

## RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

### QUEIXA RELATIVA ALS DRETS D'ACOLLIDA (PERSONES MIGRANTS I REFUGIADES)

#### ANTECEDENTS

##### Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 19 de desembre de 2022, el ciutadà va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- La tramitació de la situació d'arrelament social és molt lenta i això fa que moltes persones perdin oportunitats de treball. Considera que no hi ha prou personal públic per fer el tràmit i que es perjudica la classe més vulnerable de la societat.
- Les empreses, quan saben que han d'esperar més de sis mesos per obtenir l'arrelament social, rebutgen les persones que opten a un lloc de feina en aquella situació. Aquest era el seu cas. Havia fet més de 24 entrevistes de feina on l'acceptaven, però, quan explicava la seva situació, el rebutjaven.

##### Actuacions fetes

Admesa a tràmit la queixa, la Sindicatura va iniciar la instrucció de l'expedient. Va estudiar els fets i la legislació aplicable, amb la finalitat de valorar si s'havien aplicat els **principis de bona administració** per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat.

Després d'examinar el contingut de la queixa i la documentació aportada per la persona interessada, es va considerar convenient dirigir-se a la **Regidoria de Drets de Ciutadania i Participació** per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 28 de desembre de 2022, es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

## **Resposta dels òrgans afectats**

El dia 30 de gener de 2023, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa el següent:

Durant els anys 2021 i 2022, s'han emès 5.513 i 6.473 informes, respectivament. El temps mitjà de la tramitació municipal és de 51,4 dies l'any 2021 i de 74,7 dies l'any 2022.

A aquest termini cal afegir el temps mitjà de resolució de la Generalitat de Catalunya.

Aquesta tramitació està externalitzada i l'empresa que ho gestiona disposa de cinc persones amb funcions tècniques, una persona com a coordinadora i tres persones amb funcions administratives. El contracte està coordinat per una persona tècnica de l'Ajuntament de Barcelona, que dedica aproximadament 1/3 part de la seva jornada a fer aquestes funcions.

L'Ajuntament es troba amb una sèrie de dificultats que endarrereixen la tramitació de l'informe social. A continuació s'enumeren:

- Increment de sol·licituds constant des del gener del 2020 fins a l'actualitat que, en aquests moments, és d'un 81,24 %.
- Dificultats per contactar amb les persones usuàries i entrevistar-les per donar compliment a la normativa que atorga l'informe d'arrelament, ja que es tracta d'una població que moltes vegades es troba en situació de gran vulnerabilitat i té molta mobilitat física.
- Arran de la pandèmia de la covid-19, el ritme del procediment es va alentir per culpa del teletreball, ja que es tracta d'un tràmit orientat a l'atenció presencial. L'equip va treballar molt per adaptar-se als nous requeriments. A això cal sumar-hi les dificultats originades per la bretxa digital de les persones usuàries. Tot això, a la data d'elaboració d'aquest informe, encara suposa no haver arribat als indicadors positius de gestió del 2019.
- Manca de pressupost necessari per poder ampliar el servei. En aquests moments, la despesa de l'Ajuntament en temes relacionats amb immigració i refugi són molt elevats i s'incrementen constantment. Tot i això, les necessitats d'increment no es corresponen a les transferències de la Generalitat de Catalunya ni en quantitats ni en temporalitat. La Generalitat de Catalunya és l'Administració competent en matèria d'immigració i refugi.

No disposen d'informació sobre els terminis reals de resolució que utilitza la Secretaria d'Igualtat de la Generalitat, una cop disposa de l'informe municipal.

A partir de l'1 de febrer de 2023, va entrar en funcionament un nou contracte municipal, en el qual es preveu un increment de 5,5 hores setmanals de cadascuna de les persones contractades.

Com que la incidència sobre la motivació d'aquesta situació va molt més enllà de la capacitat de l'Ajuntament, cal establir un sistema àgil administratiu i econòmic per incrementar els serveis d'immigració a mesura que la demanda vagi augmentant. Actualment no existeix.

Des d'un punt de vista procedimental, caldria revisar el protocol de treball i veure com caldria ressituar-lo per tal que tota la tramitació, des de la informació inicial fins que la persona usuària obtingui el document final, es fes conjuntament des d'un únic espai administratiu responsable legal de la tramitació.

