

[Inicio](#) > Printer-friendly PDF > Investigamos la disparidad de informes de inserción social para la tramitación del arraigo social en Jaén

Investigamos la disparidad de informes de inserción social para la tramitación del arraigo social en Jaén

Actuación de oficio del Defensor del Pueblo Andaluz formulada en el expediente 22/4937 dirigida a Diputación de Jaén y Ayuntamientos de más de 20000 habitantes de la provincia de Jaén (Jaén, Úbeda, Martos, Alcalá la Real, Linares, Andújar)

• 17 Octubre 2022

Desde la década de los 80, España pasó de ser un país de emigración a uno receptor de personas extranjeras. Una emigración con un marcado carácter laboral que no tuvo la respuesta adecuada de las políticas públicas. Con el paso del tiempo la población inmigrante se ha ido incrementando siendo muy diversa su procedencia.

En el reciente estudio realizado por el Observatorio permanente de la Inmigración del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, denominado “La aportación de la inmigración a la sociedad española” se analizan los datos sobre su procedencia, edad, nivel de estudios, ocupación, etc. que nos permiten conocer la incidencia de la realidad migratoria en nuestro país.

Queda contrastado el beneficio que aporta la inmigración a nuestro país en cuestiones tan relevantes como el aumento de la demografía, en un contexto de envejecimiento de la sociedad española, en el terreno económico, propiciando el crecimiento de determinados sectores de actividad como el turismo o la agricultura, así como el papel fundamental de las mujeres migrantes para cubrir las necesidades de atención a la dependencia o al trabajo doméstico.

Tal y como este informe apunta, *“los migrantes no son solo trabajadores, consumidores ni repobladores, también son personas que desarrollan una vida social y cultural en el nuevo contexto. Sus aportes sociales (la actividad asociativa y política) y culturales (hábitos gastronómicos, gustos y producciones musicales, artísticas y literarios o la misma religiosidad) los inmigrantes también contribuyen a transformar y a enriquecer la sociedad española, dotándola de una mayor diversidad y reforzando sus conexiones con un mundo globalizado...”*

Las diferentes vías de acceso a la autorización de residencia son relevantes para quienes se encuentran en nuestra comunidad autónoma sin documentación para poder acceder al mercado laboral.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, prestan una especial atención a todas aquellas acciones encaminadas a reducir las desigualdades, (ODS 10), así como fomentando el

crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos (ODS 8), siendo necesario generar alianzas entre todas las administraciones implicadas (ODS 17).

En este contexto **el arraigo social** es una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales que se podrá conceder a personas extranjeras que se hallen en España y, o bien tengan vínculos familiares en España o estén integradas socialmente.

En su desarrollo reglamentario el RD 557/2011 establece los requisitos que deberán reunir los extranjeros para la concesión de esta residencia:

- No ser ciudadano de un Estado de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o de Suiza, o familiar de ciudadanos de estos países a los que les sea de aplicación el régimen de ciudadano de la Unión.
- No ser ciudadano de un Estado de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o de Suiza, o familiar de ciudadanos de estos países a los que les sea de aplicación el régimen de ciudadano de la Unión.
- Carecer de antecedentes penales en España y en sus países anteriores de residencia por delitos existentes en el ordenamiento español.
- No tener prohibida la entrada en España y no figurar como rechazable en el espacio territorial de países con los que España tenga firmado un convenio en tal sentido.
- No encontrarse, en su caso, dentro del plazo de compromiso de no retorno a España que el extranjero haya asumido al retornar voluntariamente a su país de origen.
- **Haber permanecido con carácter continuado en España durante un periodo mínimo de tres años.** Para que este requisito se cumpla, las ausencias de España durante este período no pueden superar los 120 días.
- Tener vínculos familiares (cónyuge o pareja de hecho registrada, ascendientes o descendientes en primer grado y línea directa) con otros extranjeros residentes o con españoles, o bien, **presentar un informe que acredite su integración social emitido por la Comunidad Autónoma (o el Ayuntamiento si la Comunidad Autónoma lo ha autorizado), en cuyo territorio tenga su domicilio habitual.**

En caso de que el informe no haya sido emitido en el plazo de 30 días, circunstancia que habrá de ser debidamente acreditada por el interesado, podrá justificarse este requisito por cualquier medio de prueba admitido en derecho.

