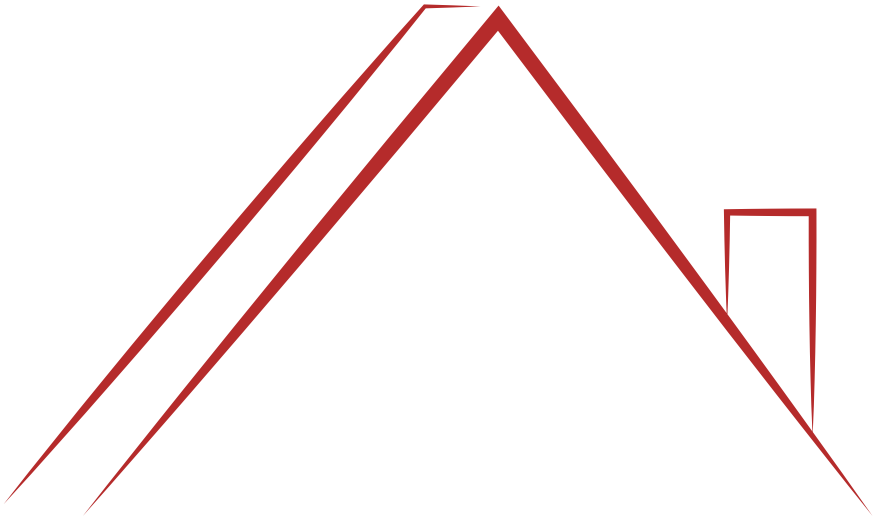


L'EMPADRONAMENT
EN DOMICILI FICTICI (SOCIAL)
COM A EINA PER FACILITAR EL PADRÓ

Resultat del Projecte estudi-mapeig sobre l'accés al padró a l'Àrea Metropolitana de Barcelona realitzat per la **Fundació Ficat** i la **Coordinadora Obrim Fronteres**

ABRIL 2023

Un projecte de: FICAT · coordinadora obrim fronteres
Amb el suport de: Ajuntament de Barcelona · Generalitat de Catalunya

ÍNDEX

1 Introducció 3

2 Antecedents i objectius del projecte 3

3 Ordenament jurídic aplicable 5
Normativa bàsica del padró
Resolucions de l'INE
El principi *pro homine*

4 Context social 6
Relació padró- exclusió social/residencial
Relació padró - migració

5 Situació del padró als municipis estudiats 9

6 Proposta de protocol d'empadronament 13

7 Conclusions 16

8 Recomanacions 22

9 Agraïments 26

1.INTRODUCCIÓ

La problemàtica de l'accés al padró per a les persones que pateixen exclusió residencial continua sent una realitat. Segueixen existint obstacles a l'obligació jurídica que tenen tots els ciutadans d'empadronar-se al municipi en el que efectivament resideixen. Per tant, s'incompleix sistemàticament l'obligació d'alguns Ajuntaments d'empadronar a totes les persones que resideixen en el municipi.

La inscripció padronal és fonamental per a totes les persones, ja que atorga l'estatut de ciutadania i és la porta d'accés a l'exercici d'altres drets bàsics reconeguts. L'administració local no només té aquesta competència, sinó també altres competències fonamentals com serveis socials. Així doncs, depèn del fet d'estar empadronada l'accés als drets de salut, educació, serveis socials o habitatge. A més també té responsabilitats en matèria d'acollida de les persones migrades, sent en molts casos l'encarregada de l'elaboració dels informes d'arrelament social, integració o habitatge per la reagrupació familiar. A més, en el cas de les persones estrangeres, l'empadronament és el que la pròpia Administració de l'Estat reconeix com a prova preconstituïda perque permet acreditar la seva residència a Espanya i, per tant, la possibilitat d'obtenir una autorització de residència.

La intenció d'aquest informe és posar de manifest les barreres (visibles i invisibles) que encara existeixen en l'accés a l'empadronament i aquells procediments i pràctiques que, tot i que pretenen tramitar l'empadronament, el que fan és dissuadir a les persones d'empadronar-se i, per tant, les aboquen a una situació de més exclusió, a l'expulsió del municipi on viuen o fins i tot a haver de pagar per l'accés a aquest dret fonamental.

Finalment, no podem menystenir el fet que la discriminació i racisme sociològic i/o institucionals, conscients o inconscients, fan que hi hagi una actuació diferent de l'Administració cap a les persones en situació de desigualtat o risc d'exclusió social, racialitzades i migrades, i alhora que es faci un ús partidista tant d'aquests col·lectius com de l'accés al padró.

2.ANTECEDENTS I OBJECTIUS

El projecte té com a antecedent la Campanya #PadroXTotes que neix l'estiu del 2020 per unir els esforços que tant la Fundació Ficat com la Coordinadora Obrim Fronteres estaven realitzant de forma separada i en diferents àmbits en matèria de l'accés a l'empadronament. L'experiència i coneixements adquirits en l'acompanyament a col·lectius de tot Catalunya que lluitaven per l' accés al padró en els seus municipis va servir per decidir-se a portar a terme un projecte, no només per conèixer la realitat dels municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), sinó per sumar esforços per una millora de l'accés al padró en general.

#PadroXTotes

Els dos objectius principals del projecte són

1 Conèixer la realitat de l'accés al padró posant el focus en els supòsits d'empadronament que més afecten les persones que es troben en situació d'exclusió residencial (persones rellogades, que ocupen, que viuen en infrahabitatges i persones sense sostre) i exclusió social (persones migrades, refugiades, joves que han migrat sols, gent autòctona empobrida, etc.). Això s'ha fet contrastant la informació obtinguda dels informes ja existents i informació de cada municipi amb les mateixes persones afectades i amb els col·lectius o persones que les acompanyen en la realització dels tràmits. S'han recollit bones pràctiques i possibilitats de millora, per realitzar un material propositiu i informatiu per a tots els municipis de l'àrea que pugui servir per impulsar una actuació més coordinada en els diferents municipis de l'AMB.

