



Jóvenes migrantes sin referentes familiares en Euskadi

Diagnóstico y propuestas de actuación





Índice

INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO	4
1. Caracterización del colectivo de jóvenes extranjeros sin acompañamiento familiar	9
2. Marco Jurídico.....	19
2.1. Competencias de las administraciones públicas vascas.....	20
2.2. Estatuto jurídico de las personas de origen extranjero	27
2.2.1. Régimen jurídico de aplicación	29
2.2.2. La necesaria a atención a los jóvenes extranjeros sin referentes familiares.....	37
3. NECESIDADES INTEGRALES Y DIAGNÓSTICO DE COBERTURA.....	41
3.1. Regularización administrativa y documental.....	42
3.2. Medios para la cobertura de necesidades básicas.....	46
3.3. Empleo y cualificación	49
3.4. Necesidades en el ámbito de la salud.....	51
3.5. Sentimiento de pertenencia, integración en la comunidad.....	53
3.6. Necesidad de especial protección.....	54
3.7. Necesidad de acompañamiento	55



4. RESPUESTA INSTITUCIONAL.....	57
4.1. La tan necesaria regularización administrativa.....	57
4.2. Ante la necesidad de una respuesta integral a los problemas.	59
4.3. Cobertura de necesidades básicas y alojamiento.	65
4.4. Empleo y cualificación.	68
4.5. Salud.....	71
4.6. Integración comunitaria.....	72
4.7. Protección reforzada ante situaciones de especial vulnerabilidad (trata de seres humanos, explotación sexual...).	76
4.8. Coordinación	76
4.9. Respuesta en el contexto de la pandemia por la COVID-19.	77
5. BUENAS PRÁCTICAS EUROPEAS EN LA TRANSICIÓN A LA VIDA ADULTA.	82
6. RESUMEN EJECUTIVO	107
7. RECOMENDACIONES	121
Anexo I: INFORMACIÓN SOLICITADA a las administraciones públicas	138
Anexo II: GUIÓN DE ENTREVISTA	156

INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

A lo largo de los últimos años el Ararteko viene recibiendo quejas particulares y de organizaciones sociales denunciando la situación de vulnerabilidad social en la que se encuentran las personas jóvenes migrantes de nacionalidad extranjera sin referentes familiares en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) que, en los casos más graves, llegan a encontrarse sin ningún tipo de respuesta institucional y en situación de calle.

Los problemas que se reflejan en las quejas tienen que ver con: recursos saturados y personas en lista de espera para participar en los programas de emancipación o de inclusión social para jóvenes, itinerarios de inclusión en ocasiones interrumpidos abruptamente, dificultades para mantener la inscripción en el padrón municipal o para su alta inicial, imposibilidad de solicitar la autorización de residencia, incluso en el caso de jóvenes extutelados, porque no disponen de pasaporte –al no haberlo solicitado aún o por estar pendiente de expedición-, de padrón o porque no pueden acreditar los medios de vida requeridos.

En términos más concretos, algunas quejas destacan la situación de jóvenes que, a la salida de los recursos residenciales para infancia en desprotección por mayoría de edad o tras un veredicto de “mayor de edad” en un proceso de determinación de edad, no disponen de alojamiento, ni atención de ningún tipo. Apuntan a falta de coordinación entre instituciones o departamentos y a una falta de previsión de cómo dar respuesta a sus necesidades.

Otras quejas focalizan su atención en los jóvenes para los que su única opción es la de acudir a los servicios de urgencia social de los ayuntamientos, más habitualmente los de las capitales y municipios con un volumen de población importante. En estas solicitudes de intervención indican que las respuestas que, en ocasiones, reciben, tienen que ver con que estos servicios no pueden atenderles, bien por no ser competentes o bien porque no disponen de plazas. En estos casos, estas personas jóvenes viven en situación “de calle” y los vecinos que son testigos de ello solicitan intervenir para evitar que en nuestra sociedad confluyan situaciones de marginación que ponen en peligro serio la vida de estos jóvenes y la convivencia intercultural.

En el ámbito del acceso a la documentación, las quejas recibidas en el Ararteko señalan la importancia de que se lleven a cabo en las instituciones de protección los trámites necesarios para obtener esa documentación con anterioridad a que se alcance la mayoría de edad. Otras inciden en la tardanza en presentar la solicitud de autorización administrativa de residencia por la exigencia de la Subdelegación

de Gobierno correspondiente de agotar los nueve meses desde la puesta a disposición del menos en los servicios de protección, lo que retrasa la fecha de concesión de la autorización de residencia.

Se apuntan también dificultades para el alquiler de una vivienda o una habitación. Incluso cuando se dispone de ingresos económicos por trabajo no es fácil que un propietario alquile una vivienda a este colectivo y cuando se ha podido acceder a una vivienda en alquiler, la limitación de dos unidades de convivencia beneficiarias de prestaciones económicas dificulta que otra u otras personas puedan compartir la vivienda.

Asimismo, se han recibido quejas de diferente signo en las que vecinos y vecinas trasladan al Ararteko su malestar por las conductas de estos jóvenes. La existencia de jóvenes en situación de exclusión social por las calles de nuestras ciudades provoca alarma social por el temor a que derive en delincuencia juvenil (en los últimos años ha aumentado la solicitud de abogados y abogadas de oficio para la asistencia jurídica a estos jóvenes por delitos menores).

Recibimos, en definitiva, quejas de diferente índole, unas que demandan una atención digna y que hacen hincapié en la necesidad de intervención desde la perspectiva humanitaria y de inversión social, porque son jóvenes que pueden contribuir al desarrollo social y económico de Euskadi; otras denuncian la existencia de conductas disruptivas y delictivas y demandan mayor presencia policial, expedientes sancionadores e intervención judicial.

En el curso de la tramitación de estas quejas, representantes de esta institución han mantenido reuniones y conversaciones con responsables forales y municipales que han puesto de relieve la saturación de los recursos que gestionan, a pesar del aumento progresivo en la dotación presupuestaria y su malestar ante la falta de implicación de otras administraciones públicas que estiman competentes (en ocasiones con competencias más directas) en la atención a las necesidades de estos jóvenes.

Por todo ello, el Ararteko entiende que nos encontramos ante un problema de enorme actualidad, que conlleva una importante y grave alarma social y que requiere de respuestas públicas y sociales eficaces. Para ello se ha propuesto analizar desde una perspectiva integral las necesidades de estos y estas jóvenes, así como las respuestas que el sistema vasco de bienestar en su conjunto les está proporcionando, con la finalidad de disponer de un diagnóstico lo más certero posible, que permita apuntar las medidas que entiende más adecuadas y, en consecuencia, elevar recomendaciones a las administraciones públicas vascas competentes.

Los **objetivos** del presente estudio se concretan en: 1) cuantificar y conocer las principales características del colectivo de jóvenes migrantes sin referentes familiares; 2) describir el marco jurídico y competencial; 3) analizar la situación y las principales necesidades del colectivo; 4) describir las principales líneas de actuación por parte de las diferentes instituciones implicadas en la intervención en este ámbito y 5) detectar buenas prácticas que existan en la intervención con estos jóvenes.

Con ello se pretende ofrecer una información precisa sobre las principales características y necesidades de este colectivo, así como describir y analizar la respuesta institucional articulada para dar cobertura a estas necesidades.

El **público objeto de estudio** ha sido el compuesto por las personas jóvenes de origen extranjero sin referentes familiares en la CAE que se sitúan entre los 18 y los 23 años de edad, hayan sido tutelados o no previamente por las administraciones públicas. La franja de edad establecida no es baladí y atiende a varios factores. En primer lugar, FEANTSA en el documento que define el marco de las personas jóvenes sin hogar¹, subraya que, aunque la mayoría de edad se establece a los 18 años, existe un consenso en la literatura especializada que indica que hasta los 23 años se siguen desarrollando las capacidades cognitivas emocionales y psicológicas de los jóvenes. En segundo lugar, no puede obviarse que esa es la edad establecida para poder acceder a solicitar la renta de garantía de ingresos, una prestación que, en principio, da cobertura a las necesidades básicas y a los gastos derivados del proceso de inclusión social. Dicho en otras palabras, estas personas jóvenes entre 18 y 23 años se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad, tanto por condiciones vinculadas a su desarrollo personal, como por contar con un menor apoyo en el ámbito de la suficiencia económica.

Con respecto a la **metodología** utilizada, el contenido de este informe proviene de diferentes fuentes. En primer lugar, se ha realizado una revisión sistemática de la información ya existente en torno a este colectivo y a sus necesidades, incidiendo en estudios e información estadística que fuera útil para ofrecer una fotografía lo más nítida posible de estos jóvenes.

En segundo lugar, se ha solicitado información detallada² a las diferentes instituciones implicadas para conocer qué necesidades vienen detectando y qué actuaciones concretas y generales se están realizando para este colectivo. Debido a la irrupción de la Covid-19 en el momento de elaboración de este informe se decidió consultar también sobre las acciones específicas que se hubieran desarrollado en el periodo de confinamiento y posteriores semanas.

¹ FEANTSA. *European Framework for Defining Young Homelessness* [en línea]. Brussels: European Federation of National Organisations Working with the Homeless, 2019. Disponible en : https://www.feantsa.org/download/framework-for-defining-youth-homelessness_final_pdf3614092469143708469.pdf

² El contenido de las solicitudes de información que se dirigieron a cada administración se recogen en el Anexo I.

Las administraciones públicas a las que se ha solicitado información y que han respondido a esta demanda son las siguientes:

- Por parte del Gobierno Vasco (con las denominaciones de la XI Legislatura 2016-2020), el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda; el Departamento de Educación; el Departamento de Salud; el Departamento de Empleo y Políticas Sociales y la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación.
- Desde las administraciones forales, el Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Álava, el Departamento de Acción Social y el Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia y el Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- En el caso de los ayuntamientos fueron seleccionados aquellos municipios en los que se localiza un porcentaje importante de jóvenes extranjeros sin referentes familiares. Así, han respondido a la solicitud de información los ayuntamientos de Barakaldo, Bilbao, Donostia/San Sebastián, Irun y Vitoria-Gasteiz.

De forma complementaria se han realizado algunas entrevistas³ a personas en contacto habitual con estos y estas jóvenes, para así poder profundizar y ahondar en los objetivos planteados en este informe. Exactamente, han sido cuatro entrevistas en profundidad a profesionales de: Diputación Foral de Gipuzkoa (E1)⁴, Fundación Adsis – Vitoria-Gasteiz (E2), Fundación Peñascal – Bilbao (E3) y SOS Racismo Gipuzkoa (E4). Como puede apreciarse, se ha intentado contrastar la información con personas de los tres territorios históricos, de forma que pudieran recogerse eventuales diferencias entre las realidades de cada uno de ellos.

En todo este trabajo de documentación, investigación y contraste, el Ararteko ha contado con la colaboración de la Fundación Begirune y el Area de Consultoría de Agintzari Sdad. Coop. de Iniciativa Social, a quienes agradece su esfuerzo e implicación.

Con respecto a la **estructura** del informe podemos diferenciar varios apartados. En el primero de ellos, se hace una estimación aproximada del número de personas jóvenes que pueden componer este colectivo. Para ello se utiliza la información obtenida en las entrevistas, así como las diferentes estimaciones que se han hecho en estudios similares o la información ofrecida por diferentes instituciones. Del

³ El guion de las entrevistas se recoge en el Anexo II.

⁴ Se han incluido citas literales (*verbatim*) como sustento e ilustración de algunas de las ideas recogidas en el informe. La letra y número que acompañan a cada uno de estos interlocutores permite identificar la persona que ha dicho esta frase y poder también contextualizar adecuadamente cada una de ellas.

mismo modo, se ofrece información referente a su caracterización sociodemográfica, destacando aspectos como la edad, el sexo o el origen.

El apartado 2 presenta de forma breve el marco jurídico y, especialmente, el relacionado con los derechos y libertades de las personas extranjeras en España, dado que su condición de extranjeros condiciona en gran medida sus procesos de integración.

El siguiente capítulo recoge los principales rasgos de un diagnóstico de situación, ordenados en función de las necesidades (en todo caso, integrales) que estas personas jóvenes han de ir satisfaciendo para avanzar en su proceso de emancipación y tránsito a la vida autónoma y adulta.

El apartado más extenso del estudio recoge la respuesta institucional desarrollada por las distintas administraciones consultadas, ordenadas, en coherencia con el apartado anterior, conforme a las necesidades a cubrir, y que integra la información contenida en las respuestas ofrecidas al Ararteko. Como ya se indicaba anteriormente, se incorpora un apartado específico para la respuesta articulada en el marco de la situación de confinamiento ordenada para hacer frente a la pandemia de la Covid-19.

Tras la respuesta de nuestras instituciones, se presenta un bloque que recoge una serie de buenas prácticas desarrolladas en distintos países de Europa. Para cada una de ellas se indica: la necesidad a la que responde, en qué consiste y por qué puede ser relevante para nuestro contexto.

Por último, se incorpora un apartado a modo de resumen ejecutivo, en el que se compilan los principales resultados del informe y se plantean una serie de recomendaciones y propuestas de actuación para mejorar la atención a estas personas jóvenes, partiendo de la valoración de la respuesta institucional, así como de las necesidades detectadas.

1. Caracterización del colectivo de jóvenes extranjeros sin acompañamiento familiar

Un aspecto relevante de la cuestión que estamos abordando es la cuantificación y caracterización de los y las jóvenes. Sin embargo, es sumamente complicado llegar a formular una cifra aproximada del número de personas que forman este colectivo, por sus propias características de irregularidad documental, de movilidad residencial y de incorporación permanente de sus componentes.

Ninguna de las entidades consultadas (diputaciones y ayuntamientos) dispone de registros fiables de este colectivo, lo que dificulta sobremanera conocer estos datos. Sin embargo, la importancia de su cuantificación y caracterización sociodemográfica nos obliga a hacer un esfuerzo de estimación de su número, de manera que al menos podamos tener una cifra orientativa que ilustre el alcance del fenómeno social de jóvenes extranjeros no acompañados en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Las entrevistas a personas expertas realizadas abundan en que es muy difícil dar una cifra exacta de este colectivo para cada uno de los territorios históricos, aunque en todos los casos se subraya un considerable aumento en los últimos años, sobre todo en la llegada de los menores que están tutelados y que con el paso del tiempo pasan a la mayoría de edad. En el último año, en 2019, sin embargo, este incremento se ha visto reducido considerablemente. Y las cifras de llegadas para 2020 también serán reducidas por el efecto de la alerta sanitaria.

“Ha bajado mucho la llegada en 2019”. (E 1).

“Ha habido un descenso, pero es igual, porque van a venir más y esto está atascado ya, con lo que hay está atascado”. (E 3).

Este aumento en el número de las llegadas en estos últimos años ha supuesto en la mayoría de los casos un desbordamiento de los recursos existentes, que en muchas ocasiones está suponiendo que un número importante de estos jóvenes termine accediendo a recursos para personas sin hogar o directamente pernoctando en la calle. Esta dinámica está ocurriendo en los tres territorios históricos.

“Estamos intentando que nadie se quede fuera, pero claro que se queda gente fuera”. (E 3).

“Cada vez es mayor el número de jóvenes migrantes en calle”. (E 4).

“El CAMAS está lleno de chavales de éstos. Y el Aterpe también. (E 2).

Si la cuantificación es difícil en sí misma, lo es más en el caso de Gipuzkoa, debido a una mayor incidencia del tránsito hacia países europeos. Por esta razón, pasan por el territorio bastantes más jóvenes de los que luego se quedan y arraigan.

“Vienen más de 300 y se quedan 72. (...) Contabilizas 300, pero al final los que se han quedado no son 300. No se corresponde con la realidad, porque al final son muy pocos los que se quedan”. (E 4).

Y esta es quizá la mayor diferencia con respecto a la caracterización del colectivo. Así, mientras que en Araba y Bizkaia se subraya que no hay apenas población de estos jóvenes en tránsito, en el caso de Gipuzkoa sí que es evidente esta realidad. En el caso de Araba y Bizkaia se menciona algún caso en el que algún joven ha ido al norte de Europa, pero luego ha vuelto, ya que aquí hay más opciones para ellos de las que puede haber en otros países, aunque pueda parecer paradójico a priori.

“La mayoría viene para quedarse. Y los que se marchan, los que se van a Suecia o a donde sea, acaban volviendo. Van y vuelven. (...) Porque yo creo que la situación por allí es todavía más complicada”. (E 2).

“Para nosotros gente de tránsito no existe, ni lo valoramos. Tenemos muchos casos de chicos que se han ido al norte de Europa, pero han acabado volviendo. Allí no tienen opciones. No hay esa regulación desregulada que hay aquí y que permite conseguir el permiso de trabajo con tres años de arraigo”. (E 3).

“Son chavales que no vienen a Gipuzkoa. Que están de tránsito. De los 408 a nosotros se nos viene a quedar un 13 o un 14%. (E 1).

Es evidente la falta de datos y la dificultad de acercamiento al volumen de jóvenes residentes en la CAE. Pero es también evidente la necesidad de llegar a estimar un volumen aproximado de personas para conocer el alcance real de este fenómeno social.

Para empezar a acotar el colectivo debemos saber que en la CAE tenemos según la EPIE2018⁵ alrededor de 1.142 hombres y 869 mujeres de origen magrebí (nacidos en el Magreb) entre 18 y 23 años residiendo en la CAE. Es decir, alrededor de 2.011 personas de esa franja de edad. Y si nos fijamos en ese origen es porque sabemos por responsables de las diputaciones, de los ayuntamientos y de entidades del tercer sector que trabajan con este colectivo, que la gran mayoría provienen del Magreb.

⁵ La Encuesta de Población Inmigrante Extranjera 2018 (EPIE 2018) es una operación estadística oficial del Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. La muestra efectiva en 2018 fue de 2.418 personas mayores de 16 años de origen extranjero, lo que supone trabajar con un error muestral máximo del +/-1,20% para un universo estimado de 165.153 personas. Esa muestra efectiva proporciona información de 4.732 personas de origen extranjero (Em = +/-2,15%, para una población estimada de 211.208 personas) proveniente de 2.418 unidades convivenciales (Em = +/-4,62%, para un universo estimado de 95.651 hogares) con presencia de personas de origen extranjero en la vivienda o establecimiento. ÓRGANO ESTADÍSTICO ESPECÍFICO DEL DEPARTAMENTO DE EMPLEO Y POLÍTICAS SOCIALES. Informes de resultados de la Encuesta de la Población Inmigrante Extranjera Residente en la CAE. En [Euskadi.eus](https://www.euskadi.eus) [en línea]. Disponible en: https://www.euskadi.eus/web01-a2adere/es/contenidos/documentacion/informes_epie/es_def/informe_epds.html

También sabemos que son pocas las mujeres que forman este colectivo, aunque la tendencia va en aumento, lo que nos invita a pensar que la cifra se aproximará más a los 1.142 que a los 2.011 efectivos.

Naturalmente, las cifras que nos da la EPIE2018 recogen sobre todo a las personas que están en situación administrativa y documental regular (ofrece solo un 4,9% de irregularidad documental para el conjunto de la población de origen extranjero, un 2,8% para la originaria del Magreb, pero eleva esa cifra al 9,6% entre la población magrebí masculina con edades entre los 18 y los 23 años), cuando sabemos también que entre jóvenes extranjeros sin acompañamiento familiar, cuando añaden la situación de personas sin hogar, las tasas de no empadronamiento y de irregularidad documental son muy superiores a las de tasas medias de personas de origen extranjero o magrebí. De cualquier modo, las cifras comentadas nos tienen que servir como marco orientativo a la hora de llegar a estimar el volumen aproximado del colectivo al que nos acercamos en este informe.

Por otra parte, disponemos de datos ofrecidos por las diputaciones vascas sobre programas dirigidos a este colectivo. Así, la Diputación Foral de Bizkaia nos indica que sus diversos programas dan servicio y cobertura en 2020 a alrededor de 550 personas de este colectivo; la Diputación Foral de Gipuzkoa atiende en 2019 a alrededor de 180 personas; y la Diputación Foral de Araba-Álava nos indica que pueden estar atendiendo en 2019 a alrededor 55 personas, que provienen de su programa de post-acogimiento de los años 2018 y 2019. En total, podemos estar hablando de alrededor de 785 personas.

Sin embargo, también sabemos que estos programas no son capaces de responder a todas las necesidades del colectivo y tenemos constancia de que hay jóvenes extranjeros no acompañados residentes en la CAE y con edades entre los 18 y los 23 años que son atendidos por iniciativas municipales o que viven una situación sin hogar que no están incluidos en esa cifra. Los recuentos censales nocturnos⁶ que las instituciones públicas vascas, junto a las entidades del Tercer Sector, han desarrollado en los últimos años, en concreto desde el año 2010, reflejan este aumento del número de personas jóvenes extranjeras viviendo en las calles de nuestras ciudades.

La declaración del estado de alarma como consecuencia de la propagación de la Covid-19 obligó a las autoridades públicas a confinar a todas las personas, lo que conllevó el confinamiento de las personas sin hogar en determinados recursos públicos. Este hecho propició que se pudiera disponer de algunos datos con cierta fiabilidad sobre el volumen de personas sin hogar que vivían en Euskadi en esa fecha.

⁶ Los informes de los recuentos realizados hasta la fecha se pueden consultar en Berrituz, iniciativa del Gobierno Vasco para promover la innovación, la evaluación y las buenas prácticas en la gestión de servicios sociales locales]. BERRITUZ. Recuento de personas en situación de exclusión residencial grave. En *Euskadi.eus* [en línea]. Disponible en: <https://www.berrituz.eus/es/experiencias/recuento-de-personas-en-situacion-de-exclusion-residencial-grave/ex-46/>

Así, después de consultar a responsables municipales de las principales localidades vizcaínas parece que este colectivo, el de las personas que fueron confinadas en determinados recursos públicos por encontrarse en situación residencial vulnerable o sin hogar, podría llegar a alcanzar la cifra de alrededor de 900-1.000 personas en Bizkaia.

A comienzos del mes de mayo se realizó el recuento de personas en situación de exclusión residencial grave que, con carácter bienal, se viene realizando desde 2012 para el conocimiento de la incidencia del sinhogarismo y las características de las personas que se encuentran en esta situación. Algunos ayuntamientos, como es el caso de Bilbao, Barakaldo o Getxo, han ofrecido datos de este recuento, lo que abre posibilidades de conocer algo más a este colectivo. En Concreto, el Ayuntamiento de Bilbao recogió datos de 707 personas en total en sus diversos dispositivos asistenciales (no solo calle, también recogía datos de jóvenes que formaban parte de programas de ayuda residencial en albergues, pensiones, etc.). Según datos del Ayuntamiento de Bilbao, en torno al 22% de esas personas podrían ser jóvenes sin ningún acompañamiento familiar con edades comprendidas entre los 18 y los 23 años (156 personas de las 707 que fueron confinadas en Bilbao en 2020). En Barakaldo, según datos del recuento de mayo de 2020 facilitados por el propio Ayuntamiento, en torno al 24% son del mismo perfil. En otros municipios ese porcentaje se mueve entre el 18 y el 22%. Siguiendo esa proporción aproximada, podríamos hablar de alrededor de 200 jóvenes en Bizkaia. En Gipuzkoa, revisadas las respuestas aportadas por los ayuntamientos de Donostia e Irun y a tenor de las conversaciones mantenidas con técnicos forales y municipales, parece que el número de jóvenes en calle es algo menor y puede suponer en torno a 30 personas. En Álava, analizada también la información facilitada por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, podríamos añadir otras 40 personas, haciendo una estimación proporcional, lo que elevaría la cifra total de jóvenes no incluidos en los servicios forales a los 270, aproximadamente. Es decir, que el techo de este colectivo en la CAE estaría formado por el grupo de jóvenes que toman parte de los programas forales y municipales, 795 personas, más las aproximadamente 270 personas que fueron contabilizadas durante el estado de alerta sanitaria. En total, 1.055 personas.

Sin embargo, y teniendo en cuenta que el análisis de los datos proporcionados por el Ayuntamiento de Bilbao evidencia un cierto solapamiento entre el número de jóvenes contabilizados en algún programa asistencial foral y quienes formaban parte del número de personas confinadas (en torno a un 15-20% de las personas), creemos que la cifra real de jóvenes debe quedar por encima de las 800 personas pero sin llegar a las 900: **entre 844 y 897 personas jóvenes de entre 18 y 23 años sin acompañamiento familiar residiendo en la CAE.**

Teniendo en cuenta que algunas personas responsables municipales nos han indicado que, además de los jóvenes que participan en los programas forales y de los que atienden los servicios municipales, hay algunos jóvenes al margen de ellos, quizá debamos pensar que la cifra real se aproxime al valor superior de la horquilla

establecida. En cualquier caso, estas cifras deben recogerse con todas las cautelas que aconseja el análisis de este colectivo de jóvenes, tan dinámico y cambiante como especialmente difícil de acotar numéricamente.

Con respecto a otras características del colectivo, las personas expertas entrevistadas no creen que se puedan dar grandes diferencias entre los tres territorios. Apuntan que la inmensa mayoría de estos jóvenes son hombres y proceden del Magreb, de Marruecos en gran medida y de Argelia en menor número. Hay algunos jóvenes de origen subsahariano, pero son muy minoritarios.

“De los nuestros el año pasado (Gipuzkoa), el 96% fueron chicos”. (E 1).

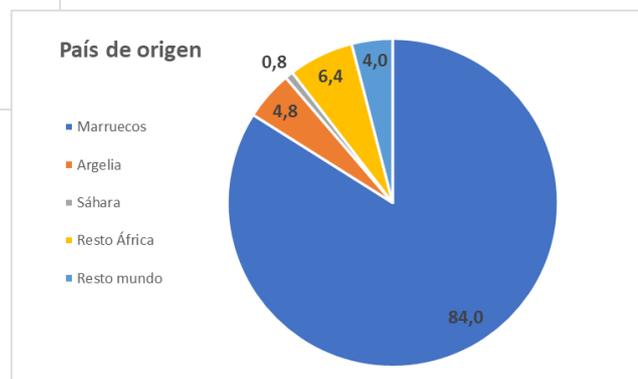
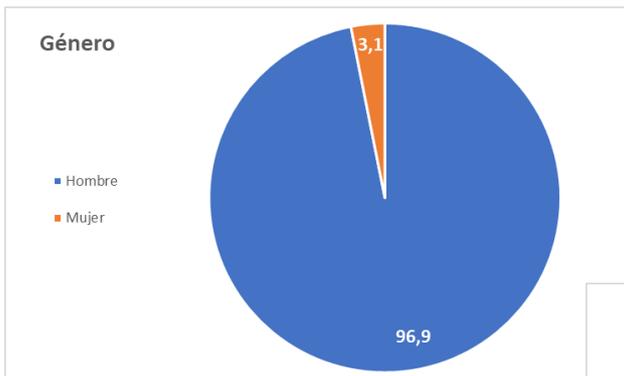
“Son sobre todo marroquíes y algunos argelinos (Bizkaia). También de Guinea o de Ghana, pero son muy pocos. Un 90% son marroquíes”. (E 3).

