



2.1.4. Vulnerabilidad económica y social

2.1.4.2.3.1.3. Repercusión del Reglamento de Extranjería en la regularización por arraigo

El abordaje de la regularización de las personas migrantes que residen en España y en nuestra comunidad autónoma es una preocupación constante de esta Defensoría, que considera necesario facilitar vías para obtener una documentación que les facilite la inclusión en la sociedad en la que han elegido incorporarse.

Y siendo conscientes en esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz de la importancia de la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, que se podrá conceder a personas extranjeras que se hallen en España, o bien tengan vínculos familiares en España o estén integradas socialmente, se ha prestado una especial atención a las quejas presentadas por personas extranjeras en las que nos solicitaban ayuda ante las dificultades que encontraban para la tramitación de los informes de inserción social por los Ayuntamientos.

En tanto que, en la gestión de dichos expedientes observamos discrepancias en la interpretación de la normativa en vigor por parte de las administraciones locales, incidiendo en los intereses de las personas afectadas, se procedió a incoar ocho actuaciones de oficio dirigidas a los ayuntamientos andaluces de cada provincia con más de 20.000 habitantes, así como a las Diputaciones Provinciales, en referencia a los de menor población. Quejas 22/4841 Granada, 22/4934 Cádiz, 22/4935 Huelva, 22/4936 Almería, 22/4937 Jaén, 22/4938 Córdoba, 22/4939 Sevilla y 22/4940 Málaga.

Unas actuaciones cuyo objetivo era conocer, entre otras cuestiones, los criterios tenidos en cuenta para valorar la integración de los solicitantes, tomando especial interés en la documentación requerida para acreditar el tiempo de residencia en territorio español, los tiempos medios de respuesta para su elaboración, así como las dificultades con las que se encuentren las Corporaciones para emitir los mencionados informes.

Conforme al marco jurídico vigente en 2022 y siendo que, en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social ha prestado especial atención a los procedimientos de regularización administrativa por la vía del arraigo social regulados en el art. 31.3 de la LOEX, y teniendo en cuenta que, son elaborados desde los Servicios Sociales Comunitarios, **se permite a los ayuntamientos conocer a quienes han decidido asentarse y vincularse a su municipio, al mismo tiempo que tener conocimiento de sus circunstancias para adecuar las políticas públicas a la realidad existente, propiciando con ello una acogida real ya que se ha considerado la integración un proceso bidireccional inviable sin la participación e implicación de todos.**

Precisamos poner de relieve las principales cuestiones por las que nos interesábamos, entre las cuales se reseñan **los criterios tenidos en cuenta para valorar la integración de los solicitantes**, según la [Instrucción DGI/SGRJ/3/2011](#), sobre aplicación del Reglamento de la LO 4/2000 en materia de informe de arraigo.

Así, la Instrucción de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración sobre aplicación del reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, se indica, entre otras cuestiones, que *“De acuerdo con el art. 124.2.c), párrafo tercero, del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, el informe o la documentación acreditativa de la existencia de arraigo hará referencia al menos a los siguientes extremos: tiempo de permanencia del extranjero en su domicilio habitual, medios económicos con los que cuente, vínculos familiares con residente en España y esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales.*

Siendo necesario llevar tres años de residencia continuada en España para **acreditar el tiempo de permanencia**, pese a las indicaciones antes expuestas, detectamos por parte de determinadas corporaciones, la exigencia de una carencia en el padrón municipal de las personas solicitantes del informe, como requisito sine qua non para su elaboración.

Y si bien, esta antigüedad en el padrón 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, las Entidades Locales no pueden ignorar el resto de aspectos establecidos en la legislación de aplicación para estimar la integración de los solicitantes en nuestro territorio como son 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 sociolaborales y culturales.



A este respecto de los informes recibidos, que no se ajustaban a la normativa en vigor, se detectó que se exigía requisitos no contemplados en la misma, como por ejemplo *“el empadronamiento en territorio español de tres años, pasaporte en vigor con 120 días máximo de salidas del país, un compromiso de contratación o, en caso de no tenerlo, un contrato de alquiler de vivienda”*.

En relación al **plazo de emisión y notificación del informe de inserción social**, se ha de tener en cuenta el artículo 124.2 del Reglamento de Extranjería en el que se expone que *“El informe de arraigo social, que deberá ser emitido y notificado al interesado en el **plazo** máximo de treinta días desde la fecha de la solicitud. Simultáneamente y por medios electrónicos, la Corporación Local deberá dar traslado del informe a la Oficina de Extranjería competente”*.