2 Compartir coneixements, dotar d'eines i teixir xarxes amb persones, col·lectius, sindicatures locals i serveis municipals per garantir l'accés a l'empadronament de totes les persones en igualtat de condicions, i anar removent els obstacles per a l'efectiu compliment del dret a l'empadronament com a element essencial per la igualtat real i efectiva de totes les persones que viuen en els municipis.

La decisió de centrar el projecte en la situació dels municipis de l'AMB i en concret en els municipis de Badalona, Cornellà, L'Hospitalet i Santa Coloma, es va basar en els següents factors:

- Constància de greus problemes per a l'accés al padró.
- Municipis amb molta població i alts percentatges de població d'origen migrant, índex de pobresa i exclusió residencial.

- La seva proximitat a Barcelona ciutat, un municipi que tot i les seves mancances, ja fa anys que té un circuit clar per empadronar a les persones que viuen en un habitatge però no disposen de títol d'ocupació. Fruït de l'investigació, tenim indicis suficients per afirmar que aquest fet podria estar desmotivant als ajuntaments dels municipis esmentats a complir amb la seva obligació d'empadronar a totes les persones residents als seus municipis.
- Disposar de xarxes de suport i contacte amb entitats i col·lectius locals previs al projecte.

3.ORDENAMENT JURÍDIC APLICABLE

Dues idees són importants a destacar en aquest apartat. En primer lloc, la normativa existent és suficient per empadronar a totes les persones que resideixen en un municipi i, per tant, cap municipi pot utilitzar la legislació actual per excusar-se d'empadronar.

En segon lloc, s'ha de tenir en compte que les resolucions de l'INE sobre la gestió del padró no són normes, sinó pautes i, en conseqüència, són interpretables. I aquesta interpetació sempre s'ha de fer en relació amb la norma i amb els principis de la bona administració i el principi pro-homine que han de regir sempre qualsevol actuació de l'administració.

3.1 NORMATIVA BÀSICA DEL PADRÓ

L'article 15 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local disposa que "tota persona que viu a Espanya està obligada a inscriure's al padró del municipi en el que resideix habitualment". És a dir, es tracta d'una obligació que les persones que viuen en un municipi tenen i no un dret que poden o no exercir. Aquesta obligació comporta que els ajuntaments no només tenen la possibilitat d'empadronar d'ofici a aquelles persones que no estan empadronades (article 73), sinó que fins i tot els alcaldes poden arribar a sancionar "als espanyols o estrangers que viuen al territori espanyol que no estan empadronats" (art. 107 del RD 1689/1986).

És per això que tota la normativa està enfocada a facilitar al màxim aquesta inscripció al padró, que és el registre on consten els veïns i veïnes dels municipis (art. 17 Llei 7/1985). I així es disposa en l'article 58.1 quan diu que "l'Ajuntament facilitarà a tots els que visquin al

seu terme municipal fulles padronals o formularis per tal que notifiquin les dades d'inscripció". És a dir, el padró hauria de ser una gestió tan senzilla com la d'omplir un formulari.

En quant al control de les dades manifestades al padró, aquest no és una obligació sinó una possibilitat que té l'administració tal com indica l'article 59.2: "L' Ajuntament podrà comprobar 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 familia, el títol que legitimi l'ocupació de l'habitatge o altres documents anàlegs".

> És evident que la normativa empara qualsevol actuació que faci l'ajuntament per tal de facilitar l'empadronament.

3.2 RESOLUCIONS DE L'INE QUE PROPORCIONEN INSTRUCCIONS TÈCNIQUES ALS AJUNTAMENTS SOBRE LA GESTIÓ DE L'EMPADRONAMENT

En primer lloc, cal ressaltar que ja des de l'any 1997 existeix una instrucció[1] que possibilita, en l'article 4, empadronar a tota persona que resideixi al municipi amb independència "de les controvèrsies jurídicoprivades sobre la titularitat de la habitatge" i "de les circumstàncies físiques, higièniques o sanitàries o de qualsevol altre 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, ja que la realitat de vegades és així ."

I no només això, sinó que aquest text relacionat amb l'empadronament en casos especials, és exactament el mateix (menys un paràgraf) 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[2] "Empadronament de persones

[1] 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 a els ajuntaments sobre actualització del padró municipal.
[2] 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.

sense domicili" i en la darrera del 2020[3] és "Empadronament en infrahabitatges i de persones sense domicili". De fet, l'única modificació que existeix es mencionarà més endavant quan s'explica la proposta de protocol d'empadronament.

Per tant, la resolució de 29 d'abril de 2020, no va ser una novetat, però es va fer coneguda per haver sortit en plena pandèmia COVID, per tornar a recordar als municipis la seva obligació d'empadronar tothom (tal com ja es portava dient des del 1997), per la gravetat del fet que hi haguessin tantes persones sense empadronar i, per tant, sense poder acudir a la sanitat pública.

Ara bé, tot i la validesa de les instruccions, cal recordar als agents municipals que les instruccions són pautes tal i com ja deia la Resolució del 1997: "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 instruccións no són normes, ni poden alterar el contingut de la llei, segons disposa l'article 6 de la Llei 40/2015, de Règim Jurídic del sector públic que limita la seva eficàcia a l'àmbit intern de l'administració. En conseqüència, no es podrà prendre cap mesura basada en una instrucció que contradigui la intenció final de la llei.

3.3 EL PRINCIPI DE "FAVOR PERSONA" O PRINCIPI PRO HOMINE EN LA INTERPRETACIÓ DE L'ORDENAMENT JURÍDIC

Aquest principi que menciona de forma extensa la monografia "El dret a ser empadronat i la bona administració del Fòrum de síndics i síndiques i defensors i defensores locals de Catalunya", és clau per entendre que "impedir o posar obstacles a l'empadronament de les persones al 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.

