuen en equipaments per a persones sense llar
Persones que viuen en refugis per a dones
Persones que viuen en equipaments residencials per a immigrants
Persones en procés de sortida d'institucions
Persones que reben suport de llarga durada (per haver estat sense llar)
HABITATGE INSEGUR
Persones que viuen en un allotjament insegur
Persones que viuen sota amenaça de desnonament
Persones que viuen sota amenaça de violència
HABITATGE INADEQUAT
Persones que viuen en estructures "no convencionals" i temporals
Persones que viuen en habitatges insalubres
Persones que viuen en situació de garberament

Font: Sant Joan de Déu Serveis Socials /FEANTSA



És d'acord amb aquestes tipologies que en l'informe de FICAT (2023) es va fer la següent proposta de tipologies d'empadronament:

1. Empadronament amb domicili i títol d'habitatge, inclou les persones que disposen d'un títol que l'habilita a ocupar l'habitatge. En aquest supòsit també hi hauria les persones rellogades que estan autoritzades pel titular de l'habitatge a estar empadronades.
2. Empadronament amb domicili, però sense títol d'habitatge, inclou a les persones que tenen un domicili encara que sigui insegur o inadequat, és a dir persones rellogades que no tenen autorització del titular per empadronar-se, les persones que ocupen i les que es troben en situació d'infrahabitatge o sobre ocupació, etc.
3. Empadronament sense domicili en relació amb les persones sense llar que o viuen al carrer o en un alberg de forma temporal, etc.

En l'apartat de l'annex s'adjunta una proposta de protocol d'empadronament seguint aquestes tipologies i tenint en compte l'enfocament rural que es desenvolupa a continuació.

4. ENFOCAMENT RURAL I CONTEXT

4.1. Introducció

En aquest projecte s'ha volgut aplicar l'enfocament rural, en el sentit de pensar en les especificitats de la ruralitat i de les comunitats que hi viuen, i poder incidir en els municipis rurals de Catalunya que tal com consta en l'Agenda Rural de Catalunya 2030, durant molts anys han patit una desafecció de les administracions públiques i que han vist com la prestació de serveis no només s'anava centralitzant a les zones urbanes sinó que les lleis i les polítiques s'anaven també urbanitzant. Aquest informe pretén canviar aquesta mirada urbana que no té en compte les característiques particulars dels municipis rurals, tampoc en l'accés a l'empadronament.

Pel que fa a la terminologia cal ressaltar que l'Agenda Rural, per delimitar municipis rurals i urbans fa servir el llindar de l'OCDE¹¹ que considera urbans els municipis amb més de 150 habitants per km². Segons aquest criteri a Catalunya hi hauria 271 municipis urbans (el 29% del total) que concentren més de 7 milions d'habitants, el 90% de la població catalana. La resta, 676 municipis rurals, amb poc més de 700.000 habitants, no arriben al 10%. D'aquests, 336 municipis tenen menys de 500 habitants, que ocupen una superfície del 35% del país, però que representen l'1% de la població.

En canvi, l'Avantprojecte de llei de l'estatut dels municipis rurals utilitza els següents conceptes:

- Municipi rural: aquell municipi la població del qual és inferior a 2.000 habitants i que pertany a una comarca rural.
- Comarca rural: aquella en què un mínim del 15% de la seva població viu en municipis amb una densitat de població inferior a 150 h/km².
- Municipi rural d'especial atenció: aquell municipi rural amb una població inferior a 500 habitants. Així mateix, també tenen la condició de municipi rural d'especial atenció aquells municipis rurals amb

¹¹ Organització internacional per la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic.



una població superior als 500 habitants i inferior als 2.000 i que compleixen com a mínim una de les condicions següents: una densitat de població inferior a 12,5 hab./km². Una taxa de creixement de població menor al 10% en els darrers 10 anys. Una taxa d'envelliment superior al doble de la mitjana de Catalunya.

En aquest informe s'utilitza el terme rural, en un sentit ampli, englobant a tots els municipis, inclosos els que són capitals de comarca i tenen la condició de ciutat, que es troben en una comarca rural.

En la diagnosi realitzada de l'Agenda Rural queda clar que la ciutadania té dret a la igualtat de condicions i de drets en l'accés als serveis bàsics i no bàsics necessaris per tenir un mínim de qualitat de vida, independentment d'allà on es visqui. Ara bé, queda també palès que a la ruralitat es donen una sèrie de condicionants que dificulten l'accés a drets de forma real. Un dels motius, tal com es diu a l'Agenda, és que molts municipis es troben sense la massa crítica suficient per fer factible el manteniment o el nou establiment de serveis.

En aquest intent de millorar les condicions de vida de la gent que viu a la ruralitat, l'agenda menciona molts temes. Per a la realització d'aquest informe es mencionen quatre d'aquests temes que tenen una estreta relació amb l'empadronament: garantir el dret a l'habitatge al món rural, la millora de les condicions de vida de la gent gran i, per tant, del sistema de cures, la manca de massa crítica i la millora de la connectivitat del transport públic com a eix transversal en tots els àmbits del món rural.

Per fer-ho hem utilitzat el "rural proofing" que inclou l'Avantprojecte de Llei de l'Estatut dels municipis rurals que estableix aquest mecanisme de verificació rural que s'utilitza per a fer una revisió de les polítiques públiques des d'una perspectiva rural, a fi d'adaptar-les a qui viu i treballa a les zones rurals, per entendre, en el cas que ens ocupa, la complexitat de l'accés al padró a la ruralitat.

4.2. L'element de la proximitat i els vincles en la ruralitat

A la ruralitat el teixit comunitari format per les relacions de parentesc i de veïnatge crea uns vincles i unes lleialtats entre les persones que no només són importants, sinó que són constitutius de la idiosincràsia del món rural. Durant molt de temps una de les diferències més importants entre el camp i la ciutat ha estat l'anonimat que permetia la ciutat i, per tant, de retruc, aquesta hipotètica llibertat de poder ser el que un volgués i no el que el llinatge o la tradició marqués que s'havia de ser. Actualment, a la ruralitat l'anonimat és una possibilitat que no tenen les persones en situació d'exclusió residencial i/o social.

Tot i que és cert que l'estil de vida urbà és cada vegada més present a la ruralitat, la polaritat dels "d'aquí de tota la vida" i els "novinguts", que tant poden ser *neorurals* de la capital catalana que van arribar fa 50 anys, com els que acaben d'arribar o els que venen d'altres països, és encara molt present i un element clau en el procés d'inclusió al municipi.

D'una banda, la proximitat que aporta un coneixement directe de la realitat pot fer pensar que els problemes siguin més fàcils de copsar i de resoldre, esdevenint un element que pot afavorir les petites solucions o procediments que en grans ciutats són molt complexes perquè ningú es coneix. Però alhora és més difícil obviar o no utilitzar informació que es disposa pel simple fet d'estar a prop o de conèixer algú que coneix algú.

En el cas de les persones més vulnerabilitzades, que sovint són les que més s'han de relacionar amb l'administració, el fet d'haver de posar en coneixement les precarietats o problemes que es pateixen, les posiciona en una situació d'exposició no només davant de per exemple serveis socials, sinó davant de tota la comunitat. La vergonya i la por són dos elements claus que fan que moltes persones prefereixin no sol·licitar l'empadronament en el municipi en el qual viuen.

Es tracta d'unes creences, en molts casos molt arrelades en l'experiència de vida de cadascú, i d'altres, fruit d'una percepció d'hostilitat de l'administració pública, i de no saber les possibles conseqüències d'haver



explicat segons què a segons qui.

I és que la proximitat també pot ser un element d'exclusió tal i com consta en l'informe “Els serveis socials municipals en el medi rural”: “La coneixença entre persones, actors i serveis és, d'entrada, un punt fort i un element facilitador i creador de vincles socials que ajuda el professional a situar-se com a referent per a la població, però també una eina de doble tall, perquè mentre, d'una banda, el medi actua com a element cooperador, en tant que facilita la inclusió de les persones dins d'un espai social, també les pot excloure, ja que l'anonimat no existeix.”

Aquesta mateixa idea consta en l'informe sobre l'acollida dels joves que han migrat sols en contextos rurals, concretament de l'Alt Empordà: “La comprensió del món rural es troba impregnada de la visió urbana i si hi ha hagut algun tret sociològicament més destacat en els darrers anys, ha estat el sentiment més fort de comunitat. Una realitat, però, que també s'ha alterat en les darreres dècades. Aquestes imatges de la ruralitat socialment construïdes fan pensar que el context rural pot generar situacions més favorables al desenvolupament d'activitats per satisfer necessitats de convivència, de reciprocitat veïnal i relacions primàries més autèntiques. Sense negar aquestes possibilitats, cal no perdre de vista que els entorns rurals són també espais de vida on es genera un major control social i s'invisibilitzen realitats socials complexes.” (Juanola & Quintana, 2020)¹².

Així doncs, el factor proximitat i comunitat a la ruralitat juga un paper clau, tant per accedir a drets com per desincentivar a les persones en situació d'exclusió residencial a demanar o exigir tràmits en la seva relació amb l'administració. És a dir, el fet que les persones es coneguin pot afavorir que aconseguixin feina, habitatge, i fins i tot que se'ls tramiti l'autorització de residència i treball i alhora fa que no es vulgui que se sàpiga la situació d'exclusió residencial o social que es pateix per por de perdre el que s'ha aconseguit. També és la causa que fa que les persones no es queixin ni reclamin els seus drets o en cas de patir algun tipus de discriminació. També la proximitat és un dels factors que fan que els interventors, secretaris o tresoreres no vulguin exercir a la ruralitat, i fins i tot que no es vulguin assumir càrrecs polítics.

Cal constatar que als municipis amb densitat de població molt baixa, on ni tan sols hi ha un nucli urbà, sinó que són municipis disseminats, on aquesta proximitat és pràcticament nul·la, no s'acostuma a trobar a persones en situació d'exclusió residencial. El motiu principal és que aquests municipis són poc atractius per la majoria de les persones vulnerabilitzades que arriben a la ruralitat buscant oportunitats de feina i on hi hagi possibilitat d'habitatge, ni que sigui precari, fet que no acostuma a passar en aquests tipus de municipis.

4.3. Manca de massa crítica

La manca de massa crítica és un dels elements que configura la ruralitat com disposa l'Agenda Rural 2030: “Les característiques pròpies del poblament de les àrees rurals, amb pobles petits i masies, no faciliten precisament la implantació dels serveis, tant de caràcter públic com privat, atesa l'escassetat de la població i la seva dispersió. El fet que molts municipis es trobin sense la massa crítica suficient per fer factible el manteniment o el nou establiment de servei (...) fa que difícilment tinguin la capacitat de revertir la seva dinàmica socioeconòmica regressiva.” I no només això, sinó que aquesta falta de manteniment o de demanda de nous serveis, afecta l'exercici de drets bàsics i fonamentals per tota la ciutadania.

Aquesta manca de massa crítica es dona per diversos motius i en àmbits com el de les entitats del tercer sector, els moviments socials o la ciutadania en general.

En relació amb les entitats del tercer sector, en els darrers anys, moltes entitats socials s'han anat convertint en col·laboradores de les administracions, gestionant o prestant serveis, i per tant acaben tenint “unes

¹² Juanola, N., & Quintana, I. (2020). Joves migrats en contextos rurals. Per a una nova ruralitat global i culturalment diversa: polítiques d'inclusió social dels joves emigrats sols als municipis petits. *Pedagogia i Treball Social. Revista de Ciències Socials Aplicades*, 9(2), 63-76.

relacions més de col·laboració i cortesia” i sovint limitant el seu rol de pressionar el poder polític i de reivindicar les mancances del sistema (Julià, 2023).¹³

Aquest fenomen, provocat també per la dependència econòmica de les entitats envers les administracions públiques, es veu encara més accentuat en la ruralitat, on per la proximitat de tots els actors implicats, i els vincles i relacions que existeixen entre tots ells influeixen en aquestes dinàmiques.

Aquesta dinàmica també afecta als ciutadans, "que només pressionen els responsables polítics municipals per casos particulars, sovint arran d'alguna situació que consideren injusta, i davant la qual recorren al responsable polític amb l'esperança de poder revertir. Rarament, s'actua de forma col·lectiva pressionant els responsables polítics per exigir millores en serveis concrets" (Julià, 2023)¹⁴. Excepcionalment, casos puntuals com el de la PAH es desmarquen d'aquesta tendència.

En relació amb l'accés a l'empadronament, el fet que afecti a les persones en una situació de més vulnerabilitat i, per tant, més dependència del fet d'estar empadronades, fa que, alhora, siguin també les que tenen menys capacitat i oportunitats de reclamar aquests drets.

Per moltes d'aquestes persones, el padró no només és la porta d'accés als drets més bàsics, sinó que és fonamental per poder acreditar la permanència a Espanya i així poder tramitar l'autorització de residència i/o treball, així com per realitzar qualsevol tràmit. Això, sumat al desconeixement dels drets, la manca de recursos i oportunitats, però sobretot a la urgència de resoldre problemes essencials per viure, fa que els afectats busquin solucions ràpides. Aquestes circumstàncies comporten demanar el favor d'empadronar-se a casa d'un conegut o, fins i tot, en pagar per ser empadronats.

4.4. Manca de recursos dels municipis rurals

La manca de recursos dels ens locals, ha estat sempre una reivindicació d'aquesta administració pública que, en ser la més pròxima a la ciutadania, és la que de forma més directa pateix els dèficits d'actuació de totes les altres administracions.

Ara bé, aquesta manca de recursos, tant econòmics com de personal, és proporcionalment molt més gran als municipis rurals. Tal com disposa el preàmbul de l'avantprojecte de l'Estatut dels municipis rurals on diu clarament: "Per als ajuntaments dels municipis rurals el sistema de funcionament de l'administració pública municipal suposa una càrrega molt feixuga atès que no disposen dels mitjans humans, materials i pressupostaris necessaris per poder complir tots els requisits i les gestions administratives i burocràtiques exigides per llei."

La manca de secretaris, interventors i tesorers, especialment en els ajuntaments petits i de zones rurals, és una preocupació històrica, que segons l'Associació Catalana de Municipis, afecta gairebé el 70% dels municipis de menys de mil habitants, que pateixen un dèficit estructural greu.