- Contar con un contrato de trabajo firmado por el trabajador y empleador, para un periodo no inferior a un año. La empresa o el empleador deben encontrarse inscritos en la Seguridad Social, así como hallarse al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

Son susceptibles por tanto de acceder a esta vía de regularización quienes llegaron a nuestro país tanto por puesto fronterizo habilitado como quienes accedieron por costa o por otros puestos no declarados y que puedan acreditar su permanencia en nuestro país durante al menos tres años así como el cumplimiento de los requisitos indicados.

La relevancia de esta vía de regularización queda acreditada por el propio Observatorio Permanente de la

Inmigración. En su última [publicación estadística](#) se analizan las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales concedidas en los últimos años. En los datos publicados en noviembre de 2020, últimos disponibles, se recogen la serie de concesiones registradas entre los años 2010 y 2019, así se detalla que solo en 2019 se concedieron 83.866 autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales entre las que se encuentra el arraigo social.

Adquiere por ello, especial importancia los requisitos establecidos para la concesión de la regularización administrativa de aquellos extranjeros que, pese a que se encuentran plenamente integrados como nuevos vecinos andaluces, carecen de autorización de residencia y trabajo.

Así aquellos extranjeros que no tengan vínculos familiares (cónyuge o pareja de hecho registrada, ascendientes o descendientes en primer grado y línea directa) con otros extranjeros residentes o con españoles tendrán que, junto al resto de documentación exigida, **presentar un informe que acredite su integración social emitido por la Comunidad Autónoma (o el Ayuntamiento si la Comunidad Autónoma lo ha autorizado), en cuyo territorio tenga su domicilio habitual.**

La **Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social** en su artículo 31.3 establece 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”*.

En el artículo 68.3 de la misma ley se dispone 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 sociolaborales y culturales”*.

En relación a la competencia para emitir el citado informe de inserción social **La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía**, en su artículo 9 se refiere a las competencias municipales especificando en el apartado 28 que tendrán como competencias propias *“Ejecución de las políticas de inmigración a través de la acreditación del arraigo para la integración social de inmigrantes, así como la acreditación de la adecuación de la vivienda para el reagrupamiento familiar de inmigrantes”*.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, referido a la Gestión de los servicios sociales comunitarios, conforme al Plan y Mapa Regional de Servicios Sociales de Andalucía, los municipios al amparo de artículo 14 podrán optar por prestar los servicios sociales comunitarios a través de la asistencia material de la provincia, pudiendo por tanto gestionar las Diputaciones Provinciales los servicios sociales comunitarios *“bien sea por incapacidad o insuficiencia de un municipio, cuando este así lo solicite”*.

En consonancia con el artículo 124.2.c) del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 determina que *“el informe de arraigo podrá ser emitido por la Corporación local en la que el extranjero tenga su domicilio habitual, cuando así haya sido establecido por la Comunidad Autónoma competente, siempre que ello haya sido previamente puesto en conocimiento de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración”*.

Por tanto son los Servicios Sociales Comunitarios del domicilio habitual del solicitante los que deberán emitir el citado informe sobre la integración social.

La **Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía** plantea en el artículo 51 que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, son

competencias propias de las entidades locales de Andalucía en materia de servicios sociales las competencias generales establecidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las que se determinan como competencias propias en la Ley 5/2010, de 11 de junio, y aquellas que así estén definidas por la normativa sectorial.

La elaboración y entrega de los informes que acrediten la integración social de la persona solicitante ha motivado en los últimos meses la apertura de diversos expedientes de queja en los que sus promotores solicitan la intervención de esta Defensoría del Pueblo Andaluz, tanto por los retrasos en su tramitación como por la exigencia de requisitos no recogidos ni en la normativa de aplicación ni en las instrucciones elaboradas por la Secretaría General de Migraciones.

Evidenciada la disparidad a la hora de aplicar los criterios para la tramitación de estos expedientes de arraigo, a los efectos de concretar lo dispuesto sobre la materia, la Dirección General de Inmigración en el ejercicio de sus competencias elaboró y publicó la [Instrucción DGI/SGRJ/3/2011](#), **sobre aplicación del Reglamento de la LO 4/2000 en materia de informe de arraigo**. En la misma se desarrolla el contenido a valorar del informe o de la documentación sobre arraigo:

“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.

En cumplimiento de lo anterior, para que el informe o la documentación que lo sustituye sean considerados en el marco del procedimiento deberán tener entre otros el siguiente contenido mínimo:

En caso de presentación de informe:

a) Nombre y, en su caso, NIE del extranjero solicitante.

b) Fecha de emisión del informe, que deberá estar comprendida dentro de los tres meses inmediatamente anteriores a la fecha de su presentación en el marco del procedimiento.

c) Órgano autonómico o local que emite el informe.

d) Aspectos valorados sobre el arraigo, que incluirán en todo caso los siguientes:

1º Tiempo de permanencia en territorio español, así como en la Comunidad Autónoma y municipio de domicilio habitual.