Un plazo de resolución que será exigible desde la fecha de presentación de la solicitud en la Corporación, debiendo tramitarse la elaboración del mismo aunque la persona solicitante no reúna los requisitos establecidos en la legislación cuando registre su solicitud, ésto es, si en el momento de la petición no se acreditase la permanencia mínima de tres años no se dilatará la emisión del informe solicitado hasta que este período pueda completarse.

Ante estas situaciones se han emitido resoluciones, publicadas en la página web de esta Defensoría, en las que se recomendaba:

- ▶ 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”, que son los medios económicos con los que cuente, los vínculos familiares con residente en España y el esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales, sin exigir por tanto una carencia en el padrón de su Ayuntamiento.
- ▶ 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, requiriendo a las personas solicitantes la documentación pertinente para la emisión del informe adoptando para ello las medidas necesarias.

Se pone de relevancia la colaboración de los ayuntamientos con esta Defensoría, aportando la información solicitada, así como otras buenas prácticas de referencia y poniendo en valor la importancia de la gestión de estos informes. También la aceptación de las recomendaciones formuladas, con las que pretendemos contribuir a una mayor protección de los derechos de las personas migrantes.

Tomando como ejemplo la queja dirigida a la provincia de Sevilla, 22/4839, se pone de manifiesto que más del 70 por ciento de los Ayuntamientos cumplen con la normativa en vigor, teniendo en cuenta los criterios del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, así como las Instrucciones dictadas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. De la misma manera elaboran y notifican los informes en el plazo de los 30 días requeridos.

Ponemos también de manifiesto que las consideraciones realizadas respecto a las dificultades y aportaciones de mejora se tienen en cuenta por esta Defensoría para los distintos pronunciamientos que se emiten.

Y somos también conocedores del esfuerzo que se realiza por los/as profesionales de los centros de servicios sociales, responsables de la emisión de estos informes, que no disponiendo siempre del tiempo necesario, dada la deficiente conformación de los equipos en muchos centros, se esfuerzan por cumplir con los tiempos previstos en la normativa. Con ello se afianza la credibilidad de la ciudadanía en los servicios públicos, en un contexto de “buena administración”.

La relevancia de la figura del arraigo en la regularización administrativa de las personas migrantes que se encuentran en España, sin la correspondiente autorización de residencia y trabajo, queda constatada en la reforma del Reglamento de Es necesario también, poner de relevancia la publicación del [Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero](#), sobre derechos y libertades de las personas extranjeras en España y su integración social. Un reglamento que entrará en vigor el 20 de mayo de 2025 y que permitirá regularizar a unos 900.000 personas en tres años.

Esta nueva normativa gira en torno al principio de regularizar a las personas migrantes y de agilizar y facilitar los procedimientos de los trámites necesarios incluyéndose asimismo medidas de especial protección para colectivos vulnerables como las víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos.



También hemos de tener en cuenta, [el recurso interpuesto por organizaciones defensoras de los migrantes, del Reglamento de Extranjería](#), que plantean ante el Tribunal Supremo que no se ha tenido en cuenta los avances que figuraban en un primer borrador, lo que ha supuesto un retroceso para determinadas situaciones dado que dejará en la ilegalidad a más de 20.000 personas.

Se centra en la restricción de derechos a los solicitantes de asilo, que quedan excluidos del cómputo del tiempo de arraigo; del sometimiento a familiares de españoles a condiciones y derechos peores que los familiares de ciudadanos de la Unión Europea; y con respecto a los derechos de los menores se plantea cambiar el sentido del silencio, debiendo de corresponder el “silencio presunto positivo”, para evitar que no queden en una “especie de limbo”.

Concluimos incidiendo en la consideración de la **inclusión social de la población migrante como una clave en el abordaje de los flujos migratorios** en acuerdos de ámbito internacional. Una cuestión que se contempla en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que fija metas para superar las dificultades de estas personas para alcanzar los derechos que le son inherentes.