S'ha de tenir en compte que la normativa és exactament la mateixa als municipis petits que als grans, ja siguin urbans o rurals, però amb menys volum de tràmits, i també amb menys personal format treballant. La desproporció entre els requisits administratius establerts, i el personal disponible per fer-ho és tan gran que fa inviable una bona administració.

La falta de personal que hi ha a la majoria dels ajuntaments rurals de Catalunya comporta no només que molts secretaris, interventors o tesorers hagin de rotar per diferents municipis, sinó que aquests canviïn constantment. Això dificulta que arribin a conèixer les especificitats del municipi i, per tant, sense poder dedicar el temps de qualitat a les demandes de la ciutadania. Aquestes demandes, agreujades per l'augment i la constant modificació de la regulació, fan que el personal tècnic no pugui estar actualitzat en totes les

¹³ Julià Traveria, Ramon, "Els serveis socials a les comarques de Lleida : ruralitats, proximitat i distància" 2023 Edicions de la Universitat de Lleida

¹⁴ (Julià, 2023)

normes i matèries i no tingui altra sortida que complir uns mínims que moltes vegades no inclouen les demandes o necessitats reals de la ciutadania.

Així es fa constar en el preàmbul de l'avantprojecte de la llei de l'estatut del municipi rural, on clarament es constata que “les nombroses normes municipals dictades anualment i la seva baixa qualitat normativa, d'acord amb l'anàlisi de la doctrina jurídica i amb els informes del Síndic de Greuges de Catalunya, que des del 2016 ha estat mesurant el paràmetre del bon govern regulador local, en les avaluacions anuals de la legislació catalana de transparència, accés a la informació i bon govern, cridant repetidament l'atenció sobre la important necessitat de millorar la situació existent.”

Cal destacar que recentment el Govern de la Generalitat ha anunciat mesures per pal·liar la manca de secretaris, interventors i tesorers als ajuntaments. A més, l'avantprojecte de llei de l'Estatut del Municipi Rural inclou mesures per fomentar la contractació de personal als ajuntaments, incorporant en les bases reguladores i les convocatòries d'ajuts i subvencions criteris d'incentivació positiva, així com mesures de suport específic per a les persones sol·licitants dels municipis rurals. A més, disposa que els municipis rurals, amb l'ajut de les diputacions, establiran sistemes i terminis de revisió periòdica dels procediments per simplificar i disminuir les càrregues administratives innecessàries. L'objectiu és fer que la gestió administrativa sigui més eficient i accessible per a les poblacions rurals, contribuint així a reduir la burocràcia, que actualment és un obstacle per al seu desenvolupament.

Ara bé, cap d'aquestes mesures té en compte un factor clau: la proximitat entre els tècnics i la ciutadania, que caracteritza els municipis rurals. Aquesta proximitat genera una forta pressió sobre el personal de l'Ajuntament i esdevé, precisament, un dels motius pels quals molts professionals prefereixen no treballar en pobles petits

4.5. Els Consells Comarcals, la gestió dels serveis socials i l'acollida de persones migrants a la ruralitat

L'article 84.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya reconeix als ens locals la regulació i la prestació dels serveis d'atenció a les persones, dels serveis socials públics d'assistència primària i el foment de les polítiques d'acolliment de les persones migrants.

L'article 31 de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre serveis socials concreta aquestes competències pels municipis i disposa que la comarca supleix els municipis de menys de 20.000 habitants en la titularitat de la competència pròpia de serveis socials. **Així doncs, els municipis de menys de 20.000 habitants que no són capitals de comarca en la prestació de serveis socials, depenen dels consells comarcals.** Aquests municipis s'organitzen en Àrees Bàsiques de Serveis Socials (ABSS), que gestionen una població mínima de vint mil habitants, i són administrades pel corresponent consell comarcal¹⁵.

Aquesta assignació de competències entre ajuntaments i consells comarcals és idèntica a totes les àrees bàsiques de serveis socials, tot i la diversitat d'aquestes. Això es desprèn de l'informe sobre els serveis socials en el món local (Boldú et al., 2020)¹⁶: “En el cas de les ABSS de la demarcació de Girona, es pot trobar des d'un ajuntament o comarca amb poc més de 20.000 habitants, a uns altres amb prop de 100.000; des d'una comarca amb 11 municipis a una altra amb 68; ABSS en zones urbanes i rurals, en zones costaneres o d'interior. Això no hauria de ser cap problema, si no fos que els recursos assignats per dur a terme les competències no estan adaptats a aquestes particularitats demogràfiques, territorials i socioeconòmiques”.

Pel que fa a les competències dels consells comarcals, que són l'òrgan de govern de les comarques, aquestes són les següents¹⁷:

¹⁵ Art. 34 de la Llei 12/2007 de Serveis Socials

¹⁶ Boldú Alfonso, M., Casademont Falguera, X., & Ginesta Rey, M. (2020). *Qui governa els serveis socials en el món local*. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya.

¹⁷ Art. 25 Decret Legislatiu 4/2003, de 4 de novembre pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya.

- a) Prestar assistència tècnica, jurídica i econòmica als municipis.
- b) Cooperar econòmicament en la realització de les obres, els serveis o les activitats dels municipis.
- c) Garantir, subsidiàriament, la prestació dels serveis municipals obligatoris en els municipis que, per raó de la seva població, no estan obligats a prestar-los.
- d) Cooperar amb els municipis en l'establiment de nous serveis necessaris per al desenvolupament del territori.

Així doncs, si tenim en compte que dels 947 municipis existents, 881 tenen menys de 20.000 habitants (dades 2019), vol dir que només 66 municipis (als que hauríem de restar les capitals de comarca que tot i no tenir els 20.000 habitants poden exercir les competències) exerceixen les competències en serveis socials.

Aquest fet és molt destacable si tenim en compte que els consells comarcals, tot i ser els òrgans de govern i d'administració de les comarques, tenen una particularitat: són òrgans d'elecció indirecta. La seva composició es concreta a partir dels resultats de les eleccions municipals, per tant, els conforma el partit més votat de cada comarca. Això implica que, els ciutadans d'un municipi quan escullen els seus representants (el seu alcalde), en realitat no estan escollint directament quines seran les polítiques que per exemple, el seu municipi tindrà en temes tan transcendents com serveis socials, l'empadronament, o l'acollida de persones estrangeres.

Aquesta presumpta “governança compartida” presenta disfuncions tant en el tipus de prestacions que es realitzen com en el seu finançament. Cal tenir en compte que també els municipis contribueixen al consell comarcal per poder dur a terme aquests serveis que no poden assumir, però a l'hora quedant supeditats a les decisions d'aquest òrgan, limitant així la seva capacitat de decisió sobre serveis essencials.

L'informe mencionat explica molt bé la complexitat d'aquest sistema de governança:

“Les expectatives mútues que tenen uns i altres (ajuntaments i consells comarcals) són moltes i diverses i no sempre es veuen correspostes, sigui per excés o per defecte. Així doncs, pot passar que alguns ajuntaments petits esperin un lideratge més actiu per part del consell comarcal, que aquest doni una resposta més activa a totes les problemàtiques i sigui un referent més clar pel que fa a polítiques socials. Això es tradueix en demandes del tipus: més hores de presència dels tècnics de serveis socials o major nombre de pressupost per al seu municipi. Molts d'ells estan en desacord amb el pressupost global que se'ls assigna i troben massa decalatge entre què paguen i el que reben, cosa que se'ls fa difícil d'explicar als seus conciutadans. D'altres ajuntaments, en canvi, senten que el paper del consell comarcal és massa intervencionista i estandaritza els processos en excés, fet que no els deixa marge per decidir qüestions com, per exemple, els horaris i dedicació dels professionals, les ordenances d'alguns serveis, limitant-los la seva capacitat de decisió. Normalment, aquesta situació coincideix amb ajuntaments més grans (que no arriben als 20.000 habitants per tenir àrea pròpia) però que voldrien tenir més autonomia i no els és possible.”

Aquesta complexitat en la governança —tant pel que fa a la seva legitimitat en l'elecció com al seu finançament— hauria de fer que els consells comarcals fossin plenament conscients de la seva gran responsabilitat en matèria d'accés als drets i de construcció del sentit de pertinença. Segons l'Atles del Món Rural 2022, aquests òrgans tenen un paper fonamental en la formulació de polítiques que busquen equilibrar el desenvolupament econòmic amb la sostenibilitat i el benestar de les comunitats locals. A més, són clau en la promoció de la cohesió social i la identitat cultural de les àrees rurals. Per això, la seva actuació és essencial tant per a les persones que s'acosten als serveis socials com per a les persones migrades que arriben al municipi.

Pel que fa a les tasques dels serveis d'acollida per persones migrades, els consells comarcals haurien de verificar que es cobreixen les necessitats del seu territori, en aquelles comarques on el percentatge de persones migrades és més alt, tenint en compte que aquest servei, tal com consta en alguns dels contractes firmats amb els consells comarcals són **“la porta d'entrada a la vida comuna en la societat d'arribada i com a tal ha d'evitar qualsevol situació de maltractament institucional per ineficiència burocràtica o discriminació.** La vocació dels serveis i les polítiques d'acollida és generar un espai de benvinguda que



permeti la generació de vincles per a la promoció d'un sentit de pertinença compartit, tan aviat com sigui possible en el projecte migratori de les persones que arriben a Catalunya.”

Aquesta delegació de competències en l'àmbit de serveis socials¹⁸ fa que molts municipis derivin al consell comarcal la majoria dels casos d'exclusió residencial relacionats amb el padró. Aquest fet, com es mostrarà més endavant,, resulta una delegació d'una competència que és pròpia de l'Ajuntament.

4.6. El rol de la Generalitat de Catalunya

L'actuació de la Generalitat de Catalunya en l'accés al padró en l'anterior legislatura va ser fonamental per apropar a tot el territori català la informació relativa al marc jurídic aplicable en l'accés a l'empadronament, i va demostrar que, tot i no tenir competències per empadronar, sí que podia incidir en les actuacions dels ens locals.

Per tal de donar compliment al marc legal, el govern va posar en marxa una estratègia de sensibilització i formació sobre el dret a l'empadronament i l'obligació d'empadronar de les administracions. Aquesta va consistir en un cicle de formacions per al personal de l'Administració pública i càrrecs electes, així com amb la publicació de materials impresos, com el manual de l'empadronament i un “flyer” per oferir des dels Ajuntaments. A més, en la seva pàgina web, disposa d'un formulari on es poden realitzar consultes sobre qualsevol tema d'empadronament. Complementàriament, des del mes de juny de 2023, s'ha posat en marxa un protocol de derivació en col·laboració amb la sindicatura de greuges i les sindicatures locals, per poder adreçar-hi les persones que continuen tenint incidències un cop rebuda la informació i exhaurit el temps de resposta de què disposa l'Administració.

A més, des de l'any 2023, s'incorpora en la línia de subvencions de la Direcció General per a la Promoció i Defensa dels Drets Humans, la possibilitat que les entitats presentin projectes per fomentar la tramitació del padró, com és precisament el cas del present projecte.

L'actuació de la Generalitat ha estat clau per fer arribar la informació a molts municipis, i fer un pas més per contribuir a homogeneïtzar els criteris d'empadronament. Això ha permès contrarestar l'argument de molts ajuntaments, que al·ludint a l'anomenat “efecte crida”, posen obstacles a l'accés al padró o al desenvolupament de polítiques socials des de l'àmbit local. Garantir el compliment de la normativa en tots els municipis és essencial per evitar que alguns esdevinguin un pol d'atracció de persones d'altres municipis que intenten accedir al padró que els ha estat denegat en els municipis en els que vivien.

També ha estat molt important que, en els diferents contractes programa firmats entre la Generalitat i els Consells Comarcals, s'hagi començat a posar èmfasi en la necessitat d'incloure accions que promoguin l'empadronament actiu i garanteixin els drets de totes les persones. Això inclou especialment, aquelles en “situació de sense sostre, sense domicili fix, rellogades o internes a domicilis aliens”. Tal com consta en el conveni de col·laboració entre el Departament d'Igualtat i Feminismes de la Generalitat de Catalunya i el Consorci d'Acció Social de la Garrotxa¹⁹, així com en el contracte programa signat pel Departament de Drets Socials de la Generalitat de Catalunya i el Consell Comarcal de l'Urgell²⁰.

¹⁸ A la Garrotxa Consorci d'Acció Social de la Garrotxa -organismes públic format per l'Ajuntament d'Olot i el Consell Comarcal de la Garrotxa que té l'encàrrec de gestionar els serveis socials a la comarca de la Garrotxa. A l'Urgell al Consell Comarcal de l'Urgell i a Arbúcies ell Consell Comarcal de La Selva.

¹⁹ Conveni de col·laboració entre la Generalitat de Catalunya mitjançant el Departament d'Igualtat i Feminismes i el Consorci d'Acció Social de la Garrotxa per a l'impuls de les polítiques de promoció de la igualtat i els feminismes pel període 2022-2025

Pàg. 26 “Aquest departament està compromès amb la promoció d'un empadronament actiu i que ofereixi la garantia de drets a totes les persones, incloses aquelles en situació de sensellarisme, sense domicili fix, rellogades o internes a domicilis aliens. Els plans de treball han d'incloure mesures de millora i promoció de la garantia de dret al padró per part de l'ens local. El Departament d'Igualtat i Feminismes oferirà l'orientació i formació necessària per a la implementació de les millores, així com instruments de seguiment i avaluació de les mesures proposades.

²⁰ Contracte programa 2022-2025 per a la coordinació, la cooperació i la col·laboració entre el Departament de Drets Socials i el Consell Comarcal de l'Urgell en matèria de serveis socials i altres programes relatius al benestar social. Pàg 154: “3. 2 Accions que cal desenvolupar l'ens local: Aplicar l'empadronament actiu al seu territori, a fi que tota persona que hi visqui pugui empadronar-se encara que no disposi d'un habitatge”. “6. Avaluació: Els indicadors que es descriuen a continuació han de recollir, si escau, la informació per

4.7. Problemàtica entorn de l'habitatge

4.7.1 La manca d'habitatge i els seus efectes en l'empadronament i els serveis socials

El principal problema en l'accés a l'empadronament és la greu situació d'exclusió residencial que pateix Catalunya, derivada del continu augment del preu de l'habitatge i de la manca d'habitatge social. I el que resulta més alarmant és el fet que l'exclusió residencial continuarà augmentant, fent cada cop molt més difícil cobrir la demanda d'habitatge social en els pròxims anys.

