



**Resolución del Ararteko, de 23 de abril de 2007, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que responda a la solicitud de un ciudadano y elabore un informe social adaptado a las previsiones establecidas en la normativa sobre derechos y libertades de las personas extranjeras en España y su integración social.**

### **Antecedentes**

1.- La queja fue presentada por Cáritas Vitoria en representación de D. (...). El Sr. (...) solicitó al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en el momento de la entrevista con la trabajadora social un informe social para incorporar a su solicitud de autorización de residencia por arraigo. El informe que le dieron no contenía uno de los requisitos: la recomendación de que se le eximiera del requisito de contar con un contrato de trabajo. Con fecha 27 de febrero de 2006 solicitó expresamente al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que elaborara un informe en el que la incluyera. Al no recibirlo, con fecha 16 de marzo de 2006, por escrito dirigido al Departamento de Intervención Social del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, comunicó que no había recibido resolución expresa del Ayuntamiento por lo que le solicitaba certificación del objeto del expediente a los efectos oportunos.

El Sr. (...) es de origen ecuatoriano y había solicitado la autorización de residencia por arraigo en la Subdelegación de Gobierno en Álava en aplicación del art. 45. 2 b) y 2 c) del Reglamento que desarrolla la LO 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por RD 2393/2004, de 30 de diciembre. Esta normativa determina los supuestos en los que, sin necesidad de visado, se podrá conceder, por arraigo, una autorización de residencia temporal a los extranjeros que se hallen en España. Entre los requisitos está acreditar una permanencia en España durante un periodo mínimo de tres años, vínculos familiares con otros extranjeros residentes y bien un contrato de trabajo o un informe que acredite su inserción social emitido por el Ayuntamiento en el que tenga su domicilio habitual.

El Sr. (...) solicitó esta autorización al acreditar la permanencia en España y los vínculos familiares, porque vive con su hija (...), que es titular de una autorización de trabajo y residencia y se hace cargo de él. Además convive con D<sup>a</sup> (...), también titular de una autorización de residencia. Ambos con fecha 10 de marzo de 2003 se inscribieron como pareja de hecho en el Registro Municipal



de Uniones civiles de Vitoria-Gasteiz. No presentó un contrato de trabajo por sus circunstancias personales sino que solicitó un informe social al ayuntamiento señalando que su hija se hace cargo de él. Tenía problemas de salud por haber sufrido una parálisis que le afectó a la parte izquierda del cuerpo y le dejó sin habla y haber sufrido en el 2005 un infarto agudo. Recientemente, en enero de 2007 ha sufrido otro infarto agudo de miocardio con angina post-infarto y lesiones severas cardiovasculares que le obligan a seguir un tratamiento y a cuidar su salud de manera continua. Por otro lado, tiene ya 63 años de edad.

2.- Para la aplicación de la mencionada normativa se dictaron unas instrucciones por parte de la Dirección General de Inmigración, apartado c.4), de fecha 22 de junio de 2005. Según esas instrucciones el informe municipal de inserción social debe tener el siguiente contenido:

- el tiempo de permanencia del trabajador extranjeros en dicho Municipio (especificando el que consta al ayuntamiento);
- los medios de vida con los que cuente;
- su grado de conocimiento de la lengua o lenguas oficiales en la Comunidad Autónoma en la que esté ubicada el Municipio;
- la inserción del trabajador extranjero en las redes sociales de su entorno.
- los programas educativos o de formación laboral en instituciones privadas o públicas en los que haya participado o participe el trabajador extranjero o su familiares directos; y
- cuantos otros extremos puedan servir para determinar su grado de arraigo, incluyendo, siempre que sea posible, los referidos a la vivienda en la que tiene su domicilio.

Este informe, según establecen, no tiene carácter vinculante, de acuerdo con lo establecido en el art. 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Además de emitir el informe acreditativo de la inserción social del extranjero, y en caso de tener dicho informe sentido positivo, las instrucciones establecen que el Ayuntamiento podrá recomendar que se exima al extranjero del requisito de contar con un contrato de trabajo, siempre que éste haya acreditado que cuenta con medios de vida suficientes.