2.1.4.2.3.2.2. Abordaje de la drogadicción en prisión. Queja de oficio 24/7529

En el estudio elaborado por la Red de Atención a las Adicciones (UNAD), [Situación de las personas con adicciones en las prisiones españolas. Una visión con perspectiva de género](#) se recoge que “Los delitos por los que están cumpliendo pena de prisión las personas privadas de libertad con problemas de adicciones a las drogas y/o al juego patológico son, principalmente, delitos contra el patrimonio (siendo en un 47% el primer delito por el que están cumpliendo condena), tanto hombres como mujeres. El segundo delito por el que cumple la condena, así como el tercero, también es mayoritariamente el delito contra el patrimonio. La siguiente tipología delictiva por la que están en prisión las personas con problemas de adicciones es el delito contra la salud pública, tanto para quienes mencionan tener un solo delito como para quienes mencionan tener un segundo delito y un tercero”.

Siendo consciente la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP) de que **la drogodependencia es uno de los factores desestabilizadores más importantes de las personas**, en la [Circular 3/2011](#) se abordan los programas con drogodependientes, desde la perspectiva de la prevención, la asistencia y la reincorporación social, estableciéndose que para el desarrollo de los mismos se contará con la participación tanto de las distintas áreas penitenciarias, como de las instituciones dependientes de la Administración Central, Autonómica y Local, así como de las Organizaciones no Gubernamentales.

Es por tanto de **especial relevancia el abordaje integral de la drogadicción y sus consecuencias en prisión, ya que, de otro modo, no será posible la reinserción real de la población reclusa.**

Una colaboración que se consideraba necesaria para que el promotor de la queja 21/0953, interno en el centro penitenciario de Huelva, pudiera continuar con su tratamiento. Nos trasladaba que tras muchos años en el módulo terapéutico educativo y estar muy orgulloso de los avances que se habían realizado en las personas, se quejaba de que “*todo el esfuerzo que conlleva sacar adelante este módulo no sirve de nada si no tenemos un apoyo por parte de las instituciones del exterior y más concretamente la del CPD de Huelva, que no sé el motivo, pero no vienen desde hace mucho tiempo y cuando se pregunta cuándo vendrán la respuesta es la misma, no se sabe*”.

En este expediente de queja nos trasladaba la SGIP que estos tratamientos serán realizados “*por el Equipo Sanitario del centro penitenciario, con la colaboración de la atención especializada y hospitalaria cuando los casos lo precisen. ...*” y por la Junta de Andalucía, a través de las “*colaboraciones extrapenitenciarias*”.

Nos informaban también, de que el 14 de Julio de 2005 se suscribió un acuerdo sectorial en materia de drogodependencias entre la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía y el Ministerio del Interior, cuyo objetivo general era la realización de una intervención de apoyo en materia de drogodependencias de forma coordinada en los Centros Penitenciarios andaluces, complementando el trabajo de los Grupos de Atención al Drogodependiente (GAD), competencia de Instituciones Penitenciarias, con los Equipos de Apoyo a Instituciones Penitenciarias (EAIP).

A su vez, las consejerías de la Junta de Andalucía competentes en materia de adicciones en las diferentes legislaturas han venido conveniendo con las Diputaciones Provinciales para la creación y funcionamiento en cada provincia de los



llamados Equipos de Apoyo a Instituciones Penitenciarias (EAIP). De esta manera **se ha dotado de EAIP a la mayor parte de las prisiones ubicadas en la Comunidad Autónoma Andaluza.**

Unos equipos, que según la propia administración, “realizan una importante labor en el tratamiento de las personas internas en prisión, ejerciendo de nexo entre los recursos de la Red Pública de Atención a las Adicciones (RPAA) y la institución penitenciaria. Esta función cobra especial relevancia en los momentos de derivación de los internos a Comunidades Terapéuticas de la RPAA y en la etapa de excarcelación, promoviendo la continuidad del tratamiento de estas personas. También proporcionan apoyo psicosocial a las personas en tratamiento con metadona, en tanto que la prescripción y dispensación de este fármaco, así como el seguimiento de las pautas de dosificación corresponde a los equipos sanitarios”

Unas intervenciones que se encontraban sin cobertura, dado que no se había suscrito el nuevo convenio entre la Junta de Andalucía y el Ministerio del Interior que permita el análisis pormenorizado de las necesidades de apoyo en los centros penitenciarios de Andalucía y el estudio del posible redimensionamiento y redistribución de las EMP.