“Son todos chicos, chica sólo tenemos una (Araba). (...) Tuvimos una época en la que venía bastante subsahariano, como hace diez años y después este colectivo se ha ido reduciendo y se ha incrementado el colectivo magrebí”. (E 2).

Como es de suponer, si no tenemos en la CAE datos del conjunto de este colectivo y tenemos que trabajar con estimaciones aproximadas, tampoco disponemos de datos numéricos de fuentes fiables que nos acerquen a su perfil. En todo caso, sí contamos con los datos facilitados por el Ayuntamiento de Bilbao (156 personas jóvenes sin acompañamiento familiar con edades comprendidas entre los 18 y los 23 años acogidas durante el confinamiento) que nos pueden acercar a una fotografía, nuevamente aproximada, de su perfil y características.

Previamente a la presentación de los rasgos del perfil conviene subrayar que nos encontramos ante una muestra que, al menos en lo relativo a situación administrativa, situación padronal y lugar de residencia, no es totalmente representativa, ya que los datos se corresponden con aquellas personas, dentro del colectivo de jóvenes extranjeros sin referentes familiares con edades comprendidas entre los 18 y 23 años, que pueden encontrarse en posiciones más precarias, vulnerables y marginales.

Con estas cautelas, se puede decir que la gran mayoría son hombres (en Bilbao, el 96,9%), siendo mujeres una minoría (3,1%). Son además personas originarias fundamentalmente de Marruecos (84,0%) y Argelia (4,8%), aunque alguna puede proceder del África Subsahariana (6,4%).

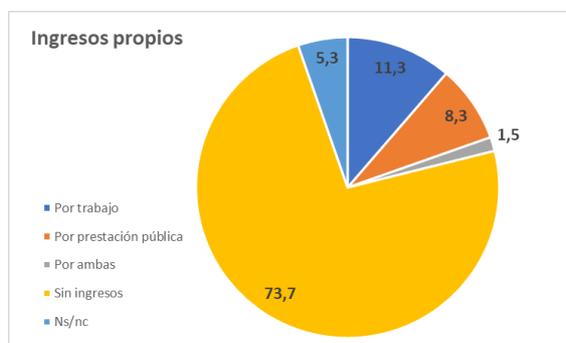
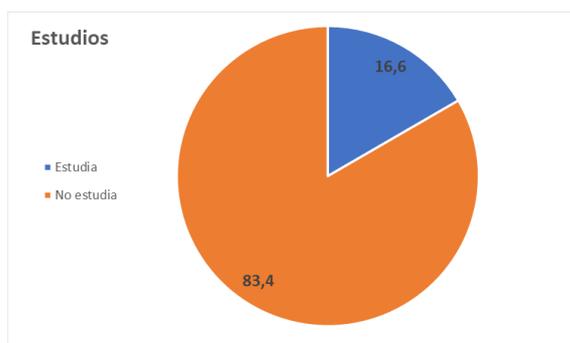
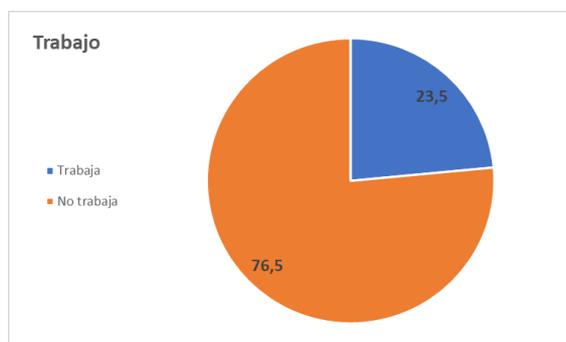
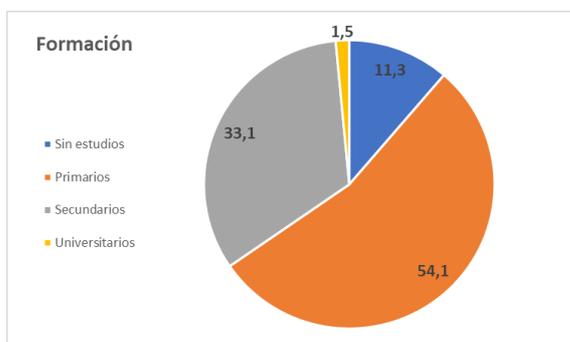


Fte.: Elaboración propia

Más de la mitad de estos jóvenes tiene cursados estudios primarios (54,1%) y uno de cada tres estudios secundarios (33,1%). La cifra de personas sin estudios ronda el 11,3% y solo un 1,2% tiene estudios universitarios.

Una pequeña parte de los jóvenes declara tener trabajo (23,5%) mientras que la mayor parte no lo tiene (76,5%). De estas personas, un pequeño porcentaje cursa algún tipo de estudio (en torno al 16,6%).

La mayoría de estos jóvenes carecen de ingresos propios (73,7%), siendo una minoría (21,1%) quien declara tener ingresos por su trabajo (11,3%), por prestaciones públicas (8,3%) o por ambas (1,5%).



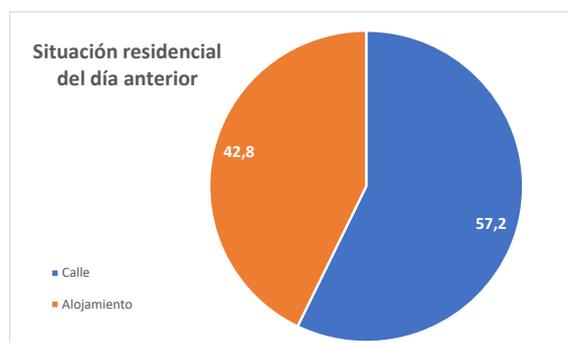
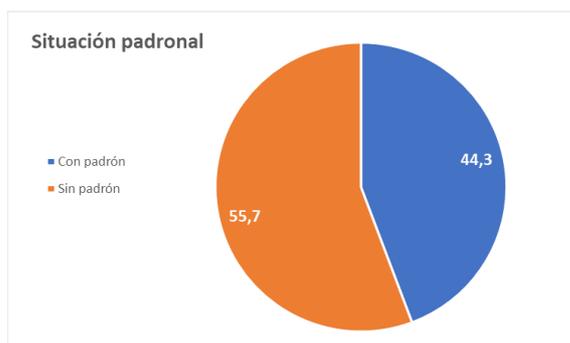
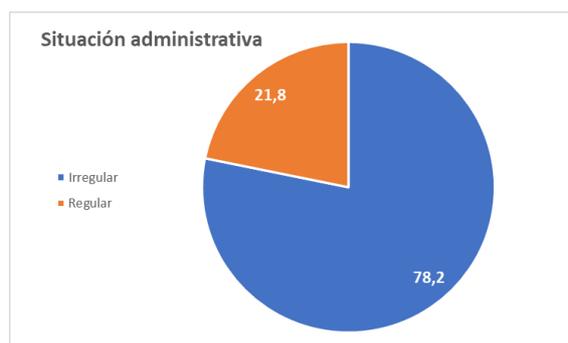
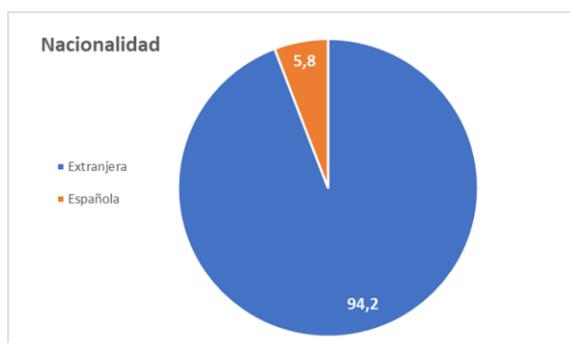
Fte.: Elaboración propia

La gran mayoría también son de nacionalidad extranjera (94,2%) y apenas tienen la nacionalidad española o doble nacionalidad (5,8%).

Su situación administrativa es mayoritariamente irregular (78,2%), aunque una parte (21,8%) se encuentre en situación administrativa regular.

En cuanto a su situación padronal, los datos de Bilbao indican una baja tasa de empadronamiento, solo un 44,3%, frente al 55,7% que no lo está, quizá por no llevar el tiempo suficiente para ser conscientes de su necesidad.

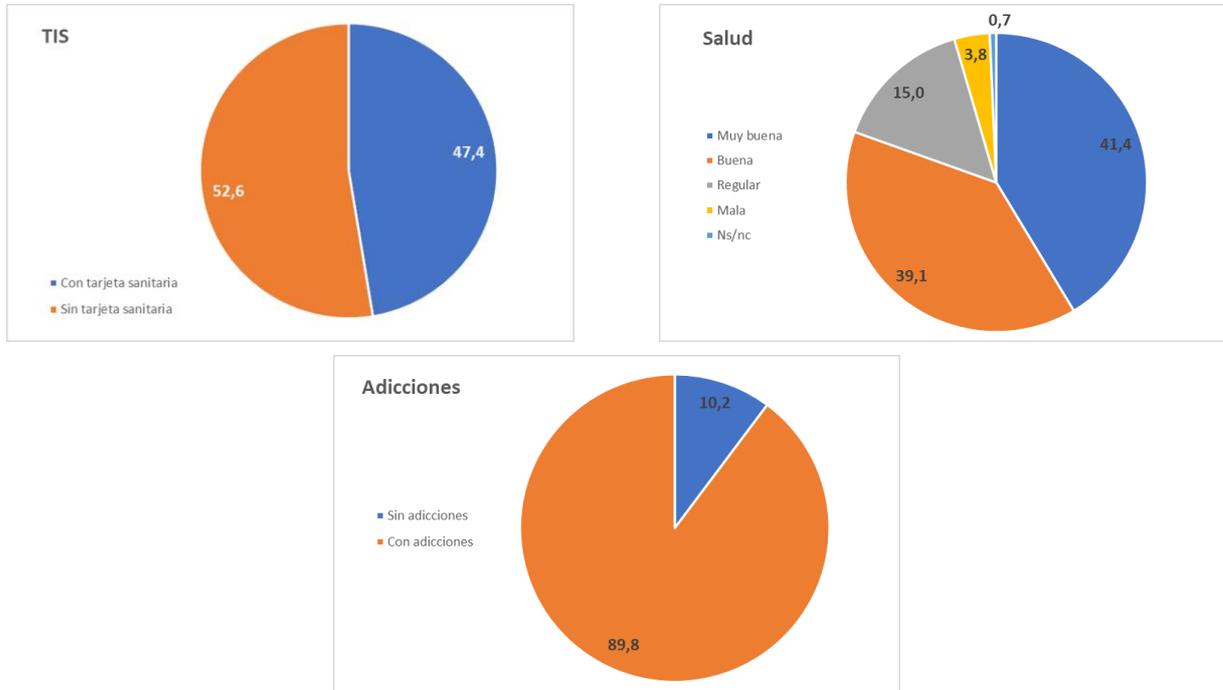
Es importante el número de jóvenes que se encuentran en una situación de calle, sin vivienda o recurso residencial. Entre la muestra analizada de Bilbao, el 57,2% de los jóvenes pasó la noche anterior del confinamiento durmiendo en la calle, mientras que el 42,8% lo hizo en un albergue, pensión, recurso asistencial, piso compartido, etc. Insistimos, de todos modos, en que esta muestra recoge las situaciones de mayor precariedad dentro del colectivo de jóvenes migrantes sin referentes familiares.



Fte.: Elaboración propia

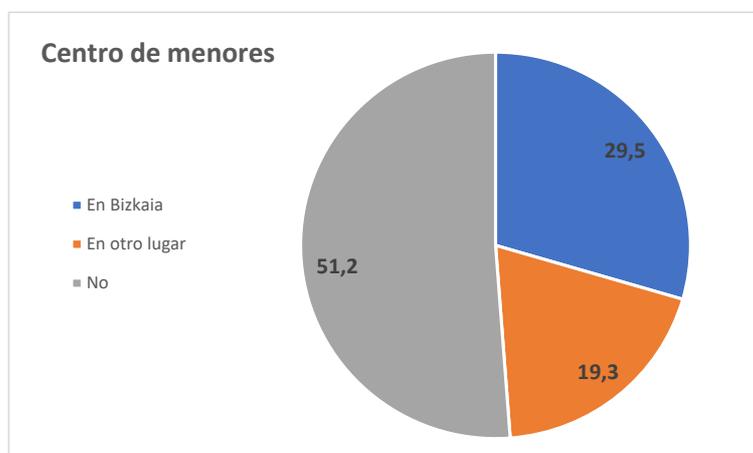
Menos de la mitad dispone de la tarjeta sanitaria TIS o de una carta que acredite que tiene asignado médico de cabecera (solo un 47,4%).

A pesar de ser frecuente la situación de calle, la mayor parte declara tener buena o muy buena salud (el 80,4%) y no tener ningún tipo de adicción (89,8%).



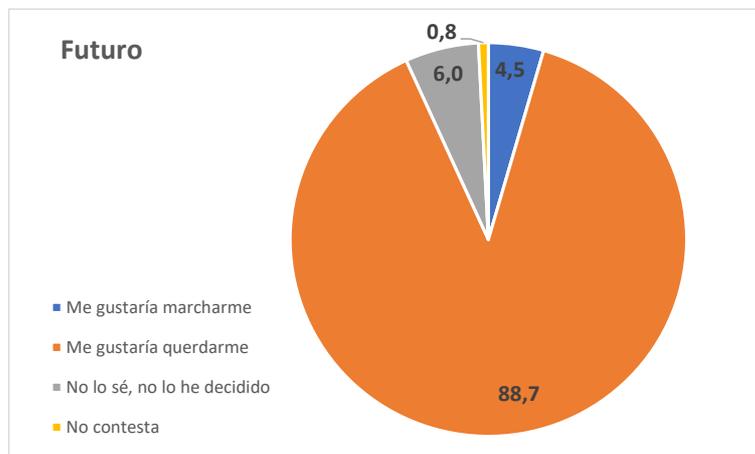
Fte.: Elaboración propia

Un último dato de interés es el paso de estos jóvenes por algún centro tutelado de menores: el 29,5% declara haber estado bajo tutela foral en algún momento de su vida y un 19,3% adicional declara haber pasado por algún centro de menores del resto del Estado. En total, casi la mitad ha estado en un centro de menores (el 48,8%).



Fte.: Elaboración propia

Cuando se pregunta sobre el futuro, queremos destacar que parece que la gran mayoría de estos jóvenes desean quedarse y tener un futuro en nuestro entorno (el 88,7% así lo indica).



Fte.: Elaboración propia

Finalmente, al hilo de esta cuestión, queremos apuntar algo que ha surgido en las conversaciones con las personas expertas que afirman que, en el caso de los jóvenes que vienen con intención de arraigar en el territorio, abundan quienes tienen claro que vienen a estudiar e intentar obtener un empleo.

"La mayoría son chavales que vienen con un proyecto familiar y que han estudiado y vienen pagado y organizado por la familia". (E 1)

2. Marco Jurídico

La importancia de explicitar el marco jurídico en un estudio como el presente que se dirige principalmente a las administraciones públicas vascas es indudable. En esta ocasión alcanza todavía mayor magnitud por el peso que tiene la normativa para la obtención de la documentación necesaria que acredite la identidad y la situación administrativa de estos jóvenes. La obtención y mantenimiento de dicha documentación es imprescindible para su inclusión social y laboral. El disponer de una información adecuada, en el plazo correspondiente, y la realización de determinadas actuaciones con agilidad y eficacia facilitan su proceso de inclusión social o laboral. Al contrario, la omisión de los necesarios trámites administrativos puede troncar una trayectoria vital que se inició a una edad muy temprana y que conllevó tener que abandonar su familia y su lugar de origen y sufrir episodios traumáticos a una edad en la que se necesita un acompañamiento de personas adultas y es obligada su protección en diversos ámbitos vitales.

En un primer apartado vamos a exponer brevemente las competencias de la Administración General del Estado, por una parte, y de las administraciones públicas vascas, por otra, en los distintos ámbitos de actuación de las políticas públicas implicadas en la inserción social y laboral de las personas extranjeras. En segundo lugar, como se avanzaba, se analiza el estatuto jurídico del joven extranjero, tanto si ha sido tutelado como si no lo ha sido, estatuto que condiciona el resultado de su proceso de inclusión social y laboral; de ahí su relevancia para lograr una emancipación y autonomía real, que solamente vendrá de la realización de una actividad económica remunerada.

2.1. Competencias de las administraciones públicas vascas

La competencia para la regulación de los derechos y libertades de las personas extranjeras es estatal, artículo 149 1.2 de la [Constitución Española](#) (CE). En consecuencia, el Estado tiene competencia exclusiva en: nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo. La Unión Europea⁷ también mantiene competencias para adoptar medidas relativas a visados y a estancias de corta duración, asilo y medidas relacionadas con refugiados y personas desplazadas e inmigración o medidas sobre condiciones de entrada y residencia y sobre derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en algún Estado miembro, así como sobre la represión de actividades ilegales relacionadas con los fenómenos migratorios y, en general, para desarrollar otras políticas que tienen que ver con la libre circulación de personas, encaminadas unas y otras a crear un espacio común de libertad, de seguridad y de justicia y a facilitar la cooperación en materia judicial y policial⁸.

La exclusividad que reconoce la CE al Estado en materia de inmigración debe ser matizada en cuanto a la vertiente de integración social, no así respecto a la de extranjería (régimen jurídico de las personas extranjeras regulador de la entrada y salida, autorizaciones administrativas e infracciones y sanciones). Por ello hay que tener en cuenta el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como son las reglas 20 y 21 del artículo 148.1 de la CE y las reglas 7ª y 17ª del artículo 149.1 CE. Las primeras autorizan a la CAE para asumir competencias en materia de asistencia social, sanidad e higiene, mientras que las segundas dejan abierta la posibilidad de asumir competencias de ejecución en materia de legislación laboral y de seguridad social. Las competencias de la CAE en materia de educación, formación laboral, infancia y vivienda son también esenciales a los efectos de este estudio. Aunque el [Estatuto de Autonomía del País Vasco](#), que data de 1979, no recoge la competencia en materia de inmigración e integración social, las reformas más recientes de otros estatutos autonómicos sí las han ido incorporando, como es el caso de Cataluña y Andalucía.

⁷ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), art 67: “La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros. 2. Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países. 3. La Unión se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales (...)”. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 326/47, 26 de octubre de 2012. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:ES:PDF>

⁸ Art.79 TFUE

La jurisprudencia ha reconocido las posibilidades de actuación en base a las competencias autonómicas propias, sectoriales y de autoorganización⁹. Así, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco declaró la conformidad a Derecho del artículo 16 del Decreto 40/2002 de 12 de febrero del Gobierno Vasco, de estructura orgánica y funcional del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales que atribuía determinadas funciones a la Dirección de Inmigración del Gobierno Vasco. Para el Tribunal la existencia de una competencia exclusiva a favor del Estado no implica que la misma arrastre para sí cualquier competencia que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas que guarden conexión con la citada competencia. La Administración de la Comunidad Autónoma a efectos de sus propias competencias que, conforme al bloque de constitucionalidad le corresponden, y relacionadas con los derechos reconocidos a los extranjeros en España por el ordenamiento jurídico (vivienda, asistencia social, educación, trabajo y asistencia sanitaria) y para facilitar la integración social de los mismos, puede adoptar las disposiciones orgánicas que considere necesarias. En consecuencia, las Comunidades Autónomas pueden desarrollar las políticas propias de desarrollo de las competencias que el bloque de constitucionalidad les ha atribuido, siempre que se atengan a los límites previstos de dicho ordenamiento. También pueden establecer los órganos que estimen oportunos para el ejercicio de sus competencias sin que de ello derive forzosamente que se invada el ámbito competencial reservado al Estado.

Asimismo, [el Real Decreto 344/2001, de 4 de abril](#), por el que se crea y regula el Consejo Superior de Política de Inmigración, reconoce en su preámbulo que *“la integración social de los inmigrantes, no sólo afecta a la Administración General del Estado, sino también a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, que tienen atribuidas competencias, si bien en distinta medida, en materias como la sanidad, prestaciones y servicios sociales, vivienda, educación y cultura”*. En el Preámbulo del [Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre](#), por el que se aprobó el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, derogado por el [Real Decreto 557/2011, de 20 de abril](#), también se hizo mención a la participación de las comunidades autónomas, ayuntamientos y agentes sociales, estos últimos a través de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración: *“[t]odos ellos vienen asumiendo tareas relacionadas con la atención a los inmigrantes y, consecuentemente, obtienen una participación acorde con esas tareas dentro de los diferentes procesos referidos al ámbito de la inmigración”*.

Los instrumentos de coordinación previstos se recogen en el artículo 68 de la [Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero](#), sobre derechos y libertades de los

⁹ STSJ PV 699/203, de 30 de septiembre. ECLI:ES:TSJPV:2003:3696. Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/8466e8fd7fe74e4b/20031212> STSJ PV, de 30 de septiembre. ECLI:ES:TSJPV:2003:3690. Disponible en : <http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/b8ab7407bde41781/20031212>

extranjeros en España y su integración social¹⁰ (LOEx), que prevé la coordinación mediante la Conferencia Sectorial de Inmigración. La [Ley 12/2009, de 30 de octubre](#), reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria también hace referencia a la coordinación con las CCAA en su disposición adicional 4^a¹¹. La CAE además tiene competencia en la elaboración del informe de arraigo y de esfuerzo de integración (artículos 68.3 de la [Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero](#), y 124.2 c) y 51.6 del Reglamento de desarrollo aprobado por el [Real decreto 557/2011, de 20 de abril](#) e instrucción sobre su aplicación¹²).

Son informes emitidos por el Gobierno Vasco y están sometidos a la valoración de la Administración General del Estado al no tener carácter vinculante. El informe de arraigo permite a las personas extranjeras que quieran solicitar una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales, aportar elementos que acrediten un grado de inserción social suficiente de cara a la concesión de dicha autorización. El informe de esfuerzo de integración permite a las personas extranjeras que tengan que renovar sus autorizaciones de residencia o de residencia y trabajo, aportar determinados elementos que acreditan su integración. Este informe sólo deberá presentarse cuando el o la solicitante no pueda acreditar el cumplimiento de todos los requisitos exigidos para dichas renovaciones.

Las comunidades autónomas pueden comunicar a la Secretaría de Estado de Migraciones que el órgano competente para la elaboración del informe de arraigo es el Ayuntamiento del municipio en el que la persona está empadronada. En Euskadi la competencia es autonómica, sin que, hasta el momento, se haya

¹⁰ Art. 68: 1. La Conferencia Sectorial de Inmigración es el órgano a través del cual se asegurará la adecuada coordinación de las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas en materia de inmigración. 2. Las Comunidades Autónomas que asuman competencias ejecutivas en la concesión de la autorización inicial de trabajo, deberán desarrollarlas en necesaria coordinación con las competencias estatales en materia de extranjería, inmigración y autorización de residencia, de manera que se garantice la igualdad en la aplicación de la normativa de extranjería e inmigración en todo el territorio, la celeridad de los procedimientos y el intercambio de información entre las Administraciones necesario para el desarrollo de sus respectivas competencias. La coordinación deberá realizarse preservando la capacidad de autoorganización de cada Comunidad Autónoma así como su propio sistema de descentralización territorial. 3. 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. 4. Las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de seguridad ciudadana y orden público mediante la creación de una policía propia, podrán aportar, en su caso, un informe sobre afectación al orden público en todos los procedimientos de autorización de residencia o su renovación, referidas a extranjeros que se encuentran en España, en los que se prevea la necesidad de informe gubernativo. Tal informe se incorporará al expediente al igual que el que, en su caso, aporten las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de sus competencias sobre seguridad pública.

¹¹ Disposición Adicional Cuarta. Cooperación con otras Administraciones Públicas. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivas competencias en los ámbitos sanitario, educativo y social gestionarán los servicios y programas específicamente destinados a las personas solicitantes de asilo, en coordinación y cooperación con la Administración General del Estado. Asimismo, facilitarán el acceso a la información respecto de los recursos sociales específicos para este colectivo, así como sobre las diferentes organizaciones de atención especializada a personas solicitantes de asilo.

¹² MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES. Instrucción DGI/SGRJ/3/2011, sobre aplicación del reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en materia de integración social.

producido ninguna delegación de competencia en favor de los ayuntamientos. El contenido de los informes de arraigo y de esfuerzo de integración tiene un importante peso en el proceso de documentación de las personas extranjeras ya que aunque no sean vinculantes son una parte substancial de la tramitación administrativa al contener una valoración que va a tomarse en consideración. La rigurosidad y detalle de los informes pueden favorecer el acceso a la documentación en vía administrativa o judicial.

La atención a las necesidades de documentación de estos jóvenes en cumplimiento del régimen jurídico de extranjería y con las competencias en materia de integración social debería conllevar una articulación normativa e institucional acorde a su obligada interrelación y en atención a los principios de eficacia y coordinación (artículo 103 CE).

La recientemente aprobada [Proposición no de Ley del Parlamento Vasco , de 14 de diciembre de 2020](#) relativa al desarrollo de un sistema vasco de acogida a personas migrantes y refugiadas, entre otras propuestas, insta al Gobierno Vasco a *"conformar el grupo de personas expertas en materia de extranjería para que elabore el estudio del marco legal existente, elabore recomendaciones para el desarrollo al máximo de las competencias autonómicas y de pasos para el avance en la transferencia inmediata de las competencias de migración con el objetivo de hacer de la CAPV un verdadero lugar de acogida para todas las personas, garantizar una protección incondicional a todas las personas migrantes y refugiadas y poner en marcha políticas propias integrales y transversales, fundamentadas en la defensa activa de los derechos asociados a la ciudadanía universal"*.

La atención a las personas extranjeras por parte de las administraciones públicas vascas ha tenido como sustento jurídico y ético el principio de igualdad y de residencia efectiva. Así, se ha venido recogiendo en los diferentes [planes estratégicos](#)¹³ que se han elaborado para la gestión de la diversidad y para la integración de las personas inmigrantes en Euskadi, que se han configurado como los principales instrumentos programáticos del Gobierno Vasco en materia de inmigración.

El último fue aprobado por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco (competente en aquel momento): [V Plan de actuación en el ámbito de la ciudadanía, interculturalidad e inmigración 2018-2020](#) en el que propone *"la gestión de la diversidad de la sociedad vasca en clave de ciudadanía, acceso a derechos en pie de igualdad y construcción de una nueva cultura vasca producto*

¹³ Pacto Social Vasco para la Migración; Documento de adhesión; V Plan de Actuación en el ámbito de la ciudadanía, interculturalidad e inmigración, 2018-2020; Estrategia Vasca por la inmigración; III Plan Inmigración, Ciudadanía y Convivencia Intercultural, II Plan Vasco de Inmigración; I Plan Vasco de Inmigración [consultado el 15 de diciembre de 2020. DEPARTAMENTO DE IGUALDAD, JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES. Planes estratégicos para inmigrantes. En *Euskadi.eus* [en línea]. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/planes-estrategicos-inmigrantes/web01-a2famil/es/>

de la interacción respetuosa de su diversidad, en clave de interculturalidad como estrategia política de acción presente y futura” (p. 7).