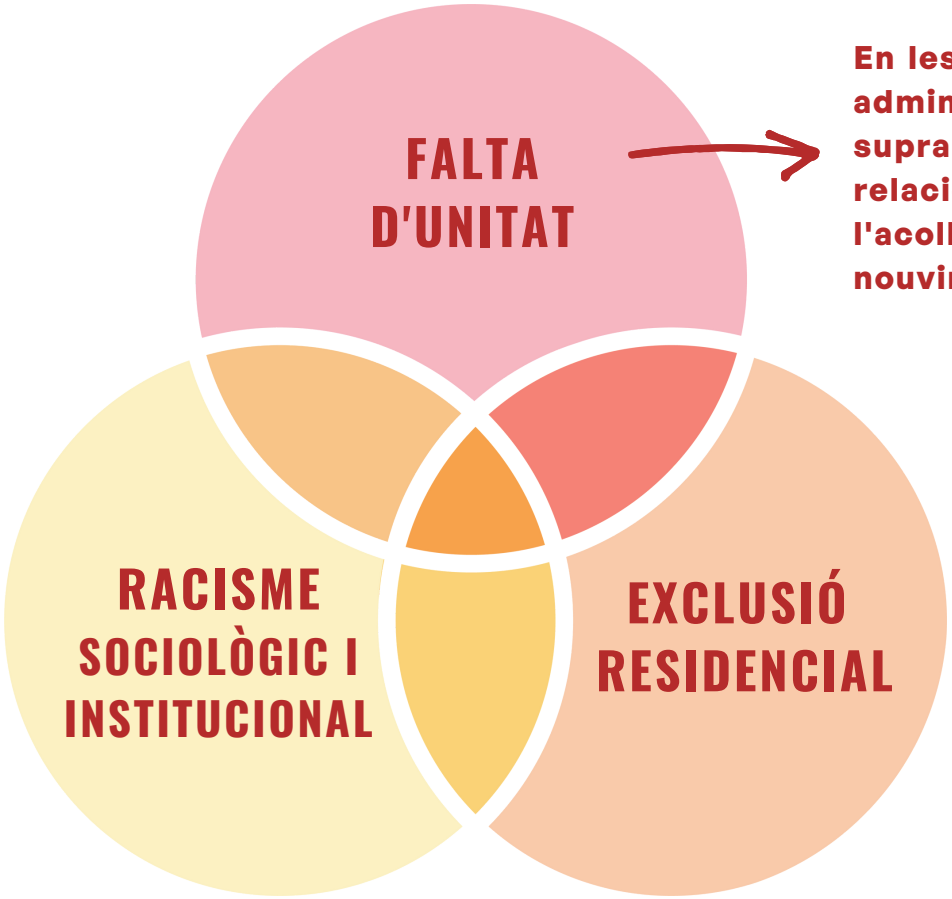
[3] Resolució de 29 d'abril de 2020, de la Sotssecretaria, per la qual es publica la Resolució de 17 de febrer de 2020, de la Presidència de l'Institut Nacional d'Estadística i de la Direcció General de Cooperació Autonòmica i Local, per la qual es dicten instruccions tècniques als Ajuntaments sobre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

Per les raons adduïdes al paràgraf anterior, 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. Així, la interpretació de la normativa per part de les administracions en relació al padró haurà de ser en favor del dret a ser empadronat en cas de dubte (favor persona o principi pro homine)".

Basant-nos en aquest principi, l'empadronament no podrà en cap cas posar en risc la integritat física dels ciutadans, com passa amb el criteri de molts municipis d'empadronar en el mateix domicili en el qual es reconeix que es viu però en el que no es vol/pot ser empadronat.

4.CONTEXT SOCIAL

De la investigació realitzada es desprèn que hi ha tres aspectes transversals que afecten les persones quan volen exercir el seu dret a ser empadronades:



En les polítiques de les administracions locals i supramunicipals en relació al padró i l'acollida de persones nouvingudes.

4.1 RELACIÓ EXCLUSIÓ RESIDENCIAL-PADRÓ

La pandèmia de la COVID va posar en evidència la situació de vulnerabilitat que patien moltíssimes persones que no estaven empadronades i, per tant, no podien accedir a l'atenció sanitària regular o a les ajudes d'emergència activades amb la pandèmia i amb la crisi econòmica i social derivada. A més, ha quedat palès que el procés de digitalització de l'administració pública, que s'ha accelerat arran de la pandèmia, ha complicat encara més l'accés als tràmits d'una part molt important de la població, incloent-hi l'accés a un dret bàsic i de primer ordre com és el padró.

Ara bé, el principal problema en l'accés a l'empadronament és la greu situació d'exclusió residencial que té Catalunya, no només perquè subsisteixen els problemes causats per la crisi immobiliària del 2008, sinó pel continu augment del preu de l'habitatge, la manca d'habitatge social i les conseqüències de la crisi econòmica provocada per la Covid.

El terme exclusió residencial 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 o sense habitatge o bé amb habitatge, 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).

Aquesta tipologia del sensellarisme és la que utilitza l'Estratègia Integral per a l'Abordatge del Sensellarisme a Catalunya de l'any 2016[4] i que pretén adaptar a les orientacions europees que estableixen l'ús de la metodologia "primer l'habitatge" (housing first) en l'abordatge del sensellarisme. És a dir es considera que el fet de tenir un habitatge és l'element principal per l'abordatge social a les persones que pateixen exclusió social.

Principals afectades: les rellogades sense autorització per empadronar-se

[4] Acord GOV/161/2016, de 20 de desembre, pel qual s'aprova l'elaboració de l'Estratègia Integral per a l'Abordatge del Sensellarisme a Catalunya.

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

Aquesta estratègia sorgeix d'una resolució del Parlament de Catalunya de l'any 2016[5], 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 per la Federació Europea d'Organitzacions Nacionals que Treballen amb Persones Sense Llar (FEANTSA)".