Siendo muy numerosas las quejas recibidas en las que nos trasladan esta problemática, y una vez recabado información al respecto en las distintas reuniones mantenidas en cada una de las provincias antes mencionadas, se ha dirigido queja de oficio 24/7529 a la Consejería de Salud y Consumo, y a las Diputaciones Provinciales de para conocer el abordaje integral de la drogadicción en prisión a través de los Equipos de Apoyo a Instituciones Penitenciarias que presta las Diputaciones Provinciales al amparo de los recursos de la Red Pública de Atención a las Adicciones (RPAA).

Al mismo tiempo se ha recabado la colaboración de la SGIP para que nos informara de los recursos disponibles para abordar esta realidad, así como las gestiones realizadas para incentivar la colaboración con el resto de administraciones en función de las competencias de cada una de ellas.

Entre la información aportada en este expediente de queja, se pone de relevancia la firma del Convenio de colaboración entre la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y la Consejería de Salud y Consumo, que dibuja un escenario de coparticipación, en el que ambas administraciones ostentan responsabilidades en el abordaje de la drogadicción y sus consecuencias entre la población reclusa.

Si bien, la SGIP nos traslada que en los últimos años se ha observado un decaimiento de la asistencia en los centros de los equipos EMP, pese a que durante la elaboración del Convenio se puso de manifiesto la buena valoración de este servicio y la necesidad de mantener e intensificar su intervención con la población privada de libertad.

2.1.4.2.4. Vulnerabilidad por razón de género

...

La falta de recursos económicos de mujeres con niños y niñas a cargo, constituye una buena parte de las quejas recibidas. Es el caso de las quejas 24/1823, 24/2048 y 24/2428, en las que necesitan de recursos como el ingreso mínimo vital (IMV), la renta mínima de inserción (Rmisa) o la resolución de una pensión no contributiva (PNC), para su subsistencia. Ingresos, que bien se retrasan por las dilaciones ya puestas de manifiesto en emitir resoluciones, o bien le son



denegados, llegando incluso a solicitarles el reintegro de los mismos. Una situación que las lleva a una mayor vulnerabilidad de la que ya presentan.

...

2.1.5. Salud y bienestar

2.1.5.2.5. Salud Mental

...

De este modo, persiste sin respuesta singular el **abordaje de las personas con patología dual**, no existiendo en Andalucía dispositivos especializados en la asistencia sanitaria a las mismas.

Así se puso de relieve en el caso de una mujer joven a la que el consumo de tóxicos y la enfermedad mental había llevado a permanecer durante períodos en situación de calle y a mantener condiciones de vida insalubre y marginal que suponen un grave riesgo para su salud, llegando a sufrir agresiones físicas y sexuales. La desfavorable evolución de la misma, a pesar de haber sido atendida por todos los recursos asistenciales tanto de salud mental como de adicciones, se trasladó a esta Institución, concluyendo en el informe favorable para la derivación a recursos específicos de patología dual de otra comunidad autónoma, ante la complejidad de su manejo y la refractariedad a todos los programas terapéuticos implementados a la paciente.

En este campo, debemos recordar el [Acuerdo de 6 de junio de 2023, del Consejo de Gobierno, tomó conocimiento del Protocolo Andaluz de Coordinación para la Atención a Mujeres con Problemas de Adicciones Víctimas de Violencia de Género.](#)

2.2.1. Administración tributaria, ordenación económica y gobernanza pública

2.2.1.2.1.2.5. En relación a las quejas de ciudadanía en situación de vulnerabilidad

Por último, como ya indicamos en el Informe Anual 2023, esta Institución ha continuado observando un aumento en las quejas recibidas en las que **ciudadanía en situación de vulnerabilidad refieren el continuo embargo de sus cuentas corrientes** debido a deudas tributarias o de naturaleza pública. En dichas quejas, la ciudadanía pone de manifiesto que, a pesar de percibir ingresos inferiores al salario mínimo interprofesional, se efectúan asiduamente retenciones de los importes depositados en sus cuentas bancarias. En ocasiones, estas retenciones se realizan directamente en las cuentas en las que ingresan sus salarios o pensiones, y en otras ocasiones se realizan en terceras cuentas que utilizan para la gestión diaria de sus recursos.

2.2.1.2.3.3. Transición digital

...

Otro aspecto que viene suscitando la preocupación de esta Institución en relación con la utilización por la Administración andaluza de las herramientas tecnológicas que posibilitan la administración electrónica, es la referida a su aplicación en