La clave de ciudadanía inclusiva, basada en la residencia de hecho, ha marcado los diferentes planes vascos de inmigración como se pone de relieve en dicho V Plan, en el que se recuperan fragmentos del II Plan Vasco de Inmigración 2007-2009 que hacen hincapié en su relevancia como elemento diferenciador:

“concepción de ciudadanía inclusiva que reformule, en el ámbito de competencias propio de la CAPV, el clásico concepto de nacionalidad recogido en el ordenamiento jurídico estatal. (...) No es posible la integración efectiva sin reconocer a las personas migrantes residentes su condición de ciudadanos y ciudadanas y, en consecuencia, su titularidad en pie de igualdad de todos los derechos y deberes a que la ciudadanía da acceso en la CAPV. (...) El vínculo exigido para el acceso a la nueva ciudadanía es la residencia de hecho. (...) La ciudadanía inclusiva supone un criterio de igualdad pleno”. La igualdad de derechos se propugna entre inmigrantes y nacionales, pero también entre las personas no nacionalizadas, entre personas de distinto género, etc” (p. 61 y ss).

De tal manera que este último Plan propone como línea prioritaria de acción: *“la construcción de una sociedad vasca, presente y futura, igualitaria en el acceso a derechos ciudadanos, que facilita la igualdad de oportunidades de todas las personas que residen en Euskadi, más cohesionada socialmente y más solidaria con los colectivos socialmente más desfavorecidos, respetando la diversidad de todas las personas y culturas y potenciando un contexto de interacción social positiva”.*

Así, el V Plan explica las bases sobre las que se ha sustentado la intervención del Gobierno Vasco en las últimas décadas en materia de inmigración y define a tal efecto el alcance del principio de igualdad:

“El principio de igualdad implica la máxima extensión posible de la titularidad de derechos humanos en el marco de las competencias propias de la CAPV. Ello afecta no solo a los derechos civiles, sino también a los derechos sociales, económicos y culturales, que se generalizan a todas las personas residentes, con independencia de su nacionalidad, e incluso a los derechos políticos en la medida en que puedan ser incorporados al ordenamiento jurídico autonómico y local. Por otro lado, junto a la igualdad formal de derechos y deberes, la promoción de la igualdad presenta dos dimensiones: la igualdad de trato, que prohíbe cualquier forma de discriminación o exclusión de derechos por sus características físicas, sus ideas, su cultura, su orientación sexual, su posición económica, etc. y la igualdad de oportunidades, que está relacionada con la equidad y con el derecho de todas las personas a tener las mismas oportunidades en la sociedad, otorgando un mandato a los poderes públicos para adoptar medidas que equilibren la posición de desventaja social que puedan tener ciertos grupos sociales”.

El V Plan incorpora como medida programática en el ámbito jurídico: *“Garantizar el acceso real de la población de ascendencia, origen y/o de nacionalidad extranjera a los recursos sociales en igualdad de condiciones que el resto de la población vasca”*¹⁴.

En esta misma línea se destaca el principio de solidaridad que recoge el [Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020](#): *“La sociedad y las instituciones públicas debemos impulsar políticas sociales basadas en la igualdad y la solidaridad y orientadas a la integración, la cohesión y la justicia. Estas políticas públicas deben apostar firmemente por la universalidad de la educación, de la sanidad o de las prestaciones sociales básicas para hacer posible una sociedad cohesionada que permita una igualdad efectiva de derechos, deberes y oportunidades”*¹⁵.

Este último Plan establece como principio básico el respeto a los derechos humanos *“y a la dignidad de todas las personas sin distinción de raza, género, origen, creencias o cualquier otra circunstancia personal o social”* (p. 33 y ss).

Precisamente, el Ararteko se refiere a estos planes departamentales en la [Resolución del Ararteko de 7 de enero de 2020](#), por la que concluye su actuación con relación a la llegada de personas migrantes en tránsito en el verano del año 2018, en la que esta institución realizó diversas consideraciones sobre la necesidad de coordinación, colaboración y clarificación de las competencias entre las distintas administraciones públicas a la que luego nos volveremos a referir en el apartado de recomendaciones. Entre las conclusiones de la Resolución se hacía referencia al papel de estos instrumentos técnicos:

“Hasta la fecha se han llevado a cabo diferentes planes y estrategias de inmigración para atender a las necesidades que conlleva la realidad de la inmigración en el País Vasco por parte de las distintas administraciones públicas, principalmente Gobierno Vasco, pero también por parte de las diputaciones forales y algunos ayuntamientos. No obstante, la naturaleza de dichos documentos, que no tienen carácter obligatorio, ha hecho que su aplicación a todo el territorio y en todos los ámbitos haya sido desigual. El esfuerzo realizado en la elaboración de los diferentes planes de actuación en materia de inmigración y gestión de la diversidad por su naturaleza transversal debe ir acompañado de un compromiso firme para lograr su cumplimiento o bien de la estimación de otros instrumentos de carácter normativo que garanticen su observancia”.

¹⁴ Sobre este colectivo el V Plan, concretamente, en el ámbito de la convivencia, propone la extensión de los itinerarios de incorporación social para personas jóvenes extranjeras a través de las entidades del tercer sector (4.3.3.3) pág. 107 y prevé el apoyo económico a entidades y organizaciones que trabajan específicamente con jóvenes extranjeros no acompañados (mayores de 18 años) por ser un colectivo de especial atención (4.3.7.8) pág. 142. Además, prevé un estudio descriptivo de su situación y necesidades (4.3.7.15), pág. 149.

¹⁵ El Pacto Social Vasco para la Migración, a su vez, plantea un modelo de acogida con una dimensión de ética democrática y de progreso para hacer frente a las necesidades laborales y demográficas. El Pacto reconoce la pluralidad y la diversidad de la sociedad vasca y promueve un enfoque de derechos humanos, de igualdad y de no discriminación, con especial atención a la igualdad de género, promoviendo una ciudadanía plural e inclusiva.

Los principios y líneas de acción señalados en estos planes se materializan en las distintas políticas públicas sectoriales, que vienen a su vez reguladas por sus correspondientes normativas. En ellas se concreta el acceso (más o menos limitado) y las posibilidades de participación de las personas extranjeras.

Además de referenciar a las comunidades autónomas, el [Reglamento](#) que desarrolla la Ley Orgánica 4/2000¹⁶ sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, también señala a los ayuntamientos como agentes concernidos e implicados en la integración de las personas extranjeras. En esta línea se pronuncia la [Ley 2/2016, de 7 de abril](#), de Instituciones Locales de Euskadi¹⁷, que prevé, en su artículo 17.1. 35), como competencia propia de los municipios, la gestión de las políticas de integración social en materia de inmigración, de acuerdo con la legislación en materia de extranjería y en cooperación con las instituciones autonómicas. Esta única concreción normativa tiene un importante alcance si se toma en consideración el artículo 137 CE que reconoce que los municipios, provincias y comunidades autónomas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Otra de las funciones esenciales que ostentan los ayuntamientos es la relativa a la facultad de inscripción en el padrón municipal. El artículo 6.3 de la propia LOEx impone a los ayuntamientos la obligación de incorporar al padrón municipal y mantener actualizada la información relativa a las personas extranjeras que residan en el correspondiente territorio. Por otro lado, la inscripción en el padrón municipal es un requisito imprescindible para el acceso a servicios y prestaciones y para el ejercicio de derechos. Para acudir al Sistema Vasco de Servicios Sociales¹⁸ o al Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social¹⁹, para matricularse en un centro educativo o para acudir a un centro sanitario de atención primaria, entre otros servicios básicos, se exige estar inscrito en el padrón municipal, por lo que es un trámite esencial en las relaciones con las

¹⁶España. 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. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de abril de 2011, nº 103. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7703>

¹⁷Euskadi. Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. *Boletín Oficial del Estado*, 2 de mayo de 2016, nº 105. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-4171

¹⁸Euskadi. Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales [en línea]. *Boletín Oficial del País Vasco*, 24 de diciembre de 2008, nº 246. Disponible en: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2008/12/s08_0246.pdf. Esta Ley prevé el acceso de todas las personas que se encuentren en la Comunidad Autónoma del País Vasco al servicio de información, valoración, diagnóstico y orientación, así como al acompañamiento social, y a aquellos servicios y prestaciones que sean definidos como de urgencia social en la Cartera de Prestaciones y Servicios de Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Así en la exposición de motivos de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales define a los servicios sociales como “auténtico pilar del Estado del Bienestar”, “sistema de responsabilidad pública y de cobertura universal, dirigido a toda la población”.

La exposición de motivos de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social plantea como finalidad “garantizar el acceso de la ciudadanía a las prestaciones económicas y a los instrumentos de inclusión integrados en el Sistema con arreglo a criterios de igualdad y equidad”. *Boletín Oficial del País Vasco*, 31 de diciembre de 2008, nº250 Disponible en: https://www.lanbide.euskadi.eus/contenidos/informacion/rgi_normativa/es_def/adjuntos/Ley%2018-2008.pdf

¹⁹ Artículo 26 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. *Boletín Oficial del País Vasco*, 31 de diciembre de 2008, nº 250. [Disponible en: https://www.lanbide.euskadi.eus/contenidos/informacion/rgi_normativa/es_def/adjuntos/Ley%2018-2008.pdf

administraciones públicas y para la adquisición de la condición de vecindad. Es obligado, por tanto, mencionar la [Ley 7/1985, de 2 de abril](#), Reguladora de las Bases del Régimen Local²⁰ y el [Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales](#)²¹ y, especialmente, las [instrucciones técnicas](#)²² sobre la gestión del Padrón municipal. Entre las instrucciones destacamos la 1ª, 2ª y 3ª que establecen la manera de inscribir en el padrón, la documentación necesaria y la manera de proceder ante las situaciones de especial vulnerabilidad.

2.2. Estatuto jurídico de las personas de origen extranjero

El Tribunal Constitucional en sus diversas sentencias²³ en las que ha tratado el alcance y los límites de los derechos de las personas extranjeras ha establecido tres modalidades de derechos²⁴ a los que las personas extranjeras pueden acceder:

- Derechos que corresponden por igual a las personas de origen nacional y extranjero. Las personas extranjeras que viven en España gozan de determinados derechos inherentes a la persona humana en igualdad, derechos que resultan imprescindibles para la garantía de la dignidad humana (uno de los fundamentos del orden político, artículo 10.1 CE), como son el derecho a la vida y a la integridad física y moral, a la intimidad, a la libertad ideológica, etc., sin posibilidad de atemperación.
- Derechos que no pertenecen en modo alguno a las personas de origen extranjero. Las personas extranjeras no son titulares de determinados derechos, como los reconocidos en el artículo 23CE, derecho a participar en

²⁰ Artículos 15-18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de octubre de 2009, nº 263. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242>

²¹ España. Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. *Boletín Oficial del Estado*, 14 de agosto de 1986, nº. 194 [I]. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-21944>

²² MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA. Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal. *Boletín Oficial del Estado*, 2 de mayo de 2020, nº 122. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4784>

²³ STC 17/2013, del 31 de enero. ECLI:ES:TC:2013:17. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/23272>

STC 95/2000 de 10 de abril de 2000. ECLI:ES:TC:2000:95. Disponible en:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/4079>

STC 236/2007, del 7 de noviembre. ECLI:ES:TC:2007:236. Disponible en:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/6203>

STC 130/1995, de 11 de septiembre. ECLI:ES:TC:1995:130. Disponible en:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/2984>

STC 115/1987, de 7 de julio. ECLI:ES:TC:1987:115. Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/847>

STC 107/1984, del 23 de noviembre. ECLI:ES:TC:1984:107. Disponible en:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/360>

²⁴ La concreción de los derechos y de las diferencias en su ejercicio respecto a las personas nacionales establecida por el legislador se analiza en el siguiente apartado de este capítulo.

los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal y a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, esto es, según dispone el artículo 13.2 CE y con la salvedad que contiene.

- Potencialidad en la titularidad de derechos. Las personas extranjeras pueden ser titulares de los derechos en la medida y condiciones que se establezcan en los Tratados y Leyes siendo admisible que se fijen diferencias respecto a los nacionales.

La balanza entre los derechos humanos universales y las políticas de control migratorio está siempre moviéndose en un equilibrio inestable, sobre todo cuando son menores de edad, a quienes el ordenamiento jurídico protege con carácter prioritario respecto a su condición de extranjero, lo que debe inclinarla a su favor.

El artículo 39 de la CE establece la obligación de protección de los menores como una responsabilidad compartida de la familia y de los poderes públicos y proclama que gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos (apartado 4), siendo el principal la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Entre los principios claves está el de no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, raza, sexo, etc., tal y como se desprende del artículo 1 y del artículo 3.1 de la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor²⁵. En consecuencia, existe un deber de protección a todas las personas menores de edad que se encuentren en España, con independencia de la nacionalidad que ostenten o de su condición de apátridas.

La balanza se inclina de manera evidente hacía su condición de personas extranjeras cuando alcanzan la mayoría de edad. En ese momento el ordenamiento jurídico prioriza la aplicación del régimen jurídico previsto para las personas de origen extranjero recibiendo un tratamiento como personas adultas extranjeras con algunos matices, en el caso de que hayan sido con anterioridad tutelados por una institución de protección, a pesar de que en esa edad todavía necesitan un apoyo y protección y un marco de referencia amable y estable, como se ha recogido en numerosos informes sobre el desarrollo de los niños, niñas y jóvenes, y se ha puesto de relieve a lo largo de este estudio.

²⁵España. Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. *Boletín Oficial del Estado*, 17 de enero de 1996, nº15[en línea]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1996-1069>

2.2.1. Régimen jurídico de aplicación

El ordenamiento jurídico diferencia tres regímenes jurídicos:

1) El derivado de la necesidad de protección internacional, [Ley 12/2009, de 30 de octubre](#), reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria²⁶.

2) La normativa reguladora de la entrada, libre circulación y residencia de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, [Real Decreto 240/2007](#), de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo²⁷.

3) La [Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero](#), sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social que ha sido objeto de varias modificaciones²⁸, (LOEx) y el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el [Reglamento](#) que la desarrolla (RLOEx).

Esta última es la que resulta de aplicación principal al colectivo objeto del presente estudio, ya que el origen de los jóvenes extranjeros que viven en la CAE es mayoritariamente marroquí, sin que ello obste a que puede que se tengan que aplicar los otros regímenes jurídicos. Aunque en un número menor, cabe que entre los jóvenes extranjeros haya personas cuyo Estado de origen sea miembro de la UE o bien del Espacio Económico Europeo y existan solicitantes de protección internacional, siendo en estos dos últimos casos un régimen jurídico inicialmente más garantista. También es posible encontrarnos ante personas a las que no se les reconoce como nacional de un Estado por lo que deben solicitar el estatuto de apátrida que se regula mediante el [Decreto 865/2001, de 20 de julio](#), por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida²⁹.

El requisito principal que deben reunir para encontrarse en situación administrativa regular es haber cruzado la frontera con la documentación correspondiente y

²⁶ España. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de octubre de 2009, nº262. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242>

²⁷ España. Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. *Boletín Oficial del Estado*, 28 de febrero de 2007 nº 51. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-4184>

²⁸ España. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social modificada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre y por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre. *Boletín Oficial del Estado*, 12 de enero de 2000, nº10. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>

²⁹ España. Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida. *Boletín Oficial del Estado*, 21 de julio de 2001, nº 174. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-14166>

acreditar disponer de recursos económicos o de una autorización administrativa para trabajar, lo que no es factible para la gran mayoría de estos jóvenes.

Por el contrario, si fuera posible, la concesión de la autorización administrativa para trabajar conllevaría que se les pueda aplicar tanto las normas laborales como las de seguridad social en idénticas circunstancias que a los nacionales, artículo 7 Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, una vez que tienen o han accedido a un empleo remunerado. También pueden ser beneficiarios de las prestaciones no contributivas, si se encuentran en situación administrativa regular³⁰.

Pero, como señalábamos, la mayoría de los jóvenes extranjeros entran en el Estado sin la documentación necesaria y sin poder acreditar recursos económicos suficientes, por lo que se encuentran en situación administrativa irregular. La situación y derechos en estas condiciones apenas se menciona en la normativa, salvo en el artículo 14.3 LOEx *“Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones básicas”*.

Como se ha mencionado en el apartado 2.1, el alcance del contenido otorgado al principio de igualdad en la Comunidad Autónoma de Euskadi ha conducido al compromiso por parte de los poderes públicos, con un consenso social importante, de incorporar a las personas extranjeras como usuarias de los servicios públicos dirigidos a su inclusión social y laboral y beneficiarias de las prestaciones económicas que garantizan un mínimo vital. De tal manera que, en estos momentos, para el acceso a los principales servicios públicos no se exige encontrarse en situación administrativa regular, sino que únicamente tienen que acreditar la residencia de hecho (o efectiva) en la Comunidad Autónoma de Euskadi durante un tiempo, que es el mismo para todas las personas con independencia del origen nacional. Se dan, no obstante, algunas salvedades como son: la inscripción como demandante de empleo, el acceso al sistema de atención a la autonomía y dependencia³¹ (así como para solicitar la valoración de discapacidad) o la inscripción en el Registro de solicitantes de vivienda de protección pública, Etxebide (en este último caso se ha previsto también su equiparación).

Para adoptar estas decisiones se ha partido de la convicción de que la incorporación a los programas públicos sin esperar a que se regularice la situación

³⁰ España. Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de octubre de 2015, nº261. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11724-consolidado.pdf>

³¹ En aplicación del artículo 5.1 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, para ser titulares de los derechos reconocidos en la anterior Ley, las personas extranjeras adultas tienen que cumplir los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en los tratados internacionales y en los convenios que se establezcan con el país de origen.

administrativa de las personas extranjeras es beneficiosa para el conjunto de la sociedad vasca porque evita procesos graves de exclusión social y favorece la cohesión social. Ello no impide reconocer que la situación documental, esto es, las dificultades para la concesión de la autorización inicial y para la renovación de las autorizaciones administrativas de residencia y trabajo perjudica no solamente a las personas afectadas sino que tiene consecuencias en la inversión social que se ha realizado al entrar en un bucle el proceso de inclusión social y laboral y conducir a un desgaste (si no derroche) de los recursos económico y humanos que se han destinado.

Como dato de interés, es necesario señalar que la normativa favorece el acceso a la autorización de residencia y trabajo de los menores extranjeros tutelados por una institución de protección por lo que cuando alcancen la mayoría de edad podrían disponer no solamente de una autorización administrativa para residir (artículo 35 LOEx) sino también de una autorización administrativa para trabajar, lo que facilita su proceso de inclusión social. Además la obtención de una autorización de residencia **desde el primer momento** conlleva mayores facilidades en el proceso de inserción social, amén de la posibilidad de solicitar la nacionalidad española o de acceder a una residencia de Larga Duración tras haber estado bajo de la tutela de una entidad pública española durante los cinco años inmediatamente anteriores de forma consecutiva (artículo 148 RLOEx).

El artículo 41.1 j) LOEx prevé que los menores extranjeros tutelados que dispongan de una autorización de residencia están exentos de la obligación de obtener una autorización de trabajo para desarrollar aquellas actividades o programas de educación o formación que redunden en su beneficio a juicio de la entidad pública que ejerza su tutela. La [instrucción 1/2020](#) de la Secretaria de Estado de Migraciones³² lo ha confirmado.

Al igual que ha recomendado el Defensor del Pueblo, la autorización de residencia de los menores extranjeros tutelados por una institución de protección debería contemplar la autorización de trabajo, ya que a la edad de 16 años cabe llevar a cabo una actividad remunerada por cualquier adolescente, como sucede cuando se obtiene una autorización de residencia por reagrupación familiar. La obtención de dicha autorización de trabajo facilitará posteriormente el proceso de inclusión, entre otras posibilidades, porque permite participar en prácticas laborales derivadas de procesos formativos o acceder a contratos de trabajo que faciliten la acreditación de recursos económicos tan necesarios para la renovación de la autorización de residencia y trabajo.

El ordenamiento jurídico también prevé la adquisición de la nacionalidad española, (artículo 22.2 c) [Código Civil](#), Cc) que establece que bastará un año de residencia

³² MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES. Instrucción 1/2020 de la Secretaria de Estado de Migraciones por la que se habilita a trabajar a menores extranjeros en edad laboral. Disponible en: http://extranjeros.inclusion.gob.es/ficheros/normativa/nacional/instrucciones_sgie/documentos/2020/report_final_2_00305_Instruccion_MENAS.pdf

en el territorio español para que “[l]os que hayan estado sujetos legalmente a la tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución españoles durante dos años consecutivos, incluso si continuare en esta situación en el momento de la solicitud” puedan adquirir la nacionalidad española a través de dicho mecanismo de naturalización. Ello afecta a los jóvenes durante el desarrollo de la tutela y con posterioridad, una vez que se ha alcanzado la mayoría legal. Corresponde a su representante legal, esto es, a la diputación foral correspondiente, solicitar la nacionalidad en su nombre.

Los requisitos que debe reunir son: haber estado en situación administrativa regular durante un año y justificar buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española (artículo 22.4 Cc).

Desde que entró en vigor el [Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre](#), por el que se aprueba el Reglamento que regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia (RD 1004/2015), se han establecido determinados requisitos para demostrar, conforme al artículo 22.4 Cc, que tienen un suficiente grado de integración en la sociedad española, lo que implica que tienen que superarse dos pruebas: una prueba de conocimiento del español como lengua extranjera (DELE) y una prueba en la que el interesado debe acreditar su conocimiento de los valores históricos, constitucionales y socioculturales de España (artículo 6.1 RD 1004/2015). Este nuevo procedimiento ha dificultado el acceso a la nacionalidad española a las personas extranjeras adultas, ya que mientras son menores de edad, los niños, niñas y adolescentes no tienen que superar esas prueba para acreditar su suficiente grado de integración en la sociedad española, sino únicamente aportar un certificado del centro residencial o de acogida en el que hayan estado inscritos (artículo 6.6 RD 1004/2015). Además es necesaria la autorización del encargado del Registro Civil del domicilio del menor, previo informe del Ministerio Fiscal (artículo 4.3 RD 1004/2015).

Cuando son mayores de edad tienen que superar las dos pruebas, conocimiento de la lengua española y adaptación a la vida y a la cultura español, además de acreditar buena conducta cívica.

La obtención de la autorización administrativa para residir y trabajar

La normativa distingue dos situaciones en las que pueden encontrarse los jóvenes en España al llegar a la mayoría de edad: que cuando alcanzan la mayoría de edad sean titulares de una autorización de residencia (artículo 197 RLOEx); y la de aquellos otros que alcanzan la mayoría de edad sin poseer dicha autorización (artículo 196 RLOEx).

En el caso de los jóvenes que han estado bajo la tutela legal, guarda o acogimiento sin disponer de una autorización de residencia y, en consecuencia, en situación administrativa irregular, la institución de protección puede recomendar la

concesión de una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, siempre y cuando dicho joven haya participado en las acciones formativas y las actividades programadas por dicha entidad para favorecer su integración social (artículo 198.1 RLOEx). La solicitud deberá presentarla el propio interesado durante los 60 días naturales previos o los 90 días naturales posteriores a la fecha en que cumpla los dieciocho años (artículo 198.2 RLOEx). Tiene que acreditar alternativamente medios económicos del 100% del IPREM o, en su defecto, uno o varios contratos laborales de acuerdo con la normativa laboral y por un periodo coincidente con el de la vigencia de la autorización que se solicita.

Una opción posible a la que se acude cuando no hay recomendación de la entidad de protección o se han superado los 90 días, es la prevista en la Disposición Adicional 1.4 del RLOEx³³.

Cuando no se ha estado bajo tutela legal, para poder disponer de autorización de residencia y trabajo debe acreditar con carácter previo tres años de permanencia, principalmente mediante el certificado de inscripción en el padrón municipal. La solicitud de autorización de residencia sería en este caso por circunstancias excepcionales para supuestos de arraigo (que a pesar de su nombre es la vía habitual de regularización cuando se ha entrado en el territorio sin la documentación correspondiente). Los supuestos más habituales son los de arraigo social y laboral³⁴.

En el caso de arraigo social debe acreditar haber permanecido en España al menos tres años, contar con medios económicos y acreditar vínculos familiares con otros extranjeros residentes o presentar un informe de inserción social. El arraigo social está regulado en los artículos 62-66 y 123-130 del RLOEx. La documentación que es más costosa de obtener y presentar es la que acredita los medios de vida, con un contrato de trabajo de duración, por lo menos, de un año. Cabe la exención de presentar el contrato de trabajo, si se acredita que se dispone de medios de vida suficientes para su mantención y alojamiento o provienen de una actividad por cuenta propia.

³³ Disposición Adicional 1.4 RLOEx: " Cuando circunstancias de naturaleza económica, social o laboral lo aconsejen y en supuestos no regulados de especial relevancia, a propuesta del titular de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, previo informe del titular de la Secretaría de Estado de Seguridad y, en su caso, de los titulares de las Subsecretarías de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de Política Territorial y Administración Pública, el Consejo de Ministros podrá dictar, previa información y consulta a la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, instrucciones que determinen la concesión de autorizaciones de residencia temporal y/o trabajo, que podrán quedar vinculadas temporal, por ocupación laboral o territorialmente en los términos que se fijen en aquéllas, o de autorizaciones de estancia. Las instrucciones establecerán la forma, los requisitos y los plazos para la concesión de dichas autorizaciones. Asimismo, el titular de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, previo informe del titular de la Secretaría de Estado de Seguridad, podrá otorgar autorizaciones individuales de residencia temporal cuando concurren circunstancias excepcionales no previstas en este Reglamento".

³⁴ También cabe solicitar autorización de residencia por circunstancias excepcionales por razones humanitarias, mujeres víctimas de violencia de género, por razones de protección internacional, por colaboración con autoridades policiales, fiscales, judiciales, de seguridad nacional o administrativas y de interés pública o por colaboración con autoridades policiales y no policiales, fiscales o judiciales contra redes organizadas, o en el caso de víctimas de trata de seres humanos. No suelen ser las situaciones de las personas jóvenes objeto de este estudio por lo que no nos vamos a detener en describir su marco jurídico por limitación de espacio, pero se citan para que se tengan en cuenta.

En el supuesto de arraigo laboral debe haber permanecido en España al menos dos años y debe acreditar una relación laboral de duración no inferior a seis meses. Para ello debe presentar una resolución judicial o acta de conciliación o bien una resolución confirmatoria del acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Se regula en los artículos 123-130 del RLOEx.

Renovación de autorizaciones de residencia y trabajo si ésta se ha obtenido siendo menor de edad y mientras se estaba tutelado.