Així doncs, ja des del 2015 Catalunya considera persones sense llar, no només les que no disposen d'un sostre o habitatge, sinó també aquelles que disposen d'un habitatge insegur o inadequat. Això mateix disposa la llei pel dret a l'habitatge de l'any 2007 al considerar que sense llar és "la persona o la unitat de convivència amb mancança 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". El nombre de persones que es troben en aquesta situació segons l'informe INSOCAT núm. 14[6] sobre Habitatge i exclusió residencial a Catalunya, és de 915.000 persones que viuen en un habitatge insegur i 1,3 milions en habitatge inadequat. A més, assenyala que un 97% de les persones ateses per les entitats socials estan afectades per problemàtiques relacionades amb l'habitatge.

Qualitativament, l'informe indica 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". I en relació als perfils de les persones que més sovint han estat acompanyades i per a les quals s'han agreujat les problemàtiques d'habitatge, destaquen "les famílies amb infants i adolescents, les llars monoparentals encapçalades per dones i les persones joves soles, juntament amb les persones migrants en situació administrativa irregular".

També l'informe FOESSA del 2021, disposa que el 35,3% de la població de Catalunya afectada per 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 la habitatge (que s'amplia del 22,2%l'any 2018 al 35,3% en el 2021)". A aquestes dades hem de sumar els 3.349 llençaments arrendaticis i hipotecaris que hi van haver a l'Àrea Metropolitana de Barcelona l'any 2021[7].

[5] 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.
[6] Realitzat per l'Observatori de la Realitat Social de Càritas Diocesana de Barcelona i publicat per ECAS l'abril del 2022.
[7] Segons l'Anuari Metropolità de Barcelona 2021 elaborat per l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB).

Finalment segons les Estadístiques Metropolitanes sobre Condicions de Vida (EMCV), recollides en l'Anuari 2018-2019 un de cada deu residents a l'Àrea Metropolitana de Barcelona vivia en condicions de sobreocupació al seu habitatge, aproximadament 310.000 persones. La sobreocupació, apunta l'IERMB, "afecta en major mesura uns perfils socials molt concrets: població jove i els infants menors de 16 anys, població estrangera i llars amb baixos ingressos, així com població arrendatària. D'entre aquests perfils destaca sobretot el de la població estrangera, ja que un 24,1% d'aquestes persones viuen en habitatges sobreocupats."

Tots aquests perfils són, a més, els que sistemàticament es troben més afectats per situacions d'exclusió residencial relacionades amb l'accessibilitat o el manteniment de l'habitatge, així com amb altres problemes d'habitabilitat, assenyalen els autors de l'Anuari. L'estudi conclou dient que "La precarietat econòmica que marca les condicions de vida d'aquests col·lectius socials explica en bona part aquesta tendència i posa de manifest com els dèficits del sistema residencial metropolità tenen una afectació desigual entre la població".

En el marc de totes aquestes dades que posen de manifest la greu situació residencial en la que es troba Catalunya trobem les persones que tenen greus problemes per empadronar-se, donat que les dificultats més importants que actualment existeixen per l'exercici del dret a l'empadronament es donen en els casos de les persones que no tenen contracte de lloguer, les rellogades sense autorització per empadronar-se, les que viuen en habitatges sobreocupats o en situació d'infrahabitatge.

S'ha de posar de manifest que tot i la constància de la realitat actual, l'única mesura integral que actualment s'està portant a terme per pal·liar aquesta situació és la tramitació d'una Proposició de llei per fer front i eradicar el sensellarisme (l'admissió a tràmit de la qual ha estat aprovada per PSC, ERC, Comuns, Junts, Ciutadans i PP, tots els grups parlamentaris excepte Vox) que malauradament només fa referència a les categories ETHOS de sense sostre o sense habitatge i, per tant, deixa fora a la resta de categories que precisament són les que afecten un nombre més elevat de persones, si bé no són tan visibles, i les que més problemes presenten a l'hora d'empadronar-se.

4.1 RELACIÓ PERSONES MIGRADES-PADRÓ

És ja evident que la llei d'estrangeria col·loca a la major part de la població desplaçada en una situació de contínua excepcionalitat jurídica i d'exclusió pel simple fet de ser una persona migrada. La inexistència de vies legals i segures per arribar a Europa, i les taxes enormes de denegacions de sol·licitud de protecció internacional, així com la inexistència de cites pel tràmit, estan abocant a moltes persones a una situació d'irregularitat administrativa que òbviament té com a una de les seves conseqüències més greus, l'exclusió residencial. Sense la condició de legalitat administrativa és pràcticament impossible que es pugui accedir a un contracte de lloguer i encara menys a una hipoteca i, per tant, les persones es vegin abocades, en el millor dels casos, a una situació d'habitatge insegur o inadequat. Si a aquest fet li sumem que en molts municipis no hi ha una veritable política d'acollida, el resultat és que moltes de les persones més afectades per la crisi de l'habitatge són d'origen migrat.

Això mateix ho apunta l'Anuari Metropolità: "la manca de documentació i l'exclusió social derivades de la llei d'estrangeria i la falta de respostes per garantir una acollida digna les aboca més sovint a aquesta situació". Prova del fet que un dels col.lectius que més pateix els obstacles per empadronar-se és la població migrada, és que ja l'any 2008 el Síndic de Greuges de Catalunya publicava una monografia exclusiva sobre les migracions i el padró, on ja apuntava la situació de l'habitatge com una de les barreres per empadronar-se, tot i que la instrucció i la llei ho permetessin. L'informe denunciava que els municipis estaven utilitzant el padró per "corregir" les situacions de sobreocupació i infrahabitatge, ja fos, limitant el nombre de persones per habitatge, denegant per sobreocupació, exigint cèdula d'habitabilitat, establint límits als padrons en cadena, utilitzant la inspecció o donant de baixa d'ofici als empadronats en els casos de sobreocupació.

Actualment, tot i que malauradament no es tenen dades sobre si aquests fets estan succeint, es té constància que les persones que es troben en infrahabitatges o en pisos sobreocupats tenen por de les represàlies (en format d'inspecció administrativa) que poden patir si sol·liciten el padró.

