



# Parte general

## 2.1.4.2.3.1. Personas migrantes

La regularización administrativa de las personas migrantes que han elegido nuestra región como destino, en tanto que pieza clave para que se incorporen a la misma como titulares de plenos derechos, ha seguido siendo objeto de atención de esta Defensoría.

Si bien las competencias sobre los flujos migratorios corresponde al Estado en cumplimiento del 149.1.2º de la Constitución Española, en determinados procedimientos relacionados con el "iter migratorio" concurren competencias tanto de la Administración Autonómica como de la Local (Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales).

Por lo que respecta a las Entidades Locales, son responsables de dos de las competencias con más incidencia en los procesos de integración de estas personas, como son el [empadronamiento y la acreditación de la integración del arraigo](#) para la integración social. Intervenciones de la Administración que permiten acceder a derechos laborales o a un recurso residencial adecuado a las necesidades de cada persona.

Derechos que son aún más difíciles de alcanzar en el caso de las [mujeres migrantes](#) en la que interseccionan distintos factores de discriminación que las sitúa en contextos de especial vulnerabilidad, por los que requieren una atención integral para que puedan superar los obstáculos con los que se encuentran en su proyecto migratorio. Y es que esta discriminación, que por razones de género, ya podían padecer en sus países de origen se perpetúa tanto en su tránsito, en el que muchas son víctimas de redes y mafias, como en su destino en el que ven como su condición de migrante se convierte en una barrera para acceder a cuestiones tan esenciales para una real inclusión como son empleos y viviendas de calidad.

También sigue siendo objeto de preocupación las actuaciones encaminadas a [eliminar los asentamientos chabolistas](#) de la provincia de Huelva y Almería mediante alternativas personales. Situaciones en las que se encuentran mujeres migrantes, que por su condición de género tienen más riesgo que los hombres y que por lo tanto requiere una mirada especial.

Siendo por tanto la **inclusión social de la población migrante** clave en el abordaje de los flujos migratorios en acuerdos de ámbito internacional como el [Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular](#), [La Agenda 2030](#) y más recientemente en el [Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo](#), donde se ha apostado por una coordinación global que requiere la implicación de todas las Administraciones que atiendan a las personas que deciden migrar desde una perspectiva holística.

En esta línea de intervención, la [Estrategia Andaluza para la Inmigración: 2021-2025](#): inclusión y convivencia, orientada a la inclusión social e integración de la población inmigrante, establece que **la integración es un proceso multidimensional**, identificando cuatro áreas claves: empleo, educación, inclusión social y participación activa en la sociedad, ámbitos que coinciden con los recogidos en la [Instrucción DGI/SGRJ/3/2011](#) y que **adquieren una especial relevancia en el sentido favorable o desfavorable del informe en base a la ponderación de los aspectos señalados en el art. 124.2.c) del Reglamento de la Ley Orgánica**.

### 2.1.4.2.3.1.1. El empadronamiento, una obligación que abre la puerta a derechos

En la Defensoría se trabaja desde distintas perspectivas con las administraciones locales para hacer efectivo el empadronamiento de quienes residiendo en un municipio tienen dificultades para acreditar el título que legitime la ocupación del inmueble.



El Padrón municipal como registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio constituye una prueba del domicilio habitual de sus residentes y por lo tanto se convierte en un requisito imprescindible para el acceso a los servicios públicos de muchas familias.

Las dificultades para tramitar el alta en el padrón municipal pueden afectar especialmente a las personas migrantes, sobre todo al inicio de su estancia en un municipio. Las distintas formas de solucionar el lugar donde pernoctar o donde residir les llevan a tener que compartir viviendas en las que no se les facilita ningún soporte documental que sea admitido por las Corporaciones para causar alta.

La mayoría de ellas requieren como único título legítimo de ocupación de los inmuebles los contratos de alquiler o escrituras de propiedad que, por las razones indicadas, no pueden ser aportados.