Així per exemple, l'informe de la Coordinadora de Fundacions d'Habitatge Social de Catalunya (COHABITAC)²¹ de l'any 2020 "Reptes i limitacions de la promoció i la gestió d'habitatges de lloguer social a Catalunya", mostra que només l'1,6 % del parc d'habitatge català es destina a lloguer social, mentre que a Holanda, el percentatge és del 30%. Així mateix, el document assenyalava que la inversió de pressupost públic en habitatge social a Catalunya representa només el 0,1% del PIB, molt per sota de la mitjana europea, que és del 0,6 %. Això indica que seran necessàries dècades per acostar-se a les polítiques d'habitatge d'altres països europeus. "Per passar de menys del 2% (del parc d'habitatge social a Catalunya i Espanya) al 10% o superar el 20% no es podrà fer ni en dos, ni en tres, ni en deu ni en vint anys sinó que és un repte de país".

Aquesta manca d'habitatge té unes conseqüències molt més greus a la ruralitat, tal com consta en l'Agenda Rural 2030, i sembla que el Pla Sectorial d'Habitatge de Catalunya (versió d'octubre de 2021), és a dir, la política d'habitatge a Catalunya no està donant resposta a les necessitats de la ruralitat ja que "ha estat concebuda i dissenyada per atendre les necessitats residencials dels entorns urbans". Això es desprèn de l'informe "Polítiques d'habitatge en petits municipis. Especificitats, innovació i govern multinivell" de la Diputació de Barcelona,²² on s'explicita que "tant la tipologia com els mecanismes de foment de l'habitatge amb protecció oficial no s'adeqüen a les particularitats de les àrees rurals, i el mateix succeeix amb les actuacions de foment de la rehabilitació i amb l'oferta d'habitatge social".

Aquesta situació queda demostrada pels Indicadors de política d'habitatge i de sol·licitants d'habitatge de protecció oficial per als àmbits rurals i urbans segons la delimitació del Pla Territorial Dectorial de Catalunya, que mostren "la baixa incidència en termes relatius (per cada 1.000 habitants) en les àrees rurals de les diferents mesures de política d'habitatge com, per exemple, en matèria de prestacions per al pagament del lloguer, prestacions d'urgència per al pagament de l'habitatge, en la promoció i demanda d'habitatge amb protecció oficial, en les diferents formes d'habitatge de lloguer social, o en l'abast de les mesures de foment de la rehabilitació."

Així doncs, el fet que les polítiques d'habitatge de la Generalitat no només no apostin de manera real per l'habitatge social, sinó que les mesures dissenyades no s'adaptin a la realitat de la ruralitat, impacta directament als ajuntaments. Com s'assenyala en l'informe Julià (2023) "aquesta situació global de l'habitatge es transfereix inevitablement als municipis i acaba irrompent com una de les demandes més freqüents que es fan als serveis socials bàsics. És evident, però, que els serveis socials no tenen els recursos necessaris per fer-hi front, ni tan sols forma part de les seves competències i responsabilitats directes. Malgrat això, les famílies segueixen assenyalant els serveis socials com els principals responsables de la manca de vivenda."²³

Aquesta situació queda reflectida tant en la memòria del Consorci d'Acció Social de la Garrotxa 2023 com en l'informe del Consell Comarcal de Serveis Socials de l'Urgell 2023. En ambdós documents es vincula el problema de l'accés a l'habitatge amb la dificultat per empadronar-se.

grups d'edat i gènere a Catalunya: Nombre i percentatge de municipis que apliquen un pla d'acció per implementar l'empadronament actiu."

²¹ <https://www.cohabitac.cat/>

²² Diputació de Barcelona, 2023

²³ Julià, 2023

4.7.2 L'exclusió residencial i la seva relació amb una xarxa precària de transport a la ruralitat

Segons l'informe INSOCAT sobre habitatge i exclusió residencial a Catalunya²⁴ (INSOCAT, 2022), s'estimava que a Catalunya gairebé un milió de persones es trobaven en situació d'habitatge insegur i inadequat. A més, l'informe assenyalava que un 97% de les persones ateses per les entitats socials estaven afectades per problemàtiques relacionades amb l'habitatge.

L'informe indicava que "entre les principals problemàtiques que les entitats veuen en el seu dia a dia cal destacar el lloguer i relloguer d'habitacions, el de compartir habitatge de manera forçosa i la persistència i amenaça de desnonaments, així com noves formes de desnonament invisible, l'assetjament immobiliari latent, les ocupacions estigmatitzades, el racisme immobiliari i el fet de viure al carrer, sigui de manera crònica o intermitent".

També l'informe FOESSA del 2021, disposava que el 35,3% de la població de Catalunya afectada per l'exclusió social ho és en la dimensió de l'habitatge: "Després de les xifres relatives al treball, a Catalunya els indicadors que pitjor han evolucionat són els vinculats a l'exclusió a l'habitatge (que s'amplia del 22,2% l'any 2018 al 35,3% en el 2021).

Tot i que no s'han trobat dades específiques sobre l'impacte de l'exclusió residencial a la ruralitat, sí que consten les particularitats del parc residencial de la ruralitat: "Pel que fa al seu parc residencial, en comparació amb les àrees urbanes, l'habitatge en les àrees rurals: (i) té una antiguitat de construcció superior; (ii) presenta amb major freqüència problemes de conservació i patologies constructives; (iii) la manca d'ascensor i de condicions d'accessibilitat per a les persones amb mobilitat reduïda són més comuns; (iv) la tipologia d'habitatge unifamiliar té un major pes; (v) el percentatge d'habitatges buits i de segones residències és superior; (vi) i el règim de la propietat com a forma de tinença de l'habitatge principal està més estès." (Diputació de Barcelona, 2023)²⁵

A totes aquestes dificultats cal sumar-hi el greu problema de la mobilitat a la ruralitat. La manca d'una oferta transport públic interconnectada entre municipis, amb una cobertura territorial ampla, freqüències i horaris adequats, així com tarifes subvencionades que l'equipararien al transport urbà, limita greument les opcions de les persones més vulnerabilitzades. Aquelles que no disposen d'un vehicle propi i no treballen al municipi on viuen una situació habitual a la ruralitat- es troben amb serioses dificultats per accedir a habitatges més assequibles. Com a resultat, moltes d'elles es veuen forçades a acceptar situacions d'infrahabitatge per poder continuar treballant o estudiant.

4.7.3. Discriminació en l'accés a l'habitatge

La Llei catalana d'igualtat de tracte i no-discriminació²⁶, no només disposa clarament que la no-discriminació "ha de ser un principi informador de l'ordenament jurídic, de l'actuació administrativa i de la pràctica judicial i vincula tant els poders públics com els particulars.", sinó que estableix que "els professionals de les administracions públiques i dels serveis sostinguts amb fons públics i els que fan tasques de prevenció, intervenció, detecció, atenció, assistència i recuperació en els àmbits de la salut, l'educació, el món laboral, els serveis socials, la justícia i els cossos de seguretat, l'esport i el lleure, i la comunicació, si tenen coneixement d'una situació de risc o una sospita fonamentada de discriminació o violència, tenen el deure de comunicar-ho als cossos i forces de seguretat i a l'òrgan competent."²⁷

²⁴ Entitats Catalanes d'Acció Social. (2022). *Informe INSOCAT per a la millora de l'acció social: Indicadors socials a Catalunya en relació al context estatal i europeu. Núm. 14 | Habitatge i exclusió residencial*. Federació d'Entitats Catalanes d'Acció Social.

²⁵ Diputació de Barcelona. (2023). *Polítiques d'habitatge en petits municipis: Especificitats, innovació i govern multinivell*. Diputació de Barcelona.

²⁶ Llei 19/2020, del 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació

²⁷ Art. 3.2 de la Llei 19/2020

En relació amb l'habitatge, la Llei disposa que “les administracions públiques, en l'àmbit de llurs competències, han de garantir que les polítiques d'habitatge respectin i promoguin el dret a la igualtat de tracte i previnguin la discriminació i, a aquest efecte, han de tenir en compte les necessitats dels grups amb més dificultats per a accedir a l'habitatge, especialment, les persones sense llar, la situació de discriminació de les quals està directament vinculada a la manca d'habitatge, entre altres factors.”²⁸

Per contextualitzar aquesta problemàtica, es prenen com a referència dos documents de la comarca de la Garrotxa, uns dels pocs casos en què es disposa de documents públics que evidencien de manera clara la greu situació de discriminació que pateixen les persones migrades i racialitzades a l'hora d'accedir a un habitatge a les comarques rurals.

- a. **L'informe de l'Oficina Local de l'Habitatge de l'Ajuntament d'Olot²⁹**, de data 30/11/2020, explica amb molta claredat aquesta situació. Segons aquest informe, l'habitatge no és avui un dret garantit, sinó un producte de mercat. En aquest escenari, les persones migrants i aquelles que tenen un fenotip concret han d'afrontar de forma permanent un problema afegit: la discriminació. Aquesta discriminació es caracteritza, en primer lloc, per les reticències que mostren determinades immobiliàries davant aquests col·lectius quan es mostren interessats en el lloguer d'un pis dels que gestionen. Se'ls hi atribueixen, de manera preconcebuda, insolvència econòmica i comportaments depredadors respecte a la conservació del pis. En altres casos, tant les immobiliàries com els propietaris que els cedeixen la gestió mostren animadversió cap aquestes persones.

Les formes de discriminació poden adoptar diverses formes: exigir condicions especials que se suposa que no podran complir (com solvència elevada i avals especials), incrementar el preu del lloguer amb la intenció de denegar indirectament aquesta opció, negar-se a mostrar l'habitatge amb alguna excusa (com informar que el pis ja està llogat quan no és cert), publicar anuncis discriminatoris o, fins i tot, oferir pisos únicament en algunes zones segregades i en condicions degradades.

Les conseqüències d'aquestes pràctiques van més enllà de la discriminació en si mateixa. Com a resultat, aquests col·lectius acaben residint en zones segregades i en habitatges degradats, la qual cosa limita la seva capacitat de desenvolupament, i contribueix a la reproducció del perjudici i l'estigma social, perpetuant així aquesta situació de desigualtat.

- b. **L'informe del procés participatiu sobre la problemàtica de segregació racial en l'accés a l'habitatge d'Olot³⁰** realitzat per la Universitat de Girona durant l'any 2021, corrobora els resultats de l'informe anterior. En aquest procés hi van que van participar representants d'organitzacions, activistes i persones afectades, professionals del sector immobiliari, consultors i representants de la comunitat.

L'informe reconeix una situació generalitzada de discriminació immobiliària a Olot, descrita com a “freqüent, intensa, greu, estructural o normalitzada”. Aquesta discriminació no afecta a tothom de la mateixa manera, sinó que recau especialment sobre aquelles persones o famílies que són percebudes com a diferents. Entre les explicacions d'aquesta discriminació es destaquen tant factors econòmics, com els dèficits de solvència, així com raons culturals que influeixen en la percepció i el tracte cap a les persones racialitzades.

L'informe subratlla la necessitat de desenvolupar un pla d'acció que inclogui compromisos polítics i accions concretes per abordar la discriminació, amb recursos específics i mecanismes de seguiment.

Aquesta situació, clarament descrita sobre la discriminació a Olot, i per extensió, a la Garrotxa, és segurament extrapolable a molts altres municipis rurals amb una alta presència de població estrangera, especialment si es té en compte la creixent disputa per l'habitatge i l'augment del discurs contrari a la migració.

²⁸ Art. 14 de la Llei 19/2020 Llei 19/2020, del 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació

²⁹ Ajuntament d'Olot, 2020

³⁰ Ajuntament d'Olot, 2021

4.8. Augment del discurs discriminatori i racista contra les persones migrants

Una de les conclusions més novedoses i punyents de l'informe de la Coordinadora ONG Solidàries de les comarques gironines és com el discurs excloent social i polític, que presenta les persones migrades com un problema, no només constitueix un obstacle per l'accés al padró, sinó que també contribueix al pessimisme de les persones entrevistades respecte al futur d'aquesta problemàtica.

Segons l'informe, aquests discursos alimenten un clima de rebuig i exclusió, creant un ambient hostil que dificulta encara més la voluntat de remoure els obstacles que ja impedeixen l'accés al padró de les persones migrants.

A més, aquestes narratives discriminatòries influeixen en la percepció social i exerceixen pressió política per endurir els requisits d'accés al padró, una realitat que confirmen diversos tècnics municipals en l'informe esmentat.

Si bé és cert que el discurs antiimmigració ha estat una constant en diferents moments de la història política espanyola i catalana, en l'actualitat ha pres una nova dimensió amb l'auge de partits de dreta i ultradreta a escala global.

Factors com la crisi econòmica, el canvi demogràfic i la desinformació han contribuït a alimentar narratives que culpen la immigració de problemes socials i econòmics. A Espanya i Catalunya, aquest discurs ha guanyat força en els últims anys, amb partits que el fan servir com a eina electoral per mobilitzar certs sectors de la població.

A Catalunya, aquest discurs explícitament discriminatori va ser liderat pel partit Plataforma per Catalunya (2002-2019) i, actualment, ho és pel d'Aliança Catalana. Aquest partit ha guanyat força sobretot les àrees rurals de Catalunya i, en les eleccions al Parlament de Catalunya del 12 de maig de 2024, ha obtingut escons de les demarcacions de Girona i Lleida, sumant-se als 11 diputats de VOX que ja presents al Parlament.

Aliança Catalana ha estat el segon partit més votat en setanta municipis de tres de les quatre demarcacions de Catalunya (Barcelona, Girona i Lleida), situant-se, en la majoria dels casos, darrere de Junts. Més enllà del Ripollès, on Aliança ha guanyat en tres municipis i ha estat la segona força en dotze dels quinze pobles de la comarca, el partit ha quedat en segona posició en 35 municipis de la demarcació de Girona, en 9 municipis de Lleida, i també a Arbúcies.

La gravetat d'aquest discurs rau en el fet que no només s'ha difós en les xarxes socials en forma de rumors, sinó que també ha trobat ressò en la majoria dels mitjans de comunicació, on s'està posant el focus en notícies sobre el padró sovint distorsionades. Aquest tractament informatiu contribueix a reforçar la percepció de la població migrada com a problema, amplificant així el discurs de rebuig i fomentant la desinformació.