- 3.- La Subdelegación de Gobierno en Álava, con fecha 1 de septiembre de 2006, resolvió desestimar el recurso de reposición interpuesto, y por tanto confirmar la resolución de fecha 1 de junio de 2006 por la que se denegaba la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales. Los motivos que alega es que, si bien acredita una permanencia en España de tres años y los vínculos familiares con otros extranjeros residentes, no cuenta con un contrato de trabajo de duración mínima de un año, ni presenta informe del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en el que se recomienda que se exima al recurrente de la necesidad de contar con un contrato de trabajo, siempre y cuando acredite que cuenta con medios de vida suficientes. El Sr. (...) ha formulado recurso contencioso administrativo frente a dicha denegación.

El objeto de la queja es, por tanto, que a pesar de haber solicitado al Ayuntamiento en varias ocasiones que elabore un informe para adjuntarlo a la solicitud de arraigo, señalando expresamente que se incorporara la recomendación de que se exima al recurrente de la necesidad de contar con un contrato de trabajo, éste no le ha contestado a su solicitud y no ha incorporado ese contenido.

El informe social, que había elaborado el Departamento de Intervención Social de ese Ayuntamiento con fecha 3 de febrero de 2006 tiene como contenido: la composición familiar, los datos sanitarios, escolares, formativos y laborales, la situación de la vivienda, el grado de integración familiar, las relaciones con los servicios sociales, la problemática y demanda planteada, el diagnóstico social, plan de intervención y propuesta de la trabajadora social. En el apartado sobre problemática y demanda planteada se señala que es *“una persona de origen ecuatoriano en situación irregular documental, que demanda un informe de arraigo”*. Con relación al diagnóstico social, el informe dice que *“es una familia de origen ecuatoriano en la que sus miembros se encuentran en situación regular a excepción de (...), que presenta un estado de salud delicado. La hija de (...) y su compañero disponen de ingresos económicos suficientes para la cobertura de los gastos de la vida cotidiana, por lo que en la actualidad no perciben prestaciones económicas. Respecto al Plan de intervención dice: “Elaboración de informe de arraigo”*. En cuanto a la propuesta de la trabajadora social, el informe señala *“derivación a organismo público”*.

- 4.- Con el objeto de dar a esta queja el trámite oportuno el Ararteko solicitó información al Ayuntamiento. En dicha solicitud se hacían algunas consideraciones previas con relación a la obligación de responder a las



solicitudes de las personas y se recordaba al Ayuntamiento las instrucciones dictadas por la Dirección General de Inmigración y el modelo previsto en las mismas para responder a las solicitudes de informe social. En su respuesta nos ha señalado que *“Desde el Servicio Social de Base Iparralde se han emitido dos Informes Sociales a petición de D. (...) con fecha 3/2/2006 y 27/3/2006 respectivamente.*

*El objetivo de dichos informes es que el interesado los presentara en la Subdelegación de Gobierno de Álava para la tramitación de una autorización de residencia temporal por razones de arraigo, de acuerdo con lo previsto en los art. 45.2b) y 46.2) de l Reglamento de la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social aprobado por RD 2393/2004.*

*Los informes sociales han sido elaborados en el modelo normalizado e informatizado que se utiliza en el Departamento de Intervención Social del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz para la tramitación de servicios y prestaciones y para la derivación a diferentes Organismos e Instituciones.*

*En los informes se recoge información actualizada sobre diferentes aspectos: datos identificación, composición familiar, datos económicos, datos sanitarios, datos formativos- laborales, datos de situación de la vivienda, grado de integración social y familiar, relación con los servicios sociales, problemática planteada, diagnóstico social, plan de intervención y otros datos que se considere de interés.*

*En el caso que nos ocupa la trabajadora social no ha valorado recomendar que se exima a D. (...) del requisito de contar con un contrato de trabajo por lo que no ha reflejado este aspecto en ninguno de los dos informes.*

*Por todo lo anteriormente expuesto entendemos que se ha dado respuesta a la demanda planteada por D. (...) con la realización de los informes sociales mencionados”.*

- 5.- Al comunicar la respuesta del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz al interesado nos ha contestado que únicamente tiene conocimiento del contenido de un informe social, el de de fecha 3 de febrero de 2006, y que no ha recibido ningún informe que haga referencia a la recomendación de que se le exima de contar con un contrato de trabajo.