Aún más difícil es el caso de quienes residen en los asentamientos chabolistas o quienes están en situación de calle, cuestiones que nos han llegado a lo largo de este año 2023.

Reseñamos, a modo de ejemplo, las distintas casuísticas que nos han puesto en conocimiento los Ayuntamientos de la provincia de Almería con más población migrante, en el contexto de [la actuación de oficio 22/4942](#). Municipios como Nijar, Roquetas, El Ejido o la propia ciudad de Almería, nos informaron cómo proceden al empadronamiento de estas personas, además de trasladarnos algunas cuestiones que les preocupa y que consideramos de interés para este informe.

Ya en el informe enviado por el Ayuntamiento de Nijar, objeto de análisis el pasado año, nos ponían de manifiesto que *“salvo que el Ayuntamiento disponga de pruebas fehacientes de que la residencia efectiva no se está dando, procederá a empadronar a quienes lo soliciten y acrediten que residen en el municipio, sin que sean motivo para su “no inscripción” el no aportar título de propiedad de la vivienda, o contrato de alquiler o la deficiencia de la infraestructuras”*.

Ante el número de personas migrantes que residen tanto en viviendas del municipio como en asentamientos chabolistas, se nos trasladó que para comprobar la veracidad de la residencia, así como de expedientes duplicados, es necesario poner a disposición más recursos humanos.

Unos trámites que, a juicio de esta Defensoría, pudieran ser apoyados por Entidades del Tercer Sector, a los efectos de informar a la población sobre la documentación que han de aportar a los expedientes de empadronamiento, además de los títulos referidos a los domicilios donde residen y el lugar en el que solicitan el empadronamiento.

Por lo que respecta a **Roquetas de Mar**, *“en caso de no aportar dichos documentos o haya duda de la veracidad de los datos, se solicita Informe de la Policía Local o Trabajador Social para comprobar que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo, inscribirlo en el Padrón”*. Una colaboración con otros recursos del ayuntamiento como son los Servicios Sociales Comunitarios, o la Oficina Municipal de Integración que facilita y agiliza la inscripción padronal en su caso.

En Adra, también nos trasladan que *“el Ayuntamiento acepta otros documentos como suministros de luz, agua, etc”* y una vez hechas las comprobaciones oportunas, se envía a la Policía Local para que elabore Informe sobre si efectivamente el vecino que solicita el empadronamiento reside en el domicilio.

Por su parte en la ciudad de **Almería** nos aportaron algunas peculiaridades ligadas a la distinta casuística de la población migrante. Así se refiere a los expedientes de baja en la hoja padronal cuando *“se manifieste que que no residen en su vivienda ninguno de los habitantes empadronados, ...”* debiendo solicitar *“previamente a su alta en el Padrón a través del Registro General, la baja por inscripción indebida de los empadronados que no residen en la misma”*.

También hace referencia a las inscripciones *“en un establecimiento “colectivo” (albergues, residencias, residencias de ancianos, etc)”, siendo necesario la “autorización expresa por parte de la Dirección de dicho establecimiento”*.

Se alerta en el informe sobre determinadas situaciones que ponen en riesgo a las personas que estando en una situación de vulnerabilidad creen asegurar estos trámites acudiendo a las mafias que les facilitan - pisos francos- en los que poder empadronarse, no siendo éstos los lugares de residencia en los que realmente residen. Una cuestión que ha sido objeto de intervención policial, tal y como se recogió [en la prensa](#).



Nos trasladan que “en estos y otros casos, el gestor municipal, debe actuar con la suficiente cautela, para evitar un perjuicio mayor a las personas en situación de exclusión social, o especialmente vulnerables, siendo la protección de estas personas, la máxima prioridad en la actuación administrativa del funcionario municipal en su trabajo diario”.

## 2.1.4.2.3.1.2. Residencia por circunstancias excepcionales: El arraigo social

El artículo 31.3 de la LO 4/2000 prevé que “La Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la Justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente. En estos supuestos no será exigible el visado”.