El principal risc d'aquest ambient antiimmigració és que està començant a legitimar les pràctiques restrictives en matèria de padró que ja es duen a terme per part d'altres partits polítics més enllà d'Aliança Catalana. Ara, però, aquestes mesures podrien comptar amb un suport popular més gran i, per tant, endurir-se encara més. Al mateix temps, aquesta situació genera pressió sobre els polítics locals que, fins ara, complien amb el marc normatiu, però que podrien veure's temptats a dificultar l'accés al padró per raons de supervivència política.

En tots dos casos, s'intensificaria el tracte discriminatori que, segons l'informe de la Coordinadora ONG solidàries, ja es dona en l'actualitat, tal com indiquen les dades que revelen diferències en el tracte rebut segons la nacionalitat i la presència d'una persona autòctona acompanyant. En última instància, això suposaria una reducció d'oportunitats i drets per a les persones més vulnerables.

4.9. Manca de síndics locals o comarcals



El Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals, juntament amb totes les sindicatures, reconeix que la proximitat és un factor clau per a la resolució de conflictes amb l'administració. No només en són conscients, sinó que també ho han demostrat quantitativament a través del seu "Informe de proximitat" publicat el 2021 i revisat i actualitzat el 2024.

Aquest informe evidencia la importància de disposar de sindicatures locals i comarcals per garantir una atenció directa i accessible a la ciutadania, especialment en un context on les barreres administratives poden dificultar l'exercici efectiu dels drets de les persones més vulnerables.

A més, contribueix a desmentir el mite de la duplictat de funcions i la suposada poca utilitat d'estructures com les sindicatures i defensories locals.

En relació amb el padró, l'informe reforça una de les conclusions de l'estudi de la Coordinadora d'ONG Solidàries de Girona, que evidencia que als municipis on hi ha sindicatures, les incidències i problemes vinculats al padró són menys freqüents o es resolen més àgilment. Això subratlla la rellevància d'aquestes institucions com a mecanismes efectius per garantir drets i minimitzar les barreres administratives que afecten especialment els col·lectius més vulnerables.

Aquesta situació es repeteix amb les sindicatures locals, igual que passa amb la resta de serveis públics. D'una banda, qualsevol ciutadà té el dret a accedir-hi, però, per l'altra, l'exercici efectiu d'aquest dret es veu condicionat per factors com la poca densitat de població i el cost econòmic que suposaria garantir-ne l'accés equitatiu. És a dir, un ciutadà d'un petit poble de 200 habitants té el mateix dret a la salut que un de Barcelona, però, si necessita anar al CAP, difícilment ho tindrà a una distància raonable, probablement no disposarà de transport públic per desplaçar-s'hi i, a més, trobarà més dificultats per accedir amb rapidesa a proves diagnòstiques o tractaments especialitzats. Tot i això, malgrat que la seva pressió fiscal sigui la mateixa d'un ciutadà d'un entorn urbà. Aquesta desigualtat estructural es reproduceix en l'accés a les sindicatures locals, on la manca de proximitat pot limitar la seva efectivitat com a mecanisme de garantia de drets.

En el cas del dret a la defensa dels seus drets davant de l'administració, passa exactament la mateixa problemàtica. No obstant això, hi ha diversos avantatges que poden facilitar-ne l'accés i la implementació en les àrees rurals.

D'una banda, la figura de les sindicatures en aquest territoris es pot organitzar de manera més flexible, tal com preveu la proposta de llei actualment en tràmit. Això permet adaptar el servei a les necessitats específiques de cada zona, garantint-ne una major efectivitat. A més, el cost d'aquestes sindicatures és molt reduït en comparació amb altres serveis públics, fet que facilita la seva viabilitat.

D'altra banda, aquestes institucions no només podrien exercir la seva funció de mediació i defensa dels drets de la ciutadania, sinó que també contribuirien a omplir el buit existent en la defensa de drets al territori, especialment en aquells municipis on no hi ha altres entitats que puguin assumir aquest rol. Així, esdevindrien un instrument essencial per garantir una administració més accessible i equitativa per a tota la població, independentment del lloc de residència.

Per tant, la presència de sindicatures locals en agrupacions de municipis o en consells comarcals esdevé una de les eines efectiva tant per abordar la problemàtica que exposa l'informe com per tractar molts altres aspectes relacionats amb els drets de la ciutadania

5. RELACIÓ DEL PADRÓ AMB LA MIGRACIÓ

La Llei d'Estrangeria situa la major part de la població desplaçada en una situació de contínua excepcionalitat jurídica i exclusió pel simple fet de ser una persona estrangera.



La manca de vies legals i segures per arribar a Europa, fins i tot amb contracte de treball, les elevades taxes de denegacions de sol·licituds de protecció internacional i la dificultat per obtenir cites per als tràmits administratius estan abocant moltes persones a la irregularitat administrativa. Una de les conseqüències més greus d'aquesta situació és l'exclusió residencial.

Sense un estatus administratiu regular, és pràcticament impossible accedir a un contracte de lloguer i encara menys a una hipoteca. No perquè la llei ho prohibeixi directament, sinó perquè, sense permís de treball, no es pot acreditar la solvència econòmica que exigeixen les immobiliàries o les persones que volen llogar el seu habitatge. Així, moltes persones es veuen forçades, en el millor dels casos, a una situació d'habitatge insegur o inadequat, agreujant encara més la seva situació de vulnerabilitat.

El Síndic de Greuges de Catalunya ja alertava l'any 2008³¹ que la situació de l'habitatge era una de les principals barreres per l'empadronament de les persones migrades, malgrat que tant la instrucció com la llei ho permetessin.

L'informe denunciava que diversos municipis estaven utilitzant el padró com una eina per “corregir” situacions de sobreocupació i infrahabitatge, aplicant mesures restrictives com limitar el nombre de persones per habitatge, denegar l'empadronament per sobreocupació, exigir cèdula d'habitabilitat, establir límits als padrons en cadena, dur a terme inspeccions o donar de baixa d'ofici persones empadronades en casos de sobreocupació. Malauradament, moltes d'aquestes pràctiques encara persisteixen en diversos municipis, agreujant la vulnerabilitat de les persones migrades.

Aquesta utilització del padró com a mecanisme per decidir qui és ciutadà d'un municipi i qui no es va fer evident quan l'Ajuntament de Premià de Mar, en el Ple de l'Ajuntament del 23 de setembre 2020, va declarar que només podrien empadronar-se les persones que tinguessin un títol de propietat o contracte de lloguer. Aquest acord va ser recorregut per l'oposició de l'Ajuntament, i la sentència del Jutjat Contenciós 17 de Barcelona, de data 20/05/22, va ser contundent en la seva resolució. El jutge va declarar que **l'Ajuntament estava utilitzant el padró com a “eina per expulsar a les persones “indesitjables” i, per tant, fent-ne un ús fraudulenta. En la seva argumentació, va afirmar: “El que pretén en realitat l'Ajuntament és restringir el dret de residència en el seu territori a persones que considera indesitjables (....). A més mitjançant aquesta “neteja residencial” que pretén l'Ajuntament, no sols està afectant els ocupes sinó a persones que no poden aconseguir els documents requerits, com poden ser estrangers no legalitzats, persones en exclusió residencial, persones amb problemes residencials, pobres, refugiats, etc. La pretensió de l'Ajuntament és obtenir un “món feliç o perfecte” en el seu terme municipal. Aquesta pretensió és absolutament reprovable, discriminatòria, injusta i contrària als principis que regeixen la nostra societat, que ha de basar-se en conceptes de solidaritat i cooperació i no per conceptes d'exclusió com el que resulta de l'acte administratiu impugnat”.**

Tot i que aquestes pràctiques discriminatòries continuen existint, a la ruralitat els factors de la proximitat i les relacions personals tenen un pes molt influent. Això fa que moltes persones en situació d'infrahabitatge o habitatge insegur no s'atreveixen a anar a empadronar-se per por que es coneguin les seves condicions de vida o per temor a possibles represàlies en forma de sanció.

Aquesta incertesa - no saber si seran empadronades ni a quin lloc, els riscos percebuts que assumeixen en fer-ho i la necessitat urgent de tenir un empadronament- sovint les porta a buscar vies alternatives per aconseguir l'empadronament, ja sigui mitjançant xarxes informals o altres mecanismes que no sempre garanteixen la seguretat jurídica ni la protecció dels seus drets.

Cal remarcar que, per a les persones estrangeres, el padró és un dels tràmits més importants, no només per accedir a drets bàsics, com ho és per la resta de ciutadania, sinó també per poder accedir i mantenir la seva regularitat administrativa i la de la seva família.

³¹ Síndic de Greuges de Catalunya. (2008). *La gestió municipal de l'empadronament dels immigrants: Informe extraordinari*. Síndic de Greuges de Catalunya.

En primer lloc, en la majoria dels casos, per poder sol·licitar una autorització de residència i/o treball, es imprescindible demostrar dos o tres anys de permanència, en funció del tipus de tràmit. Això implica que, fins i tot si una persona rep una oferta de feina, ha d'esperar el temps estipulat per la llei abans de poder presentar la sol·licitud. El document clau per acreditar aquesta permanència és el padró.

A més, cada vegada que s'ha de renovar la targeta d'identitat d'estranger (TIE), és obligatori estar empadronat, la qual cosa converteix aquest tràmit en un requisit essencial per mantenir la regularitat administrativa i evitar situacions d'irregularitat sobrevinguda.

En relació amb l'habitatge, les persones estrangeres quan ja han obtingut la residència regular poden tramitar la residència dels seus fills menors d'edat que viuen amb ells. No obstant això, si els menors no han nascut a Espanya, han de complir amb requisits addicionals, com obtenir un informe d'adequació de l'habitatge que acrediti que l'habitatge compleix les condicions per la residència del menor, i demostrar mitjans econòmic suficients per al manteniment de la família.

Aquests requisits impliquen disposar d'un títol d'habitatge i que no hi resideixi ningú més en el domicili que la unitat familiar, una condició gairebé inassolible en l'actual context de manca d'accés a l'habitatge i discriminació en el mercat immobiliari. A més, actualment aquests requisits també s'exigeixen en la renovació de les autoritzacions dels menors nascuts a Espanya, dificultant encara més la seva regularització i exposant-los a una major vulnerabilitat.

5.1. Sectors econòmics "motors" que provoquen condicions laborals precàries

Uns dels principals problemes de l'ocupació al món rural és la manca de diversificació en l'oferta de feina, especialment per a les persones en situació més vulnerabilitzada, com migrants, dones i joves. Aquestes col·lectius solen concentrar-se en els pocs sectors disponibles, que, tot i ser sovint motors de l'economia, propicien condicions laborals precàries.

Així consta en la memòria del Consorci d'Acció Social de la Garrotxa de l'any 2023 que assenyala: "Pel que fa a la situació econòmica, seguim veient un percentatge d'atur baix, especialment comparat amb la mitjana de Catalunya. Tot i que al llarg del document es fa evident de nou que disposem de sectors econòmics motors que cosa que fa que algunes famílies tinguin dificultats per cobrir les necessitats bàsiques".

Les persones d'origen migrant i les dones racialitzades, es veuen desproporcionadament afectades per la precarietat laboral, ja que sovint es troben en situacions laborals més vulnerables a causa de diversos factors, com l'accés limitat a drets laborals, els contractes temporals i informals, la discriminació i la manca de xarxes de suport.

A més, tal com assenyala l'informe de La Caixa del 2020³²: "A banda de ser més precàries, en molts casos les feines que fan els immigrants estan mal pagades i tenen condicions pitjors pel que fa a horaris, torns o possibilitats de promoció. L'hostaleria, l'agricultura intensiva, les feines domèstiques o els serveis personals, com ara l'atenció de persones dependents, són alguns dels sectors laborals que més recorren a mà d'obra immigrant davant la dificultat de cobrir aquests llocs de treball amb treballadors espanyols. Una conseqüència d'aquesta concentració més elevada dels immigrants en els sectors i els llocs de treball menys atractius són les altes taxes de pobresa laboral observades: malgrat tenir feina, més d'un terç dels treballadors immigrants viuen en famílies amb una renda disponible que no supera el llindar de risc de pobresa, i la situació va empitjorar durant la crisi."

Cal tenir en compte com la problemàtica en l'àmbit del transport afecta també el tema de la precarietat laboral: "La falta de mobilitat als pobles mitjans i petits té influència en la migració de la població local cap a pols d'atracció laboral, i això, al seu torn, repercuteix en la separació en l'espai de les relacions familiars, una situació que agreuja en alguns contextos la vulnerabilitat durant l'envelliment. (...) Als municipis més grans, on s'ofereix l'activitat econòmica més diversa, ja han detectat manca d'habitatge perquè treball i habitatge

³² Fundació La Caixa, 2020

estiguin a prop. El fet que es vulgui oferir vivenda en altres pobles/municipis, tenint en compte la precarietat del transport, no es considera una solució viable.”³³

5.2. Envel·liment de la població i augment de la necessitat de persones cuidadores

Un dels reptes de l'agenda rural catalana és la implementació d'accions destinades a la gent gran, "un col·lectiu importantíssim en la Catalunya rural, ja que molts municipis tenen un índex d'envel·liment alt, o fins i tot molt alt." (Julia, 2023)³⁴ Segons l'Agenda Rural 2030, una de les propostes prioritàries per millorar les condicions de vida de la gent gran és "assegurar serveis específics per a les persones en situació de dependència i capacitar i professionalitzar els familiars o residents de les zones rurals com a cuidadors."