5. SITUACIÓ GENERAL DEL PADRÓ A 4 MUNICIPIS

Per dur a terme aquest informe hem estudiat la situació de l'empadronament de quatre municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona: Badalona, Cornellà de Llobregat, Hospitalet de Llobregat i Santa Coloma de Gramenet.

En primer lloc, cal apuntar que tal i com disposa l'Anuari Metropolità de Barcelona, no es disposen de dades exhaustives de la situació del padró més enllà del nombre de persones empadronades al municipi: no hi ha dades públiques ni publicades sobre el nombre de persones empadronades en les diferents modalitats de padró, ni nombre de sol·licituds i denegacions, o dels terminis de resolució dels tràmits, fet que dificulta molt conèixer la situació real del padró en els diferents municipis i que fa que un projecte d'investigació com aquest sigui molt necessari.

En segon lloc, cal posar de manifest que en els darrers anys tant els municipis estudiats, com els ens supramunicipals de l'AMB, com la Generalitat de Catalunya, han mostrat un interès creixent per millorar la gestió del padró.

Donat que en la memòria d'aquesta investigació consta la informació detallada de la situació de cada municipi, en aquest apartat es farà referència únicament a les bones pràctiques i principals obstacles que s'han trobat en els 4 municipis.

Bones pràctiques

- Consta a les pàgines web la possibilitat d'empadronar-se pels casos en què no es té títol d'ocupació.
- En general, es deixa que la persona sol·liciti l'empadronament quan no es disposa de títol d'habitatge.
- En general, s'empadrona a les persones sense sostre.
- S'intenta que la comprovació del domicili de la residència sigui el menys invasiva possible.
- Es detecta un alt grau d'autoorganització i implicació de la societat civil i organitzacions socials per intentar donar resposta a les dificultats per accedir al padró.

Principals obstacles

- Les persones rellogades no autoritzades pels titulars de l'habitatge són empadronades al mateix domicili en el qual manifesten que no poden/volen ser empadronades per risc de ser desallotjades de manera informal.
- Les persones en situació d'ocupació, infrahabitatge o sobreocupació temen sol·licitar el padró per por a l'obertura d'inspeccions per part dels municipis.

- Les persones en situació de major vulnerabilitat (mares monomarentals o famílies amb criatures que viuen en habitacions) tenen reticències a l'hora d'empadronar-se, per haver de passar per serveis socials per a realitzar l'Informe de coneixement de residència i per por a tenir problemes amb la tutela dels menors.
- La verificació de la residència efectiva de les persones a la ciutat es centra principalment en la visita al domicili i no en la residència en el municipi.
- Col·lapse de serveis socials.
- Dificultat o impossibilitat d'accedir a serveis socials si no s'està empadronat/da, motiu pel qual hi ha un volum molt gran de denegacions de sol·licituds de padró pel fet de no "ser conegut/da a serveis socials".
- Requeriments injustificats de documentació o requisits que fan que l'expedient s'acabi arxivant per no aportació de la documentació requerida.
- Manca de compliment del silenci positiu passats els tres mesos des de la sol·licitud.

L'efecte dissuasiu/expulsió padronal

Tenint en compte la magnitud de les dades mencionades en relació a l'exclusió residencial de les persones que es troben en habitatges insegurs i inadequats, els dos primers obstacles apuntats són els que a més persones afecten i en els que aquest estudi ha posat més èmfasi en intentar resoldre o proposar solucions.

El criteri que tots els ajuntaments estudiats mantenen d'empadronar a les persones rellogades sense autorització per empadronar-se del titular de la habitatge en el mateix domicili en el que viuen, tot i que aquestes manifestin que no volen ser empadronades en aquest domicili per tenir por a ser expulsades, és un factor evident que provoca que molta gent busqui altres maneres d'estar empadronat sense perdre l'habitatge en el que viu. El mateix passa amb la falta de confiança en el consistori en que no es prendran represàlies administratives per manifestar a l'Ajuntament que s'està vivint en domicilis ocupats, en sobreocupació o en infrahabitatge.

Aquests grans obstacles comporten un clar efecte dissuasiu a l'hora de sol.licitar l'empadronament. Efecte que comporta que en molts casos les persones o bé hagin de "pagar" per ser empadronades en un lloc on no viuen o decideixin marxar a altres municipis on tenen xarxa familiar o amistats o bé anar a Barcelona on la via per empadronar-se és més senzilla.

Això últim ha estat confirmat per la Sindicatura de Greuges de Barcelona en el balanç de la seva activitat durant l'any 2022, admetent que 'Barcelona és una de les ciutats que més

fa per empadronar les persones sense un domicili fix" i que "molts municipis metropolitans no garanteixen aquest dret i moltes persones venen a Barcelona, que sí que ho fa". Per això, des de la Sindicatura reiteren que "cal un compromís a escala metropolitana i una major solidaritat interurbana".

A més, hi ha altres dos elements que faciliten l'expulsió padronal de les persones en situació d'exclusió residencial. Un és pel fet que aquests municipis, i molts d'altres de l'AMB, tenen un conveni amb el CUESB (Centre d'Urgències i Emergències Socials de Barcelona) per tal d'atendre a les persones que es troben en situació d'urgència social. Aquest fet que, d'una banda, mostra la possibilitat d'un acord supramunicipal per atendre situacions d'urgència de l'Àrea Metropolitana, alhora comporta un desplaçament a la ciutat de Barcelona, que si bé té un límit temporal, de les entrevistes realitzades, no queda clar quin és el protocol d'atenció i seguiment posterior, un cop atesa la urgència, i per tant si la persona torna al municipi derivant o es queda a Barcelona.