La renovación de la autorización de residencia tendrá una vigencia de dos años y se tramitará de conformidad con el procedimiento previsto para la renovación de una autorización de residencia temporal de carácter no lucrativo (artículo 197.4 LOEX).

Para la renovación de dicha autorización se tendrán en cuenta las siguientes condiciones: la persona interesada debe acreditar recursos económicos suficientes para su manutención (la cuantía económica a acreditar para su manutención se establece en una cantidad que represente el 100% del IPREM, 537,84€ para el 2020); se tendrán en cuenta los informes que, en su caso y a tales efectos, puedan presentar las entidades públicas competentes de conformidad con el artículo 35.9 LOEx; y se tendrá en cuenta la inserción del solicitante en la sociedad, que quedará determinada después de la realización de una valoración de distintos aspectos, como: el respeto de las normas de convivencia, el conocimiento de las lenguas oficiales del Estado, la existencia de vínculos familiares con ciudadanos españoles o extranjeros residentes en España, el tiempo que han estado sometidos al acogimiento, guarda o tutela de un ciudadano o institución española, la continuidad en los estudios, la existencia de una oferta o contrato de trabajo y la participación en itinerarios de formación (artículo 197.3 RLOEx).

Hasta ahora, si se alcanza la mayoría de edad con una autorización de residencia se podía solicitar la autorización de trabajo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 197.6 y 200 del RLOEx, que exigen la presentación de un contrato que garantice la actividad durante el periodo de vigencia de la autorización que se insta.

A partir de la mencionada instrucción 1/2020 por la que se habilita a trabajar a menores extranjeros en edad laboral surge un nuevo escenario cuando éstos alcanzan la mayoría de edad. Así, la solicitud de renovación de la autorización de residencia al contener también una autorización de trabajo cabría la posibilidad de acudir al artículo 71 del RLOEx y solicitar en los casos previstos el informe de esfuerzo de integración (artículo 71.6)³⁵. En el mes de febrero del año 2021 el

³⁵ El Defensor del Pueblo ha recomendado la modificación del artículo 197, de modo que al estar incluida la residencia de los menores extranjeros no acompañados en el régimen general de las autorizaciones de residencia y

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha abierto una consulta pública previa a la elaboración del proyecto normativo por el que se modifica el RLOEx, con la finalidad de suprimir los obstáculos que impiden la documentación del menor extranjero no acompañado tutelado por una entidad pública y de diseñar un régimen propio de residencia no lucrativa, que se prevé para otros fines distintos y alejados de la situación de estos jóvenes en el país.

No obstante, hasta el momento, en la solicitud de renovación se debe acreditar, alternativamente, que dispone de recursos económicos suficientes para su manutención, en una cantidad que represente mensualmente el 100% del IPREM. También puede acreditar que dispone de un contrato o contratos de trabajo de vigencia sucesiva respecto a los que se reúnen los requisitos previstos en el artículo 64 b), c), d), e) y f) del RLOEx; (o que reúne los requisitos previstos en el artículo 105.3 a), b), c) y d) RLOEx para el desarrollo de una actividad por cuenta propia; en este caso la rentabilidad esperada del proyecto deberá ser, como mínimo, una cantidad para garantizar los gastos relativos a su manutención y alojamiento que represente mensualmente el 100% del IPREM).

La normativa prevé (artículo 198.3 RLOEx) que se tendrá en especial consideración el grado de inserción del solicitante en la sociedad española, en los términos previstos en el 197.3 RLOEx que ya se han mencionado.

En este punto es menester hacer mención a determinadas sentencias que cuestionan la procedencia de los recursos económicos para la renovación de las autorizaciones de residencia y que están afectando a la obtención y renovación de las autorizaciones de residencia de los jóvenes extutelados que son atendidos en alojamientos vinculados a programas de emancipación gestionados normalmente por organizaciones sociales con convenios con las administraciones públicas.

Así, la sentencia del Tribunal Supremo, sala de lo contencioso administrativo, 1155/2018 de 9 de julio³⁶, presenta como motivo de casación si el incumplimiento de la exigencia establecida de acreditar como medios económicos para el sostenimiento una cantidad que represente mensualmente el 100% del IPREM es causa suficiente para denegar la renovación de la autorización, o por el contrario, hay que valorar también si concurren o no las circunstancias del 197.3 RLOEx, aunque no se cumplan los requisitos económicos.

trabajo (artículo 72), en su renovación se tengan en cuenta las previsiones del artículo 71.6, en los casos en los que no pueda acreditar una actividad laboral mínima de tres meses. Se establecerá expresamente que el esfuerzo de integración en estos casos se entenderá cumplido con el informe de la entidad de protección de menores que lo tuvo tutelado. DEFENSOR DEL PUEBLO. Residencia de los ex menores tutelados que han accedido a la mayoría de edad sin haber obtenido la pertinente autorización, 09/03/2020. En *DefensordelPueblo.es* [en línea]. Disponible en:

<https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/residencia-de-los-ex-menores-tutelados-que-han-accedido-a-la-mayoria-de-edad-sin-haber-obtenido-la-pertinente-autorizacion/>

³⁶ STS 1155/2018, de 9 de julio. ECLI: ES:TS:2018:2768. Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/4e9248a05670ac53/20180725>

El Tribunal Supremo estima que es necesario acreditar con medios económicos la cantidad del 100% del IPREM, de tal manera que su incumplimiento es causa suficiente para la denegación, sin que alcance virtualidad por sí solo el esfuerzo de integración.

La segunda de las sentencias del Tribunal Supremo, 220/2019, de 1 de febrero de 2019³⁷, tiene que ver con la normativa que ha de aplicarse en la segunda renovación de una autorización de residencia obtenida al amparo del artículo 197 del RLOEx (que regula la primera renovación de los jóvenes que han sido tutelados por una institución de protección). El Alto Tribunal considera que se debe acreditar el requisito de disponibilidad de medios económicos sin que quepa sustituir dicho requisito por otros medios de prueba que justifiquen la subsistencia.

“El artículo 197 del RLOEx es aplicable, únicamente, a la primera renovación de la autorización de residencia obtenida-en aplicación de su artículo 196-por menores extranjeros no acompañados sujetos a tutela de un organismo de protección, cuando alcancen la mayoría de edad. La segunda y/o ulteriores renovaciones de autorización de residencia no lucrativa se rigen por el régimen general previsto en el artículo 51 en relación con el artículo 47 de la norma reglamentaria. El requisito relativo a la disponibilidad de medios económicos, en los términos establecidos por el legislador, es condición necesaria para obtener la renovación de este tipo de autorizaciones no lucrativas, “haciendo innecesaria la valoración de otras circunstancias que no se establecen como sustitutivas o moderadoras de dicha exigencia.

Las prestaciones públicas no son computables a efectos de determinar el nivel mensual de ingresos económicos exigibles para obtener la renovación de una autorización temporal de residencia no lucrativa”.

En consecuencia, en base a esta jurisprudencia, tanto la primera renovación (artículo 197) como la solicitud de autorización de residencia por circunstancias excepcionales (artículo 198), que exige el 100% del IPREM (537,84€) que hasta la fecha se había ido acreditando mediante cualquier prueba admisible en Derecho (como la Ayuda Especial para la Inclusión Social (AEIS) de la Diputación Foral de Bizkaia -346,50€ aproximadamente-, certificados de las diputaciones, informes de los pisos de inserción y documentación de las ayudas económicas que concedía la Diputación Foral de Gipuzkoa -PEJO, alrededor de 633 € mensuales-), con la actual interpretación de la normativa, como se ha expuesto, no serían posibles, siendo muy difícil para estos jóvenes acreditar el 100% del IPREM o el 400% del IPREM, en aplicación del artículo 51 del RLOEx. En este último caso el tratamiento que se les está dando es el de la renovación de una autorización de residencia no lucrativa, que está destinada a personas que disponen de rentas o pensiones. Aunque en la práctica esta interpretación de la normativa está teniendo una

³⁷ STS 220/2019, de 1 de febrero. ECLI: ES:TS:2019:220. Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/77b5bf9299411eba/20190208>

aplicación desigual por las subdelegaciones de gobierno, así, la Subdelegación de Gobierno en Gipuzkoa está siguiendo dicha línea jurisprudencial en todos los casos, no actuando así las otras subdelegaciones de Gobierno de Bizkaia y Álava. En este último caso, por ejemplo, se ha aceptado la modificación de la autorización de residencia y trabajo con un contrato de 6 meses siempre y cuando el salario sea igual o superior al Salario Mínimo Interprofesional (no cabría con un sueldo menor aunque fuera de 12 meses de duración).

Por parte de la Oficina de Extranjería en Bilbao se solicita un informe de la Diputación Foral de Bizkaia en el que figure que la persona solicitante va a tener cubierto su sostenimiento económico mediante la percepción de la AEIS durante la vigencia de la autorización.

La renovación de las autorizaciones de residencia de los jóvenes extranjeros extutelados está siendo uno de los principales problemas a los que se enfrentan los jóvenes y los agentes públicos y privados que les acompañan en su proceso de inclusión social y laboral. La denegación de la renovación de la autorización de residencia tira por tierra los esfuerzos personales realizados, así como gran parte del trabajo realizado por los agentes públicos y sociales que han acompañado al solicitante al dificultar su proceso de autonomía personal e inclusión social.

Por último, el Defensor del Pueblo ha recomendado³⁸ que se modifique el artículo 198 RLOEx con la finalidad de que se establezca un procedimiento por el que, con la certificación de la entidad de protección de menores, se pueda iniciar una solicitud de autorización de residencia por circunstancias excepcionales de las previstas en el artículo 31.3 de la Ley Orgánica 4/2000. El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha aceptado la recomendación.

El citado procedimiento deberá establecer expresamente que los medios económicos del joven, en aquellos casos en los que carezca de contrato de trabajo, se entenderán probados bien con su inclusión en un programa para la transición a la vida adulta de la entidad pública que lo tuteló o, en su caso, de la entidad privada en cuyo programa de inserción socio-laboral esté incluido.

2.2.2. La necesaria atención a los jóvenes extranjeros sin referentes familiares.

La importancia de la atención a los jóvenes extranjeros sin referentes familiares fue puesta de relieve en la [Recomendación general del Ararteko 5/2013, de 17 de](#)

³⁸ DEFENSOR DEL PUEBLO. Residencia de los ex menores tutelados que han accedido a la mayoría de edad sin haber obtenido la pertinente autorización, 09/03/2020. En *DefensordelPueblo.es* [en línea]. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/residencia-de-los-ex-menores-tutelados-que-han-accedido-a-la-mayoria-de-edad-sin-haber-obtenido-la-pertinente-autorizacion/>

junio. *Garantías en la atención a los menores/jóvenes extranjeros no acompañados*. La recomendación general se centraba en la atención a los menores extranjeros pero el Ararteko también dirigió determinadas recomendaciones con relación a la importancia de un acompañamiento social y/o de una derivación adecuada a la salida de los recursos de protección.

La migración de estos jóvenes, que en la mayoría de los casos es autónoma y sin apoyo o referencias familiares, les hace encontrarse en una situación de vulnerabilidad y en grave riesgo de exclusión social. Han tenido que pasar momentos y situaciones muy complicadas para su edad con importantes efectos emocionales que o bien les hacen madurar o, según las circunstancias a las que se han tenido que enfrentar, puede acarrear traumas y dificultades para su vida de adulto, que deberían ser acogidas para posibilitar un viraje en positivo de sus vidas.

La LO 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia³⁹ fue la primera Ley de ámbito estatal que vino a establecer que los menores deben ser apoyados o acompañados durante el tránsito a la vida adulta e independiente, de acuerdo con sus capacidades y circunstancias personales, de tal manera que ha previsto, como se señala en la Exposición de Motivos *"la obligación de la Administración de preparar para la vida independiente a los jóvenes ex tutelados, cuestión de gran calado social y de la que ya hay buenas prácticas de Entidades Públicas y del Tercer Sector de acción social"*. La Ley ha incorporado una previsión específica:

Artículo 22 bis. Programas de preparación para la vida independiente:

Las Entidades Públicas ofrecerán programas de preparación para la vida independiente dirigidos a los jóvenes que estén bajo una medida de protección, particularmente en acogimiento residencial o en situación de especial vulnerabilidad, desde dos años antes de su mayoría de edad, una vez cumplida esta, siempre que lo necesiten, con el compromiso de participación activa y aprovechamiento por parte de los mismos. Los programas deberán propiciar seguimiento socioeducativo, alojamiento, inserción socio-laboral, apoyo psicológico y ayudas económicas.

La Ley vasca 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección⁴⁰ a la Infancia y Adolescencia ya preveía hace 15 años la necesidad de programas de transición a la vía adulta,

Artículo 44: 1. Las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, crearán y promoverán la creación de programas de transición a la vida adulta.

³⁹ España. Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. *Boletín Oficial del Estado*, 23 de julio de 2015, nº175. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-8222

⁴⁰ Euskadi. Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia. *Boletín Oficial del País Vasco*, 30 de marzo de 2005, nº 59. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2005001476>

2. A efectos de la presente ley, se entiende por programas de transición a la vida adulta los destinados a adolescentes que requieren una preparación a las actividades y responsabilidades propias de la vida adulta e independiente.

Una de las posibilidades de desarrollo de estos programas se concreta en el artículo 3.2. del [Decreto 131/2008, de 8 de julio](#), regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social (posteriormente recogido en la ficha 2.4.4. relativa a los centros residenciales para personas menores de edad del [Decreto 185/2015, de 6 de octubre](#), de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales: *“Excepcionalmente, y previo acuerdo entre la persona atendida y la Diputación foral competente, podrán ser usuarias de los recursos de acogimiento residencial, en el marco de un programa de emancipación y por un periodo máximo de 18 meses las personas jóvenes mayores de edad igual o superior a 18 años que, con anterioridad a su mayoría de edad, residieran ya en un recurso de la red de protección”*).

Normativas autonómicas posteriores, como es la [Ley catalana 14/2010, de 27 de mayo](#), de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, han ido más allá estableciendo la necesidad de programas de apoyo a la emancipación tanto para jóvenes extutelados como en situación de riesgo *“para promover la igualdad de oportunidades, ofreciendo recursos de apoyo personal, de vivienda, formativos y laborales necesarios para asesorarles y acompañarles en el ejercicio de la plan ciudadanía en condiciones de igualdad, con responsabilidad y con el máximo grado de integración en la sociedad en la que viven”*⁴¹.

Aunque de forma aún incipiente, el reconocimiento jurídico a la importancia de que los jóvenes extutelados o en riesgo de exclusión social deben ser objeto de atención, pone de manifiesto una necesidad, que socialmente es incontrovertible: que los jóvenes entre 18 y 23 años que no tienen referentes familiares necesitan un acompañamiento y determinados resortes sociales y formativos para poder encauzar su vida.

⁴¹ Artículo 152, Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia *Boletín Oficial del Estado*, 28 de junio de 2010, nº 156. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-10213&p=20100602&tn=1>.

Programas de apoyo a la emancipación y a la autonomía personal de los jóvenes extutelados y en situación de riesgo para promover la igualdad de oportunidades. 1. El organismo competente debe facilitar la orientación, la formación y el apoyo necesarios a los jóvenes extutelados que al llegar a la mayoría de edad, a la emancipación o a la habilitación de edad lo soliciten, siempre que cumplan los requisitos establecidos por los programas de autonomía personal. 2. Los programas de autonomía personal tienen como objetivo ofrecer a los jóvenes extutelados los recursos de apoyo personal, de vivienda, formativos y laborales necesarios para asesorarles y acompañarles en el ejercicio de la plena ciudadanía en condiciones de igualdad, con responsabilidad y con el máximo grado de integración en la sociedad en la que viven. 3. Los programas de autonomía personal deben incluir metodologías de inserción fundamentadas en el análisis de género para asegurar la adquisición de competencias profesionales que permitan mejorar la empleabilidad de los jóvenes extutelados.

El Parlamento Europeo recientemente ha elaborado una importante Resolución⁴² en la que hace hincapié en que la crisis económica afecta a los jóvenes de forma desproporcionada y que para evitar unas tasas elevadas de desempleo juvenil será imprescindible adoptar medidas para contrarrestar la crisis económica generada por la pandemia de la Covid-19

La resolución pretende reforzar el mecanismo de Garantía Juvenil que se viene aplicando en el marco europeo desde hace unos años para promover el acceso al mercado de trabajo de los jóvenes. En la Resolución se pone de relieve que una Garantía Juvenil “reforzada”⁴³ debe superar las deficiencias del anterior enfoque, que se basaba en la empleabilidad, y ha de concebirse como una vía destinada a garantizar, en un plazo razonable, puestos de trabajo permanentes y de calidad para todos los jóvenes implicados. En este sentido, reitera que la Garantía Juvenil no debe institucionalizar el trabajo precario entre los jóvenes, en particular a través de un estatus atípico que dé lugar a salarios extremadamente bajos, la falta de protección social, la inseguridad laboral, el falso trabajo por cuenta propia y la sustitución del empleo asalariado real por empleo precario.

La Resolución celebra asimismo que la Garantía Juvenil reforzada sea más inclusiva y **evite toda forma de discriminación, en particular de los grupos desfavorecidos y vulnerables, las minorías raciales y étnicas, los migrantes y refugiados**, los jóvenes con discapacidad y las personas que viven en zonas remotas o rurales, en zonas urbanas desfavorecidas, en territorios de ultramar o en regiones insulares; al tiempo que muestra su preocupación por el desequilibrio que existe en el mercado laboral, en el que las mujeres, en general, y los jóvenes, en particular, sufren una doble discriminación: por ser jóvenes y por ser mujeres.

La Resolución recalca que para llegar a estos grupos destinatarios, la Garantía Juvenil debe integrarse en un conjunto coherente de políticas sociales y de bienestar, como el acceso a la seguridad social —incluidas las prestaciones por desempleo y la renta mínima—, los servicios de guardería, la sanidad, una vivienda adecuada, asequible y accesible y el apoyo psicológico, a fin de garantizar que todos los jóvenes tengan acceso a este mecanismo.

⁴² PARLAMENTO EUROPEO. Résolution sur la garantie pour la jeunesse, 8/10/2020. (2020/2764(RSP). Disponible en:

[https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2020/2764\(RSP](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2020/2764(RSP)

⁴³ La nueva Recomendación pretende reforzar la garantía juvenil y sustituye a la anterior de 22 de abril de 2013 por la que se estableció la Garantía Juvenil. Se dirige a los Estados miembros para que garanticen que todos los jóvenes menores de 30 años reciban una oferta de buena calidad de empleo, educación continua, aprendizaje o prácticas dentro de un período de cuatro meses tras quedarse desempleado o abandonar la educación formal, de acuerdo con el Principio 4 del Pilar Europeo de Derechos Sociales. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. A Bridge to Jobs - Reinforcing the Youth Guarantee and replacing Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee” (11320/20), 20 October, 2020. Disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11320-2020-INIT/en/pdf>

3. NECESIDADES INTEGRALES Y DIAGNÓSTICO DE COBERTURA

La inclusión social es un continuo en el que inciden múltiples factores, desde los habitacionales y laborales, hasta los de salud y relacionales, que interaccionan para determinar el grado de “integración” en que cada persona de la comunidad se encuentra. En este sentido, los sistemas públicos llamados a responder a los retos de la inclusión social son tantos como los ámbitos de la vida de las personas y deben responder a las necesidades de cada una de ellas. En el caso de las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares, sus necesidades no son muy distintas de las de los jóvenes autóctonos: construir y llevar adelante su proyecto de autonomía, para lo que resulta nuclear contar con recursos económicos suficientes que garanticen la cobertura de las necesidades básicas, en la mayoría de las ocasiones procedentes de un trabajo remunerado, un alojamiento estable y una red de relaciones personales y sociales. Sin embargo, se encuentran con algunos obstáculos añadidos por su condición de persona extranjera, como son los relacionados con su regularización administrativa, el dominio del idioma o la falta de red, por citar algunos de ellos.

En todo caso, al hablar de necesidades es preciso insistir en que **las necesidades son integrales**, como integral es la persona, y que, aunque en las páginas siguientes se haga el esfuerzo de analizarlas de manera fragmentada para profundizar en cada una de ellas y en el diagnóstico de situación para cada ámbito, la idea de integralidad debe presidir cualquier reflexión. Todas las necesidades (y las respuestas que a ellas se les procuren) interactúan entre sí e influyen en los procesos de inserción en su totalidad; todas están entrelazadas y **forman parte de un todo global y único**.

Establecida esta premisa comenzaremos por referirnos a cómo está siendo en estos momentos la cobertura de las necesidades de estos jóvenes en los distintos ámbitos de sus vidas, reflejando en este diagnóstico toda la información que el Ararteko ha ido recibiendo en las reclamaciones y consultas de la ciudadanía, así como la que, de forma sistematizada, las personas expertas entrevistadas y las administraciones públicas consultadas han trasladado.

3.1. Regularización administrativa y documental

Vamos a comenzar refiriéndonos a la **necesidad de regularización administrativa**, cuestión necesaria, aunque no suficiente, para garantizar un desarrollo integral exitoso de su proceso de inclusión social personal. La obtención de la autorización administrativa para residir y trabajar hace posible en la práctica que el itinerario diseñado para estos jóvenes migrantes sea factible y llegue a buen puerto. La situación administrativa y documental aparece como un factor que condiciona el resto de necesidades y cruza todas ellas de una manera transversal.

La primera de las dificultades con la que se encuentran estos jóvenes en relación con el **acceso y renovación de las autorizaciones de residencia** reside, mayoritariamente, en la **acreditación de medios de vida**.

Según explican desde el departamento de Gobierno Vasco competente en materia de inmigración,

“El primer momento en el que se exige la acreditación de medios de vida se deriva de la aplicación de los artículos 197 o 198 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, se da cuando se accede a la mayoría de edad, en dos supuestos opuestos, con o sin la autorización de residencia. En este momento se exige la acreditación de la acreditación de medios de vida del 100% del IPREM, 537,84 euros mensuales. Dicha acreditación no viene delimitada, en lo que respecta a la naturaleza de los recursos a acreditar, por la normativa de aplicación, sino por la práctica administrativa de las oficinas de extranjería de cada una de las tres capitales vascas según la cual, dicho extremo sería en principio acreditable por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, aceptándose en la práctica la percepción de ayudas, la admisión en un piso de inserción, certificaciones de las Diputaciones Forales o de otras entidades en este sentido,... Hay que indicar que están llegando noticias preocupantes sobre un posible viraje en el criterio descrito hacia consideraciones más restrictivas que pondrían en cuestión el seguir admitiendo el informe de medios de vida como documento esencial a la hora de acreditar la disponibilidad de recursos económicos exigida en los artículos 197 o 198 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.

El segundo momento en el que es exigida la acreditación de los medios de vida por parte de jóvenes migrantes de nacionalidad extranjera y sin referentes familiares se produce una vez superada la primera renovación posterior a alcanzar su mayoría de edad de acuerdo con lo regulado en el artículo 197 del RD 557/2011 o el acceso a una autorización inicial en base a lo regulado en el artículo 198, también con posterioridad al cumplimiento de los 18 años, en el que se produce un problema interpretativo o vacío legal dentro de la normativa de extranjería. Se trata del momento en el que se debe renovar la autorización de residencia por segunda vez desde la mayoría de edad y, si en el momento de la mayoría de edad debe acreditar unos medios de vida equivalentes al 100% del IPREM, en la renovación la exigencia es del 400% del IPREM, esto es, 2.151,36 euros mensuales, cuantía inalcanzable para cualquier joven, más aún para una persona joven migrante de nacionalidad extranjera sin referencias familiares.

Por ello, las personas jóvenes migrantes sin referencias familiares que consiguen salvar el primer escollo en su mayoría de edad, ven su solicitud irremediabilmente denegada en la posterior renovación de su autorización de residencia. En este momento, o bien modifican su autorización de residencia a otra de residencia y trabajo, o devienen a una situación de irregularidad sobrevenida”.

En relación con la renovación de la autorización administrativa de residencia el Ararteko tiene también constancia de dificultades especiales cuando ésta tiene que tramitarse al poco tiempo de salir del centro residencial para infancia, cuando su situación es aún muy inestable, pues puede que ya no estén empadronados o que no cuenten con medios de vida por no haber podido cumplimentar aún los diferentes trámites para poder acreditar que se dispone de los mismos.

Además, el hecho de no disponer de una autorización administrativa para residir les impide poder viajar a ver a su familia, lo que en esta edad suele tener un elevado coste personal, sobre todo cuando se dan situaciones de enfermedad o fallecimientos o bien cuando se han sufrido en la vida cotidiana episodios traumáticos.

La figura del arraigo, otra de las posibilidades contempladas en la legislación de extranjería y relacionada con la autorización temporal de residencia por razones especiales, no es de fácil aplicación para este colectivo. Como se ha explicado en el capítulo dedicado al marco jurídico, está condicionada a: 1) acreditar medios económicos (mediante un contrato de trabajo o la realización de una actividad económica o porque se disponen de rentas en una determinada cuantía) o, 2) a tener vínculos familiares con personas extranjeras residentes en la Comunidad Autónoma, considerando como tales exclusivamente a los cónyuges o parejas de hecho registradas y ascendientes y descendientes en primer grado con recursos económicos que les permitan hacerse cargo de ellos, algo difícilmente justificable

para este colectivo. En estas circunstancias, aun cuando la práctica seguida desde la Dirección de Política Familiar y Diversidad del Gobierno Vasco, organismo al que le corresponde la emisión de estos informes de arraigo, viene siendo la de tener en cuenta a todos los familiares directos que la persona solicitante tiene en el Estado, desde una interpretación amplia y flexible de la normativa, la realidad es que son muy escasos los casos que siguen esta vía de regularización.

Un segundo elemento que añade complejidad al contexto jurídico-administrativo de estos jóvenes es la **disparidad de criterios** entre las tres oficinas de extranjería de la Comunidad Autónoma de Euskadi en lo concerniente a la forma de acreditar las distintas tipologías, tanto de medios económicos exigidos como de cuantías (100% o 400% del IPREM según el territorio histórico de que se trate), siendo necesario el alineamiento de todos ellos.