### Consideraciones

1.-El promotor de la queja se ha dirigido en varias ocasiones al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz solicitando un informe social para incorporarlo a su solicitud de autorización de residencia por arraigo. En el informe social de fecha 3 de febrero de 2006 elaborado por el Departamento de Intervención Social del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en el apartado de problemática y demanda planteada, consta como demanda el informe de arraigo. En el Plan de intervención también consta como actuación que se solicita la elaboración de un informe de arraigo. Con fecha 27 de febrero presentó una solicitud, esta vez por escrito, en la que pedía un informe en el que el Ayuntamiento recomendara la exención de presentar contrato de trabajo para entregarlo a la Subdelegación de Gobierno. Y con fecha 16 de marzo de 2006, también por escrito dirigido al Departamento de Intervención Social, le recordó la obligación legal de resolver y los efectos que tenía el que no se respondiera a las solicitudes, y recabó certificación del objeto del expediente, con referencia a los plazos establecidos para resolver, y los efectos generados por la ausencia de resolución expresa.

La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, art. 42 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En el art. 89 de la misma Ley se prevé que, en los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste. No obstante, el Ayuntamiento no ha respondido a la solicitud del interesado de que se recomiende la exención de presentar contrato de trabajo o, en otro caso, señalando expresamente que no recomienda la exención por los fundamentos que considere adecuados, puesto que esta decisión implica limitar un interés legítimo (art. 54 de la anterior Ley) y es obligado que esté motivada. En la respuesta que nos ha enviado el Ayuntamiento a nuestra solicitud de información se señala que la trabajadora social ha valorado no recomendar que se le exima de contar con un contrato de trabajo. Esa valoración y su motivación no se han comunicado al Sr. (...), lo que le ha impedido presentar alegaciones, como son las relativas a su estado de salud.

2.-En las instrucciones sobre arraigo de fecha 22 de junio de 2005 de la Dirección General de Inmigración adscrita al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en



el apartado c.4), se prevé el contenido del informe municipal de inserción social según el modelo que figura como Anexo.

En el Anexo de las instrucciones se recoge un modelo de informe municipal de inserción social de un extranjero, a emitir por el ayuntamiento en el que éste tiene su domicilio habitual, “en el marco del procedimiento para la tramitación de una autorización de residencia temporal, por razones de arraigo, de acuerdo con lo previsto en los art. 45.2b) y 46.2 c) del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social aprobado por RD 2393/2004”. Esta normativa establece los supuestos en los que, sin necesidad de visado, se podrá conceder una autorización de residencia temporal a los extranjeros que se hallen en España. Entre estos supuestos excepcionales, el apartado 2.b) del citado artículo señala que: *se podrá conceder una autorización de residencia por razones de arraigo a los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de tres años siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen, cuenten con un contrato firmado por el trabajador y el empresario en el momento de la solicitud cuya duración no sea inferior a un año y bien acrediten vínculos familiares con otros extranjeros residentes, bien presenten un informe que acredite su inserción social emitido por el Ayuntamiento en el que tenga su domicilio habitual.* El art. 46.2.a) del mencionado Reglamento prevé que la solicitud de autorización de residencia temporal por arraigo deberá acompañarse de un contrato de trabajo firmado por el trabajador y el empresario con una duración mínima de un año. Sin embargo, el apartado 2.c) del mismo artículo prevé que el Ayuntamiento en el que tenga su domicilio habitual podrá recomendar que se exima al extranjero de la necesidad de contar con un contrato de trabajo, siempre y cuando acredite que cuenta con medios de vida suficientes.

El modelo tiene los siguientes apartados, (que son los mismos que los del contenido del informe a los que nos referíamos antes): tiempo de permanencia en España del extranjero interesado, medios de vida con los que cuenta el extranjero interesado, grado de conocimiento de las lenguas oficiales en el territorio de la Comunidad Autónoma, grado de inserción en las redes sociales del entorno, programas educativos o de formación laboral en los que haya participado el trabajador extranjero o sus familiares directos, otras circunstancias de interés (superficie y número de de personas empadronadas en la vivienda que habita, etc.)