## **CONSIDERACIONS**

### **1. La competència municipal en l'elaboració de l'informe d'arrelament social**

L'informe d'arrelament social és un informe preceptiu per acreditar la integració social de les persones, en el procés d'obtenció d'una autorització de residència temporal per arrelament social.

La Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, dels drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, disposa que l'Administració pot concedir una autorització de residència temporal per arrelament (art. 31.1).

Pel que fa a l'**Administració competent per emetre aquest informe, són les comunitats autònomes**, d'acord amb el que disposa el Reial decret 557/2011, de 20 d'abril, del reglament d'estrangeria (modificat pel Reial decret 629/2022, de 26 de juliol) (art. 124.2).

No obstant això, el Reial decret 557/2011 permet a les Administracions autonòmiques delegar en els ajuntaments la tramitació dels informes d'estrangeria. La delegació d'aquesta funció al consistori ve donada per la mateixa Llei orgànica 4/2000:

Article 68.3:

Amb caràcter previ a la concessió d'autoritzacions per arrelament, les comunitats autònomes o, si escau, els ajuntaments, emetran un informe sobre la integració social de l'estranger que tingui domicili en el seu territori.

En aquest sentit, la **Instrucció SIMC/TSF/1/2017**, per la qual s'estableixen els criteris generals per a l'elaboració dels informes d'estrangeria competència de la Generalitat de Catalunya, quan es refereix als òrgans competents, **disposa que l'elaboració del**

**document proposta previ a l'informe d'arrelament correspon preferentment a l'ajuntament** on consti empadronada la persona sol·licitant.

L'Ajuntament de Barcelona, a través d'un contracte de col·laboració amb la Generalitat de Catalunya, ha assumit l'elaboració de la proposta d'informe d'arrelament que, un cop elaborada, es trasllada a la Generalitat a fi que faci la proposta definitiva.

Precisament, un dels motius pels quals s'incorpora l'Ajuntament en aquesta tramitació, és el fet d'accelerar l'elaboració de l'informe, atès que el ciutadà o ciutadana que el demana està empadronat en el municipi i acostuma a estar atès pels serveis municipals. Per tant, l'ajuntament és l'Administració més propera a les persones que demanen l'informe.

En aquest punt, ens hem de referir al contracte subscrit entre l'Ajuntament de Barcelona i la Generalitat de Catalunya, a través del qual aquesta darrera delega en l'Ajuntament l'elaboració de la proposta d'informe d'arrelament. A través d'aquest contracte s'estableix un protocol d'actuació i col·laboració mútua entre les Administracions i **es concreta la utilització de mitjans, serveis i recursos per a l'exercici d'aquesta competència delegada**, tal com disposa la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (art. 47).

## **2. Els terminis establerts per a l'elaboració de l'informe d'arrelament social**

El procediment de tramitació de l'informe d'arrelament està contingut al Reial decret 557/201, on es fixa el termini màxim per a la seva emissió:

Article 124:

L'informe d'arrelament social, que **haurà de ser emès i notificat a l'interessat en el termini màxim de trenta dies** des de la seva sol·licitud (...).

Tenint en compte la informació facilitada pel Consistori, s'observa que s'incompleix aquest termini amb escreix, ja que, des del tràmit de la sol·licitud de la persona interessada fins a l'elaboració de la proposta d'informe, **s'utilitza un termini mitjà que frega els 74,7 dies**. A aquest temps se li ha de sumar el de la part de tramitació que correspon a les altres Administracions amb competència en el tràmit.

Tal com apunta l'informe municipal, el retard en la tramitació s'arrossega des de fa uns quants anys, sense que s'hagin posat els mitjans necessaris per complir amb les funcions d'estrangeria que té encomanades l'Ajuntament.

De la informació facilitada pel Consistori es desprèn que, ara per ara, no té la capacitat tècnica ni organitzativa suficient per poder complir adequadament les funcions i les tasques relacionades amb l'informe d'arrelament social. Els responsables municipals

reivindiquen un sistema àgil administratiu i econòmic per incrementar els serveis d'immigració, que podria passar per la tramitació conjunta de tot el procés.