Relacionado con esta diferente interpretación hemos de referirnos al endurecimiento de los criterios comenzados a exigir por algunas oficinas de extranjería respecto de las renovaciones de las autorizaciones de residencia a menores extranjeros no acompañados que alcanzan la mayoría de edad, preocupación sobre la que ya se han pronunciado, tanto el [Defensor del Pueblo](#), como el resto de defensorías autonómicas a comienzos de 2020. En palabras de estas instituciones, *"dichos criterios, que tienen su fundamento en varios pronunciamientos judiciales, se concretan en la exigencia a los jóvenes solicitantes de la primera renovación de la autorización de residencia de disponer de recursos económicos propios, tras perder el amparo de la Entidad Pública. Estos nuevos criterios restrictivos niegan la existencia de recursos económicos propios cuando el joven tenga sus necesidades cubiertas por un centro asistencial o cuando sea beneficiario de una prestación asistencial"*, pasando a exigirle la acreditación de unos ingresos del 400% del IPREM. A juicio de la Defensoría del Pueblo, apreciación suscrita por el resto de defensorías, *"el efecto práctico inmediato de esta interpretación supone que la práctica totalidad de los menores extranjeros que han estado tutelados por las entidades de protección de menores autonómicas se encontrarán en situación irregular al poco tiempo de alcanzar la mayoría de edad. Y, todo ello, pese al esfuerzo realizado por los distintos poderes públicos durante su minoría de edad para cumplir las obligaciones legales que lleva consigo el ejercicio de la tutela"*. Todo esto le lleva a recomendar al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: *"La modificación del artículo 198 para el establecimiento de un procedimiento por el que, con la certificación de la entidad de protección de menores, se pueda iniciar una solicitud de autorización de residencia por circunstancias excepcionales de las previstas en el artículo 31.3 de la Ley Orgánica 4/2000. El citado procedimiento deberá establecer expresamente que los medios económicos del joven, en aquellos casos en los que carezca de contrato de trabajo, se entenderán probados bien con su inclusión en un programa para la transición a la vida adulta de la entidad pública que lo tuteló o, en su caso, de la entidad privada en cuyo programa de inserción socio-laboral esté incluido"*.

Este cambio de criterio es también constatado por las personas entrevistadas en Gipuzkoa:

“En el momento en el que llegas a los 18, regularizado en principio, tienes derecho a la renovación y te piden el 100% del IPREM –algo menos de 550 euros-. Antes valía con tener acceso a una ayuda económica o a estar en un piso de emancipación. Ahora nada, interpretan que la ayuda económica o el piso de emancipación son una ayuda asistencial y no un apoyo en el proceso de inserción sociolaboral. Entonces, ahora, directamente piden un contrato de trabajo”. (E 4).

“En el momento que les toca renovar sus papeles se acabó. Ahora han elevado los requisitos, no sé por qué razón”. (E 1).

Un tercer elemento que abona el desconcierto viene dado por que, mientras la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha evolucionado en sentido restrictivo, simultáneamente, se anuncia una modificación normativa en sentido contrario fruto de la aceptación de las recomendaciones del Defensor del Pueblo citadas anteriormente.

Ante esta coyuntura, algunas de las fuentes consultadas apuntan que la solución a estos problemas podría proceder de una modificación de la legislación (que, como ya se indicaba en el capítulo 2, excede de las competencias autonómicas) o, alternativamente, por la puesta en práctica de estrategias comunes entre distintas administraciones que den una respuesta interinstitucional para la inclusión sociolaboral de estas personas jóvenes.

A este complejo y restrictivo entramado normativo se une otra variable citada por varios ayuntamientos y las personas expertas consultadas: el desconocimiento por parte de los jóvenes de las cuestiones jurídicas y de cómo y a dónde acudir para solventar estos trámites, lo que se ve agravado por las dificultades de comprensión del idioma y, especialmente, de la documentación administrativa y judicial que reciben.

Este desconocimiento parece estar en la base de los problemas relacionados con el empadronamiento y, especialmente, en el momento del cambio de residencia producido por el abandono del recurso residencial de infancia al cumplir la mayoría de edad. En estos casos, el centro comunica al ayuntamiento que el joven ya no reside en el centro y si no solicita el alta en otro municipio, la comunicación de su no residencia en el municipio anterior da lugar al inicio de un expediente de baja de oficio que, de no ser interrumpido, finalizará con la salida del joven del padrón del municipio en que se encuentra ubicado el recurso residencial de infancia donde residió mientras era menor de edad. La baja en la inscripción en el padrón municipal limitará el acceso al resto de servicios y prestaciones que materializan sus derechos (prestaciones económicas, salud, vivienda, etc.). La continuidad en la inscripción en el padrón, sin huecos por bajas tramitadas de oficio, es un vector de

su proceso de inclusión social y laboral que va a facilitar el acceso al sistema de protección social vasco y a su regularidad documental.

Como conclusión a esta exposición cabría concluir que, dada la trascendencia de la adquisición y mantenimiento de una situación administrativa regular en su itinerario de inclusión, la **orientación y el asesoramiento jurídico** a estos jóvenes migrantes sin referentes familiares pasa a tener un **carácter estratégico**.

3.2. Medios para la cobertura de necesidades básicas.

Señalado en el punto anterior un elemento de dificultad para la construcción de un proyecto de vida autónomo con incidencia particular en estos jóvenes por su condición de extranjeros, nos referiremos ahora a un segundo elemento, también altamente condicionante, pero en este caso compartido o similar al que puede encontrarse cualquier joven de 18 a 23 años: los medios económicos necesarios para la subsistencia y la cobertura de las necesidades básicas: alimentación, ropa, incluso alojamiento. Habitualmente, la fuente que proporciona estos recursos económicos es el trabajo y, de hecho, la principal motivación declarada por estos jóvenes de su proyecto migratorio es la cualificación y el acceso a un empleo. En nuestra sociedad, sin embargo, el acceso al trabajo en las franjas de edad a las que nos estamos refiriendo es escaso, máxime con niveles educativos bajos y dificultades idiomáticas (a esto se referirá el apartado siguiente), siendo la red familiar la que da el soporte necesario mientras se finalizan los estudios y se alcanza un mínimo de estabilidad laboral. Pero estos jóvenes carecen, precisamente, de ese soporte familiar.

El acceso a prestaciones económicas vinculadas a programas de rentas mínimas, de garantía de ingresos o rentas básicas está también limitado por los requisitos de edad, tiempo de empadronamiento, etc.

La necesidad de contar con medios económicos para la subsistencia es, a juicio de algunas de las informantes, de larga evolución, pues a pesar de que, en ocasiones, consigan emanciparse, los empleos a los que acceden son de gran precariedad y alternan situaciones de trabajo y desempleo con frecuencia. Se mantiene así la dependencia al sistema de servicios sociales durante tiempos prolongados.

El **alojamiento** puede ser también considerado un elemento de necesidad básico. De hecho, el acceso a una vivienda o alojamiento adecuado está reconocido en los diferentes instrumentos internacionales de derecho humanitario, que lo conciben como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. En el informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación, aprobado en el 37º periodo de sesiones 26 de febrero a 23 de marzo de 2018 del Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se

contempla a la vivienda como un *“medio de garantizar la dignidad, la seguridad y la inclusión en comunidades sostenibles”*.

La realidad conocida, sin embargo, se caracteriza por importantes limitaciones de acceso a la vivienda, tanto en el mercado libre, como en el sistema público y tanto para aquellos jóvenes que han sido tutelados hasta su mayoría de edad por la administración como para aquellos que han llegado a nuestro territorio siendo ya mayores de edad.

El primer obstáculo para el acceso a una vivienda en el Sistema Vasco de Vivienda surge del requisito establecido de contar con autorización de residencia en vigor para inscribirse en el Registro de solicitantes de vivienda de protección oficial, Etxebide. Por otro lado, para poder hacer valer el derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada recogido en el capítulo II de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, el titular del derecho ha de tener una antigüedad mínima de cuatro años en el citado registro, a todas luces imposible para estos chicos y chicas.

Cabría preguntarse si las personas jóvenes migrantes podrían ser consideradas como parte de los colectivos vulnerables a los que se apunta como potenciales beneficiarios de adjudicaciones directas de vivienda, que exceptúa de los procedimientos ordinarios de adjudicación a las mujeres víctimas de violencia de género, a las víctimas del terrorismo, a personas realojadas debido a actuaciones urbanísticas y a personas de especial vulnerabilidad. La respuesta vuelve a ser negativa, ya que la definición de “colectivo especialmente vulnerable” se hace en referencia a lo recogido en el punto 2 del artículo 1 de la [Ley 1/2013](#), de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que precisa que la vulnerabilidad tiene su origen en tener que abandonar la vivienda habitual tras un lanzamiento judicial, esto es, en casos de desahucio. En todo caso, también a estas personas se les exige estar inscritas en Etxebide, que es el obstáculo fundamental para el acceso al sistema público de vivienda.

Limitado el acceso a vivienda pública por la normativa reguladora del Sistema Vasco de Vivienda y limitado el acceso a la vivienda en el mercado libre por la falta de recursos económicos para sostener un arrendamiento y el rechazo de algunos arrendadores, la respuesta habitacional está llegando a estos jóvenes de los programas de apoyo a la emancipación que, con diversas denominaciones, articulan los servicios sociales forales y algunos ayuntamientos, como el de Vitoria-Gasteiz. Pisos de inserción, viviendas con apoyos, becas para alojamiento... como prestaciones y servicios particulares o formando parte de un conjunto de medidas, son, a fecha de hoy, las fórmulas que permiten a los jóvenes el acceso a una vivienda digna.

Pero el problema en cuanto a estas soluciones de alojamiento es que la red no tiene plazas suficientes y, en consecuencia, no alcanza a todos y todas las jóvenes. Por una parte, ha aumentado considerablemente la demanda, fruto, principalmente, del acceso a la mayoría de edad de un buen número de los chicos que llegaron –siendo menores- en los años de mayor afluencia (2017, 2018 y, en menor medida, 2019). Por otro lado, el nivel de rotación de los distintos servicios que ofrecen alojamiento es muy bajo, ya que los jóvenes, ante las dificultades de acceso a una vivienda citadas, tienden a agotar el tiempo de permanencia previsto para los recursos de emancipación, dificultando la entrada de nuevos usuarios.

“Se están complicando ahora las salidas de pisos de emancipación, entonces se crea un tapón importante (Gipuzkoa)”. (E 4).

“Los chicos que están en los pisos de emancipación (Gasteiz) no están saliendo, porque es imposible encontrarles una habitación para que puedan hacer una vida independiente y no les van a echar para que se queden en la calle después de todo el proceso”. (E 2).

Algunas entidades sociales están realizando tareas de captación de vivienda en el mercado ordinario, actuando, en ocasiones, como intermediarios, pero, según indican, es ésta una vía con grandes dificultades. En otros casos son comunidades religiosas las que ofrecen sus recursos habitacionales para este colectivo.

“Conseguir una habitación para esos chicos es complicadísimo, aunque tengan trabajo y tengan dinero. Además, a veces son verdaderos cuchitriles. (...) Y luego hay comunidades religiosas que acogen a gente: Jesuitas, Escolapios, Las Esclavas... (E 3).

“El tema de la búsqueda de vivienda en Vitoria es ciencia-ficción, está todo carísimo. (...) Además es que se ha levantado como una especie de mafia, para estar empadronado necesitas casa, así que se aprovechan y cobran por poder empadronarse. Se anuncia y todo... 200 euros por empadronarse”. (E 2).

“Hay una iniciativa ciudadana que está efectivamente intentando buscar pisos de alquiler actuando como intermediarios. Es una iniciativa muy interesante”. (E4).

Sin alojamiento y sin recursos económicos para cubrir sus necesidades más básicas, un porcentaje nada desdeñable de estos jóvenes acaba en una situación “de calle” y es atendido, como última red de protección, por los servicios sociales municipales y mediante los recursos para personas en situación de exclusión: albergues, centros de baja exigencia, recursos del frío, comedores sociales, centros de día (con duchas y lavadoras), etc. A juicio de profesionales y organizaciones sociales no constituyen estos jóvenes el perfil para el que están definidos los recursos de exclusión, pero ante la ausencia de soluciones adecuadas a sus necesidades, utilizan lo que hay disponible y, en ocasiones, incluso lo saturan.

Una imagen que ilustra la dramática situación descrita la aporta el Departamento de Trabajo y Justicia del Gobierno Vasco, que informa de que algunos jóvenes que

están cumpliendo alguna medida judicial en medio abierto –no privativo de libertad–, han solicitado el cambio a medidas de internamiento para así garantizarse un lugar en el que vivir, poder continuar con la formación y tramitar documentos como la autorización de residencia. De hecho, en el periodo de confinamiento la respuesta judicial ha ido en esta línea y se ha sustituido la parte de medida no privativa de libertad por más tiempo de privación de libertad.

3.3. Empleo y cualificación

Como ya se señalaba, el trabajo se dibuja como la principal vía para la obtención de recursos económicos con los que soportar el proyecto de vida autónomo de cualquier joven, también de estos y estas jóvenes. Las dificultades para conseguirlo, sin embargo, son importantes en un mercado de trabajo en el que la Comunidad Autónoma de Euskadi se destaca por un porcentaje importante de empleo de media y alta cualificación (niveles II y III) al que el sistema de educación formal (formación profesional) intenta responder con ciclos formativos de cada vez mayor especialización. Todo ello dentro de una tendencia global de disminución de los puestos de trabajo no especializados y de baja cualificación, más susceptibles a ser sustituidos por respuestas tecnológicas. Estos puestos de trabajo resultan, de hecho, más vulnerables a las reestructuraciones y frágiles en momentos de contracción económica.

En este contexto, las dificultades adicionales de estos jóvenes tienen que ver con bajos niveles de estudios, incluso analfabetismo en su propia lengua, y dificultades idiomáticas que les condenan, acuciados por la urgencia de contar con recursos económicos para la subsistencia, a desempeñar empleos precarios, si no directamente a la economía sumergida.

La necesidad de acceso al empleo hablaría así de otras necesidades, a modo de objetivos intermedios, relacionadas con la adquisición de un nivel suficiente de castellano, el diseño de itinerarios formativos adaptados o el acceso a programas personalizados de empleabilidad.

En el ámbito de la formación, la situación de estos jóvenes ha pasado por algunos momentos críticos en el pasado cercano, que parece están ya siendo superados. La implantación en el curso 2015-2016 de la Formación Profesional Básica en sustitución de los Programas de Cualificación Profesional Inicial que tan buenos resultados venían dando, introdujo en la Comunidad Autónoma de Euskadi un problema al restringir el acceso a estos itinerarios formativos a las personas jóvenes mayores de 17 años y a aquellas que no hubieran cursado el primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria. Aunque no en exclusiva, estos nuevos requisitos afectaron de manera importante a las posibilidades de participación de los jóvenes migrantes sin referentes familiares, llegados en muchos casos con una edad superior a la exigida y sin contacto previo con el sistema educativo formal.

Además de cierta flexibilización de los requisitos por parte del Departamento de Educación del Gobierno Vasco, que está permitiendo la matriculación en Formación Profesional Básica siempre que queden vacantes en los grupos, la respuesta al cierre del acceso a la cualificación de estos jóvenes procedió del subsistema de formación para el empleo, que en 2018 habilitó un importante fondo para el desarrollo, con la necesaria flexibilidad, de algunas formaciones vinculadas a certificados de profesionalidad. La finalidad de las convocatorias de subvención para la realización de acciones formativas dirigidas a la activación sociolaboral de personas jóvenes desempleadas con baja cualificación, promovidas por Lanbide, no es otra que generar oportunidades formativas vinculadas a los certificados de profesionalidad de nivel 2 y favorecer de esta manera la transición exitosa al mundo laboral de jóvenes entre 16 y 25 años que no han completado la ESO y, por diferentes motivos, no tienen acceso a continuar con su formación para el empleo por falta de competencias básicas. Los jóvenes extranjeros que han llegado con más de 16 años, y, por tanto, no han sido escolarizados en la Educación Secundaria, no cumplirían los requisitos de acceso a los certificados de profesionalidad de nivel 2 y son uno de los colectivos expresamente señalados como destinatarios de los programas.

Estos programas se han materializado en propuestas concretas desarrolladas por entidades sociales (Peñascal, Adsis, Harrobia, Elkarbanatuz...) a las que acuden un buen número de jóvenes. Persisten, sin embargo, algunas dificultades para la plena participación o, al menos, pleno aprovechamiento de la oferta socioeducativa: la escasez de recursos públicos para el aprendizaje del idioma, que se intentan paliar con módulos previos o complementarios a la formación laboral o por cursos específicos impartidos por entidades sociales; la falta de ayudas al transporte, que puede condicionar la posibilidad real de acudir al centro formativo; la imperiosa necesidad de un contrato de trabajo para renovar la autorización de residencia y, en definitiva, de obtener recursos económicos, que compromete la participación en procesos formativos largos; o la pérdida de los elementos de soporte vital básico (alojamiento, ayuda a la inserción, autorización de residencia), que desestabiliza psíquica y emocionalmente, comprometiendo la capacidad cognitiva necesaria para el aprendizaje.

Un obstáculo especial con el que tropiezan, derivado en esta ocasión de la situación administrativa a la que se aludía en el apartado 4.1. se refiere las dificultades que los jóvenes en situación administrativa irregular encuentran para la realización de las prácticas en empresa en aquellos itinerarios, cada vez más frecuentes, que contemplan las prácticas como una parte esencial del programa de formación. Siendo unas prácticas "académicas" no son condición suficiente para la solicitud de una autorización de trabajo (que activa, a su vez, la autorización de residencia), pero sin estas autorizaciones no se puede acceder a un centro de trabajo, ni desempeñar en él ningún tipo de tarea laboral, ni en prácticas.

La falta de regularización administrativa tiene también incidencia particular en las empresas de inserción, uno de los instrumentos laborales diseñados para favorecer el acceso al trabajo de colectivos con especiales dificultades, como pudieran ser los jóvenes migrantes. En este caso la dificultad estriba en que las personas candidatas para ocupar un puesto de trabajo en una empresa de inserción son propuestas por los servicios públicos de empleo de entre las personas demandantes de empleo que se ajustan al perfil requerido. Las personas en situación administrativa irregular, como es el caso de la mayoría de las personas a las que venimos refiriéndonos, no pueden estar inscritas como demandantes de empleo (sí les permiten estar inscritas para participar en procesos formativos) porque carecen de autorización de residencia. En consecuencia, nunca podrán ser propuestas para una oferta de empleo que, paradójicamente, sería la que le permitiría salir de su situación administrativa irregular.

A pesar de todas estas carencias y necesidades, sin embargo, no se puede finalizar este apartado sin mencionar la fuerza motivadora que el empleo y la cualificación profesional tienen para los jóvenes migrantes sin referentes familiares. De hecho, son varias las personas informantes que destacan la alta asistencia a clases de castellano ofrecidas por la Educación de Adultos o entidades sociales, así como la muy alta asistencia a la formación cualificante ofrecida por entidades diversas.

3.4. Necesidades en el ámbito de la salud.

Las personas jóvenes migrantes suelen gozar de buena salud. La atención universal sanitaria a las personas inmigrantes en la Comunidad Autónoma de Euskadi en situación de ausencia de recursos económicos suficientes está, en principio, garantizada, pudiendo acceder a la atención primaria y de urgencias sin mayores dificultades. No acceden, sin embargo, a prestaciones no contempladas en la cartera de prestaciones y servicios sanitarios gratuitos. Dentro de estas, la atención a la salud bucodental, más allá de la atención de los procesos agudos, que sí estaría contemplada, sería uno de los ámbitos más deseado/solicitado por parte de estas personas jóvenes y necesitado de respuesta pública⁴⁴, según indican algunas de las personas y entidades consultadas.

Las necesidades relacionadas con la adecuada salud mental, sin embargo, no parecen tan bien resueltas. A nivel psicológico, todas las circunstancias mencionadas anteriormente implican una constante ausencia de seguridad, lo que crea ansiedad, y esas experiencias se suman a los problemas psicológicos sin tratar, especialmente derivados de los episodios traumáticos sufridos y sus

⁴⁴ Cataluña ha aprobado recientemente la LEY 12/2020, de 13 de octubre, de la atención pública de la salud bucodental que, partiendo de considerar la salud bucodental como parte integral de la salud de las personas, garantiza la atención a las personas en situación de vulnerabilidad social o en riesgo de exclusión social. *Boletín Oficial del Estado*, 24 de octubre de 2020, nº 281. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-12882

consecuencias. Conviene recordar que muchos de estos y estas jóvenes han vivido situaciones de riesgo y violencia en su itinerario migratorio a unas edades tempranas. Las personas profesionales de los servicios y de las entidades sociales que están en contacto con ellos y ellas detectan un gran sufrimiento acumulado, al que se le suman las dificultades para manejar la frustración generada por un proyecto migratorio distinto al anhelado y a las expectativas familiares. Desasosiego, miedo, ansiedad, sensación de fracaso, etc. son términos utilizados para describir el estado emocional de estas personas jóvenes, que, por otra parte, se va incrementando con el tiempo según ven que no se cumplen sus expectativas. En relación con esto se echa en falta un mayor apoyo en intervención psicosocial sobre duelo migratorio.

El malestar emocional descrito, que no suele ser objeto de un diagnóstico por parte de los servicios de salud, puede, en ocasiones, dar lugar a problemas de conducta, con consecuencias negativas en la atención social. En ausencia de respuesta del sistema de salud, algunos servicios sociales han puesto en marcha programas o servicios para abordar estos problemas.

Esta mixtura de situaciones y vivencias genera en ocasiones conductas de riesgo que dificultan aún más los procesos de incorporación social. Una de las manifestaciones de este tipo de conductas son los consumos abusivos de drogas que quizás pudieran entenderse como una forma de hacer frente a la dureza de la vida en la calle, una "automedicación" informal, algo con lo que olvidar el miedo y sobrevivir al trauma. En todo caso, conviene remarcar que estas conductas se dan, únicamente, en algunas de las personas jóvenes, condicionando su capacidad de relación e interacción, pero no con carácter general.

Las distintas características personales, en especial, la predisposición a padecer alguna enfermedad mental y la capacidad de resiliencia, la gravedad o intensidad de la violencia o del sufrimiento vivido en el itinerario migratorio y los apoyos que haya recibido (o no recibido) van a determinar, además, las posibilidades de padecer una patología mental grave que condicione, esta vez de manera más determinante, todo el proceso de inclusión social. La existencia de mecanismos de detección previa, apoyo y prevención de estas patologías se torna, por ello, muy importante, máxime teniendo en cuenta la resistencia a tratamiento terapéutico o psiquiátrico que, en opinión de algunas de las personas consultadas, un buen número de estos jóvenes presenta.

En relación con la posibilidad de acceder a recursos para personas con enfermedad mental, que sería una de las alternativas para aquellos casos con una patología mental grave diagnosticada, los jóvenes migrantes en situación administrativa irregular se encuentran con el obstáculo de no poder acceder al requisito imprescindible de la valoración de la discapacidad (por razón de enfermedad mental), que trunca cualquier posibilidad de acceso a las prestaciones y servicios destinados a las personas con una discapacidad.

3.5. Sentimiento de pertenencia, integración en la comunidad.

Las personas somos seres sociales y necesitamos sentirnos pertenecientes a un grupo, a un lugar, a una comunidad. Este sentimiento se teje de manera interactiva, con movimientos de cada individuo a las otras personas y de estas al individuo. Requiere de tiempo, sentirse acogido y confianza.

Las personas jóvenes migrantes han dejado lejos sus familias, sus grupos de amigos, su cultura, para intentar construir un futuro en un contexto con distintas claves interpretativas. En este proceso, son muchos los sentimientos y las vivencias que experimentan.

Es frecuente, indican algunas de las personas informantes, que estas personas jóvenes presenten un grado de desvinculación y **desarraigo** profundo, con graves consecuencias en el ámbito afectivo. **Manifiestan sentirse solos**, a pesar de la imagen que de ellos se tiene. Realmente, sin relaciones de amistad elegidas y estables, el grupo de "iguales" brinda cierta protección y sentido de pertenencia, aunque entraña también riesgos vinculados a la presión del grupo y su influencia en el impulso de ciertas conductas de riesgo o incívicas.

Las personas jóvenes migrantes viven un **choque cultural**, experimentan las diferencias entre su cultura de origen y las normas sociales, la organización cultural y el estilo de vida general del país en el que residen. Necesitan, como cualquier persona desplazada, de un proceso de adaptación.

Las **perspectivas poco realistas** sobre el país de destino y la vida en general pueden, en ocasiones, hacer más difícil este período de adaptación. Gran parte de la información que han recibido en sus países de origen es inexacta, probablemente muy influenciada por la información de aquellas personas migrantes que les precedieron y que desean contar que han tenido éxito o por las imágenes, en ocasiones no muy acordes a la realidad, que transmiten los medios de comunicación.

Más allá de su falta de referentes familiares cercanos, suelen **carecer de red social**. Participan poco en actividades comunitarias (si exceptuamos algunas actividades deportivas como el fútbol). Algunos de ellos se han socializado en entornos muy marginales y presentan conductas de difícil gestión en comunidad e, incluso, en los recursos desde los que les atienden. En algunos lugares se manifiestan también conflictos importantes entre personas procedentes del África subsahariana y Marruecos por vivencias complicadas hasta llegar a España. Estas condicionan la convivencia entre ellas, generando agresividad, tensiones y conflictos que llegan incluso a comprometer la convivencia en los recursos de alojamiento.

Pero como se señalaba al inicio, la integración en la comunidad, la generación de sentimientos de “formar parte”, es tarea de dos: la persona y la comunidad. La respuesta de la comunidad, de ese grupo de personas que comparte territorio y vida cotidiana, no siempre es amistosa. Con mucha frecuencia las personas jóvenes migrantes, máxime si son extremadamente visibles por vivir en la calle, son **víctimas de prejuicios y actitudes racistas**, objeto de discriminación. Se entra así en un círculo vicioso de desconfianza mutua, pues la estigmatización genera sentimientos de rechazo, incluso el desarrollo de propios prejuicios contra la gente del país y la tendencia a aislarse con compatriotas en circunstancias similares.

Finalmente, algunas personas informantes apuntan la escasez de recursos comunitarios de ocio y tiempo libre a los que el colectivo pueda acceder, lo que podría explicar, al menos en parte, el bajo nivel de participación en actividades comunitarias al que se aludía anteriormente.

3.6. Necesidad de especial protección.

Se ha insistido hasta el momento en la situación de vulnerabilidad en la que viven la mayoría de estas personas jóvenes, plasmada en las múltiples carencias y dificultades señaladas en los apartados anteriores. Algunas de estas personas jóvenes sufren, además, un plus de violencia y explotación que les hacen susceptibles de una protección “reforzada”.

Varias pueden ser las circunstancias que originen o empujen a algunos de estos o estas jóvenes a ser víctimas de redes criminales. La necesidad de pagar el trayecto seguido hasta llegar al país, el deseo de enviar dinero a sus familias o ganar dinero para una vida mejor, la necesidad de comprar la droga cuando se ha iniciado una dinámica de consumos abusivos... o simplemente su situación de gran vulnerabilidad, que les hace ser víctimas fáciles de captar por las redes.

Las situaciones que han sido citadas por las instituciones y organizaciones participantes en este estudio tienen que ver con la explotación sexual: jóvenes varones que ejercen la prostitución y mujeres que han huido de su país para escapar de matrimonios forzados, redes de explotación sexual o situaciones de pobreza extrema, aderezado todo ello con agresiones físicas y sexuales. Sin duda, realidades alarmantes que están teniendo lugar en nuestras calles.

Relacionado especialmente con la situación de las mujeres víctimas de explotación sexual o de abusos se señala la necesidad de fortalecer programas de empoderamiento específicos.