L'informe ho descriu així: "Una particularitat de les zones rurals: la proximitat de dos tipus de població que progressivament desenvolupen un nivell d'interdependència més gran. D'una banda, la població local envellida amb graus de dependència considerables i per a la qual els serveis d'atenció domiciliària són insuficients, i, de l'altra, la població migrada de països amb ingressos mitjans i baixos, com, per exemple, Colòmbia, l'Equador, Bolívia o el Paraguai, la qual, davant la necessitat d'inserir-se al món laboral, es fa càrrec dels treballs de cures sovint mitjançant relacions laborals precàries." (Julià, 2023)

La feina de cuidadora "és una tasca molt poc valorada, invisibilitzada, i que, poden arribar a treballar 24 hores, ja que viuen al domicili. Aquesta cura, que abans la feien dones de la família, cada vegada es fa menys, ja que hi ha dones que reclamen el seu dret a viure la vida i no assumir el rol que s'espera d'elles i trencar amb la dinàmica de cura familiar." (CASG, 2023)³⁵

Una prova de l'augment de les cuidadores privades és la disminució de les dades d'atenció al servei d'ajuda al domicili baixen, tal i com es recull a en la memòria del Consorci d'Acció Social de la Garrotxa (CASG)³⁶: "Hi ha hagut una davallada de persones ateses i d'hores fetes en relació amb l'any anterior, quan s'havia experimentat un lleuger creixement del servei. Hi va impactar molt el canvi de les empreses del servei i la pandèmia de la COVID-19, i davant les necessitats que hi ha es dedueix que els serveis s'obtenen per altres mitjans, majoritàriament cuidadores que viuen al mateix domicili i molt sovint en situació irregular. **La majoria són dones d'origen llatinoamericà en situació irregular, amb una alta vulnerabilitat en emigrar. Tenien un alt nivell laboral i formatiu al país d'origen, però disposen d'alta precarietat laboral i de poques oportunitats laborals a Catalunya.**"

Aquesta enorme vulnerabilitat converteix les cuidadores en un dels col·lectius amb més dificultats per empadronar-se al lloc on realment viuen, és a dir, la casa on treballen. Moltes d'elles resideixen de manera interna als domicilis de les persones que cuiden, però sovint no poden empadronar-se en aquestes adreces perquè els propietaris es neguen a autoritzar-ho per por a possibles implicacions legals o administratives. Això les deixa en una situació de desprotecció absoluta, ja que, sense padró, tenen greus dificultats per accedir a sanitat, educació, regularització administrativa i altres drets fonamentals.

6. SITUACIONS DETECTADES ALS LLOCS MAPEJATS

A continuació, es presenta una breu descripció de les situacions detectades en els territoris analitzats. Aquestes problemàtiques han estat identificades, contrastades i verificades, i es considera que poden ser

³³ Julià, 2023

³⁴ Segons les projeccions de població realitzades per la Generalitat de Catalunya pel període 2021-2071, l'índex de dependència de la gent gran que mesura la població major de 65 anys per cada 100 persones de 15 a 64 anys, passaria de 28,9 l'any 2021 a 44,3 l'any 2040, augmentant més intensament a partir del 2030, moment en el qual les generacions del baby-boom arribaran a l'edat de jubilació. (web de idescat.cat)

³⁵ Consorci d'Acció Social de la Garrotxa. (2023). *Memòria 2023*. Consorci d'Acció Social de la Garrotxa.

³⁶ CASG, 2023

extrapolables a molts altres municipis i comarques rurals.

6.1. Discrecionalitat i arbitrarietat en els criteris en l'àmbit municipal

En l'actuació dels poders públics, és fonamental entendre la diferència entre discrecionalitat i arbitrarietat, ja que aquesta distinció és clau per garantir una administració justa i conforme a dret.

La discrecionalitat és la facultat de l'Administració d'actuar, dins dels límits establerts per la llei, en els casos en que aquesta ho permet. Això implica exposar el seu raonament i justificar els motius que la porten a prendre una decisió determinada. En canvi, l'arbitrarietat és produïda quan l'Administració adopta una decisió sense cap justificació, simplement obeint a la seva pròpia voluntat, o a la de les seves autoritats o funcionaris.

Si bé és cert que en alguns municipis existeix una voluntat expressa de no empadronar persones en les diverses de les casuístiques pròpies de l'exclusió residencial, en la majoria d'ajuntaments l'arbitrarietat no és intencionada. És a dir, es tracta d'una arbitrarietat derivada de la manca de coneixement, causada principalment per la dificultat real de conèixer tota la normativa i, per conseqüència, per la por a equivocar-se. En aquest context, resulta més senzill acostumar-se a respostes com "això no és pot fer" o "això aquí no ho fem" o bé derivar automàticament serveis socials per evitar afrontar determinades situacions.

Per aquest motiu, especialment en la ruralitat, és fonamental facilitar l'accés a la formació per a tècnics com per a responsables polítics. Així mateix, cal garantir que els Consells Comarcals puguin exercir de manera efectiva la seva funció d'assistència tècnica i jurídica, ja que és l'ens local de referència per tots els municipis i té la responsabilitat de garantir la prestació dels serveis socials obligatoris en la majoria dels municipis de Catalunya. Això és especialment rellevant, atès que és en aquests serveis on es deriven la majoria de casos d'empadronament relacionats amb habitatge insegur o inadequat.

Així doncs, les principals situacions detectades són les següents:

- Manca d'informació i transparència sobre totes les vies d'empadronament, els documents necessaris i els protocols d'accés, tant pel que fa a les pàgines web municipals com en altres materials informatius.
- Absència de polítiques d'empadronament actiu, que garanteixin l'accés al padró a totes les persones que hi tenen dret..
- Negativa a empadronar quan es supera un nombre determinat de persones en un mateix domicili, límit establert de manera arbitrària per l'Ajuntament i aplicat de forma desigual segons la sol·licitud.
- Rebuig a empadronar persones rellogades que no disposen de l'autorització del titular de l'habitatge.
- Negativa a empadronar a persones que ocupen immobles, independentment de la seva situació personal o social.
- Negativa a donar de baixa d'ofici persones que ja no resideixen en un domicili, amb l'argument la baixa ha de ser sol·licitada per la persona afectada.
- Denegació de l'empadronament en habitatges no legalitzats, com en casos de reconstrucció d'immobles enrunats).
- Exigència de l'últim rebut de lloguer per empadronar-se, però no el de la hipoteca.
- Rebuig a empadronar en situacions d'infrahabitatge per por que l'Ajuntament sigui considerat responsable de l'estat de l'habitatge en cas de qualsevol incident.
- Establiment d'un empadronament "provisional" d'un any en determinats casos, sense fonament normatiu clar.

A més s'han detectat casos més difícils d'identificar, com l'efecte dissuasiu derivat de la manca de claredat sobre si l'Administració pot utilitzar la informació relativa a l'estat de l'habitatge per revisar la legalitat



urbanística i imposar sancions.

6.2. L'empadronament en domicili fictici i delegació dels casos d'empadronament a Serveis Socials

Aquesta situació és una de les conclusions destacades en l'informe de la Coordinadora d'ONGs Solidàries de les comarques gironines, amb el títol "L'esclat de la bombolla del domicili fictici".

Tot i que la possibilitat d'empadronar-se en domicili fictici ja existia des de la instrucció de l'any 1997 i que ajuntaments com Barcelona fa dècades que l'apliquen, en els darrers anys, aquesta pràctica s'ha estès notablement a la ruralitat. Aquest argument s'ha produït, en gran part, gràcies a la tasca formativa impulsada per la Generalitat. Així doncs, a la ruralitat s'ha passat, en poc temps, d'una situació en què no es permetia l'empadronament en casos d'exclusió residencial a aplicar-se progressivament.

També ha contribuït a aquest fet que, en els darrers anys, els municipis han pres consciència del creixent nombre de persones que viuen en situació d'exclusió residencial, que abans es considerava una situació aïllada, s'ha convertit en un fenomen cada vegada més freqüent, fins al punt de ser gairebé la norma en alguns territoris. Aquesta evolució queda reflectida de manera explícita en la memòria del Consorci d'Acció Social de la Garrotxa del 2023:

"Una de les problemàtiques més greus és la dificultat per accedir a un habitatge de lloguer, especialment per aquells que es troben en situacions de vulnerabilitat econòmica o social. Aquesta dificultat es pot veure agreujada per una sèrie d'abusos i discriminacions, com la condició de l'habitatge, el racisme en l'accés a l'habitatge, o la impossibilitat de completar els tràmits administratius necessaris per obtenir un lloguer regular (...) Moltes famílies es veuen obligades a viure en condicions precàries, ocupant espais que no compleixen els estàndards mínims d'habitabilitat. En alguns casos, les persones no tenen una llar pròpiament dita, sinó que ocupen habitacions petites, pisos insalubres o espais amuntegats que no ofereixen la seguretat ni el confort necessaris per al desenvolupament de la vida quotidiana (...) així com lloguer de bungalows o parcel·les en càmpings"

Així doncs, els municipis que estaven habituats a gestionar empadronaments de propietaris i llogaters amb els corresponents títols d'habitatge s'han trobat, en els darrers anys, davant d'una diversitat de situacions que, en molts casos, no han sabut abordar. Davant d'aquesta incertesa, i durant molt de temps, la resposta predominants ha estat "evitar" l'empadronament de les persones en situació d'exclusió residencial, en lloc de buscar mecanismes per garantir el seu dret a ser reconegudes administrativament.

Durant anys, aquestes persones s'han vist obligades a buscar solucions pel seu compte, ja fos empadronant-se a casa d'algú altre, si comptaven amb una xarxa de suport, o pagant per empadronar-se quan aquesta xarxa no existia.

Amb el pas dels anys i l'augment del nombre de persones afectades per aquesta situació, molts d'aquests casos han estat derivats als serveis socials, principalment al Consells Comarcals, que tenen les competències en la majoria dels municipis de la Catalunya rural.

Ara bé, aquesta derivació sovint no té fonament, ja que, segons les pautes establertes per la instrucció i el propòsit de la llei, l'únic motiu per derivar un cas a serveis socials, és la necessitat d'elaborar un informe que acrediti que una persona viu al municipi en situacions d'exclusió residencial severa, com el de les persones sense sostre. No correspon als serveis socials avaluar les condicions socials d'una persona com a requisit per empadronar-la, ja que l'empadronament és una dret administratiu que no hauria d'estar condicionat a una intervenció assistencial.

La competència de l'empadronament exclusivament a l'Ajuntament i, per tant, aquest no hauria de delegar la seva responsabilitat als serveis socials pel simple fet que les persones sol·licitants es troben en una situació de vulnerabilitat en l'accés a l'habitatge. Aquesta pràctica no només suposa un desplaçament indegut de funcions, sinó que també perpetua la idea que l'empadronament d'aquestes persones ha de passar per un



filtre assistencial, quan en realitat es tracta d'un dret administratiu bàsic i independent de la seva situació social.

Aquí és rellevant introduir el concepte d'aporofòbia, que fa referència al rebuig o discriminació cap a les persones pobres. Aquesta discriminació, tot i ser històrica, només recentment ha estat nomenada i reconeguda com a tal. L'aporofòbia impregna no només les estructures socials i privades, sinó també les institucions públiques, condicionant decisions administratives com l'empadronament. El fet que a una persona en situació de vulnerabilitat residencial se li posin traves addicionals per empadronar-se, evidencia com aquest biaix es manifesta en la gestió municipal, vinculant la pobresa a una sospita sistemàtica que es tradueix en més obstacles burocràtics i en un tracte desigual.

Posar nom a aquesta discriminació i visibilitzar-la és essencial per poder avançar cap a una administració més justa, equitativa i respectuosa amb els drets fonamentals de totes les persones.

Aquesta realitat queda reflectida de manera clara a la memòria del Consorci d'Acció Social de la Garrotxa, on es fa constar: "L'empadronament és un requisit bàsic per garantir l'accés als drets fonamentals, com la sanitat, l'educació i les prestacions socials. No obstant això, moltes persones en situació de vulnerabilitat (especialment estrangers i persones sense papers) no poden empadronar-se en els llocs on viuen. Això passa sovint en casos d'ocupacions o en situacions en què no poden demostrar que viuen legalment en un habitatge determinat (...) Des del CASG facilitem l'empadronament, en determinades situacions excepcionals, per garantir els drets fonamentals de les persones, com ara l'accés a la sanitat, a l'educació i a la documentació, quan aquestes no tenen cap possibilitat d'empadronar-se en un altre lloc. Durant el 2023 s'han empadronat a Can Castellanes 255 persones, un 51 % menys que el 2022 (..) Aquest any hem regulat restrictivament aquest empadronament al CASG, de manera que s'han fet menys altes i més baixes, i s'ha disminuït el nombre total de persones empadronades al CASG a final d'any."

Aquesta regulació més restrictiva posa de manifest **les dificultats creixents per accedir a l'empadronament en situacions de vulnerabilitat** i la necessitat d'una resposta institucional que **no restringeixi encara més un dret fonamental**, sinó que garanteixi el seu compliment efectiu per a totes les persones, independentment de la seva situació residencial.

Per tant, l'Administració el que hauria de limitar-se a comprovar si la persona resideix o no al municipi, sense imposar criteris addicionals que puguin restringir indegudament l'empadronament. Així doncs, no s'hauria de restringir l'accés a l'empadronament en domicili fictici mitjançant criteris discriminatòria o arbitraris. La qüestió hauria de ser binària i objectiva: si una persona viu al municipi, ha de poder empadronar-se. Si no hi viu, no ha de ser empadronada.

Quan la instrucció determina que serveis socials es farà càrrec de les persones en situació de més exclusió residencial, ho fa pensant en les grans ciutats i, concretament, en persones que viuen al carrer. A més, si la instrucció assenyala directament serveis socials com a referent, és perquè, en les ciutats grans, aquest es el servei més pròxim a les persones. Això, però, no implica que serveis socials hagi de condicionar l'empadronament a una valoració social, sinó que la seva funció és únicament comprovar si la persona realment resideix al municipi.

6.3. Empadronament en situacions d'habitatge insegur o inadequat

Aquesta categoria fa referència a les persones que viuen en locals no habilitats, habitatges sense cèdula d'habitabilitat, situacions de relloguer sense autorització per empadronar-se, ocupacions, xaboles, caravanes, coves, entre d'altres. .

Cal recordar constantment als ens locals que el padró és simplement el registre de les persones que resideixen en un municipi, als efectes de tenir constància de les persones residents per la corresponent assignació de recursos i serveis proporcionals als seus habitants. .



Les reticències a empadronar a persones que malviuen en condicions precaries sovint respon a creences errònies que no tenen cap fonament en la normativa d'empadronament, la qual és clara en aquest aspecte. Per tant, : 1) ni els alcaldes, ni els secretaris, ni el personal municipal tenen més o menys responsabilitats pel fet d'empadronar una persona en el lloc on realment resideix, encara que les condicions de l'habitatge siguin precaries; 2) Negar l'empadronament per motius relacionats amb l'estat de l'habitatge implica una vulneració dels drets de la persona afectada i una aplicació incorrecta de la normativa.