Por su parte el artículo 68.3 de la LO 4/2000 expone que “con carácter previo a la concesión de autorizaciones por arraigo, las Comunidades Autónomas o, en su caso, los Ayuntamientos, emitirán un informe sobre la integración social del extranjero cuyo domicilio habitual se encuentre en su territorio. Reglamentariamente se determinarán los contenidos de dicho informe. En todo caso, el informe tendrá en cuenta el periodo de permanencia, la posibilidad de contar con vivienda y medios de vida, los vínculos con familiares residentes en España, y los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción socio laborales y culturales”.

Unos requisitos que se pueden concretar en 3 años de permanencia continuada en España, disponer de medios económicos, carecer de antecedentes penales en España y en el país de origen y en el Informe de arraigo social.

Los **informes de inserción social**, competencia de las Entidades Locales ha sido objeto de análisis por parte de esta Institución tanto a través de las quejas recibidas como en las distintas reuniones mantenidas con entidades del tercer sector.

Como consecuencia de ello y constatada la relevancia de este informe en la tramitación de los expedientes de arraigo social y los perjuicios que ocasiona a sus solicitantes en su proceso de regularización administrativa los retrasos en su entrega o la exigencia de requisitos no contemplados en la legislación tramitamos actuaciones de oficio solicitando la colaboración de los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y de las Diputaciones para que nos informaran al respecto.

Entre las cuestiones que nos interesaban conocer se encontraban los criterios tenidos en cuenta para valorar la integración de los solicitantes, tomando especial interés para esta Defensoría la documentación requerida para acreditar el tiempo de residencia en territorio español, los tiempos medios de respuesta en la emisión de los informes y las dificultades con las que se encuentran los servicios sociales comunitarios a la hora de emitir los mencionados informes.

Tras el análisis de la información remitida, se han detectado algunas cuestiones como el **incumplimiento de los plazos**, o la exigencia de criterios no previstos en la propia normativa ni recogidos por la Secretaría General de Migraciones.

Para **acreditar la permanencia en España** muchas Corporaciones exigen, pese a lo que se indica en la propia normativa y por la Secretaría General de Migraciones certificado de empadronamiento de tres años, no tener una orden de expulsión, documentación pública como citas médicas cada mes o incluso en el caso de expedientes de arraigo social como autónomos la liquidación de los correspondientes impuestos.

Asimismo hemos detectado la exigencia por parte de las Corporaciones de la exigencia de una carencia en el padrón, si bien es cierto que esta antigüedad puede ser considerada como un criterio para valorar la integración de la persona interesada en el municipio en el que tiene establecido su domicilio habitual, no se puede ignorar el resto de aspectos establecidos en la legislación de aplicación para estimar la integración de los solicitantes en nuestro territorio.

Cuestiones tales como la posibilidad de contar con vivienda y medios de vida, los vínculos con familiares residentes en España, o los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción socio laboral y cultural. Y es que **en la integración de las personas migrantes juegan un papel decisivo las políticas locales**.

En aquellos casos en los que se evidencia el incumplimiento de la normativa de aplicación, se han emitido Recomendaciones para que, la tramitación de estos informes se ajuste a la normativa de aplicación tanto respecto a los plazos como a la documentación que la persona interesada puede aportar para acreditar su permanencia en España.



Tal es el caso de la [queja 22/4939](#) referida a los Ayuntamientos de la provincia de Sevilla. A modo de ejemplo hacer una breve referencia a los pronunciamientos relacionados en el informe remitido por el Ayuntamiento de de Coria del Río, que ha sido objeto de un [Resolución](#) por estar esta Defensoría en desacuerdo con los criterios tenidos en cuenta para la emisión del informe de arraigo social, que ha sido aceptada por el Ayuntamiento, incorporando aquellas prácticas que, no ajustándose a la legislación, dificultaban la obtención del informe de inserción social favorable.