3.7. Necesidad de acompañamiento

Se han abordado hasta el momento necesidades de las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares que, como se decía, son comunes a las de cualquier persona joven que inicia un proceso de construcción de su proyecto de vida autónomo o que tienen una especial incidencia en el colectivo en virtud de su condición de extranjeras. No se ha dicho nada, sin embargo, de la otra circunstancia a la que se alude en su propia denominación: no contar con el apoyo familiar para “acompañar” y sostener los pasos hacia la emancipación.

Se señalaba la relevancia de la red familiar para la cobertura de las necesidades básicas de cualquier joven que ha alcanzado ya la mayoría de edad, pero está aún inserta en procesos formativos o dando los primeros pasos –siempre titubeantes– en el acceso al mercado laboral. El papel de los referentes familiares, sin embargo, no se limita a este soporte material. Probablemente tenga tanta o más importancia para la vida de los hijos e hijas el soporte emocional y el acompañamiento que este núcleo primario de socialización les ofrece en su progresivo proceso de autonomía. Las personas jóvenes migrantes tienen estos referentes, en el mejor de los casos, a miles de kilómetros de distancia.

Por otro lado, a pesar de que estos y estas jóvenes se enfrentan a problemáticas de la vida adulta, con las dificultades añadidas, además, propias de los proyectos migratorios, no debemos olvidar que son personas adultas muy jóvenes, casi adolescentes con características e inquietudes propias de esta etapa madurativa. Adoptar decisiones de mucha trascendencia para el futuro, en circunstancias de mucha precariedad, en un contexto desconocido y sin el apoyo de personas de confianza es un trance difícil de sobrellevar.

A estas necesidades se refieren algunas de las personas informantes cuando señalan que la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran es también consecuencia de la ausencia de figuras de referencia estables para el tránsito a la vida adulta, que les proporcionen el adecuado apoyo cognitivo y emocional para poder hacer frente al tránsito con garantías. Se necesita apoyo cognitivo para comprender las situaciones, valorar las alternativas, soportar las decisiones en informaciones sólidas y se necesita el apoyo emocional para alegrarse en los éxitos, sostener se en las dificultades y sobrellevar los fracasos.

Ante la ausencia o la lejanía de los referentes familiares, otras figuras educativas pueden ofrecer este acompañamiento. Es imprescindible para ello mostrarse disponible para el establecimiento de estos vínculos de confianza necesarios, sabiendo, en todo caso, que quien decide generarlo es el propio chico o chica; no cabe la imposición.

El acompañamiento adquiere suma importancia en contextos tan complejos e inciertos como los descritos, con grandes dificultades y obstáculos, y en itinerarios que no siempre evolucionan hacia adelante. Un revés en el proceso de regularización administrativa, la pérdida del alojamiento, una mala decisión, etc. pueden desbaratar parte del camino avanzado y generar mucha frustración o sentimientos de fracaso. Es entonces cuando el profesional referente, que acompaña aportando apoyo emocional, asesoramiento y orientación se vuelve un elemento imprescindible y nuclear de cualquier proyecto de intervención con aspiraciones de integralidad. Esta figura, en todo caso, puede verse reforzada por otras existentes en la comunidad, impulsadas (o que se pudieran impulsar) desde el voluntariado y la solidaridad.

4. RESPUESTA INSTITUCIONAL

Las necesidades a las que se aludía en el capítulo anterior están recibiendo respuesta, en distintos grados, por parte de las administraciones públicas vascas, cada una en el ámbito competencial que le corresponde. Como se señalaba en la descripción de la metodología utilizada en este estudio y, en todo caso, como forma habitual del procedimiento de intervención del Ararteko, se ha solicitado información a los distintos servicios públicos que atienden a estas personas jóvenes o bien que podría entenderse deberían atender con la finalidad de tener una fotografía actual de las actuaciones públicas que se están realizando. El contenido de este capítulo recoge la información que las distintas instituciones consultadas han remitido en respuesta a las peticiones de información formuladas y que se han presentado en el capítulo 3. Como salvedad, puede que alguna actuación que se esté realizando no figure en este apartado, bien porque no se ha solicitado información a esa institución (como es el caso de algunos ayuntamientos) bien porque, habiendo preguntado, no se ha recibido respuesta a la solicitud. Parece de interés apuntar esta circunstancia por si se detectara alguna omisión.

4.1. La tan necesaria regularización administrativa.

Como se ha expuesto con detalle en el apartado referente al marco jurídico, la competencia en las cuestiones relativas a la situación administrativa de las personas extranjeras es de la Administración General del Estado y, en consecuencia, no son las administraciones públicas vascas las competentes en la concesión o renovación de las autorizaciones de residencia y trabajo de las personas extranjeras que residen en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Siendo esto así y habiéndose señalado ya a lo largo de todo el estudio la trascendencia que la situación administrativa tiene para un buen desarrollo del proyecto de inclusión de cada una de las personas jóvenes, la orientación y el asesoramiento jurídico adquieren un carácter estratégico en la respuesta institucional que las administraciones vascas pueden ofrecer en este ámbito. Esta condición determina que sea esta cuestión la primera de las abordadas en la descripción de la respuesta institucional ofrecida en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Aholku Sarea, Servicio Jurídico Vasco en Materia de Extranjería, es la Red promovida por el Departamento de Justicia, Igualdad y Políticas Sociales del Gobierno Vasco con el objetivo es prestar asesoramiento jurídico en materia de extranjería, tanto a las personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad como a las personas profesionales de las administraciones públicas y entidades del tercer sector que trabajan en procesos de inclusión con personas inmigrantes.

El servicio, alineado con el concepto de cooperación y coparticipación desde los ámbitos público y privado, se articula con la participación de cuatro tipos de agentes: 1) la Dirección de Política Familiar y Diversidad del departamento, que tiene la responsabilidad de coordinar y armonizar la red; 2) Biltzen, Servicio Vasco de Integración y Convivencia Intercultural, que presta atención no presencial (teléfono y correo electrónico); 3) siete entidades sociales (Cear-Euskadi; Cruz Roja-Euskadi, Cáritas Bizkaia y Gipuzkoa, kosmópolis, SOS-Arrazakeria Gipuzkoa, Cite-CCOO y Adiskidetuak); 4) los tres Colegios de Abogacía de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa. Las entidades sociales y los colegios de la abogacía son quienes prestan la atención presencial, aunque en el caso de los colegios profesionales lo hagan tras su derivación, bien desde el Servicio Vasco de Integración y Convivencia Intercultural *Biltzen*, bien desde las entidades sociales.

Esta configuración permite la cobertura de todo el territorio vasco y el despliegue en un número importante de municipios y comarcas, procurando una deseable cercanía a las personas que lo necesitan. El trabajo en red aporta, además, una visión de conjunto a nivel autonómico, que posibilita un enfoque integral de los distintos aspectos normativos del ámbito de la extranjería.

En **Barakaldo**, el Servicio Municipal de Inmigración y Gestión de la Diversidad presta, junto a otros servicios que se irán citando en sus apartados correspondientes, el Servicio de Orientación Jurídica en Materia de Extranjería, desde el que se asesora sobre diferentes cuestiones que afectan a la situación jurídica de las personas extranjeras o sus familiares. Se accede al mismo previa derivación de los servicios sociales de base o los servicios de atención social especializados del Ayuntamiento de Barakaldo, entre los que se encuentra el Equipo de atención a personas sin hogar.

Como puede resultar evidente, las personas jóvenes sobre las que se ocupa este estudio son usuarias, no con carácter exclusivo, de estos servicios de orientación y asesoramiento.

Donde las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares sí reciben orientación y asesoramiento jurídico con carácter exclusivo es en el programa Hemen, promovido por un consorcio de entidades sociales que trabajan en Bizkaia (Cáritas Bizkaia, Adsis, Fundación Ellacuría, Izangai, Harribide, Fundación Peñascal y CEAR-Euskadi). El programa, financiado con fondos públicos del Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia, integra el asesoramiento jurídico en un conjunto de prestaciones más amplio, con el objetivo de crear itinerarios de incorporación social para estas personas jóvenes.

Entre las respuestas recibidas nos han señalado de una manera explícita la manera de proceder respecto a la inscripción en el padrón por parte del Ayuntamiento de **Irun**. El Ararteko tiene conocimiento de que también en otros ayuntamientos se mantienen prácticas garantistas en el procedimiento de inscripción en el padrón. No obstante,

dado que el Ayuntamiento de Irun lo ha indicado de forma expresa en su respuesta, lo recogemos de igual manera en este documento. Así, el Ayuntamiento, constatadas las dificultades que la falta de empadronamiento genera en el acceso material a derechos (salud, educación, vivienda, etc.), promueve, en aquellas personas con un cierto arraigo en el municipio, el empadronamiento social en los servicios sociales. En el año 2019 fueron 6 las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares, de entre 18 y 23 años, las que obtuvieron padrón social en el municipio.

4.2. Ante la necesidad de una respuesta integral a los problemas.

Como cuestión previa resulta de interés señalar que, a la vista de algunos cuestionamientos recogidos en la respuesta de ciertas administraciones consultadas, no parece estar claro a quién corresponde la competencia de atender a estas personas jóvenes. Se mira directamente a los servicios sociales forales para la inclusión social, como competentes en la atención a personas en situación de exclusión social. La pregunta es si las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares son personas en situación de exclusión grave o moderada.

El diagnóstico descrito apunta a necesidades vinculadas principalmente a la autonomía vital, atendidas desde distintos sistemas públicos, lo que vendría a suscribir la idea de que el bienestar de las personas no es tarea del sistema de servicios sociales en exclusiva, sino del conjunto de todos estos sistemas, actuando de forma coordinada y eficiente. Ciertamente, el sistema de servicios sociales sería esa última red que ofrece a las personas la posibilidad de avanzar en sus niveles de autonomía personal e integración social, pero no a través de la provisión –en sustitución– de todos los bienes que pudiera necesitar, sino, en todo caso, contribuyendo a la activación de todos ellos.

Por otro lado, la mayor parte de estos y estas jóvenes cuentan con habilidades para cuidarse, autogobernarse y relacionarse, además de con una adecuada capacidad de resiliencia personal, que los aleja de las características de las personas en exclusión social. Cabría pensar que, con los apoyos necesarios, podrían dirigir sus procesos de emancipación, en los que se integran los elementos necesarios para llevar adelante sus vidas de forma autónoma. Esta idea estaría en línea con la de quienes sostienen que las necesidades de estas personas jóvenes se refieren, en origen, al empleo y la vivienda, lo que no justificaría por sí mismo una situación de exclusión social, sino, si acaso, de riesgo de exclusión social. Ahora bien, es también posible que los distintos sistemas públicos deban ser conscientes de las particulares circunstancias en las que los jóvenes se encuentran para adaptar sus prestaciones, si fuera el caso, y posibilitar así el acceso a los bienes que ofrecen, también a estas personas.

Este planteamiento es coherente con la idea de necesidades integrales expuesto en el capítulo anterior, incluso señalado como una carencia importante de la respuesta que actualmente se les está ofreciendo: la necesidad de un diseño de atención específico

y global. Un plan, un programa, una iniciativa, una estrategia... que mire su realidad de forma completa y articule las medidas a poner en marcha, reforzar o adaptar desde los distintos sistemas públicos concernidos. En esta línea se mueve la iniciativa del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, que informa de que desde hace algunos meses distintos departamentos del Gobierno Vasco vienen trabajando conjuntamente con las diputaciones forales y EUDEL en la puesta en marcha de una estrategia que facilite, mediante un contrato de deberes y derechos, el proceso de transición a la vida adulta y la materialización de un proyecto de vida autónoma a personas menores y jóvenes en situación de desprotección, entre las que se encontrarían las personas jóvenes migrantes de nacionalidad extranjera sin referentes familiares. El borrador de la estrategia, según indican, está prácticamente ultimado y su materialización traerá consigo la puesta en marcha, por parte del departamento citado, de acciones para la consecución de los compromisos recogidos en dicho documento.

Estando esta iniciativa en fase aún de proyecto, las respuestas a fecha de hoy más integrales (en el sentido de que dan respuesta a dos o más de las necesidades apuntadas en el capítulo anterior) son las que ofrecen las diputaciones forales desde sus servicios sociales para la inclusión social. El elemento determinante para considerarlas en esta categoría es el papel relevante que conceden al acompañamiento como prestación nuclear e integradora del resto de prestaciones o servicios ofrecidos.

En el territorio de **Araba**, las personas jóvenes que han sido tuteladas en algún período por la Diputación Foral, entre las que se encuentran algunas de las que son objeto de este estudio, pueden acceder, en determinadas circunstancias, al Programa de Seguimiento Post-acogimiento. El programa consiste en apoyo tutorial de un equipo educativo, con el objetivo general de acompañar en el proceso de autonomía y maduración personal del o la joven y proporcionando orientaciones que estas personas jóvenes precisan. En determinados casos se contempla la tramitación de prestaciones económicas dirigidas al pago del alquiler del alojamiento y de su manutención, así como de cualquier gasto derivado de su proceso de inclusión social.

La participación en el programa, que la persona joven ha de solicitar, está condicionada al cumplimiento de determinados requisitos: valoración positiva de la Comisión de Valoración de la propuesta realizada por los y las profesionales del recurso de origen, aceptar el plan de trabajo y el seguimiento que se le plantee, haber adquirido en los recursos previos unas habilidades de autocuidado, sociales y de autogestión básicas que garanticen el aprovechamiento del programa, haber encontrado con la ayuda de los y las profesionales del recurso de origen una alternativa residencial adecuada, tener antecedentes de buen comportamiento general en el recurso de procedencia y haber iniciado un proceso de inserción sociolaboral (entendido en sentido amplio: formación dirigida al empleo, estar en búsqueda activa de empleo...)

Según la información aportada por el Área del Menor y Familia del Instituto Foral de Bienestar Social, 31 de las 49 personas jóvenes que tomaron parte en el programa en 2018 eran personas jóvenes extranjeras no acompañadas, número que en 2019 se cifraba en 24 de 38. No se incluye información de cuántas personas jóvenes egresadas de los recursos de infancia no participaron en este programa de seguimiento post-acogimiento.

En el territorio de **Bizkaia** el Servicio para la Inclusión del Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad desarrolla la Estrategia de atención a personas jóvenes. Esta estrategia se articula en dos programas de prevención de la exclusión, uno que ofrece apoyo a personas jóvenes que presentan conductas de desadaptación social y otro segundo que ofrece apoyo a procesos de maduración de personas jóvenes que carecen de figuras adultas de referencia. En este segundo, que no es exclusivo para los jóvenes extranjeros, se enmarca una línea de atención diferenciada para los procesos de personas jóvenes migrantes sin referentes familiares, dadas las necesidades particulares que presentan.

La estrategia de atención a personas jóvenes, según se define en el Decreto Foral 59/2019, de 21 de mayo, *"constituye un programa preventivo que busca acompañar a las personas jóvenes usuarias en su proceso de emancipación y transición a la edad adulta y dotarlas de recursos personales que les permitan obtener resultados en lo concerniente a su inclusión relacional (creación y mantenimiento de redes familiares, afectivas y comunitarias) desarrollando también, de forma transversal, acciones encaminadas a atajar la merma de su autonomía vital"*.

Los servicios vinculados a la atención a las personas jóvenes son:

- Servicios de día, que ofrecen un conjunto de prestaciones de carácter polivalente y garantizan el acompañamiento individualizado en el itinerario de inclusión. Constituye el marco físico de referencia desde el que se canaliza la intervención con todas las personas usuarias, esto es, tanto con aquellas alojadas en alojamiento normalizado de su medio comunitario, como con las personas usuarias de servicios residenciales.
- Servicios residenciales de alta intensidad de apoyos, de carácter temporal y complementario a la intervención realizada a través del servicio de día, bajo la forma de viviendas con apoyos para la inclusión social. Se destinan a aquellas personas usuarias que, durante la primera fase de la intervención, precisen de un contexto estructurado y estructurante como paso previo a su transición a alojamientos normalizados.

Los programas de la línea de atención diferenciada para los procesos de personas jóvenes migrantes sin referentes familiares que se citaban son:

- Programa Zubia, en el que se ofrecen 67 plazas, 7 de ellas de atención combinada residencial y servicio de día y 60 más de servicio de día con apoyo de alojamiento en el medio comunitario.
- Programa Ghadaan, de 57 plazas, 7 de ellas de atención combinada residencial y servicio de día, y otras 50 de servicio de día con apoyo de alojamiento en el medio comunitario.
- Programa Aktibate, con 15 plazas de servicio de día con apoyo de alojamiento en el medio comunitario.
- Programa Hemen, con 160 plazas de servicio de día con acompañamiento de las personas jóvenes.

En el caso de las mujeres jóvenes migrantes sin referentes familiares, la atención se presta desde el Servicio de Mujer y Orientación Familiar de la misma Dirección de Inclusión Social, que cuenta con dos recursos residenciales específicos para la atención de mujeres jóvenes (Artagan y Maitesuma) de los que también pueden ser usuarias estas jóvenes.

Las prestaciones que se garantizan a las personas usuarias en el marco de estos programas son: acompañamiento social; intervención socioeducativa y psicosocial; mediación-intermediación; y apoyo a la vida independiente, que se traduce en atención personal y doméstica, incluida la obtención y la gestión de alojamiento en el medio comunitario y la gestión de ayudas económicas. Se ofrecen también prestaciones complementarias en forma de manutención, atención jurídico-administrativa, ocio y participación comunitaria.

Como apoyo a los procesos de este colectivo, además, el Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la diputación vizcaína articula ayudas especiales para la inclusión, cuyo importe para el año 2020 es de 372,97€ y una beca complementaria para el apoyo a los gastos de alojamiento de las personas usuarias de los servicios de día que hagan uso de viviendas en el medio comunitario, cuya cuantía máxima asciende a 160€.

La duración máxima de los programas se plantea en dos años, prorrogables por dos períodos de 6 meses de duración cada uno. En el caso de la intervención desde los servicios residenciales, la duración se fija en un máximo de 6 meses, prorrogable por un período similar.

El acceso a la estrategia de atención a personas jóvenes se realiza, bien por valoración de la exclusión social y diagnóstico social especializado, bien por derivación desde el Servicio de Infancia foral. El Departamento de Acción Social, en el que se ubica el Servicio de Infancia, informa de que existe un protocolo de derivación entre ambos servicios para los jóvenes que cumplen los requisitos establecidos por el Servicio de Inclusión, que suele activarse tres meses antes del cumplimiento de la mayoría de edad y que incluye el traslado exhaustivo de

información detallada sobre la persona afectada, a fin de garantizar el continuo de atención.

En 2018 fueron 219 chicos los que cumplieron la mayoría de edad estando acogidos por el Servicio de Infancia foral, de los que 95 (43,4%) fueron derivados al Servicio de Inclusión. En 2019, 206 (45,8%) fueron derivados, de 450 que habían cumplido la mayoría de edad.

Como norma general, el Servicio de Infancia prorroga la estancia de los jóvenes que cumplen la mayoría de edad un breve espacio de tiempo, entre 2 y cuatro semanas, para culminar la tramitación de la Orden Foral y la formalización de su entrega, así como el tránsito, en su caso, al nuevo programa. Cuando no acceden al Servicio de Inclusión, que, como se observa, ha sucedido en más de la mitad de los casos en los dos últimos años, se les facilita la conexión con recursos sociales municipales (a los que se aludirá más adelante, al referirse a la cobertura de necesidades básicas) y entidades del tercer sector que proporcionan apoyo. Sólo en casos excepcionales, principalmente si existe algún tipo de problemática de salud importante, se autoriza la prórroga de la estancia del joven extutelado en los recursos de infancia hasta encontrar una alternativa habitacional viable que responda mínimamente a sus necesidades. En este momento son 4 los jóvenes en esta situación.

La principal dificultad señalada por las personas responsables del Servicio de Inclusión en relación con los programas para las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares tiene que ver, precisamente, con el amplio volumen de jóvenes con solicitud de plaza en un breve periodo de tiempo, para los cuales no existe una red con plazas suficientes. A los números ya señalados de los jóvenes derivados desde los servicios de infancia se han de sumar los de aquellos jóvenes que solicitan el acceso directamente, siendo ya mayores de edad, que sitúan los datos de nuevos ingresos en 204 en el año 2018 y 295 en el año 2019. Así, si se combina una demanda, que en el ejercicio de 2019 se situaba en torno a los veinticinco casos mensuales, con una baja rotación en los programas, ya que el índice de permanencia en ellos alcanza por lo general la totalidad del periodo de duración de la intervención (2 + 1 años), el resultado es la saturación de los recursos dispuestos para la atención de estos jóvenes y el incremento de las listas de espera.

Es esta la situación que ha motivado la puesta en marcha del programa de carácter transitorio Bidea Lantzen, destinado a personas egresadas del sistema de protección a la infancia que, habiendo solicitado plaza en la estrategia de atención a personas jóvenes, se encuentran en espera de acceso a la misma. Este programa procura alojamiento y manutención, además de algunas otras prestaciones: acompañamiento social (ayuda en la obtención de empadronamiento, acceso a orientación formativa y laboral...); tramitación de la ayuda para la inclusión social; asistencia jurídica en la tramitación de las solicitudes de documentación y autorizaciones de residencia y trabajo. Actualmente el programa ofrece 233 plazas y se complementa con un espacio de alojamiento nocturno para evitar itinerarios "de calle".

En **Gipuzkoa** la Diputación Foral informa sobre el programa GazteOn SareLan, que surge con la expectativa de ofrecer a nivel territorial un modelo de atención para la emancipación específico y mejorar, respecto a las prácticas actuales, su capacidad de crear contextos que permitan el desarrollo de la autonomía de los y las jóvenes, con flexibilidad para ajustarse a sus necesidades individuales. Pretende además ofrecer atención integral y sin rupturas entre los 16 y 23 años y mejorar su dimensión comunitaria. Con la base de un acompañamiento al desarrollo personal integral de cada joven, articula distintas prestaciones y cuenta, en el área habitacional, con 8 plazas repartidas en dos viviendas.

En todo caso, siendo este un programa de muy reciente implantación, la atención a las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares se viene ofreciendo a través de la combinación de servicios y recursos del Servicio de Protección a la Mujer Víctima de Violencia Machista y de Inclusión Social, como son:

- Programa de acompañamiento especializado: servicio socioeducativo de atención ambulatoria en el marco comunitario en el que la persona joven participa, en interacción con una persona profesional (figura educativa de referencia), en una relación de ayuda cuyo objetivo general es mejorar su desenvolvimiento autónomo y su integración social. El programa está gestionado por 4 entidades y trabaja específicamente con jóvenes entre 18 y 23 años. Atendió a 125 jóvenes en 2018 y a 131 en 2019, de los cuales 15 y 30 respectivamente fueron derivados desde el Servicio de Infancia.
- Ayuda económica para la inclusión social: prestación económica subvencional, que está condicionada al cumplimiento de un plan de inclusión que se lleva a cabo con la participación de la persona joven y el apoyo socioeducativo que se ofrece desde el programa de acompañamiento especializado. Las personas jóvenes migrantes perceptoras de esta ayuda fueron 118 en 2018 y 128 en 2019, procediendo del Servicio de Infancia 15 y 18 respectivamente.
- Viviendas con apoyos para la inclusión social de jóvenes: servicios residenciales de media y larga estancia que ofrecen apoyo orientado a mejorar las capacidades y habilidades personales y relacionales de las personas usuarias. Están dirigidas a posibilitar la vida en el contexto comunitario a personas entre 18 y 23 años que presentan carencias psicosociales y que requieren un apoyo psicosocial de intensidad media. Durante 2018 estos servicios fueron utilizados por 114 jóvenes, 53 de ellos derivados por el Servicio de Infancia. En el año 2019 fueron 122 jóvenes, 49 procedentes de los servicios sociales de protección a la infancia.
- Centro residencial para la inclusión social de jóvenes: destinados a personas entre 18 y 30 años que carecen de hogar y presentan carencias psicosociales, por lo que necesitan un apoyo psicosocial de intensidad media-alta.

4.3. Cobertura de necesidades básicas y alojamiento.

El diagnóstico descrito en el apartado anterior ya apuntaba a la saturación de los programas que vienen ofreciendo una respuesta más integral a las necesidades de apoyo a la emancipación de estas personas jóvenes (presentados en el punto precedente) y la consecuente existencia de un número no desdeñable de jóvenes sin la cobertura de sus necesidades más básicas (alimentación, vestido, alojamiento, etc.). Concentrados mayoritariamente en los núcleos urbanos con volumen importante de población, los servicios públicos de estos municipios intentan dar respuesta a sus necesidades desde los recursos sociales que tienen articulados y normativamente encomendados⁴⁵, como son los servicios para personas en riesgo de exclusión. Atienden a necesidades de alimentación, higiene y vestido a través de los comedores sociales, bonos compra o pequeñas prestaciones económicas de mínimo vital. Las necesidades de alojamiento son cubiertas mediante estancias en servicios residenciales para personas en alta exclusión (albergues, recursos del frío, viviendas tuteladas) o, incluso, con prestaciones económicas para acceso a una habitación. La visión algo más detallada sería la siguiente:

En **Vitoria-Gasteiz** los servicios sociales municipales asumen la atención de todas las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares que han llegado a la ciudad siendo ya mayores de edad (o que un decreto de la fiscalía ha determinado que lo son), así como la de los y las jóvenes que, encontrándose acogidos por los servicios sociales forales de infancia a la fecha de su mayoría de edad, no acceden al programa de seguimiento post-acogimiento descrito en el apartado anterior. Salvo en las viviendas tuteladas, estas personas jóvenes son atendidas desde los servicios generalistas, fundamentalmente:

- Prestaciones económicas municipales, de naturaleza subvencional y carácter finalista. Se requiere estar empadronado en el municipio y están condicionadas a la valoración profesional de los y las técnicos de los servicios sociales y al cumplimiento del plan de intervención definido con ellos. Aunque también existen para otras finalidades (vivienda, socio-sanitarias, gastos personales, gastos funerarios...), las más utilizadas por estas personas jóvenes son:
 - Prestaciones de necesidades básicas, que pueden ser dinerarias (para la compra de alimentación, productos de higiene, vestido/calzado y gastos de farmacia) y no dinerarias (bono-compra para acceso a comercios –alimentación e higiene-, y comedor social).
 - Ayudas para la inserción.

⁴⁵ Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Servicios de atención diurna (1.7), servicios de acogida nocturna (1.8), servicios de alojamiento/Vivienda tutelada para personas en riesgo de exclusión (1.9.2)

- Para la cobertura de las necesidades habitacionales la respuesta considerada más idónea para estas personas jóvenes por los propios servicios sociales son las viviendas tuteladas. Dirigidas a personas y familias en situación de exclusión residencial, se consideran un paso intermedio hacia una vida autónoma. El programa cuenta con 65 plazas en una red de viviendas ubicadas en diferentes zonas de la ciudad y son atendidas por equipos interdisciplinares socioeducativos.
- La falta de plazas suficientes en viviendas tuteladas hace que las personas jóvenes migrantes que no acceden a ellas sean derivadas y atendidas en los siguientes alojamientos generalistas: el Centro Municipal Casa Abierta (10 plazas de alojamiento con manutención + 4 plazas anexas), el centro municipal de noche Aterpe (30 plazas) y dispositivo de alojamiento invernal.