Òbviament, en casos extrems, en les condicions estructurals de l'habitatge suposin un risc imminent de perill per la seguretat, correspon a l'Ajuntament activar els serveis tècnics d'urbanisme perquè avaluin la gravetat de la situació i, si escau, dictin les mesures pertinents, incloent-hi un possible desallotjament. Tanmateix, aquest aspecte **no hauria de condicionar el dret a l'empadronament**, que ha de garantir-se sempre que una persona resideixi efectivament en un municipi.

Cal assenyalar que l'obligació d'empadronar les persones en els habitatges on realment es viuen no és incompatible amb el fet que, si es detecta que una persona necessita un acompanyament per part dels serveis socials, es pugui fer la derivació corresponent. Ara bé, és essencial diferenciar els dos processos:

- L'empadronament és un dret administratiu i no pot estar subjecte a cap tipus de valoració social.
- La intervenció dels serveis socials ha de tenir com a objectiu atendre les necessitats de la persona, però mai condicionar el seu dret a ser empadronada.

Així doncs, en cas que una persona es trobi en una situació de vulnerabilitat, l'administració pot activar els mecanismes d'atenció social pertinents, però sempre des d'una perspectiva de suport i no com un requisit previ per al seu empadronament.

6.4. Persones rellogades que viuen en un domicili

Aquest cas és un dels més freqüent i, per tant, requereix una atenció especial, ja que sovint el titular de l'habitatge no autoritza l'empadronament de la persona que realment hi resideix.

Les raons per les quals el titular es nega a autoritzar l'empadronament poden ser diverses:

1. El titular és un llogater que no pot rellogar legalment segons el seu contracte i no vol que quedi constància d'aquest fet
2. El titular ha sol·licitat o percep una ajuda o prestació no contributiva vinculada a les persones empadronades a l'habitatge i tem perdre-la si s'empadrona algú més.
3. En el cas de les persones estrangeres, el titular pot estar en procés de reagrupament familiar de la família en origen i, mentre el tràmit dura, té una habitació llogada, però no pot empadronar a ningú més perquè això podria fer que li deneguessin l'informe d'adequació de l'habitatge necessari per el reagrupament.
4. Situacions similars es donen en processos de regularització de menors, on el fet d'empadronar una persona més podria dificultar la tramitació de l'autorització de residència dels fills que ja viuen aquí sense documentació.

Aquesta complexitat s'ha de tenir en compte no per decidir si s'ha d'empadronar la persona -perquè l'empadronament és un dret-, sinó per decidir on s'ha de fer.

La instrucció estableix clarament que "l'Ajuntament ha d'empadronar la persona on efectivament viu" sempre que això sigui en benefici seu, però mai si això li pot suposar un perjudici, com en aquests casos, on si l'empadronament es fes en domicili real, la persona podria ser immediatament expulsada del domicili.



Aquests casos són especialment delicats perquè no es pot dur a terme una comprovació de la residència en el domicili sense posar en risc la persona afectada. Qualsevol mitjà habitual de verificació (carta certificada, inspecció de la policia local, intervenció de serveis socials, etc.) seria detectat pel titular de l'habitatge i podria provocar l'expulsió immediata de la persona rellogada. Per aquest motiu, en aquestes situacions la comprovació de residència no ha de basar-se en una verificació física del domicili, sinó en la certesa que la persona efectivament viu al municipi. Això es pot fer a través d'entitats del tercer sector o altres organismes que treballin amb la persona afectada.

L'empadronament en domicili fictici com a solució

En aquests casos, empadronar la persona en el domicili on manifesta viure sense autorització del titular contradiu el marc normatiu. Això ho han demostrat FICAT i la Coordinadora Obrim Fronteres en l'informe presentat el 2023 sobre l'empadronament a l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Per tant, la solució més adequada en aquests casos és empadronament en domicili fictici, ja que permet garantir el dret a l'empadronament sense exposar la persona a una situació de risc o expulsió del seu habitatge actual.

6.5. Situació de les persones cuidadores

Les dones cuidadores constitueixen un dels col·lectius més precaritzats i que més dificultats tenen per empadronar-se, tot i que, en la majoria dels casos, viuen en el domicili de les persones que cuiden. Per tant, haurien de poder empadronar-se en aquests habitatges, tal com estableix la normativa.

Conscients d'aquesta realitat, algunes institucions han pres mesures per informar i sensibilitzar a les famílies sobre la seva obligació d'empadronar les cuidadores. Per exemple, el Consorci d'Acció Social de la Garrotxa ha elaborat uns flyers informatius en què s'explica que les famílies tenen l'obligació d'empadronar les cuidadores que viuen en el seu domicili, independentment de la seva situació administrativa.

Aquesta és una bona pràctica que podria estendre's a altres municipis per garantir que les cuidadores puguin exercir els seus drets bàsics i accedir als serveis públics essencials, com la sanitat i l'educació.

Ara bé, la proximitat i les dinàmiques de relació a la ruralitat fan que les dificultats per empadronar-se siguin encara més evidents.

Sovint, són les pròpies cuidadores les que, per la seva situació de precarietat extrema, no s'atreveixen a demanar l'empadronament, ja que temen ser acomiadades si ho demanen. Aquesta por no és infundada, ja que moltes treballes sense contracte o en condicions irregulars, depenen completament de la voluntat de la família que les ocupa. A més, l'opció d'empadronar-se en domicili fictici tampoc és fàcil en entorns rurals, ja que això suposaria posar en coneixement de l'Ajuntament la seva situació de treballadora en situació irregular a casa una veïna coneguda.

A més, moltes famílies es neguen a empadronar les cuidadores a causa de creences errònies i rumors al voltant de l'empadronament i les persones migrades, com ara:

- Que no se la podrà donar mai de baixa del padró si ella mateixa no ho fa o no s'empadrona a un altre lloc.
- Que li pot donar drets sobre l'habitatge, dificultant-ne un eventual desallotjament.
- Que no se la podria desnonar en cas que fos necessari.

Davant d'aquesta dificultat, les cuidadores solen buscar altres alternatives per poder regularitzar la seva situació al padró, com ara: compartir el lloguer d'un pis entre diverses treballadores i empadronar-se allí, tot i que només hi passen el seu dia de festa setmanal; empadronar-se a casa de familiars o amics, encara que no hi resideixin de manera habitual; pagar per estar empadronades en un domicili aliè.



6.6. La utilització interessada de padró fraudulent o fictici

Darrerament, són moltes les notícies que fan referència a padrons fraudulents, especialment en relació amb les persones estrangeres. En canvi, pràcticament no es parla mai d'altres situacions que també podrien considerar-se irregulars, com l'empadronament en segones residències de persones que no hi resideixen habitualment.

L'Atles del món Rural 2022 (Aldoma et al, 2022)³⁷ ja assenyala, a l'hora de valorar la fiabilitat i versemblança dels indicadors municipals, fins i tot els censos i padrons poden ser poc fiables: “degut a la població empadronada que viu fora del municipi i al revés, així com a les múltiples situacions de residència temporal. (...) L'assignació de la població a una determinada part del territori segueix convencions legals que no sempre s'adeqüen a la realitat i planteja alguns interrogants a l'hora de valorar les xifres i estadístiques que donen peu a la comprensió de la ruralitat.”

En relació amb les segones residències, l'informe també apunta: “En un context de gran mobilitat quotidiana, de caps de setmana, estacional o de període vital, es fa difícil dir, per exemple, qui viu realment a les àrees rurals i qui és digne de ser comptat o no.”

D'aquest enunciat es desprenen dues qüestions clau: la temporalitat i la mobilitat residencial com factors que afecten als padrons municipals; el concepte de “ser digne de ser comptat o no” que evidencia diferències en la manera com es considera la pertinença a un municipi.

Per exemple, l'Atles de la Ruralitat 2009, ja va detectar que les estadístiques disponibles els van permetre deduir “com en molts municipis interiors, a la ruralitat per excel·lència, més d'un 15% de la població empadronada no residia pròpiament en el seu municipi (...). Les estadístiques actuals no permeten refer els càlculs aleshores fets sobre la població de 2001, però encara tenim la certesa que aquests empadronaments diríem “ficticis” continuen”. A més segons aquest informe “El pes demogràfic que aquestes segones residències poden arribar a representar i l'interès que té per a les àrees rurals comptar aquests habitants com “un més dels seus”.”

Així doncs, en aquests casos s'utilitza el concepte d'empadronament fictici, per referir-se a aquelles persones que tot i no residir-hi habitualment, estan empadronades en un municipi rural i són acceptades com a part de la comunitat pel simple fet de tenir-hi una segona residència.

Aquesta realitat contrasta amb la mirada restrictiva que es té cap a les persones migrades, en que l'empadronament fraudulent s'aplica de manera més rigorosa i es denuncia amb més facilitat. Això es vincula amb el que es deia a l'inici de l'informe sobre la diferenciació entre “els d'aquí” i “els de fora”, encara molt present en algunes ruralitats.

Pel que fa a la mobilitat i temporalitat, cal reflexionar també sobre el fet que es dona per fet i no es comprova que, per exemple, els joves que estudien a Barcelona i hi resideixen durant la setmana continuïn empadronats a casa dels seus pares a la ruralitat. De la mateixa manera, persones que marxen a l'estranger per estudiar o treballar solen mantenir el seu empadronament al municipi d'origen, tot i que legalment haurien d'inscriure's als consolsats espanyols dels països on resideixen i donar-se de baixa padronal. En canvi, quan es tracta de persones migrants, la mirada sol ser molt més restrictiva. Si hi ha dubtes sobre la seva residència real, de seguida es parla d'empadronaments fraudulents, quan “no hi viuen”.

Aquesta diferència de tracte es reflecteix en la pròpia normativa, que obliga les persones estrangeres sense autorització de residència de llarga durada (5 anys) a renovar l'empadronament cada dos anys.

³⁷ Aldomà Buixadé, I., & Mòdol Ratés, J. R. (2022). *Atles del món rural 2022: Despoblament o revitalització*. Departament de Geografia i Sociologia de la Universitat de Lleida. Amb la col·laboració de Ramon Morell i Rosell.

6.7. Padró fraudulent per accedir a una escola determinada

Una altra problemàtica detectada durant el projecte és la de les famílies que s'empadronen en domicilis de coneguts en determinats municipis per accedir a una escola que consideren millor.

En primer lloc, cal destacar que l'elecció de l'escola a les zones rurals és molt limitada. Només és una opció real per a les famílies que viuen a la capital de comarca, on hi pot haver centres privades o concertades. Això implica que, per accedir a una escola diferent de la més propera al seu municipi de residència, cal tenir els mitjans econòmics i disposar de transport privat, donat que el transport escolar només funciona en horari lectiu per a l'escola assignada segons padró.

L'administració es troba amb dificultat de demostrar que una família no viu realment en un domicili en que està empadronada, especialment quan la persona que sol·licita l'empadronament és la titular de l'habitatge.

En aquests casos, com en qualsevol altra situació on hi hagi sospites que l'empadronament no correspon a la residència real i que això pot suposar un perjudici per a l'Ajuntament, la normativa permet que es facin les comprovacions oportunes. Això inclou: citar a la persona a una entrevista amb l'Ajuntament; demanar el canvi de domicili en el document d'identitat; realitzar un informe d'investigació i, si escau, tramitar la baixa padronal d'ofici; denunciar les famílies per ús fraudulent de l'empadronament, si es comprova que s'ha fet amb finalitats irregulars..

A més, seria recomanable que els municipis que han detectat aquest fenomen, implementessin mesures informatives, com ara cartels a les escoles i als ajuntaments alertant de les conseqüències jurídiques del padró fraudulent.

6.8. Estar empadronat on realment no es resideix

La realitat a la ruralitat és que moltes persones no estan empadronades en el municipi en realment viuen, no pas perquè no ho vulguin, sinó perquè no se'ls ho permet.

Aquesta situació fa que moltes d'elles es vegin obligades a buscar solucions alternatives i precàries, com ara empadronar-se en cases d'amics o familiars en altres municipis, pagar a algú perquè el tingui empadronat, acceptar pagar lloguer més elevats per poder estar empadronat.

Aquesta situació no només dificulta la realització de tràmits administratius essencials, sinó que fa que l'empadronament d'aquestes persones depengui d'algú altre. Això comporta riscos importants, com ara que el titular de l'habitatge on estan empadronades les doni de baixa d'ofici sense avisar-les, amb conseqüents buits padronals: aquest períodes en què no consten empadronades enlloc pot impedir demostrar la seva residència continuada en casos com en els casos de la tramitació d'una autorització de residència i treball per a persones estrangeres i l'accés a prestacions no contributives, que sovint requereixen demostrar un període mínim de residència.

7. CONCLUSIONS GENERALS

A Catalunya, només 271 municipis urbans (el 29% del total) concentren més de 7 milions d'habitants, (el 90% de la població catalana), mentre que la resta, 676 municipis rurals, acullen poc més de 700.000 habitants, representant només el 10% de la població catalana. Aquesta distribució demogràfica explica la desafecció històrica de les administracions públiques cap a les comarques i municipis rurals, que han hagut que afrontar una realitat cada vegada més complexa i amb menys recursos locals per gestionar-la.

Un dels grans problemes socials actuals és la manca d'habitatge en general i, especialment, d'habitatge



social, que s'ha convertit en un problema estructural enquistat. Tot i que es plantegen mesures, no sembla haver-hi una voluntat política real de revertir la situació i, en qualsevol cas, els resultats serien a llarg termini.

Aquesta manca d'habitatge social genera una greu situació d'exclusió residencial, que afecta especialment les persones més vulnerabilitzades, com ara joves, persones amb salaris baixos, dones, persones d'origen migrant o persones racialitzades. A més, l'augment del discurs aporofòbic i antiimmigració només fa que agreujar la discriminació en l'accés a l'habitatge d'aquestes persones.

Aquestes problemàtiques són encara més accentuades a la ruralitat catalana, on, malgrat l'existència de sectors motors de l'economia, aquests es caracteritzen per unes condicions laborals precàries que atrauen les persones en situació de vulnerabilitat. A més, la mobilitat en aquests territoris és molt limitada, quasi impossible si no es disposa d'un vehicle privat. Això fa que el lloc de feina i l'habitatge siguin interdependents.

Aquesta manca d'habitatge obliga moltes persones a viure en condicions poc dignes, sovint en habitatges sobreocupats, infrahabitatges o situacions d'inseguretat residencial.