El segon element és que els municipis estudiats, idènticament al que fa Barcelona, en no tenir un parc d'habitatge públic per les emergències socials, tenen contractes amb operadors turístics que són els encarregats de buscar hospedatge provisional (pensions, hotels, apartaments turístics), que es troben principalment a la ciutat de Barcelona. Aquesta pràctica, tenint en compte les dificultats de padró en els municipis estudiats, comporta un risc molt gran de desplaçament a la ciutat de Barcelona, un cop els municipis deixen de fer front al pagament de l'hospedatge provisional.

6. PROPOSTA DE PROTOCOL D'EMPADRONAMENT

De tota la informació analitzada en el transcurs de l'execució del projecte i com a resposta a la demanda manifestada per part de les entitats,

hem realitzat una proposta de protocol que serveixi per a qualsevol municipi de Catalunya,

tant pels col·lectius/entitats i Sindicatures locals com pels representants polítics locals i tècnics dels Ajuntaments per anar incorporant mesures que facin més inclusiva la seva gestió del padró. Aquesta proposta pretén remoure els obstacles que l'administració local posa a l'empadronament efectiu de les persones que habiten els municipis, tal com instava la Resolució 17/XI del Parlament de Catalunya, sobre la situació d'emergència so-

cial, la reactivació econòmica, la gestió pública i la necessitat d'una resposta institucional, de 10 de març de 2016 en el seu punt 74[8] .

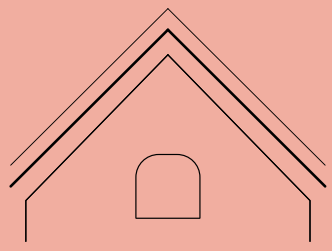
No és suficient que els Ajuntaments reconeguin la possibilitat d'accedir al padró sense títol d'ocupació o en els casos d'habitatge inadequat, sinó que aquest dret s'ha de poder materialitzar. Això és el que pretén el protocol que es proposa i que dona resposta a tres supòsits:

- El primer, l'empadronament amb domicili i títol d'habitatge, inclou les persones que disposen d'un títol que l'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 provi que viu al domicili en el cas, per exemple, de persones que no tenen contracte de lloguer, però que disposen de factures de subministraments al seu nom. En aquest supòsit també hi hauria 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 jurídicoprivades.
- 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 anteriorment 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.
- Finalment, en el tercer supòsit hi hauria les persones sense llar que o viuen al carrer o en un alberg de forma temporal.

Una de les conclusions més evidents que que s'extreuen de la investigació és que moltes persones que viuen en habitatges insegurs i inadequats NO sol·liciten l'empadronament als municipis on la consigna és "empadronar en el domicili en el que manifesten viure". La principal novetat que el protocol incorpora és considerar a les persones que viuen en habitatges insegurs o inadequats com a persones sense sostre i per tant possibilitar el seu empadronament en domicili fictici/social que correspondrà en alguna dependència de l'Ajuntament"..

[8] "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."

PROPOSTA DE PROTOCOL D'EMPADRONAMENT



S'estableixen 3 tipus de procediments:

1 Persones que disposen de DOMICILI AMB TÍTOL D'HABITATGE

Amb títol d'acreditació de l'habitatge (contracte de lloguer, títol de propietat, cessió d'ús, etc.) o autorització. També es poden acceptar altres documents si no es tenen els citats anteriorment (rebuts de llum, aigua, factura telefònica, etc.).
No es poden demanar de forma acumulativa, sinó que amb un dels documents esmentats n'hi ha prou.

2 Persones que disposen de DOMICILI SENSE TÍTOL D'HABITATGE
(rellogats sense autorització, ocupació, infrahabitatge...)

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, carnet de la biblioteca, citacions judicials o 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 de certificat de coneixement de residència.

- Si no és conegut/da per serveis socials, l'Ajuntament tramitarà **l'informe de coneixement de residència** (ICR). Per tal de no saturar els serveis socials, es recomana que aquest informe no l'hagin d'elaborar des d'aquest servei, sinó que el pugui fer qualsevol altre agent públic (entitats del tercer sector amb conveni, PAE...). En cas de comprovació del domicili, a efectes d'acreditar la residència al municipi, aquesta no l'hauria de fer un agent dels cossos de seguretat, sinó més aviat agents cívics, mediadors/es, educadors/es. 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 alternativa del municipi.

Quan es proposi una adreça a efectes de notificació, s'acceptaran adreces de correu electrònic o un altre domicili, en virtut de l'art. 41.3 de la Llei 39/2015 LPA.

3 Persones que NO disposen de DOMICILI/sense sostre

La comprovació de residència del municipi es farà:

- Persones detectades per serveis socials: certificat de coneixement de Serveis Socials.
- Persones que fan la sol.licitud a l'OAC: se'ls tramitarà l'ICR, sigui a través dels serveis socials o d'altres agents públics com s'esmenta al punt 2b.

RECOMANACIONS GENERALS

- Els 3 mesos per resoldre l'expedient d'empadronament començaran a comptar a partir de la sol·licitud. Per tant, la gestió de l'ICR entra dins d'aquest termini.

- Es recomana als ajuntaments que elaborin i posin a disposició dels ciutadans i ciutadanes un imprès específic per a cada supòsit amb la informació necessària per accedir al tràmit d'empadronament.

Per pal·liar aquesta gran problemàtica amb les persones rellogades, 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, es 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 2015[9].

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).

Aquesta metodologia 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 viu quan no s'està autoritzat 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. A més, aquesta proposta és la que també es proposa des de:

- ECAS: Informe sobre l'exclusió residencial citat anteriorment quan com a recomanació disposa: "Aplicació sense restriccions de l'empadronament: insistim en l'aplicació sense restriccions del dret al padró també en les situacions d'emergència i/o sensellarisme. Que es faciliti l'empadronament sense domicili fix per a totes les persones en situació d'exclusió residencial, incloses les que viuen de relloguer."
- Càritas Diocesana de Girona proposa que en casos d'infrahabitatge, persones sense llar o sobreocupació, s'ha d'utilitzar la figura de l'empadronament social, igual que s'ha d'utilitzar "en tots aquells casos que no siguin tan clars, com els de les persones que malgrat rellogar una habitació no tenen el consentiment del llogater o del propietari, la interpretació ha de ser sempre favorable a l'empadronament i s'ha d'utilitzar igualment la figura del padró social".