Las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares, de entre 18 y 23 años, atendidas en 2019 por los servicios sociales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz fueron 142.

En **Bizkaia**, el Ayuntamiento de Bilbao comienza señalando que las personas menores extranjeras no acompañadas que salen de los recursos de acogimiento residencial de los servicios sociales forales para infancia en desprotección al cumplir la mayoría de edad y que no tienen cabida en los programas de emancipación que se han presentado en el apartado anterior (y que, según el dato aportado por el Departamento de Acción Social de la diputación vizcaína vendría a ser más del 50% de los que alcanzan la mayoría de edad), se ven abocadas directamente a la calle, especialmente a núcleos urbanos grandes, como es el caso de Bilbao. Aun cuando entienden que es al menos cuestionable que sea adecuado que estos jóvenes sean atendidos en servicios del ámbito de la exclusión (consideran que su realidad pertenece más al ámbito de la educación y el empleo), son esos los servicios utilizados para dar respuesta a las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares que no acceden a los programas de emancipación y permanecen en territorio bilbaíno.

Los recursos con los que el Ayuntamiento de Bilbao cuenta para atender a las personas en situación de exclusión y de los que hacen uso estos jóvenes son: 4 albergues y centros de noche, con 200 plazas (100 más en época invernal); 4 comedores sociales, con 650 servicios diarios; 10 plazas de vivienda tutelada convenidas con Fundación Itaka; ayudas de emergencia social; y el programa de intervención en calle con personas sin hogar. El Servicio Municipal de Urgencias Sociales (SMUS), en su programa de necesidades elementales, atendió durante 2019 a 515 jóvenes extranjeros entre 18 y 23 años.

El Ayuntamiento de Barakaldo, otro de los municipios donde se localiza un número importante de estos jóvenes extranjeros, atiende también sus necesidades desde los recursos habilitados para las personas en situación de exclusión. Son dos en

concreto, ambos definidos como de baja intensidad de apoyo y gestionados por la asociación Goiztiri:

- servicio de acogida nocturna, con capacidad de 28 plazas (a las que el pasado invierno se sumaron 7 más). De las 177 personas atendidas durante 2019, 24 (13,6%) son personas jóvenes migrantes entre 18 y 23 años, principalmente varones (90%) y procedentes de Marruecos.
- servicio de atención diurna *Bidaide*, ligado a la cobertura de necesidades básicas de alimentación e higiene, con un aforo de 30 plazas, aunque viene atendiendo a una media de 70 personas diarias. De las 292 personas atendidas a lo largo de 2019, 44 (15,1%) son jóvenes migrantes sin referentes familiares entre 18 y 23 años, abrumadoramente varones (sólo 1 mujer) y procedentes de Marruecos.

Además de estos dos servicios municipales, la asociación Goiztiri tiene en marcha el programa de acogida Lortu, subvencionado por el Gobierno Vasco. Definido como un servicio residencial destinado a la resolución de las necesidades básicas de las personas migrantes en situación de exclusión residencial y en fase de acogida, que posibilite su integración social y el acceso a los derechos sociales, tiene una capacidad de 16 plazas (3 viviendas). De las 37 personas atendidas por el programa, 14 (37,8%) están en la franja de edad 18-23 años y, salvo dos, el resto son varones, todos de procedencia magrebí (13 Marruecos + 1 Argelia).

En el territorio histórico de **Gipuzkoa**, el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián informa de que la única actuación específicamente destinada a personas jóvenes migrantes es la concesión de prestaciones económicas para el acceso a una habitación y un mínimo vital. Para facilitar el acceso a estas prestaciones se flexibilizaron requisitos habituales como la existencia de un contrato de arrendamiento o la obligación de que la persona se empadrone en el mismo lugar en el que reside y para el que se le está pagando la ayuda. En estas condiciones, en 2019 se facilitó ayuda a 48 personas. Por lo demás, atienden a estas personas jóvenes desde la red de servicios para personas en situación de exclusión.

El Ayuntamiento de Irun, municipio al que su ubicación fronteriza otorga una relevancia especial, señala que, dado que la falta de empadronamiento dificulta a estos y estas jóvenes el acceso a las prestaciones económicas normalizadas, lo habitual es que accedan a los programas y prestaciones municipales que no requieren de un plazo previo de empadronamiento, que son:

- programa de ayudas económicas especiales, de carácter puntual y destinadas a necesidades de transporte para acceder a formación, medicación, gastos para la gestión de documentación indispensable, etc. Se conceden alrededor de 15 anuales (coincidente con el perfil objeto del estudio).

- Programa socioeducativo municipal, que proporciona apoyo socioeducativo a través de figuras profesionales de educación social. Se utiliza en ocasiones muy puntuales, lo que queda reflejado en la cifra de menos de 5 casos anuales.
- Servicio de acogida nocturna, con prestaciones de pernocta, alimentación, higiene y acompañamiento educativo. Lo utilizaron 88 jóvenes en estancias cortas en 2019.
- Servicio de atención diurna, que presta servicios de alimentación, higiene y acompañamiento educativo. Atendió a 92 jóvenes en 2019.

A estos servicios se le suma el empadronamiento social, ya citado en el apartado 5.1., y la coordinación desde los servicios sociales de atención primaria con el tercer sector (Cáritas, Cruz Roja...) que desarrolla programas de intervención con estos jóvenes.

Con relación al alojamiento y teniendo en cuenta que estamos analizando la cobertura de necesidades básicas, es obligada la mención de la atención prestada por entidades del tercer sector de acción social, lo que permite introducir en esta exposición el dato de la cesión por parte de la Viceconsejería de Vivienda del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco de viviendas de protección pública a entidades sociales o a otras administraciones públicas. Si bien el citado Departamento confirma la remota posibilidad de que estas personas jóvenes migrantes sin referentes familiares accedan al alquiler de vivienda pública, ya que exige autorización de residencia en vigor y una antigüedad en el Registro de Solicitantes de Vivienda Etxebide de cuatro años, en su informe indica que actualmente el Departamento tiene cedidas 96 viviendas de protección pública para ser utilizadas por distintos colectivos, entre los que se citan a personas inmigrantes.

4.4. Empleo y cualificación.

En el ámbito del **acceso al empleo**, la escasa respuesta institucional se materializa en programas de apoyo o complementarios, desde la óptica laboral, a la atención prestada desde los programas de emancipación. Así lo presenta, al menos, el Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia al referirse al “Acelerador de Empleo”, servicio gestionado por su Dirección General de Empleo. En este marco y al amparo del [Real Decreto-ley 13/2020](#), de 7 de abril, 80 jóvenes han accedido a empleos temporales y autorizaciones de trabajo.

En esta misma línea se enmarca la reciente –julio 2020- convocatoria de subvenciones para entidades sociales con el objetivo de establecer itinerarios de empleo y formación para jóvenes de 18 a 23 años que han abandonado el sistema de protección.

En concreto, el programa Gazte On incluye el diagnóstico de la persona participante, la orientación y acompañamiento, el desarrollo de competencias y habilidades, la formación y la experiencia profesional. Pueden participar en el mismo personas inscritas o registradas en Lanbide y cada una de las personas participantes recibe una ayuda económica de 537,84 euros mensuales, que pueden ser cobrados como máximo durante 12 meses. En el programa están participando 120 jóvenes migrantes sin referentes familiares.

Como se aprecia en el programa precedente, el acceso al mercado laboral se encuentra estrechamente vinculado a la **cualificación laboral o profesional**.

Ya en el capítulo referido a las necesidades de estos y estas jóvenes se ha mencionado que la principal respuesta en este ámbito viene dada actualmente desde el subsistema de la formación para el empleo o, si se quiere, desde el Servicio Vasco de Empleo, **Lanbide**. Este organismo informa de que, en la actualidad, estos jóvenes pueden acceder a las acciones formativas del programa específico dirigido a jóvenes con baja cualificación. En él pueden participar personas jóvenes desempleadas con edades comprendidas entre 16 y 25 años que no hayan obtenido la ESO y que, por diferentes motivos, no tienen acceso a cursar certificados de profesionalidad de nivel 2, previa inscripción en Lanbide. Este programa desarrolla un largo itinerario formativo de hasta 2 años de duración. El requisito para participar en las acciones formativas de niveles básicos y nivel 1 es el conocimiento de la lengua vehicular de la acción formativa, esto es, tener suficiente conocimiento de castellano para poder seguir la formación con aprovechamiento. El bajo nivel de castellano que presenta un número importante de estos jóvenes ha llevado a las entidades que desarrollan los programas para jóvenes de baja cualificación a incluir acciones de “comunicación en lengua castellana”, con objeto de dotarles de las competencias idiomáticas mínimas necesarias para formarse posteriormente en competencias que les permitan obtener una cualificación para desarrollar una ocupación laboral.

El Departamento de Políticas Sociales de la Diputación de Gipuzkoa informa también de un programa de estas características, ofrecido a través de su servicio de activación, empleabilidad e inclusión sociolaboral. El programa Hasi Gazte, desarrollado con la Fundación Peñascal, trabaja, con la formación en hostelería como soporte principal, otras habilidades relevantes para la emancipación y la vida autónoma (conocimiento de castellano, básico de euskera, matemáticas, social y científico; orientación al empleo; conocimiento de la administración y la sociedad; economía doméstica, planificación y control de gastos; pequeñas reparaciones domésticas, etc.).

En relación con el aprendizaje de competencias y conocimientos básicos, el Departamento de Educación informa de que en la Educación de Personas Adultas, además de los contenidos contemplados en los módulos de formación reglada (Enseñanzas iniciales –I, alfabetización y II, consolidación de conocimientos- y Educación Secundaria Obligatoria), se imparten otras formaciones no regladas que buscan mejorar la cualificación de las personas adultas y desarrollar su capacidad de autoaprendizaje y de participación en la vida sociocultural y laboral. En este grupo se encuentra, junto a otros, el aprendizaje del castellano y del euskera para personas extranjeras. El número de jóvenes sin referentes familiares matriculados, sin embargo, es difícil de precisar, pues los registros oficiales no perfilan el estar residiendo con la familia o no. En todo caso, el Departamento de Educación señala que la situación administrativa no es impedimento para participar en las enseñanzas que ofrecen y que, además, se actúa con mucha flexibilidad en la programación de la formación no formal, aceptando la matriculación en cualquier momento del curso y creando nuevos grupos específicos cuando el volumen de la demanda así lo requiere.

Los programas para el aprendizaje de castellano, en todo caso, no son exclusivos de los programas sociolaborales o la Educación de Personas Adultas. Algunos de los ayuntamientos consultados informan de distintas iniciativas al respecto, desde los talleres de castellano del ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, hasta las iniciativas de distintas entidades sociales, de las que se hacen eco los ayuntamientos de Barakaldo o Irun.

En relación con los programas de cualificación para el empleo, el Ayuntamiento de Bilbao tiene la percepción de que las personas que tienen la oportunidad de acceder a formación realmente la aprovechan terminando los ciclos formativos, haciendo prácticas e incorporándose al mundo laboral.

Teniendo en cuenta la estrecha interconexión entre el acceso al empleo y la regularización administrativa reiteradamente expuesta en este estudio, resulta de interés conocer que la Dirección de Política Familiar y Diversidad del Gobierno Vasco está trabajando con el fin de crear un grupo de trabajo liderado por dicha Dirección y coordinado con Lanbide para fortalecer el trabajo y las iniciativas en el ámbito específico del empleo y la formación de personas de origen y/o nacionalidad extranjera orientada al empleo, iniciativas de las que podrían beneficiarse las personas jóvenes entre 18 y 23 años.

Para finalizar, hay que hacer mención al programa Arrakasta, desarrollado por la Diputación Foral de Gipuzkoa en convenio con la EHU-UPV desde 2018. El programa pretende apoyar a las personas jóvenes que, estando en el sistema de protección a la infancia, quieren acceder a los estudios superiores. En todo caso, es difícil imaginar, por todas las circunstancias que ya se han venido citando, que a fecha de hoy alguna de las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares esté en condiciones de acceder a estudios universitarios.

4.5. Salud

La respuesta institucional a las necesidades vinculadas a la salud se ofrece, principalmente, desde el Departamento de Salud del Gobierno Vasco. Dicho Departamento subraya que las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares no constituyen un grupo con unas necesidades asistenciales específicas, aunque muestra una acumulación de determinantes de salud desfavorables que exigiría un marco de atención sociosanitario que, con carácter preventivo y comunitario, abordara su problemática de manera coordinada, de forma asimilada a las intervenciones en otros grupos en los que la situación de exclusión actúa de forma determinante en sus expectativas de bienestar y salud.

Se reconocía ya en el capítulo referido a las necesidades de este colectivo que, de forma general, existen en el momento actual determinadas soluciones para el acceso al sistema público de salud y de hecho, cualquier persona inscrita en el padrón municipal, independientemente de su situación administrativa (Programa de Protección a la Salud), puede acceder a la prestación sanitaria tanto de urgencia como de atención primaria a través de la tarjeta individual sanitaria (TIS) o bien mediante la asignación de un médico de cabecera y de un centro ambulatorio. En el caso de las personas que no están inscritas en el padrón municipal únicamente pueden acudir a servicios de urgencias. Aquellas personas que, por las circunstancias que sean, no disponen de TIS, son atendidas desde los programas e iniciativas que el departamento de Salud tiene disponibles en el marco del IV Plan de Inclusión Social y la Estrategia de Sinhogarismo. Los compromisos asumidos en estos planes tienen que ver con el desarrollo de asistencia psiquiátrica de calle a personas sin hogar, acceso a la asistencia sanitaria a personas en exclusión, acompañamiento a los recursos sanitarios y atención en convalecencia a personas en situación de calle. Como se puede apreciar, prestaciones y servicios dirigidos a personas en situación de alta exclusión de los que, en ocasiones, las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares y en situación de calle se benefician.

El Departamento señala que hay determinados municipios de características urbanas y metropolitanas en los que es más frecuente que se acumule este perfil de persona joven migrante sin soporte familiar como sería el caso de las tres capitales y los municipios de ambas márgenes del Nervión. Así, en estos municipios existen recursos que en otros municipios de menor densidad poblacional o características rurales no se han desarrollado por la inexistencia de una masa crítica de población de estas características. A la hora de informar de los servicios concretos, el Departamento indica que *“estos recursos como los dedicados a la población con adicciones a sustancias y situación de alta exclusión, cuentan en Bilbao con tres recursos (residencial, de día y una sala de consumo supervisado), recursos de convalecencia para personas en exclusión, recursos de psiquiatría de calle o recursos de día existentes también en otras capitales”*.

Se cita de manera particular el programa de tratamiento asertivo comunitario para personas sin hogar desarrollado entre el Ayuntamiento de Bilbao y la Red de Salud Mental de Bizkaia. Es un programa de asistencia psiquiátrica en calle y se viene desarrollando, de momento, en el municipio de Bilbao, por ser en el que más acumulación de personas sin hogar se da en Euskadi. De hecho, estando prevista la extensión del programa a las otras dos capitales, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz, la poca masa crítica de población de estas características no lo ha permitido.

El Departamento hace también mención a la colaboración con organizaciones sociales en el ámbito sociosanitario para ofrecer plazas, tanto en recursos residenciales como de atención diurna, en programas para jóvenes con problemas de salud mental, aunque no se hace referencia a los requisitos que los y las jóvenes han de cumplir para acceder a ellos. De la información que el Ararteko dispone se desprende que para el acceso a estos programas se requiere tener acreditada una discapacidad, a cuya valoración no se puede acceder si no se está en situación administrativa regular.

La Dirección General de Inclusión Social de la Diputación Foral de Bizkaia informa de un programa de apoyo a los procesos de este colectivo en el ámbito de la salud, específico para el abordaje de adicciones, con y sin sustancia. Este programa cuenta con servicio de día, intervención terapéutica y apoyo a la vida independiente.

4.6. Integración comunitaria

La respuesta institucional en el campo de la **integración comunitaria** se puede presentar, siguiendo el planteamiento realizado en el capítulo anterior, atendiendo, por una parte, a las actuaciones realizadas con las personas jóvenes para facilitar su participación en la vida social y cultural del lugar donde residen y, por la otra, a las iniciativas dirigidas a toda la ciudadanía de la comunidad que acoge, al objeto de fomentar espacios de interacción, intercambio y participación conjunta. No hay que olvidar, en todo caso, que esta clasificación se realiza a efectos de ofrecer una presentación más ordenada, pues la integración comunitaria sólo se entiende como resultado de una dinámica interactiva entre el sujeto particular y la comunidad a la que pertenece.

En relación con las actuaciones realizadas para impulsar la participación de las personas jóvenes en la vida social y cultural, las instituciones que trabajan de forma directa con ellas refieren, en forma mayoritariamente genérica, actuaciones dirigidas a promover su participación activa en la comunidad, desde actitudes de respeto y convivencia. Así lo formula la diputación alavesa al referirse al trabajo que se realiza desde los recursos de acogida de infancia con los todavía menores de edad en las etapas previas a su emancipación o la Diputación Foral de Gipuzkoa, cuando remarca el carácter comunitario de su programa GazteOn SareLan.

En la misma línea se pronuncia la Diputación Foral de Bizkaia, que informa de que desde la red de servicios para estas personas jóvenes se formulan propuestas de participación social y de ocio que se materializan en salidas y visitas, espacios abiertos de encuentro y diálogo, actividades de voluntariado y actividades de visibilización, sensibilización y reivindicación. Estas actuaciones se incardinan en el trabajo integral que desde el acompañamiento se realiza con cada persona y que, en este ámbito de la participación social, busca *“sensibilizar para querer participar, aprender para saber participar y, finalmente, organizarse para poder participar”*.

Alguna de las actuaciones del Ayuntamiento de Bilbao también podrían ubicarse en esta línea de trabajo, en la medida en que se dirigen expresamente a las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares. Se trata de un programa, realizado en convenio con la Fundación Ellacuría, orientado a favorecer su participación y visibilización social positiva mediante actividades de sensibilización, incidencia y voluntariado, que permitan fortalecer sus vínculos sociales, facilitar puntos de encuentro con la población en general y promover el ejercicio de la ciudadanía activa.

El Servicio Municipal de Inmigración y Gestión de la Diversidad del Ayuntamiento de Barakaldo desarrolla algunos servicios destinados a facilitar la acogida y la inclusión social de las personas migradas de las que estos jóvenes son usuarios. El Servicio de apoyo psicosocial transcultural *Bidelagun* pretende acompañar a las personas migradas en su proceso adaptativo desde una perspectiva transnacional y sistémica. El programa de primera acogida *Barakaldon bizi* está destinado a personas migradas con poco arraigo en el municipio y en él se ofrece información y orientación básica sobre derechos sociales, funcionamiento del entramado institucional, etc. Una Guía de información y orientación multilingüe sirve de apoyo a estos cometidos.

En la segunda línea de trabajo, esto es, aquella dirigida a la ciudadanía de cada municipio, se pueden ubicar las actuaciones de sensibilización y convivencia intercultural que algunos ayuntamientos han descrito. En el caso del Ayuntamiento de Irun se hace una referencia genérica a actuaciones municipales en materia de sensibilización intercultural y programas de tolerancia. El Ayuntamiento de Barakaldo, por su parte, describe con más detalle los programas en marcha en el eje de sensibilización y convivencia de su II Plan Local de Inmigración y Gestión de la Diversidad que, aunque no están específicamente destinados a este colectivo, sí se hace especial hincapié en su atención y abordaje por ser un colectivo especialmente estigmatizado y sujeto a falsos prejuicios y rumores. Estos programas son:

- Banco del Tiempo, que pretende el fomento de las relaciones de ayuda mutua desde una perspectiva intercultural.
- Programa de fortalecimiento asociativo y promoción de la participación de las asociaciones de personas migradas, que pretende dotar de herramientas a las asociaciones de inmigrantes para fortalecer su funcionamiento organizativo,

promover el interculturalismo y fomentar su participación activa en la vida social. En relación al colectivo de las personas jóvenes migrantes es de especial relevancia el trabajo realizado por la asociación Agharas –Asociación cultural de jóvenes bereberes de Barakaldo- que, además de promover la cultura Amazigh y la convivencia intercultural, colabora con la institución municipal en el acompañamiento y promoción de este colectivo (clases de castellano, parejas lingüísticas, acompañamientos, mediación-interpretación...).

- Escuela de la diversidad, que ha abordado específicamente la situación de estas personas jóvenes en uno de los encuentros mensuales de la red de agentes comunitarios.
- Promoción de la convivencia en diversidad con la población joven de Barakaldo, línea de trabajo diseñada en clave de proceso y que pretende garantizar el acceso de los jóvenes migrados, especialmente de aquellos que carecen de referentes familiares, a gimnasios, instalaciones deportivas y a las actividades de ocio realizadas por la Gazte Bulegoa. Algunas de sus manifestaciones se han producido en el programa Bizilagunak (con una comida en los locales de la Gazte Bulegoa con personas jóvenes migrantes de los programas municipales de acogida nocturna, acogida diurna y Lortu) y en la Estrategia Municipal Antirumor (con un grupo específico de jóvenes).

El Ayuntamiento de Bilbao informa también de su participación en una estrategia de sensibilización social antirumores y la Dirección de Política Familiar y Diversidad refiere diversas actuaciones dirigidas al reforzamiento del discurso político positivo, en consonancia con los objetivos recogidos en el V Plan de Actuación en el ámbito de la Ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración. Así, informa de la elaboración de un decálogo ante discursos y narrativas intolerantes o xenófobas, de la publicación del documento elaborado por la Red Vasca Antirumores ZAS “Usteak ustel! Cosas que quería saber sobre...” y de campañas en diversos medios de comunicación apelando a la solidaridad, la no discriminación y la equiparación de derechos y obligaciones de la población migrante.

Un instrumento fundamental en Euskadi para la lucha contra la discriminación, en todo caso, es [Eraberean](#), red de organizaciones sociales impulsada en 2014 por la Dirección de Política Familiar y Diversidad para la lucha contra la discriminación por origen racial, étnico o nacional y por orientación o identidad sexual y/o de género. Las entidades de la red actúan como antenas para la detección de situaciones discriminatorias, ofreciendo asistencia y asesoramiento a las posibles víctimas. En los registros de la red, sin embargo, sólo se conoce un caso denunciado por una persona joven migrante sin referentes familiares. La red realiza también, desde un planteamiento preventivo, actuaciones de sensibilización, formación de agentes, creación de materiales de divulgación, etc.

Con respecto a las necesidades en el **ámbito religioso, cultural o identitario** las administraciones que atienden directamente a estas personas jóvenes (como se ha visto hasta el momento, diputaciones forales y ayuntamientos, fundamentalmente) indican que en los distintos recursos y servicios que se han ido presentando se adoptan y favorecen medidas que dan respuesta a estas necesidades, con manifestaciones concretas como menús con carne no cerdo, la celebración de fiestas religiosas de especial significación como el Ramadan, la Fiesta del Cordero, Iftar, etc. Tanto el Ayuntamiento de Bilbao como el de Barakaldo mencionan una buena comunicación y colaboración con la comunidad musulmana –y las asociaciones en las que participan- de sus municipios.

La Dirección de Víctimas y Derechos Humanos del Gobierno Vasco, por su parte, informa del estado de algunas de las iniciativas recogidas en el Programa de Actuación del Gobierno Vasco para Promover la Convivencia con la Comunidad Islámica de Euskadi y que afectan a las personas jóvenes objeto de este estudio. Destacan la Ley de centros de culto, cuyo trámite parlamentario decayó con la convocatoria de elecciones a comienzos del año 2019 y la Agenda de diálogo, que trabaja junto a la Comisión asesora ADOS para identificar aquellos temas que más inquietan y preocupan al conjunto de las comunidades islámicas. Estaban también previstas para 2020 otras medidas: campamento de verano para jóvenes musulmanes, red de jóvenes y valores compartidos en colaboración con el Consejo Vasco de la Juventud, un documental con testimonios de integración, que las medidas para hacer frente a la pandemia de la COVID-19 han impedido realizar. Lo que sí se ha iniciado es la primera fase del Programa socioeducativo para la prevención de la radicalización violenta *Uztartu*.

Para finalizar este apartado es relevante citar al Servicio Vasco de integración y convivencia intercultural [*Biltzen*](#) que, si bien no ha sido presentado en su integridad como parte de la respuesta institucional ofrecida desde la Dirección de Política Familiar y Diversidad del Gobierno Vasco, sí es referido como un agente significativo en la respuesta de otras administraciones. Habla esto positivamente de la función que tiene encomendada, mayormente dirigida a dar soporte (formación, asesoramiento, orientación, criterio...) a los agentes públicos y sociales que intervienen directamente con las personas extranjeras y en los procesos de integración social. Su tarea se dirige a *"dinamizar el diálogo entre las distintas comunidades culturales presentes en la sociedad vasca así como entre éstas y la Administración (...), asesorar en materia de mediación y educación intercultural a los diferentes servicios públicos y privados en su tarea, (...) a facilitar procesos de gestión y transformación de conflictos en tales materias y de favorecer una plena integración social de todas las personas en el respeto a la diversidad"*

4.7. Protección reforzada ante situaciones de especial vulnerabilidad (trata de seres humanos, explotación sexual...).

Todas las respuestas recibidas a este respecto se refieren a la actuación en casos de trata de seres humanos y no van mucho más allá de señalar que se colabora con las autoridades policiales o existe una comunicación fluida con Policía Local y Ertzaintza.

La Dirección de Política Familiar y Diversidad de Gobierno Vasco apunta que en 2016 Emakunde puso en marcha la Mesa de trata de seres humanos, de mujeres y niñas y el Ayuntamiento de Bilbao indica que los servicios sociales municipales trabajan en colaboración con las entidades que gestionan los recursos para mujeres víctimas de trata, como son Askabide y Cruz Roja. El Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia, finalmente, informa de que las jóvenes que pudieran encontrarse en esta situación son atendidas desde el Servicio de Mujer e Intervención Familiar, con programas de tratamiento psicológico, psicoeducativo y programas de asistencia y orientación jurídica.

4.8. Coordinación

A lo largo de todo este capítulo referido a la respuesta institucional ya se ha podido constatar que las respuestas integrales, las que podrían suponer el mayor nivel de coordinación entre sistemas, departamentos e instituciones, son realmente escasas. Si descartamos la estrategia de transición a la vida adulta de personas jóvenes en situación de desprotección mencionada por la Dirección de Política Familiar y Diversidad del Gobierno Vasco, que está aún en fase de proyecto, las instituciones consultadas constatan la inexistencia de un espacio de coordinación especializado con el objetivo de atender las necesidades específicas de este colectivo de personas jóvenes. Lo que sí se aprecia es la colaboración entre distintos agentes sociales e institucionales en el marco del trabajo individual, del caso concreto.