En relación a los plazos de entrega, se nos informó que el plazo dependía de *“la celeridad que se den los solicitantes en reunir la documentación requerida, desde nuestro Servicio, para poder girar la visita domiciliaria. Y posteriormente el tiempo que tarden en entregar la solicitud en Extranjería y nos aporten el registro con el número de expediente para poder enviar el informe de arraigo directamente ya que nunca le facilitamos en mano el mismo. Por lo tanto no podemos hablar de tiempo medio de resolución ya que puede variar entre un mes o un año dependiendo de lo anteriormente expuesto”*. También nos trasladaban que consideraban **“necesario un mínimo de seis meses de residencia en la localidad para la realización del informe”**.

Así se recomendó *“que, en cumplimiento de la normativa de aplicación referida, los informes sean emitidos y notificados a los interesados en un plazo de treinta días desde la fecha de solicitud, (...)”* y que *“para la valoración de la integración de las personas migrantes en cumplimiento de la [Instrucción DGI/SGRJ/3/2011](#), en los informes de inserción social se recoja el “sentido favorable o desfavorable del informe en base a la ponderación de los aspectos señalados en el art. 124.2.c) del Reglamento de la Ley Orgánica” como son los medios económicos con los que cuente, vínculos familiares con residente en España y esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción socio laborales y culturales sin exigir por tanto una carencia en el padrón de su Ayuntamiento”*

Hemos de tener en cuenta que la figura del arraigo social se sustenta precisamente en la vinculación que una persona de origen extranjero tiene con nuestra sociedad por el tiempo de permanencia en España de tres años.

La Administración Local, debe propiciar por tanto una acogida real a quienes han decidido establecerse en nuestros municipios, como es el caso de las personas migrantes/extranjeras, dado que **consideramos la integración un proceso bidireccional inviable sin la participación e implicación de todos**.

### 2.1.4.2.3.1.3. Derecho a la vivienda de la población migrante. El caso concreto de la eliminación de los asentamientos mediante soluciones habitacionales

La población de origen extranjero asentada en nuestra Comunidad encuentra especiales dificultades en el acceso a viviendas en las que poder desarrollar su proyecto migratorio, ya no solo a nivel individual sino también en un ámbito familiar.

Si bien es cierto que la escasez de vivienda pública, el aumento del precio de los alquileres y el endurecimiento de las condiciones para poder acceder a una hipoteca afectan a toda la población, especialmente la más joven, también lo es que incide de manera especial en la población migrante ya que a la precariedad laboral y las dificultades de acceso al mercado inmobiliario se suma la discriminación racial.

Así se recoge en el Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025 cuando se indica que **las personas que sufren discriminación racial corren mayor riesgo de vivir en condiciones insalubres y de segregación residencial**. *La discriminación en el mercado de la vivienda refuerza la segregación, con un efecto dominó en términos de oportunidades educativas o de empleo*.

Ante la incidencia de esta realidad en el colectivo de personas migrantes desde la Dirección General para la Igualdad de Trato y Diversidad Étnico Racial se han analizado las principales causas de discriminación basadas en cuestiones claves como *“la presunción de precariedad económica y el mal uso del inmueble por parte del arrendatario”*.

Otra de las dificultades para la búsqueda de una vivienda está en la falta de asesoramiento desde los distintos servicios públicos a los que acuden, no estando informados de la necesidad de inscribirse en los Registros de Demandantes de Vivienda Protegida, ni de que pueden asesorarse en las Oficinas de Vivienda de los distintos organismos, los cuales care-



cen en la mayoría de los casos de personal especializado para un abordaje transcultural. Hemos de tener en cuenta que estas personas provienen de entornos jurídicos distintos y por lo tanto los derechos y obligaciones necesitan esa mirada.

Estas dificultades para acceder a una vivienda impiden asimismo a las personas afectadas iniciar expedientes de reagrupación familiar en los que los solicitantes deben acreditar que disponen de una vivienda adecuada, pudiendo justificarse *“por cualquier medio de prueba admitido en Derecho”*

Dificultades de acceso a soluciones habitacionales adecuadas, que adquieren más gravedad para quienes no han regularizado su situación administrativa, y que no pudiendo acceder al mercado laboral reglado, se encuentran ocupando empleos precarios sin cobertura legal.