[9] "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"

- En la monografia del Fòrum de Síndics "El dret a ser empadronat i la bona administració", ja mencionada, en casos de compartició de domicili (sigui amb contracte o de manera informal), on "el titular de l'habitatge no té cap interès en fer cap declaració" i, per tant, la persona interessada en empadronar-se no podria aportar la corresponent autorització, assenyala que "caldria tractar el supòsit com un cas de persona sense llar, perquè malgrat que disposa d'un sostre no té seguretat jurídica en la tinença, en mancar-li contracte o un altre tipus de document."

- La resolució de l'INE de l'any 1997, tenia un últim paràgraf que va desaparèixer en les posteriors instruccions, segurament perquè el legislador va pensar que era un simple exemple, però en realitat ja possibilitava l'opció d'empadronar en domicili fictici o bé en l'adreça que, per exemple, es donava a efectes de notificacions . Aquest exemple deia: "Com a exemple orientatiu, es pot imaginar el supòsit d'una notificació enviada per l'Oficina del Cens Electoral. La circumstància que una persona no tingui sostre no ha de privar-li del seu dret de sufragi, per a això és requisit imprescindible que estigui inscrita en el Padró municipal. Si els Serveis Socials del municipi consideren raonable poder fer-li arribar la targeta electoral, s'ha d'inscriure en el Padró a aquest veí bé en la direcció on s'espera que ell rebi directament la notificació, o bé en la direcció on els Serveis Socials la rebin per a intentar transmetre-la-hi a l'empadronat. I, naturalment, quantes referències es fan als Serveis Socials són directament aplicables a qualsevol altre servei municipal que pogués complir aquesta mateixa comesa."

Elements a tenir en compte en el procediment d'empadronament

1. En relació a la comprovació de la residència en el municipi (i no en el domicili) s'han de tenir en compte els següents criteris:

a. L'Ajuntament pot decidir si comprova o no la veracitat de la informació que es facilita en el moment de la sol·licitud de l'empadronament (art.59.2 Reglament Demarcació Territorial). Si la persona interessada presenta documentació on consta l'adreça del domicili on manifesta que viu, o bé altra documentació que demostra que viu al municipi, ja hauria de ser suficient per acreditar la residència en el municipi.

b. En cas que considerés que la documentació aportada no és suficient, la comprovació de la residència es podria fer per qualsevol d'aquests canals:

- Enviar una carta certificada a l'adreça proporcionada a efectes de notificacions (en virtut de l'article 41.3 LPAC).

- Que una persona de l'Ajuntament, a poder ser no la policia local, concertés una cita per a la comprovació.

- Tramitar certificat de coneixement si la persona és usuària de Serevis Socials o de qualsevol entitat del municipi. Es considera que el fet que la instrucció de l'INE faci referència explícita a Serveis Socials en els casos situacions extremes és en referència a les persones sense sostre, en les quals efectivament la presència i necessitat de serveis socials és evident. En les altres tres categories de situació d'exclusió residencial no per se es necessita l'acompanyament de serveis socials, i menys en el moment de l'empadronament.

S'ha de tenir en compte que quan la instrucció disposa que "l'Ajuntament ha d'empadronar on efectivament viu el ciutadà", ho fa sempre que sigui en benefici d'aquest, però mai la decisió d'empadronar en el domicili real pot perjudicar a la persona interessada, com seria la dels casos que ens ocupen, on de ser-hi efectivament empadronada, podria ser directament expulsada del domicili.

2. Possibilitat de tramitar alta per omissió i baixa per padró indegut.
Donat que l'Ajuntament té la possibilitat de fer servir les figures d´alta d´ofici o alta per omissió, per plasmar la realitat del seu municipi, també podria instar la baixa per padró indegut si finalment considerés que no s'ha acreditat la residència en el municipi (article 72 en relació al 54 del Reglament de Població), i en el termini màxim de sis mesos (art. 21.2 de la Llei 39/2015), la persona hauria d'estar desempadronada.

3. El padró no és un instrument de control
El padró no és un instrument per combatre les situacions de sobreocupació o d'infrahabitatge, donat que ja existeixen mecanismes específics en la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge, i la normativa que la desplega, que determinen les actuacions que poden dur a terme les administracions competents en aquests casos, en ús de les seves potestats inspectores i sancionadores.

7. CONCLUSIONS GENERALS

1

Existeix una greu manca d'informació pública

Sobre el nombre de persones empadronades que es troben en situació d'exclusió residencial, és a dir, sense sostre/sense habitatge i amb habitatge insegur o inadequat i dels diferents protocols d'accés al padró.

2

S'està actuant en contra el principi *pro homine*

Empadronar en l'adreça on es resideix, quan fer-ho posa en perill la integritat de la persona que pretén empadronar-se, és actuar contra el principi pro homine i el de la bona administració i provoca l'efecte expulsió.

3

Falta de mesures sobre els efectes del padró

Falta d'informació i de mesures sobre els efectes de l'empadronament en relació a la percepció de les ajudes/prestacions d'altres nuclis familiars que viuen al domicili, sent aquest el principal motiu pel qual els titulars dels habitatges no volen empadronar a altres persones al seu domicili.

4

No veiem pràctiques d'empadronament actiu

No consten pràctiques d'empadronament actiu per part dels ajuntaments, si no és en situacions que causen alarma social.

5

Existeix racisme institucional i aporofòbia

Es percep una sensació de racisme institucional i aporofòbia a l'hora d'argumentar un "efecte crida" davant la possibilitat de garantir l'accés al padró.

6

Trobem confusions interpretatives

Existència de confusions interpretatives de la normativa entre residència al municipi i residència al domicili "on viuen".