Aquest augment exponencial de l'exclusió residencial ha comportat un desbordament dels municipis rurals i de les capitals de comarca, que centralitzen els serveis socials sota la gestió dels consells comarcals.

Situació que es veu agreujada per la falta de personal especialitzat, la dificultat per seguir les modificacions legislatives sobre les obligacions burocràtiques i competencials municipals i l'augment de la complexitat en els supòsits d'empadronament.

Davant aquest panorama, molts municipis han optat per negar l'empadronament, ja sigui per desconeixement o per convicció personal, o bé han delegat aquesta responsabilitat als serveis socials de la capital de comarca, fent que sigui un altre ens local qui prengui la decisió d'empadronar o no.

Aquesta decisió s'ha pogut prendre perquè, a la ruralitat, la proximitat, els vincles i les lleialtats juguen un paper clau en les relacions socials. Això comporta, d'una banda, que les persones afectades tinguin moltes reticències a sol·licitar l'empadronament, especialment quan viuen en condicions més precàries que poden generar vergonya o estigmatització. D'altra banda, no hi ha una massa crítica suficient -ni entre la ciutadania, ni entre els moviments socials, ni entre les entitats del tercer sector- que denunciïn de manera sistemàtica les vulneracions que es produeixen.

Tota aquesta situació afecta especialment les dones migrants que treballen com a cuidadores, tant si es troben en situació irregular com si no, així com les famílies i els joves que depenen de l'ocupació en els sectors més precaritzats.

A aquesta realitat, s'hi afegeix l'auge del discurs explícitament antiimmigració, que està condicionant negativament l'accés al padró. Com a conseqüència, s'està vulnerant el dret i l'obligació d'empadronar, que hauria de ser garantit per a totes les persones que viuen en un municipi independentment del seu origen o situació administrativa. Aquest biaix no només exclou col·lectius vulnerabilitzats, sinó que també contribueix a la seva invisibilització i a la restricció dels seus drets fonamentals.

En aquest context, el coneixement del marc normatiu per part de tots els agents involucrats en l'accés a l'empadronament -Ajuntaments, consells comarcals, serveis socials, tècniques d'acollida, entitats i ciutadans- és clau per revertir la tendència a la negació dels drets bàsics a la població rural més vulnerabilitzada. A més, garantir aquest dret no només té un impacte en les persones afectades, sinó que també és fonamental per el conjunt de la societat rural, ja que són aquestes mateixes persones les que sostenen el territori mitjançant la cura de la població cada vegada més envellides i la realització de feines essencials però precaritzades.

El món rural, que històricament ha reclamat un tracte especial per la seva situació de vulnerabilitat enfront de l'avanç de la urbanitat, no pot pretendre millorar les seves condicions a costa de la precarització d'una part creixent de la seva població. La revitalització de la ruralitat ha de basar-se en garantir els drets i la



dignitat de totes les persones que hi viuen i hi treballen.

Aquest 15% de persones de la ruralitat, que custodia el 85% del territori català, necessita que les persones que hi viuen ho facin en igualtat de drets i oportunitats. Només així es podrà fer front als enormes reptes que presenta i futurs.

8. RECOMANACIONS

Aquestes recomanacions s'han elaborat amb un enfocament de drets, que ha estat el pilar fonamental d'aquest projecte. Això implica anar més enllà de la concepció estrictament jurídica del dret i abordar-ho des d'una doble perspectiva: per una banda, les institucions responsables de garantir-ne l'exercici, en la quàdruple dimensió de reconèixer, respectar, protegir i garantir-, per l'altra, l'acció col·lectiva per a exigir-ne l'exercici efectiu, a través de la mobilització social i la reivindicació del dret a l'empadronament com a eina fonamental per a l'accés a serveis bàsics i la plena inclusió a la comunitat.

Per tot això, les recomanacions estan dirigides a les persones que treballen en les diferents administracions i càrrecs polítics, és a dir, als Ajuntaments, Consells Comarcals, i Generalitat de Catalunya, que són els principals responsables de garantir l'accés al padró. En aquest sentit, **s'adrecen especialment als serveis socials, als tècnics d'immigració, als responsables d'atenció a la gent gran i a la dona/gènere, al personal responsable del padró, alcaldies i càrrecs polítics amb competències en aquest àmbit. A més, també es dirigeixen a les entitats del tercer sector**, que tenen un paper fonamental com a garants i vetlladores dels drets de les persones més vulnerabilitzades, així com als moviments socials i col·lectius que treballen de forma col·lectiva per defensar i reivindicar l'accés al padró.

8.1. Als Ajuntaments (titulars d'obligacions)

1. El padró com a registre

- Recordar en tot moment que el padró és un registre de les persones que viuen en el municipi. Per tant, la decisió d'empadronar o no a una persona ha de basar-se únicament en si aquesta realment resideix al municipi, sense considerar altres factors externs.
- El padró no és un instrument per combatre les situacions de sobreocupació o d'infrahabitatge. Ja existeixen mecanismes específics en la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge, així com la normativa que la desplega, que determinen les actuacions que poden dur a terme les administracions competents en aquests casos a través de les potestats inspectores i sancionadores corresponents.

2. Incorporació de tràmits:

Afegir al catàleg de tràmits de la seu electrònica i a la carta de serveis d'atenció a la ciutadania el tràmit específic de "sol·licitud d'empadronament per a persones en infrahabitatges, habitatge insegur o per manca de sostre". Identificar punts d'atenció presencials on es pugui formalitzar la sol·licitud d'empadronament, assegurant que es pugui registrar sense cita prèvia.

3. Registre de sol·licituds i comprovació de residència:



- Assegurar que totes les sol·licituds d'empadronament siguin registrades i resoltes dins el termini de tres mesos, incloent-hi el temps necessari per dur a terme la comprovació de residència, si s'escau.
- En cas de superar el termini establert, declarar a la persona empadronada a tots els efectes des de la data de la sol·licitud.
- Establir vies de reclamació efectives per a les persones que pateixen incidències en el procediment d'empadronament.

4. Unificació de criteris:

- Establir criteris unificats d'empadronament entre els diferents ajuntaments per garantir seguretat jurídica i evitar desigualtats en l'aplicació de la normativa segons el municipi de residència.
- Prioritzar l'empadronament en el domicili on la persona realment resideix, independentment de si es tracta d'un infrahabitatge, un domicili sense cèdula d'habitabilitat o una situació de relloguer sense autorització formal.

5. Domicili Fictici:

- Garantir l'empadronament en domicili fictici per persones en situació d'exclusió residencial, especialment en aquells casos en què empadronar-se en el domicili real podria suposar un risc d'expulsió de l'habitatge.
- Quan l'Ajuntament sigui coneixedor d'aquesta situació, hauria de ser proactiu i elaborar l'informe pertinent per permetre l'empadronament en un domicili fictici municipal.

6. Baixa per Inscripció Indeguda:

- Procedir a la baixa per inscripció indeguda de les persones que ja no resideixen en un domicili, sempre que els titulars residents ho notifiquin i es compleixin els terminis legals establerts.
- Assegurar-se que la baixa es realitzi amb totes les garanties legals, evitant possibles vulneracions de drets i permetent a la persona afectada presentar al·legacions si escau.
- Aplicar criteris objectius i transparents en la tramitació d'aquestes baixes per evitar arbitrarietats i assegurar una gestió del padró ajustada a la normativa vigent.

7. Coordinació entre serveis i les entitats:

Cal enfortir la coordinació de l'Ajuntament amb serveis socials, les entitats i els serveis de comprovació de comprovació de residència al municipi, per contribuir en verificar la residència en el municipi, per tal que aquest tràmit sigui el menys invasiu possible per la persona interessada.

8. Informació i transparència:

- Garantir que la ciutadania conegui els requisits per empadronar-se mitjançant polítiques d'informació activa (web, tríptics, protocols).
- Fer pública informació clara sobre les diferents situacions d'accés a l'empadronament, especialment per a col·lectius vulnerabilitzats.
- Incloure específicament les diferents tipologies d'empadronament pròpies de l'exclusió residencial.

8.2. A la Generalitat de Catalunya (titulars de responsabilitats)

1. Formacions



- Mantenir i ampliar les formacions dirigides als Ajuntaments, incloent-hi càrrecs polítics, tècniques d'acollida, secretaris, personal encarregat de població, etc.
- Formar als tècnics i membres dels Consells Comarcals, que tenen l'obligació de portar a terme les polítiques de serveis socials i acollida de persones migrades, incloent-hi la implicació del Departament d'Igualtat i Feminisme.
- Continuar proporcionant eines pràctiques als equips municipals per gestionar casos complexos, amb la possibilitat de fer consultes a través de la plataforma virtual de la web del Departament d'Igualtat i Feminismes.

2. Fomentar la col·laboració entre les entitats tercer sector i ens locals

- Promoure la participació activa de les entitats del tercer sector en la gestió de l'empadronament, empoderant el teixit social, fonamental per acompanyar les persones en exclusió residencial.
- Dur a terme trobades periòdiques entre entitats i ens municipals incloent-hi els Consells Comarcals per posar en comú la pràctica dels criteris adoptats, detectar dificultats emergents i consensuar mecanismes de coordinació per donar-hi resposta.

3. Promoure la implantació del Síndic comarcal, especialment a les comarques rurals

- Impulsar la creació i consolidació de la figura del Síndic Comarcal com a mecanisme de supervisió i defensa dels drets ciutadans, especialment en aquelles comarques rurals on no hi ha síndic municipal i on els mecanismes de control i garantia de drets són més febles.
- Assegurar que aquesta figura tingui competències específiques per vetllar pel compliment del dret a l'empadronament, especialment per a persones en situació d'exclusió residencial.

4. Mesures de control del compliment normatiu per part dels Ajuntaments i Consells Comarcals

- Enfortir els mecanismes de supervisió sobre els Ajuntaments per garantir que compleixin la seva obligació d'empadronar.
- Assegurar la inclusió d'una política activa d'empadronament en els contractes i acords amb ens locals, incloent-hi: Consells Comarcals, consorcis i entitats municipalistes (ACM, FMC, Associació de Micropobles), seguiment del compliment dels acords firmats en matèria d'empadronament, especialment en relació amb casos d'exclusió residencial.
- Fer seguiment i reforçar els serveis d'acollida en aquells Consells Comarcals amb un alt percentatge de població estrangera, garantint que disposin de recursos suficients per gestionar les necessitats d'empadronament i acompanyament social.
- Garantint el compliment de l'establert en la llei d'igualtat de tracte i no discriminació, que permet sancionar d'ofici a les administracions públiques que estiguin discriminant, directament o indirectament, a algunes persones o col·lectius. Tal com estableix l'article 1.3.h de la Llei 10/2020 amb relació a la discriminació per "condició social o econòmica, situació administrativa, professió o condició de privació de llibertat, i qualsevol manifestació d'aporofòbia o d'odi a les persones sense llar".

8.3. Als Consells Comarcals

1. Unificació de criteris

Incentivar la unificació de criteris, polítiques i procediments en tots els municipis de la comarca per garantir coherència, equitat i seguretat jurídica en l'accés a l'empadronament.



2. Informació i transparència: campanyes i informació

- Incentivar procediments transparents pel que fa a requisits i tipologia d'accés al padró per a tots els municipis, assegurant que tant la ciutadania com els tècnics del Consell Comarcal coneguin els protocols establerts.
- Organitzar trobades periòdiques amb els ajuntaments de la comarca per posar en comú la pràctica dels criteris adoptats i detectar possibles barreres administratives que dificultin l'accés al padró.

8.4. A les entitats socials

1. Participar activament en l'acompanyament de l'accés al padró

- Tenir una actuació més activa en tot el que es refereix a temes de padró de les persones usuàries de l'entitat.
- Oferir suport i acompanyament a les persones que trobin dificultats per empadronar-se, ajudant-les a comprendre el procés, preparar la documentació necessària i superar pors o barreres administratives que puguin estar afectant el seu accés als drets bàsics.

2. Formació continuada i xarxa

- Rebre formació especialitzada i fomentar la col·laboració amb entitats expertes, que puguin oferir suport específic.
- Crear espais de coordinació entre entitats per compartir bones pràctiques, actualitzar coneixements i facilitar la intervenció conjunta en casos de vulneració del dret a l'empadronament.

3. Més implicació en la defensa de les vulneracions del dret a l'accés al padró

- Aprofundir en l'acció d'incidència política i defensa activa de drets, més enllà de la prestació de serveis, buscant estratègies per transformar progressivament les estructures administratives que impedeixen o dificulten l'empadronament de les persones vulnerabilitzades.
- Potenciar la mirada crítica amb les actuacions de les administracions locals, comarcals i autonòmiques, exigint bones pràctiques en la gestió del padró i una administració més assequible i justa.
- Denunciar públicament i legalment les vulneracions del dret a l'empadronament, generant consciència social i pressionant perquè es garanteixi aquest dret fonamental.



9. ANNEXOS

1. Proposta de protocol d'empadronament amb enfocament rural.

A partir de tota la informació analitzada en el transcurs de l'execució del projecte, s'ha reformulat el protocol d'empadronament que ja es va proposar des de FICAT i la Coordinadora Obrim Fronteres l'any 2023, en el marc del projecte de mapeig a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, (FICAT,2023). Aquest nou protocol incorpora específicadament l'enfocament rural, tenint en compte les particularitats i obstacles que es troben els municipis petits i les persones que hi viuen. Així, aquest document pot esdevenir una eina aplicable **a qualsevol municipi de Catalunya, tant urbà com rural, i un full de ruta clar per a la ciutadania, col·lectius i entitats que vulguin pressionar les administracions per garantir que l'accés al padró sigui el més inclusiu possible.**

La proposta de protocol que es presenta pretén remoure els obstacles que l'administració local encara imposa a l'empadronament efectiu de les persones que habiten els municipis. Aquesta necessitat ja va ser reconeguda institucionalment per la Resolució 17/XI del Parlament de Catalunya, aprovada el 10 de març de 2016, en el marc de la situació d'emergència social, la reactivació econòmica, la gestió pública i la necessitat d'una resposta institucional,³⁸. En concret, el punt 74 d'aquesta resolució instava a garantir l'accés al padró sense restriccions injustificades, reconeixent que la inscripció al padró municipal és un dret fonamental que no pot estar condicionat per la situació administrativa, econòmica o d'habitatge de la persona sol·licitant.