En esta situación se encuentran muchos de los temporeros y temporeras desplazados a los municipios en los que existen explotaciones agrícolas intensivas que requieren mano de obra que no encuentran en la población autóctona.

Localidades como como Níjar en Almería o Lepe, Moguer, Lucena del Puerto o Palos de la Frontera en Huelva, donde se han cronificado **asentamientos chabolistas informales**. Una situación que preocupa a esta Defensoría, siendo objeto de análisis en los distintos informes anuales [2020](#), [2021](#) y [2022](#).

Como garantes de los derechos de esta población migrante, se está trabajando con una metodología basada en la recogida de información de los grupos de interés en el territorio (administraciones, tercer sector, sector empresarial y los propios migrantes) para conocer las medidas y planes implementados para paliar la situación de las personas afectadas y eliminar estos asentamientos.

Ya en el informe del pasado año se relacionaron algunas de las dificultades para la eliminación de los asentamientos mediante alternativas habitacionales de la población residente, que si bien puede ser temporera en algunas compañías de las distintas provincias andaluzas o fuera de ella, son residentes estables en sus términos municipales.

Así, en relación a la **ausencia de una estrategia global y territorial para abordar esta realidad**, mediante [acuerdo de 25 de julio de 2023](#), el Consejo de Gobierno ha aprobado la formulación del *“I Plan Estratégico para la erradicación de asentamientos informales y la inclusión social de personas residentes en zonas agrícolas de Andalucía conformados por población migrante (EASEN)”*

Un plan que conforme se recoge en el acuerdo *“se desarrollará sobre el territorio, por tanto, con la imprescindible implicación de la Administración Local” y que por su compleja naturaleza “hace necesaria la implementación de mecanismos de coordinación y cooperación de los gobiernos locales, el gobierno autonómico andaluz y el Estado en aquellas actuaciones que se centran en zonas de mayor concentración de población inmigrante y la existencia de núcleos chabolistas e infraviviendas ligados a esta población”*

Por lo que respecta a la **disparidad de criterios de los Ayuntamientos para diseñar e implementar actuaciones**, hemos conocido las líneas de trabajo de municipios como Níjar, Moguer o Lepe, que o bien han aprobado planes de intervención o se encuentran en distintas fases de tramitación de los mismos.

Atendiendo a los municipios de la provincia de Huelva, se echa en falta cualquier propuesta del Ayuntamiento de Palos de la Frontera, con un número muy significativo de personas residiendo en los asentamientos. Por el contrario Lucena del Puerto, tal y como se ha puesto de manifiesto en anteriores informes, al ser un municipio pequeño tiene una limitada capacidad de gestión requiere el apoyo de la Diputación Provincial.

En este sentido ya pusimos de manifiesto que, **si no se aborda la realidad detectada de una forma coordinada a nivel provincial, las actuaciones de unos ayuntamientos, o ausencia de ellas, redundan en otros municipios de su comarca**.

También se detectó en estos municipios la **ausencia de un análisis del parque residencial que aporte datos sobre las necesidades existentes y las estrategias de trabajo para abordar el derecho a la vivienda de sus ciudadanos**, entre los que se encuentran los que residen en los asentamientos. Encontrábamos casos en los que no tenían redactado Plan Municipal de Vivienda y Suelo y en otros en los que no se contemplaba este grupo de personas o incluso los que considerándolos residentes en el municipio no se encuentran incluidos en el Padrón Municipal.



Referido a la articulación de **procedimientos administrativos que garanticen los derechos de las personas residentes en las chabolas**, destacamos las incidencias trasladadas como consecuencia del desalojo del asentamiento de Níjar denominado “El Walili”.