7

Falta de cites prèvies

Dificultat d'accés a cites prèvies tant per accedir a serveis socials com al padró.

8 Desestimacions improcedents del padró

Dificultat d'accés a serveis socials quan la persona no està empadronada, i per tant desestimacions improcedents d'empadronament per "no ser conegut per serveis socials".

9 Desconeixement d'entitats i alguns procediments

Desconeixement de les entitats i col·lectius que acompanyen en l'accés al padró així com manca d'informació de moltes entitats de les actuacions a realitzar, per exemple, fer valdre el silenci administratiu positiu passats tres mesos de la sol·licitud; possibilitat de fer sol·licitud per registre en cas de negativa de presentar la sol·licitud de forma personal o la possibilitat de fer queixa a les Sindicatures Locals i al Síndic de Greuges de Catalunya.

10 Dificultat de seguiment per part d'entitats

Dificultat de seguiment per part de les entitats i col·lectius de persones que acompanyen quan els ciutadans troben altres solucions padronals en altres municipis, ja sigui perquè han estat enviats a altres municipis per ser atesos en serveis d'emergència social o residencial o perquè han trobat alguna altra solució a casa d'amics o pagant.

11 Necessitat d'acompanyar no només d'informar

Les entitats més grans sovint informen i assessoren, mentre que els col·lectius locals i associacions comunitàries són les que en més ocasions fan un acompanyament més directe en tot el procés de sol·licitud i accés al padró tot i disposar de menys recursos.

12 Vulneració d'altres drets per falta del padró

Dificultats d'accés a drets bàsics, fins i tot en infància, per manca de padró i accés als mateixos de forma excepcional sense garantir el padró.

13 Desplaçament de població a Barcelona

L'acord d'alguns municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona que no disposen de recursos d'emergència social o residencials amb l'Ajuntament de Barcelona (CUESB) o amb agències turístiques que faciliten accés a pensions o hotels de forma temporal, provoca un desplaçament de població en situació de vulnerabilitat i dificulta el seguiment d'aquestes i dels seus tràmits de padró.

7. RECOMENACIONS FINALS

- Complir amb la normativa vigent que obliga als Ajuntaments a empadronar a les persones que viuen en els seus municipis.

- Prioritzar l'empadronament en domicili fictici/social en els casos de persones en situació d'exclusió residencial, per tal d'evitar l'efecte expulsió que produeix la decisió de no empadronar a les persones que efectivament resideixen en el municipi o d'empadronar-les en domicilis on el fet de realitzar el padró pot suposar la pèrdua de l'habitatge.

- Major coordinació del servei del padró amb altres serveis municipals, especialment amb els serveis socials i els d'inspecció municipal així com amb les entitats/col·lectius del municipi.

- Necessitat d'unificar els criteris emprats pels ajuntaments en la gestió de l'empadronament, per garantir el principi constitucional de seguretat jurídica que permeti a les persones que resideixen en un municipi conèixer les expectatives de dret que tenen en les seves relacions amb el padró municipal, evitant situacions de desigualtat en funció del municipi de residència.

- S'ha de garantir el coneixement per part de la ciutadania dels requisits per a poder-se empadronar, realitzant polítiques d'empadronament actiu (facilitar la informació a la web; tríptic; reunions amb les entitats, etc.).

- Recordar que els serveis socials tenen l'obligació de garantir les primeres atencions a totes les persones que viuen a la ciutat, independentment de la seva situació administrativa de residència (permís de residència, passaport, visat, absència de documentació, etc.) i de la seva situació padronal. És més, els serveis socials haurien d'informar a totes les persones que no estan empadronades i tenen dificultats per a poder fer-ho de l'obligatorietat d'empadronar-se i, entre d'altres, de la possibilitat de fer-ho amb el tràmit que l'Ajuntament té previst per a tal fi.

- Calen més mesures de control dels Ajuntaments per tal que compleixin amb la seva obligació. La resta d'administracions poden realitzar aquest control a través dels criteris en l'atorgament d'ajudes i subvencions o mesures de control i de transparència. En aquest sentit, es recomana que es comenci a fer ús de la Llei d'igualtat de tracte i no discriminació (19/2020 de 30 de desembre) que permet sancionar d'ofici a les administracions públiques que estiguin discriminant, directa o indirectament, a algunes persones o col·lectius, tal com estableix l'article 1.3.h en 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. AGRAÏMENTS

·ANC Badalona
·AVV del Raval de Santa Coloma
·Badalona Acull
·Casal dels Infants de Santa Coloma
·CITE
·Comunistes de Cornellà
·Cornellà sense fronteres
·Cultura Tretze
·Fundació La Vinya
·Fundació Arrels
·Fundació Akwaba
·Fundació Guné
·Integramenet
·Mujeres Pa'lante
·LaFede.cat
·PAC Badalona
·PAH Santa Coloma
·Plataforma Antidesnonaments de Sant Roc / Som Sant Roc
·Fundació Ateneu Sant Roc
·Justícia i Pau
·Unió de Segones Oportunitats
·Eix de Migracions de l'Hospitalet
·Albert Sales del l'Institut d'Estudis Regionals Metropolitans de Barcelona
·Síndics/síndiques i defensors/defensores i adjunts de Badalona, Santa Coloma, Hospitalet i Cornellà
·Fòrum de Síndics i síndiques, defensors i defensores locals de Catalunya
·Representants dels municipis entrevistats de Badalona, Santa Coloma i Hospitalet.
·Ajuntament de Barcelona i Generalitat de Catalunya per la seva participació en la presentació del projecte i pel seu suport que ha permès fer possible aquest informe.
·A totes les persones que formen part de la Coordinadora Obrim Fronteres i la Fundació Ficat

Impulsat per:

FICAT

@fundacioficat

@fundacioficat

coordinadora obrim fronteres

@coordinadoraOF

@coordinadoraof

Amb el suport de:

Ajuntament de Barcelona

Generalitat de Catalunya