No és suficient que els Ajuntaments reconeguin el dret d'accés al padró sense títol d'ocupació o en situacions d'habitatge inadequat, sinó que aquest dret s'ha de poder materialitzar de manera efectiva.

Aquest és l'objectiu central del protocol proposat, que dona resposta a tres supòsits diferenciats per garantir que l'empadronament s'ajusti a la realitat residencial de cada persona::

En el primer supòsit,, l'empadronament amb domicili i títol d'habitatge, inclou les persones que disposen d'un document que les habilita a ocupar l'habitatge, ja sigui títol de propietat, un contracte de lloguer o de cessió d'ús o bé qualsevol altre document que acrediti la residència al domicili, com ara factures de subministraments al seu nom, fins i tot en casos en què no hi hagi un contracte formal de lloguer.

En aquest supòsit també s'inclouen les persones rellogades que estan autoritzades pel titular de l'habitatge a estar empadronades, amb independència que el contracte de lloguer prohibeixi el subarrendament, ja que no s'han de tenir en compte les relacions jurídico-privades.

El segon i tercer supòsit engloben a les persones sense llar, si bé el segon fa referència a les persones que tenen un domicili encara que sigui insegur o inadequat, i el tercer a les persones sense sostre o habitatge, tenint en compte les tipologies ETHOS mencionades. Així doncs, en el segon supòsit hi hauria les persones rellogades que no tenen autorització, les persones que ocupen i les que es troben en situació d'infrahabitatge o sobreocupació.

³⁸ Text de la resolució: "Instar les administracions locals, en virtut de la legislació vigent, a llevar els obstacles a l'empadronament efectiu de totes les persones que habiten als diferents municipis i a facilitar i promoure aquest empadronament, més enllà de les condicions de residència o de la situació administrativa d'aquestes persones."

La principal novetat que el protocol incorpora és considerar les persones que viuen en habitatge insegur o inadequat com a persones sense llar, reconeixent així la seva situació de vulnerabilitat habitacional. Aquesta classificació permet que, **en cas que l'empadronament en el domicili on realment resideixen pugui comportar un risc d'expulsió**, aquestes persones **puguin ser empadronades en un "domicili fictici"**.

Aquesta mesura ja és recollida per la Generalitat de Catalunya i suposa un pas endavant en la protecció del dret a l'empadronament per a les persones en situació d'exclusió residencial, evitant que la seva manca de seguretat habitacional esdevingui un obstacle per accedir a drets i serveis bàsics.

Per pal·liar aquesta realitat, i tenint en compte que les instruccions de l'Institut Nacional d'Estadística ja des de l'any 1997 habiliten per empadronar en un domicili fictici de l'Ajuntament a les persones sense llar, la proposta de protocol proposa que les persones que es troben en aquesta situació tinguin l'opció de demanar l'empadronament en domicili fictici, com a persones sense llar que són considerades des de la moció del Parlament de Catalunya sobre la problemàtica del sensellarisme, aprovada pel Ple del Parlament de Catalunya el 7 de maig de 2015³⁹.

Possibilitar el padró en domicili fictici, és una manera de protegir el domicili en el qual realment viuen aquestes persones, que hauria de ser el criteri segons les orientacions europees en l'ús de la metodologia "primer l'habitatge" (housing first), que consta en el programa d'abordatge al sensellarisme de la Generalitat de Catalunya. Això implica que les polítiques d'abordatge a l'exclusió residencial, han de tenir en compte, en primer lloc, que el més important per a una persona és tenir un domicili, és a dir, una residència. La política d'empadronar en el mateix domicili en el qual es resideix, quan no s'està autoritzant pel titular de l'habitatge, pot implicar l'expulsió del domicili d'aquella persona/família. Així mateix, sabent que les persones que viuen en infrahabitatge i moltes que es troben ocupant tenen fortes reticències a comparèixer davant l'administració per por a represàlies administratives, la possibilitat de ser empadronades en un domicili fictici facilitaria l'accés al padró d'aquestes persones.

³⁹ Text de la moció: "Dur a terme i publicar el recompte de l'any 2015 de totes les persones que no disposin de sostre o habitatge o, en cas que en disposin, que aquest sigui insegur o inadequat seguint la metodologia emprada per la Feantsa".





PROPOSTA DE PROTOCOL D'EMPADRONAMENT PER TOTS ELS AJUNTAMENTS

TENINT EN COMPTE EL MARC NORMATIU VIGENT I L'ENFOCAMENT RURAL

1 Persones que disposen de DOMICILI AMB TÍTOL D'HABITATGE

Habitatge de propietat, lloguer, en cessió d'ús etc. Per acreditar que viuen al municipi hauran d'aportar:

- Títol d'acreditació de l'habitatge (contracte de lloguer, títol de propietat, cessió d'ús, etc.) o autorització del titular.
- Altres documents si no es tenen els citats anteriorment (rebutts de llum, aigua, factura telefònica, etc.).

No es poden requerir de forma acumulativa, sinó que amb un dels documents esmentats n'hi ha d'haver prou. En aquest apartat s'inclourien totes aquelles persones que viuen en habitatges col·lectius a càrrec d'entitats o de l'administració.

2 Persones que disposen de DOMICILI SENSE TÍTOL D'HABITATGE

Domicili insegur i/o inadequat, (vivendes o habitacions rellogades sense autorització del titular per empadronar-se, ocupació, infrahabitatge, etc.). En aquests casos, la comprovació del domicili per acreditar que viu al municipi es pot fer de dues maneres:

a) Aportant documents:

- Documents públics: d'escolarització, assistència sanitària, citacions judicials, qualsevol comunicació amb una administració pública on consti que viu al municipi
- Documents privats: documents o domiciliacions bancàries, d'entitats socials o centres de formació on consta l'adreça del domicili o que certifiquen el coneixement de la persona.

b) Sense documentació acreditativa:

- Si és conegut/da per serveis socials: emissió d'un informe acreditatiu de la residència al municipi.
- Si no és conegut/da per serveis socials: l'informe acreditatiu de la residència podrà ser realitzat per:
 - Serveis socials si la persona requereix de l'assistència d'aquests serveis
 - El propi Ajuntament certificant que li consta que viu al municipi
 - Qualsevol altre agent públic o entitats del tercer sector amb conveni per fer-ho

En cas que sigui estrictament necessari fer una comprovació del domicili per acreditar la residència al municipi, aquesta no pot ser realitzada per agents dels cossos de seguretat, sinó agents cívics, mediadors/es, educadors/es etc. Es podria fer també a través de l'enviament de cartes certificades.

En els casos en què les persones manifestin que no poden facilitar un domicili real, sigui quin sigui el motiu, l'Ajuntament proporcionarà un domicili fictici en una adreça d'alguna instal·lació pública del municipi. En aquests casos l'interessat podrà proposar una adreça a efectes de notificació, acceptant-se adreces de correu electrònic o un altre domicili.

Persones que NO disposen de DOMICILI

3 Persones sense sostre, persones que viuen al carrer. La comprovació de residència del municipi es farà per:

- Persones detectades per serveis socials: certificat acreditatiu de residència al municipi.
- Persones que fan la sol·licitud a l'Oficina d'Atenció Ciutadana: se'ls tramitarà com al punt 2b.



2. Proposta de fulla informativa amb nocions bàsiques per la ciutadania i les entitats



INFORMACIÓ BÀSICA SOBRE L'ACCÉS AL PADRÓ PER LA CIUTADANIA I ENTITATS

Qüestions generals



Definició del padró

El padró és el registre de les persones que viuen en un municipi.



Obligació d'empadronament

Tots els ciutadans que resideixen en un municipi tenen l'obligació d'empadronar-se, i per tant l'Ajuntament té també l'obligació d'empadronar.



Registre de la sol·licitud

L'Ajuntament ha de registrar sempre la petició de sol·licitud d'empadronament i entregar justificant del tràmit.



Termini de resolució

El termini per resoldre la sol·licitud és de tres mesos. Si no es rep cap notificació durant aquest període, el ciutadà quedarà empadronat automàticament. En aquests tres mesos l'Ajuntament ha de portar a terme totes les comprovacions i tràmits que consideri.



Domicili per notificacions

El ciutadà pot proporcionar un domicili a efectes de notificacions, diferent del domicili on resideix.



Temps mínim de permanència

No hi ha un temps mínim de permanència per sol·licitar l'empadronament.



Atenció a serveis socials

No cal estar atès per serveis socials per demanar l'empadronament.



Comprovació de domicili

Pot ser que l'Ajuntament vulgui comprovar que es en aquell domicili sinó tens títol d'ocupació.

Si la persona que es vol empadronar és titular de l'habitatge

- S'haurà d'aportar documentació que acrediti que es viu en aquell domicili: títol d'ocupació (contracte de lloguer, escriptura de propietat, etc.), alguna factura de subministraments, etc.
- No hi ha un nombre màxim de persones que poden ser empadronades a l'habitatge sempre que hi visquin.
- No es pot demanar cèdula d'habitabilitat i, per tant, és possible empadronar en un local, bungalou, caravana, xabola, etc. sempre que es pugui practicar una notificació postal.
- No es pot demanar estar al corrent de pagaments del lloguer o de la hipoteca, ni de cap tipus de subministrament.



Si la persona titular de l'habitatge vol empadronar a algú

El propietari o llogater d'un habitatge que conviu amb una altra persona que té el domicili permanent en aquest habitatge, té l'obligació d'empadronar-la. **Cal saber que:**

- **Drets sobre l'habitatge:** La persona empadronada no adquirirà drets sobre l'habitatge.
- **Persones cuidadores:** Les persones cuidadores que viuen amb la persona que cuiden també han d'estar empadronades en aquest domicili.
- **Impacte en prestacions:** L'empadronament no afectarà les pensions o prestacions contributives, però pot influir en les no contributives (IMV, renda garantida, ajudes pel lloguer, etc.), i per exemples ajudes al lloguer, etc.
- **Baixa padronal:** Quan aquesta persona deixi de viure al domicili, es podrà sol·licitar a l'Ajuntament la baixa padronal d'ofici, que pot trigar fins a sis mesos.
- **Desnonament:** L'empadronament no impedeix un possible desnonament.

Si la persona que es vol empadronar no té títol d'ocupació

És possible empadronar-se en un domicili encara que no es disposi de títol d'ocupació, encara que sigui un habitatge considerat infrahabitatge (local, habitatge sense cèdula, xabola, caravana, càmping, bungalou, cova, etc.).

Serà necessari demostrar que es resideix en el municipi amb la documentació que es consideri oportuna. Per exemple: certificats o informes d'administracions públiques, equipaments públics (serveis socials, serveis educatius, centres d'atenció primària, hospitals, etc.) o certificats d'entitats.

Casos especials en els quals podria convenir l'empadronament en una adreça d'un centre o servei municipal

En situacions en què la persona visqui al carrer, en allotjament temporal d'urgència, en relloguer, sense autorització del propietari per empadronar-se, o bé estigui en risc d'expulsió de l'habitatge pel fet de demanar l'empadronament a la seva adreça actual o no resideixi de manera continuada en el mateix domicili, es recomana empadronar-se a l'adreça d'un centre o servei municipal.

En cas de no contestació de la sol·licitud

Passats tres mesos, si no s'ha rebut cap notificació de l'Ajuntament, s'haurà de demanar el "certificat de silenci positiu". A la pàgina web de la Fundació Ficat es troba un model per firmar i presentar per registre.

Si passats 15 dies, la persona segueix sense estar empadronada, s'haurà de posar una queixa al sindic/a, defensor/a local del municipi si n'hi ha o al sindic de greuges de Catalunya (<https://www.sindic.cat>).

Per més informació

Consulta les pàgines www.ficat.org, www.gencat.cat o www.coordinadoraobrimfronteres.org



10. BIBLIOGRAFIA

- Ajuntament d'Olot. (2021). *Discriminació en l'accés a l'habitatge: De què estem parlant i com combatre-la*. Ajuntament d'Olot.
- Aldomà Buixadé, I., & Mòdol Ratés, J. R. (2022). *Atles del món rural 2022: Despoblament o revitalització*. Departament de Geografia i Sociologia de la Universitat de Lleida. Amb la col·laboració de Ramon Morell i Rosell.
- Boldú Alfonso, M., Casademont Falguera, X., & Ginesta Rey, M. (2020). *Qui governa els serveis socials en el món local*. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya.
- Consorci d'Acció Social de la Garrotxa. (2023). *Memòria 2023*. Consorci d'Acció Social de la Garrotxa.
- Coordinadora d'ONG Solidàries de les comarques gironines. (2024). *El padró, una porta als drets? L'estat de l'accés al padró a les comarques gironines*. Universitat de Girona.
- ECAS. (2024). *L'empadronament a Catalunya: vulneració d'un dret i una obligació*. ECAS.
- Diputació de Barcelona. (2023). *Polítiques d'habitatge en petits municipis: Especificitats, innovació i govern multinivell*. Diputació de Barcelona.
- Entitats Catalanes d'Acció Social. (2022). *Informe INSOCAT per a la millora de l'acció social: Indicadors socials a Catalunya en relació al context estatal i europeu. Núm. 14 | Habitatge i exclusió residencial*. Federació d'Entitats Catalanes d'Acció Social.
- FICAT. (2023). *L'empadronament en domicili fictici (social) com a eina per facilitar el padró*. FICAT.
- Fundació La Caixa. (2020). *La situació a Espanya: Necessitats socials de la població immigrant*. Fundació La Caixa.
- Julià Traveria, Ramon, "Els serveis socials a les comarques de Lleida : ruralitats, proximitat i distància" 2023 Edicions de la Universitat de Lleida
- Juanola, N., & Quintana, I. (2020). Joves migrats en contextos rurals. Per a una nova ruralitat global i culturalment diversa: polítiques d'inclusió social dels joves emigrats sols als municipis petits. *Pedagogia i Treball Social. Revista de Ciències Socials Aplicades*, 9(2), 63-76.
- Oficina Local de l'Habitatge de l'Ajuntament d'Olot. (2020, novembre 30). *Informe de l'Oficina Local de l'Habitatge de l'Ajuntament d'Olot*.
- Prat, N., Cuatilla, E., Fumàs, R. M., Guixé, M. R., & Ortega, C. (2010). Els serveis socials municipals en el medi rural. *Revista de Treball Social*
- Síndic de Greuges de Catalunya. (2008). *La gestió municipal de l'empadronament dels immigrants: Informe extraordinari*. Síndic de Greuges de Catalunya.