Numerosos colectivos enviaron quejas donde manifestaban su desacuerdo con la demolición de este asentamientos planteando la necesidad de un plan integral de vivienda en el municipio que garantice el acceso a toda la ciudadanía a una vivienda digna y asequible, que entronca con lo manifestado anteriormente respecto al análisis del parque residencial.

En la queja 23/0242 se aportó información referida al procedimiento administrativo instruido desde el Ayuntamiento de Níjar, “*con carácter urgente e inminente*”, con la finalidad de “*garantizar la seguridad de las personas*” y conforme el “*listado de identificación de los habitantes, (...)*”. También nos trasladaron que en estos procedimiento se había colaborado con entidades sociales informándolas de cuantos actos se realizaban para esta finalidad.

Un trabajo previo que fue puntualizado, días antes del desalojo, en un [comunicado de las entidades](#) referidas, que si bien compartían la convicción de que toda la sociedad, encabezada por las administraciones públicas, deben hacer todos los esfuerzos posibles por erradicar cualquier realidad de infravivienda, y asegurar el acceso a una vivienda digna a todas las personas, su colaboración se ha concretado en la aportación de propuestas, el acompañamiento a las personas afectadas, y la transmisión de la información que de la que se ha dispuesto.

Y dejaban claro su compromiso de continuar colaborando con la iniciativa del Ayuntamiento de Níjar para dignificar la vida de las personas que habitan éste y otros asentamientos chabolistas, aportando, sus experiencia y recursos para promover la mejor inserción social y laboral de las personas que habitan en el municipio, desde el reconocimiento de su igualdad y el respeto a su dignidad.

Previo la Resolución judicial para el desalojo, tuvimos conocimiento de los incidentes ocasionados en el desalojo en el que incidieron distintos factores, unos imputables al propio ayuntamiento y otros a agentes externos que, a juicio de esta Defensoría, lejos de colaborar contribuyeron al desconcierto de las personas residentes.

Así, dado que se nos había trasladado desde el Ayuntamiento “*la existencia de alojamientos y/o alternativas habitacionales provisionales, que pueden ser utilizadas en el caso de ser consideradas necesarias*”, mediante la visita posterior realizada al entorno de éstos dispositivos pudimos comprobar que los mismos respondían a la celeridad para abordar este desalojo, y presentaban deficiencias que debían ser tomadas en cuenta para mejorar los protocolos de intervención en situaciones similares.

En el escrito de cierre de la queja que se envió al Ayuntamiento, se concluyó entre otras cuestiones, que entendíamos que entre los principales retos y objetivos a los que se enfrenta el Ayuntamiento de Níjar, se encontraba la elaboración de un plan de erradicación del chabolismo a partir de la experiencia y el trabajo realizado, elaborando un censo de personas moradoras en chabolas en el municipio, con la identificación planimétrica de los núcleos chabolistas.

Además se deberá concretar los derechos que a cada persona se les ha de reconocer como garantía jurídica de la situación concreta en la que se encuentran sus moradores.

En la reunión mantenida durante el mes de diciembre de este año con las entidades colaboradoras que trabajan en la “Mesa del Tercer Sector de Níjar”, nos trasladaron que habían enviado al Ayuntamiento un informe en el que, tras el análisis de los antecedentes de intervención para la erradicación y búsqueda de alternativas habitacionales, teniendo en cuenta la magnitud de la realidad y el perfil socio-demográfico de las personas residentes, formulaban una propuesta de intervención social orientada a la erradicación de la infravivienda, con una batería de acciones, complementarias entre sí, para proporcionar alternativas habitacionales.

Un documento que será objeto de análisis por esta Defensoría, y tenido en cuenta para continuar con el seguimiento de las iniciativas del Ayuntamiento de Níjar. Tal y como venimos reiterando, somos conscientes que **dado que las soluciones para mejorar la vida de las personas residentes en estos ámbitos requieren acciones que superan a cada una de los municipios afectados, es necesario la implicación de la administración autonómica y central, junto a sector empresarial, entidades del tercer sector y la propia población.**