Dicho informe termina con una propuesta favorable por haber quedado acreditado su arraigo en el municipio o bien, en otro caso, desfavorable. En el supuesto de que sea favorable se debe incluir una recomendación de exención de contrato de trabajo en los casos en los que no se presenta un contrato de trabajo o bien un empleo por cuenta propia. Esta recomendación se suele incluir cuando hay razones de salud o impedimentos físicos, discapacidades, tratamientos sanitarios, psicológico, etc., por motivos de edad o de otra índole, por los que los servicios sociales consideran imposible su inserción laboral o no conveniente. También porque está estudiando, algo que es valorado como positivo para su mejor capacitación profesional y académica, etc.

El resultado del informe, como ya se ha señalado, no tiene carácter vinculante, de acuerdo con lo establecido en el art. 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En este caso el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz no ha seguido el modelo establecido en las instrucciones, ni ha señalado si el informe es favorable o desfavorable o si recomienda o no la exención de contrato de trabajo y los motivos en los que se basa. Esta actuación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz perjudica los intereses del Sr. (...), porque no ha podido presentar un informe con el contenido previsto en el Reglamento de aplicación de la mencionada Ley Orgánica ni en las instrucciones de la Dirección General de Inmigración.

- 4.- De la respuesta del Ayuntamiento se deduce que no tiene un modelo previsto para los casos de arraigo sino que los informes sociales se elaboran en el modelo normalizado e informatizado que se utiliza en el Departamento de Intervención Social para la tramitación de servicios y prestaciones y para la derivación a diferentes Organismos e Instituciones. A nuestro juicio, la participación de los ayuntamientos en el procedimiento de arraigo requiere la adaptación del modelo a estas especiales necesidades, sobre todo, cuando, por parte de la Administración General del Estado, se han dictado instrucciones para ello. Con independencia de la autonomía municipal para la elaboración de sus informes, es importante mencionar el art. 3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administración Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que señala expresamente que las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos. El Ayuntamiento tiene deber de colaborar con otra





Administración, máxime cuando la normativa prevé, RD 2393/2004, de 30 de diciembre, la elaboración de informes sociales por los ayuntamientos.

Además, tiene el deber de dar servicio adecuado al ciudadano. En este caso, al no haber elaborado un informe con el contenido previsto en la normativa y en las instrucciones de la Dirección General de Inmigración se está ocasionando al ciudadano un daño innecesario. Por otro lado, el Sr. (...) ha hecho una solicitud expresa de que en el informe se le exima de la obligación de presentar un contrato de trabajo, sin haber obtenido respuesta alguna.

El Ararteko tiene entre sus funciones recordar los deberes legales con el fin de lograr una mejora de los servicios de la Administración. En este sentido, en opinión de esta institución, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz debería haber adaptado el modelo de informe social al contenido que señala la normativa y las instrucciones de la Dirección General de Inmigración. También debería haber dictado resolución expresa frente a las solicitudes realizadas respondiendo de manera congruente con lo pedido, es decir aceptando o no (y en este caso motivándolo) la incorporación de la recomendación de que se exima al extranjero del requisito de contar con un contrato de trabajo, siempre que éste haya acreditado que cuenta con medios de vida suficientes, todo ello en aplicación de los artículos 42 y 89 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ y PAC). Al no adaptar el informe social al modelo, ni responder a la solicitud del promotor de la queja, se contravienen los principios generales que informan la actuación de la Administración Pública (art. 3 LRJ y PAC) y las obligaciones establecidas en los arts. 42, 54 y 89 LRJ y PAC.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se ha elevado la siguiente

**RECOMENDACIÓN 11/2007, de 23 de abril al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz,**

Que resuelva la solicitud del Sr. (...) y elabore un informe social en aplicación del 45.2b) Reglamento de la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social aprobado por RD 2393/2004 adaptado al contenido previsto en el art. 46.2 c) del mencionado Reglamento y a las instrucciones elaboradas por la Dirección General de Inmigración.