2º Que el extranjero tenga el título de ocupación de una vivienda o esté en condiciones de obtenerlo.

3º Disposición de medios económicos por parte del extranjero.

e) 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.

Con los datos que obran en esta Defensoría, **las cuestiones que más afectan a los solicitantes** de los expedientes para la tramitación de los informes de inserción por parte de las Corporaciones Locales son, la exigencia del empadronamiento en el municipio o una antigüedad mínima en el mismo, la exigencia del certificado de penales además de las dilaciones en los procedimientos sin que se le notifique resolución al respecto en cualquiera de los sentidos.

Sobre la solicitud de empadronamiento, en el contexto de un informe solicitado a la Secretaría General de Migraciones (SGM), nos aclara que:

“Es preciso señalar que en ningún caso la Instrucción determina que el único medio de prueba de la permanencia sea la inscripción en el padrón municipal. A mayores, en la referencia que se hace cuando se regula la documentación alternativa a la presentación del informe de arraigo, la instrucción segunda apartado II letra b) cita la inscripción padronal u “otros documentos públicos que acrediten su relación con instituciones públicas como consecuencia de su presencia en territorio español” especificando además que la lista no tiene carácter exhaustivo”.

En lo referido al certificado de penales, la Secretaría General de Migraciones, se pronuncia en el sentido de:

“Por lo que respecta a la exigencia del certificado de penales, es esta una documentación que se solicita por la administración que tramita el expediente de autorización de residencia (Oficina de Extranjería) y que lo incorpora de oficio tras su solicitud al órgano correspondiente para su emisión. Por lo tanto no debe ser valorado por el Ayuntamiento de referencia, ni exigido como condicionante para la emisión del mismo”.

“Conviene tener en cuenta también que el artículo 18.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local señala claramente que la inscripción de los extranjeros en el padrón municipal no constituirá prueba de su residencia legal en España ni les atribuirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España”.

Del contenido de las quejas tramitadas, observamos la falta de una interpretación única de la normativa de aplicación. Nos constan Ayuntamientos que cumplen con el contenido de la Instrucción de referencia y otros que, por el contrario, parten de una exégesis muy restrictiva de la legislación, dificultando a los interesados y dilatando los plazos en la tramitación de los informes que acrediten su integración, cuando no provocando que los expedientes concluyan con una resolución denegatoria.

Una praxis de la Administración Local que propicia que para solicitar en esos Ayuntamientos el informe de inserción social los migrantes se empadronen en aquellos municipios en los que la obtención de esta documentación es más sencilla, y así evitar retrasos en la tramitación de sus autorizaciones de residencia y no donde realmente están sus domicilios

Por lo que respecta a su Ayuntamiento, tanto las personas afectadas como colectivos del tercer sector nos han trasladado distintas situaciones referidas a las dificultades para obtener el informe de referencia que perjudica la tramitación de su expediente de arraigo.

Constatada la relevancia de este informe de inserción social en la tramitación de los expedientes de arraigo social y los perjuicios que ocasiona a sus solicitantes en los proceso de regularización administrativa los retrasos en su entrega o la exigencia de requisitos no contemplados en la legislación, esta Institución, en el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden de conformidad con lo establecido en el artículo 10.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, ha acordado la apertura de un expediente de queja de oficio por cada provincia de nuestra Comunidad Autónoma, en aras a velar por el principio de legalidad e igualdad de las personas que solicitan el informe de inserción social para aportarlos a los expedientes de autorización de residencia temporal.

Para ello se solicita a los Ayuntamientos de la provincia de Jaén con una población superior a 20.000 habitantes, la colaboración mediante la remisión de informe referido a:

- 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.
- Información sobre el número de expedientes iniciados en 2020 y 2021, así como el sentido de la resolución, favorables o no y los que se encuentran en trámite de resolución.
- Tiempos medios de respuesta en la emisión de los informes.
- Dificultades con las que se encuentran a la hora de emitir los mencionados informes.
- Modelo de instancia facilitada a los interesados en la tramitación de los informes de inserción social,

para aportar a los expedientes de autorización de residencia temporal, en el que se detalle la documentación requerida para su elaboración.

A la Diputación Provincial de Jaén se le solicita, información sobre los items antes expuestos además de:

- Si se ha constatado diferencia de criterios entre los distintos centros de servicios sociales de su provincia en los que tenga competencia.
-