La Sindicatura de Greuges comparteix aquesta visió i, al seu parer, **caldrà revisar el contracte establert entre les dues Administracions competents, a fi d'ajustar el marc de coordinació, cooperació i col·laboració amb criteris de corresponsabilitat i d'optimització dels serveis**, per garantir que la prestació del servei s'ajusta als terminis previstos a la normativa d'aplicació. És a dir, que els informes s'emeten, com a màxim, dins dels trenta dies des de la seva sol·licitud.

En aquest sentit, convé recordar que la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les Administracions públiques, es pronuncia sobre la responsabilitat de tramitació dels procediments i assenyala el següent:

Article 20:

1. Els titulars de les unitats administratives i el personal al servei de les Administracions públiques que tinguin a càrrec seu la resolució o el despatx dels afers són responsables directes de la seva tramitació i **han d'adoptar les mesures oportunes per eliminar els obstacles que impedeixin, dificultin o endarrereixin l'exercici ple dels drets de les persones interessades o el respecte als seus interessos legítims, així com disposar el que sigui necessari per evitar i eliminar tota anormalitat en la tramitació dels procediments.**
2. Les persones interessades poden sol·licitar l'exigència d'aquesta responsabilitat a l'administració pública de què depengui el personal afectat.

És innegable la relació d'aquest precepte amb el **dret a una bona administració**, reconegut a la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea (art. 41) i a la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i del procediment de les Administracions públiques de Catalunya (art. 22).

Més enllà de la necessitat de revisar el protocol interadministratiu, l'Ajuntament ha de destinar recursos per complir amb la seva funció. En aquest sentit, arran de l'estudi d'altres queixes referides a la mateixa situació, la Sindicatura va recomanar a la Regidoria de Drets de Ciutadania i Participació, com a responsable de l'elaboració dels informes d'arrelament, que es fes un estudi de les càrregues de feina que implica l'elaboració d'aquests informes, a fi de dimensionar adequadament el servei.

L'òrgan municipal ha respost a aquesta institució tot informant que, des de mitjans de febrer, s'ha incrementat en 13,5 hores al dia la feina per fer i estan pendents d'avaluar la incidència d'aquesta mesura en la tramitació.

Convé ressaltar que **aquesta disfunció crònica en la tramitació comporta una vulneració dels drets de les persones sol·licitants**, ateses les conseqüències que té sobre elles, a les quals limita l'exercici dels drets i les manté durant un temps

totalment injustificat en una situació d'irregularitat administrativa, amb la limitació que això suposa per a la seva integració social.

El fet que l'Ajuntament no sigui àgil en la realització d'aquest tràmit, a més d'incomplir el principi general d'eficàcia de les Administracions públiques, **constitueix un dels factors de risc d'exclusió i marginació social per a les persones immigrants.**

## **DECISIÓ**

D'acord amb el que disposen l'article 143 de la Carta municipal de Barcelona i el reglament que regula la Sindicatura de Greuges de Barcelona, aquesta institució té com a missió valorar si s'ha produït un greuge. Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, **l'actuació de la Regidoria de Drets de Ciutadania i Participació no s'adequa, de manera sistemàtica, als terminis legalment previstos per elaborar la proposta d'informe d'arrelament social. Aquest retard vulnera els drets de la ciutadania que està interessada en aquest tràmit.**

Per tot el que s'ha exposat, aquesta Sindicatura emet la decisió següent:

- **Recomanar a la Regidoria de Drets de Ciutadania i Participació** que informi a la Sindicatura sobre l'impacte que ha tingut en la tramitació dels expedients l'increment d'hores del personal destinat a l'elaboració de les propostes d'informe d'arrelament social.
- **Recomanar a la Regidoria de Drets de Ciutadania i Participació** que insti a la Generalitat de Catalunya a revisar el contracte i el protocol entre les parts, a fi d'ajustar el marc de coordinació amb criteris de corresponsabilitat i d'optimització dels serveis per garantir que l'emissió dels informes d'arrelament social s'ajusta als terminis previstos per la normativa d'estrangeria.

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i s'informarà la persona interessada del seu contingut.