Algunas de las colaboraciones citadas presentan cierto grado de sistematización. Podría entenderse como tal el Acuerdo Técnico Interinstitucional entre los servicios sociales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y el Área del Menor y Familia de la Diputación Foral de Álava para casos de personas menores extranjeras no acompañadas que acceden a la mayoría de edad. Constituyen también colaboración estable los programas GazteON SareLan y Arrakasta de la Diputación Foral de Gipuzkoa, en la medida en que son iniciativas conjuntas de los dos Servicios de la Dirección General de Protección a la Infancia y de Inclusión Social.

Los servicios sociales forales de Bizkaia y Gipuzkoa que atienden a los y las adolescentes que alcanzan la mayoría de edad tienen establecidos procesos de

“derivación”, bien a los servicios forales para la inclusión social, bien a los servicios sociales municipales de las capitales respectivas o, incluso, a determinadas entidades sociales que atienden a estas personas jóvenes cuando quedan excluidas de cualquier programa público.

Los cinco ayuntamientos consultados y la Dirección General de Inclusión Social de la Diputación Foral de Bizkaia señalan que realizan colaboraciones en el marco de intervenciones individuales con Salud, centros educativos y formativos, Lanbide y un buen número de entidades del tejido social, tanto en su papel de gestores de recursos públicos como en su función de acción social solidaria.

En el ámbito de la regularización administrativa, las entidades que integran la red Aholku Sarea mantienen una relación estrecha, colaborativa y permanentemente coordinada. Igualmente colaboran con otros servicios, como pudiera ser el Servicio de Orientación Jurídica del Ayuntamiento de Barakaldo o entidades que en otros territorios prestan atención o asesoramiento jurídico en extranjería, aunque de forma más puntual e intermitente. En este ámbito, tanto los servicios jurídicos citados como la Dirección General de Inclusión Social de Bizkaia refieren mantener relaciones de colaboración con las Subdelegaciones de Gobierno respectivas, especialmente al objeto de agilizar, en la medida de lo posible, la concesión o renovación de las autorizaciones de residencia y trabajo.

En el ámbito del empleo, como ya se ha señalado en su momento, la Dirección General de Inclusión Social de la Diputación Foral de Bizkaia mantiene colaboración fluida con la Dirección General de Empleo del mismo departamento, de cara a poner en marcha programas específicos para la mejora de la empleabilidad de estas personas jóvenes.

4.9. Respuesta en el contexto de la pandemia por la COVID-19.

1. La respuesta durante el confinamiento.

La declaración de Estado de Alarma⁴⁶ para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por la progresión del Coronavirus SARS-COVID-19 en marzo de 2020 y las limitaciones a la libre circulación de las personas que conllevó la citada declaración ha supuesto un cambio de escenario muy relevante en la atención a este colectivo, especialmente a aquellas personas jóvenes que se encontraban en ese momento en situación de calle o con alojamientos muy precarios. Aunque la elaboración de este estudio se inició con antelación, se ha considerado de interés preguntar por la atención ofrecida en ese contexto a las administraciones ya implicadas en la consulta. La respuesta de las instituciones, que a continuación se detalla, ha tenido como principal objetivo ofrecer un alojamiento donde permanecer de manera segura

⁴⁶ España. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. *Boletín Oficial del Estado*, 14 de marzo de 2020, nº 67. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>

en la etapa de confinamiento y las sucesivas fases de la desescalada, garantizando la prevención de los contagios, el aislamiento en los casos de resultados positivos al test en tratamiento ambulatorio y la necesidad de guardar cuarentena por haber estado próximos a una persona que en la correspondiente prueba haya dado un resultado positivo.

Como dato inicial se ha de indicar que los tres servicios forales que atienden a los niños y niñas en desprotección y, en concreto a las personas adolescentes extranjeras, informan de que mantuvieron en los recursos residenciales de infancia a las personas que en el período de confinamiento alcanzaron la mayoría de edad, amparándose en lo dispuesto en la Ley 3/2005, de 18 de febrero, que permite la prórroga de las estancias hasta 18 meses más una vez cumplida la mayoría de edad. Esta estancia se ha mantenido hasta ir recuperando los procedimientos habituales de derivación a los programas post-acogimiento, los servicios de Inclusión Social o las viviendas tuteladas municipales.

Además de garantizar el alojamiento a los jóvenes que hubieran abandonado los recursos de infancia en esa época, los servicios de Inclusión Social de las diputaciones forales de Bizkaia y Gipuzkoa pusieron en marcha actuaciones para dotar de adecuado soporte de alojamiento y de acompañamiento educativo a personas sin hogar o con hogar deficitario, entre las que se encontraban personas jóvenes migrantes del intervalo de edad al que se refiere este estudio. En Gipuzkoa se abrió el albergue de Orio, con capacidad para 30 personas y en Bizkaia la institución foral abrió un centro de acogida de urgencia y pisos vinculados, con capacidad para 20 personas, se incrementaron las plazas en servicios convenidos y abrió un centro para personas positivas asintomáticas o con síntomas leves. Además, flexibilizó los requisitos para la solicitud de las ayudas especiales para la inclusión social: ante la dificultad para la obtención de varios de los documentos exigidos y el cierre de los registros de atención ciudadana, se permitió la sustitución de la documentación por una declaración responsable y la presentación de las solicitudes mediante correo electrónico. La comprobación y justificación del cumplimiento de los requisitos se pospusieron a la finalización de la emergencia sanitaria para facilitar que las personas contaran con recursos económicos durante ese período. Se generalizó, además, la figura del pago distinto a la persona titular a fin de sortear eventuales problemas con entidades bancarias.

La presión para garantizar un lugar seguro para el cumplimiento del obligado confinamiento a las personas que habitualmente viven en la calle, en todo caso, recayó en los ayuntamientos, que habilitaron espacios de distinto tipo para ofrecer alojamiento, manutención, medidas de higiene y, en algunos casos, atención sanitaria. Así, el Ayuntamiento de Bilbao sumó 511 plazas (repartidas en polideportivos, albergues y otros espacios) a las 149 de alojamientos permanentes y las 60 de los alojamientos invernales, alcanzando la cifra de 720 plazas en las que se ofreció atención las 24 horas del día. El acceso a todos estos dispositivos se

gestionó desde el Programa de atención a necesidades básicas del Servicio Municipal de Urgencias Sociales SMUS.

En Barakaldo la primera respuesta consistió en la apertura de un “servicio de día” (de 10:00 a 21:00) en el Frontón Barakaldés, donde las personas en situación de sinhogarismo con arraigo en el municipio pudieran descansar y pasar el día en condiciones adecuadas de salubridad y cumplir así las medidas exigidas. A la hora del cierre del servicio las personas se desplazaban a sus lugares de pernocta: albergue, lonjas, sedes parroquiales, etc.). Transcurrida una semana y mediado un contagio que imponía la necesidad, no ya solo de confinamiento sino también de aislamiento, el servicio de respiro diurno pasa a ser también de pernocta y se traslada a un nuevo emplazamiento en el polideportivo de Lasasarre.

En Donostia-San Sebastián el ayuntamiento habilitó 4 centros (albergues, frontón y un centro de acogida social) con capacidad para 172 personas. Alrededor de un 16% de las personas usuarias se estima que pudieran ser jóvenes migrantes sin referentes familiares. Junto a estos recursos, el ayuntamiento ha tramitado ayudas económicas especiales por la COVID-19 a más de 600 personas, destinadas, casi en su totalidad, a garantizar el mantenimiento de un lugar en el que habitar. De nuevo, aunque no se disponen de datos para cuantificarlo, las personas jóvenes migrantes constituyen uno de los perfiles atendidos. En todo caso, el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián estima en alrededor de 140 las personas que continuaron durante el confinamiento pernoctando en la calle, bien porque no quedaban plazas cuando las solicitaron –las menos-, porque así lo preferían, porque abandonaron el centro o fueron expulsados de él o porque llegaron a la ciudad durante ese período. A estas personas se les entregó alimentos, productos de limpieza y aseo e, incluso, se instaló una ducha y una lavadora en una zona de pabellones y edificios industriales abandonados en la que se refugiaban un grupo importante de ellas.

El Ayuntamiento de Irun reforzó y reorganizó durante el periodo de confinamiento los servicios de acogida nocturna y acogida diurna para personas en situación de exclusión del Centro Zubia, reduciendo su aforo a 29 plazas y dejando sin efecto la limitación temporal de su uso para prestar sus servicios las 24 horas del día. Igualmente, se creó un espacio adicional, el Albergue Martindozenea, con una capacidad de 30 personas. En este centro se podía realizar el aislamiento y cuarentena de los casos de personas afectadas menos graves.

Todos estos dispositivos en los que se acogió a las personas que no tenían un lugar adecuado y seguro donde realizar el confinamiento contaron con la colaboración del Departamento de Salud de Gobierno Vasco en diversas funciones: referente en la notificación de casos, suministro de equipos de protección individual, puesta a disposición de material de apoyo, informativo, formativo y telefónico (habilitación de un call center para el medio sociosanitario), realización de test serológicos a trabajadores y trabajadoras y apoyo desde atención primaria ante la existencia de problemas de salud.

2. Y después del confinamiento...

El Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco informa de la habilitación de un fondo, dotado de 10 millones de euros, para responder, de la mano del Tercer Sector, al impacto de la crisis en personas y familias más vulnerables. En el marco de este fondo, denominado "Inor atzean utzi gabe", se han desarrollado ocho programas para dar respuesta a situaciones que han emergido como consecuencia de la pandemia. Dos de estos programas están dando especial respuesta a las personas jóvenes migrantes acogidas en los alojamientos arriba citados durante el confinamiento y una vez finalizado éste: Lehen Urratsak y Azken Sarea Indartzen.

El programa Lehen Urratsak procura itinerarios de integración social a personas acogidas en los refugios, adecuando los itinerarios a los distintos perfiles de las personas acogidas en los mismos. En Bizkaia, el Ayuntamiento de Bilbao los ha enmarcado en el *Plan Bilbao Aurrera* y los está llevando adelante de la mano de las entidades Agintzari, Bizitegi, Cáritas, Claret Sozial Fondoa, Fundación Ellacuria, Erain, Lagun Artean y Fundación Peñasal. En Gipuzkoa, el servicio de Inclusión Social foral informa de que está en coordinación con las entidades Peñasal y Zabalduz para la apertura de los dispositivos y recursos recogidos en el programa. El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, por su parte, da cuenta de la habilitación de 56 plazas de alojamiento gestionadas por Arrats Elkartea (32 plazas en 8 pisos, 4 de ellos, municipales) y Agintzari/Peñasal (24 plazas en varios edificios).

El programa Azken Sarea Indartzen ofrece recursos (entre 340 y 560 euros mensuales) para la adquisición de alimentos y productos de higiene y para alojamiento a personas y familias que no cumplen los requisitos para acceder a las prestaciones del sistema de garantía de ingresos y que no disponen de ninguna otra fuente de ingresos. En Donostia-San Sebastián el Ayuntamiento detalla que se están otorgando 35 ayudas en el marco de este programa, gestionadas por Cáritas.

Además de este fondo extraordinario, algunas de las instituciones consultadas han activado o reforzado otras medidas:

- El Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transporte del Gobierno Vasco ha abierto una línea de ayudas económicas al alquiler de 250 €/mes, durante 6 meses, prorrogable.
- El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián ha habilitado 7 pisos (21 personas) destinados al programa de viviendas tuteladas, además de una partida de 100.000€ para pagar alojamiento a 28 personas en pisos o habitaciones privadas. La particularidad de esta partida es que, dada la situación excepcional, permite el uso de habitaciones en las que no se hace contrato de arrendamiento ni se les permite empadronarse, aunque sí se exige

que se pueda comprobar físicamente la existencia de la habitación mediante visita domiciliaria.

- La Diputación Foral de Gipuzkoa tenía previsto en la fecha de respuesta al estudio (julio 2020) la utilización del albergue de Orio (18 plazas + 14 para personas con COVID19), San Juan de Dios (16 plazas) y 13 concertadas con Caritas en el centro de acogida nocturna Aterpe. Se encontraba también en coordinación con el ayuntamiento de Tolosa para la utilización de una villa para estos fines.
- El Ayuntamiento de Barakaldo ha facilitado el empadronamiento social en los servicios sociales municipales a todas las personas que, en este proceso, han expresado su deseo de asentarse en el término municipal de Barakaldo.

5. BUENAS PRÁCTICAS EUROPEAS EN LA TRANSICIÓN A LA VIDA ADULTA.

En este apartado del estudio se presenta, de forma sintética, una selección de **buenas prácticas europeas** que podrían aportar **claves de interés** en distintos ámbitos de trabajo para el acompañamiento, apoyo e intervención con personas jóvenes extranjeras sin referentes familiares en sus procesos de transición a la vida adulta.

En comparación con países de nuestro entorno, la Comunidad Autónoma de Euskadi ha tenido, y aún tiene, unos porcentajes de población migrante más reducidos que otras muchas realidades europeas, incluso que otros territorios del Estado español.

Respecto a la presencia de personas menores y jóvenes extranjeras sin referentes familiares, es de reseñar que, si bien se trata de una tendencia mantenida en el tiempo (y, por tanto, no de un fenómeno como se suele reseñar), sigue en general presentando unos datos menores a los de otros contextos europeos, especialmente debido a que un porcentaje de ellos continúan su proceso migratorio a países más al norte de Europa.

Todo ello, junto con la propia diversidad interna en el contexto europeo con respecto al tratamiento ⁴⁷ que se hace en relación con la identificación, consideración, acogida e intervención de las personas menores y jóvenes extranjeras sin referentes familiares hace que resulte de interés dedicar una mirada a proyectos, programas y regulaciones de otros países europeos, tanto por su tradicional mayor cultura de recepción de migración y concesión de refugio, su también mayor diversidad de perfiles migrantes y refugiados menores y jóvenes y una mayor orientación a la infancia, adolescencia y juventud de sus sistemas de protección social.

Experiencias seleccionadas

Como se indicaba anteriormente, el objetivo de esta selección de prácticas de interés es que puedan servir de **inspiración** en la que basarse **para diseñar y articular**, siempre de manera adaptada a nuestra realidad, **modelos e intervenciones** que respondan a los retos actuales en los procesos de transición a la vida adulta de la juventud en protección institucional y especialmente aquella migrante y carente de referentes familiares.

⁴⁷ [Sandermann, P & Zeller, M. \(2017\)](#)

Para ello, se han identificado y resumido una serie de casos de interés europeos (procedentes de modelos diferentes de protección social: nórdico, continental, mediterráneo y anglosajón y países como España, Francia, Italia, Dinamarca, Bélgica, Países Bajos, Austria o Suecia) en torno a cuatro ejes principales:

A. Fórmulas políticas que permiten dar cobertura a programas y prestaciones en las transiciones a la vida adulta de la juventud migrante sin referentes familiares.

1. Contrat Jeunes Majeurs (Francia).
2. Itinerarios de Protección Individualizada (España, Catalunya).
3. SPRAR (Italia).

B. Proyectos de intervención y acompañamiento en el ámbito formativo/laboral aplicables a adolescencia y juventud extranjera sin acompañamiento familiar.

4. Coordination Unit for School to Work Transition (Austria).
5. Fast-Track-to-Integration. Adaptación de Trelleborg (Escania, Suecia).
6. Duo for a Job (Bélgica).

C. Proyectos de intervención y acompañamiento en el ámbito habitacional directamente dirigidos o aplicables a adolescencia y juventud extranjera sin referentes familiares.

7. Curant (Flandes, Bélgica).
8. Startblok (Amsterdam, Países Bajos).
9. Social Support Residences (Dinamarca).

D. Proyectos de intervención y acompañamiento en el ámbito de la integración comunitaria y la generación de capital social y relacional.

10. Muslim Fostering Network (Reino Unido).
11. Parrainage a proximité (Francia).
12. Mindspring (Dinamarca).

Nombre del programa/Recurso:	Contrat Jeunes Majeurs
Dónde se realiza:	Francia
Más información en:	Code de l'action sociale et des familles (CASF, 2019)
Situación / Necesidad a la que responde:	
<p>En Francia la mayoría de edad se da a los 18 años, si bien el sistema de protección universal (en su versión más o menos equivalente a la Garantía de Ingresos) no comienza hasta los 25 años. Además, teniendo en cuenta que la edad media de emancipación en contextos familiares normalizados de la juventud en Francia ronda los 24 años⁴⁸, se produce un fuerte <i>gap</i> entre la edad de salida del sistema de protección institucional al cumplir la mayoría de edad y la edad habitual de autosuficiencia económica (con tasas de desempleo juvenil de casi el 21% frente a menos de 9% de media general en el país).</p> <p>El Contrato de Jóvenes Mayores es una medida que, si bien surgió como medida puente con la bajada de la mayoría de edad de 21 a 18 años en 1974 y que permite seguir en protección institucional al menos en los tres años que antes se cubrían institucionalmente.</p>	
Qué es / En qué consiste:	
<p>Según los artículos L221-1 y L222-5 del Código de Acción Social y Familias (CASF), el objetivo del contrato de jóvenes mayores es "<i>proporcionar apoyo material, educativo y psicológico (...) a los adultos menores de 21 años que se enfrentan a dificultades familiares, sociales y educativas que pueden comprometer gravemente su equilibrio (...)</i>" y "<i>que experimentan dificultades de integración social debido a la falta de recursos o de apoyo familiar suficiente</i>".</p> <p>Es un sistema de apoyo para ayudar a encontrar trabajo (o formación) mientras tiene la oportunidad de encontrar un lugar para vivir y mantenerse, si su familia no puede hacerlo por él/ella. Entre las prestaciones que habilita la firma de dicho contrato están:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una contribución financiera en forma de subsidio (cuyo importe varía en función de sus recursos y necesidades). • Un servicio de ayuda a domicilio por parte de un educador/a y/o psicólogo/a. • La cobertura de los gastos corrientes y alojamiento temporal por parte de los servicios de Asistencia Social a la Infancia (ASE). <p>Es una medida no garantizada y que debe ser demandada mediante una solicitud de "Aide provisoire jeune majeur" (Ayuda provisional joven mayor) por medio de una carta certificada con acuse de recibo a la Presidencia del Consejo Departamental (si no ha sido atendido previamente por la ASE cuando era menor de edad) o al responsable de la ASE (cuando se está en protección institucional y se acerca el cumplimiento de los 18 años).</p>	

⁴⁸AWENIG, Marié. À quel âge les Européens partent-ils de chez leurs parents ?, 19/08/2016. En *Ouestfrance.fr* [en línea]. Disponible en: <https://www.ouest-france.fr/societe/famille/quel-age-les-europeens-partent-ils-de-chez-leurs-parents-4420714>

La solicitud debe especificar qué tipo de prestaciones son solicitadas (alojamiento, alimentación, apoyo socioeducativo, subsidios, etc) y debe motivarse el proyecto vital y los compromisos (educativos, etc) que se adquieren.

Por qué es relevante para nuestro contexto:

A pesar de sus carencias (se trata de una prestación no de derecho subjetivo, que no cubre el tramo de 21 a 25 años y que se renueva por períodos cortos de tiempo) es una fórmula que permite prolongar la protección institucional más allá de los 18 años movilizando recursos habitacionales, económicos, sociales, etc.

Establece un compromiso entre persona joven e institución de protección (Consejo Departamental, equivalente a Diputaciones Forales) para la adquisición de derechos y el cumplimiento de obligaciones, fomentando la corresponsabilidad y el compromiso.

Nombre del programa/Recurso:	Itinerarios de Protección Individualizados (IPIs)
Dónde se realiza:	Catalunya
Más información en:	Servei Social d'Acompanyament Itineraris Individualitzats
Situación / Necesidad a la que responde:	
<p>Los IPIs se enmarcan en la Ley 14/2010, de los derechos y oportunidades en la infancia y adolescencia (Artículo 120. Las medidas de transición a la vida adulta y a la autonomía personal) y se dirigen a personas jóvenes en dificultad social tuteladas por la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA), fundamentalmente de entre 16 y 17 años, que manifiesten su voluntad de ser protegidos y tener un itinerario individualizado de protección orientado a iniciar una vida independiente bajo el seguimiento y apoyo del servicio. Asimismo, se dirige a población joven refractaria a entornos residenciales más institucionalizados.</p>	
Qué es / En qué consiste:	
<p>Es un Servicio Técnico Especializado, alternativo al acogimiento residencial, consistente en acompañar a personas jóvenes tuteladas, de 16 a 17 años, en su proceso de autonomía y emancipación. Se concreta en la elaboración de un Proyecto de autonomía individualizado (PAI) y la firma de un compromiso con el / la joven y su referente técnico y sus referentes familiares (en su caso), fomentando la corresponsabilidad. El IPI se estructura, siempre desde una perspectiva de flexibilidad, en cinco ejes de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cobertura Legal. Permite asumir la guarda legal del/la joven menor de edad y garantizarle un nivel adecuado de bienestar y su desarrollo integral (mediante el referente técnico asignado). • Acompañamiento socioeducativo integral, orientado a la adquisición de habilidades y competencias que incrementen su nivel de autonomía personal. Se le asigna tutor/a y espacios de tutoría y atención personal diseñando conjuntamente con el/la joven su PAI. • Alojamiento y Manutención. Cobertura de necesidades básicas de vivienda y manutención, mediante distintas fórmulas (de acuerdo a la que mejor se adapte a la situación de cada joven): residencia en pisos de alquiler compartidos (con otros jóvenes en transición y protección, con estudiantes, etc) o en otras modalidades (albergues, pensiones, domicilios familiares, etc). • Integración comunitaria. Busca favorecer la adquisición de hábitos cotidianos que garanticen la consecución de la autonomía de los jóvenes y su funcionamiento integrado dentro de la comunidad. El acceso a la cultura se constituye en derecho fundamental y como elemento que contribuye a la construcción de la identidad personal. • Formación e inserción laboral. Incluye funciones de acompañamiento y apoyo en la formación e inserción laboral, diseño de itinerarios de mejora de la empleabilidad e inserción laboral. 	

Por qué es relevante para nuestro contexto:

- Se trata de una fórmula que, si bien está contemplada en el marco normativo (de manera similar a la Cartera de Servicios y Prestaciones de Euskadi), ofrece una solución flexible que a modo de “dispositivo intermedio” conecta distintas dimensiones de intervención.
- Fomenta la corresponsabilidad de los agentes implicados y hace partícipe y protagonista de su futuro a la persona joven.
- Resulta coste-eficiente en su implementación (teniendo un coste sensiblemente inferior a los dispositivos residenciales más institucionales a la vez que es percibido como una solución más adecuada por las personas jóvenes en transición).
- Es un dispositivo netamente comunitario e integrado en las tramas urbanas de las ciudades y pueblos en los que se despliega, conectándose con los recursos locales existentes y que contempla la cultura/ocio como un elemento generador de capital social.

Nombre del programa/Recurso:	Protocolo SPRAR – SIPROIMI
Dónde se realiza:	Italia
Más información en:	SPRAR
Situación / Necesidad a la que responde:	
<p>En 2002 se creó el SPRAR (<i>Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati</i>) - Sistema de protección para solicitantes de asilo y refugiados mediante la ley N° 189, que institucionalizó la el Sistema de Protección de Solicitantes de Asilo y Refugiados. Posteriormente, el Ministerio del Interior estableció el Servizio Centrale, una oficina central de coordinación.</p> <p>El SPRAR tiene por objetivo proporcionar apoyo a través de un programa individual diseñado conseguir la independencia personal y disfrutar de una participación efectiva en la vida en Italia, en términos de empleo, vivienda y acceso a los servicios locales y a la interacción social, y específicamente en relación con menores, su integración escolar.</p> <p>En 2018 el SPRAR fue renombrado como SIPROIMI (<i>Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati</i>) - Sistema de protección para beneficiarios de protección internacional y para menores extranjeros no acompañados, estableciéndose que el acceso a los servicios integrados de acogida también puede concederse a los titulares de un permiso de residencia por razones especiales: como víctimas de la violencia, de trata, de explotación laboral o por actos de especial valor cívico.</p>	
Qué es / En qué consiste:	
<p>SPRAR/SIPROIMI es un protocolo institucional que define y activa un proceso de integración de las personas solicitantes de protección desde la primera acogida y la enseñanza de idiomas hasta la formación profesional y la inclusión laboral (principalmente son menores de 30 años y hay un alto porcentaje de menores extranjeros no acompañados).</p> <p>Busca favorecer la cohesión social para afrontar de manera integral la integración implicando diferentes niveles competenciales superando la visión de la intervención como un proceso basado en centros de acogida y movilizándolo a los sectores educativos formales e informales y a asociaciones empresariales.</p> <p>La activación de recursos habitacionales, lingüísticos, educativos, comunitarios o laborales se realiza a nivel local (a través de la Asociación Nacional de Comunidades Locales o ANCI – <i>Associazione Nazionale Comuni Italiani</i>) mientras que la coordinación y financiación proviene del Servicio Central del SIPROIMI. Al consorcio se une CITTALIA, un servicio que informa de programas y oportunidades de financiación complementarias a las municipalidades y también permite la participación directa de organizaciones sin ánimo de lucro como gestores específicos de programas y/o prestaciones.</p> <p>Paralelamente a lo anterior, SIPROIMI desarrolla una intensa actividad comunicativa, destacando historias de éxito entre ciudadanía italiana y migrante (para realizar una actividad comunicacional que favorezca una percepción diferente del fenómeno de los flujos migratorios).</p>	

Por qué es relevante para nuestro contexto:

- Se trata de un protocolo de trabajo interinstitucional que desde una coordinación central (a nivel de Estado) desarrolla actividades a nivel local (seleccionadas y desarrolladas por los Ayuntamientos y el tejido social local). Así, desde una estrategia global desarrolla actuaciones específicamente adaptadas a cada contexto.
- Es un protocolo multisectorial, que busca una intervención holística movilizand o sectores como el educativo, el laboral, el de la vivienda o el de la cultura.
- Incorpora una fuerte actividad comunicativa con el objetivo de avanzar en la cohesión social y evitar (o al menos combatir) la propagación de bulos y estereotipos.

Nombre del programa/Recurso:	Coordination Unit for School to Work Transition
Dónde se realiza:	Austria
Más información en:	BUNDESKOT
Situación / Necesidad a la que responde:	
<p>Si bien en Austria el porcentaje de estudiantes que no obtiene más que una formación secundaria es solamente del 7%, esta situación se duplica entre los estudiantes migrantes, ya que un 14% de los mismos no terminan más que el primer ciclo de la enseñanza secundaria.</p> <p>Por tanto, en una sociedad como la austriaca (con unos niveles de desempleo muy reducidos y una alta capacitación generalizada) este fracaso escolar reduce las oportunidades de empleabilidad de la juventud migrante (sus niveles de desempleo doblan la media), pero especialmente sus posibilidades de salir de situaciones de pobreza de mantenimiento (sus ingresos son mucho más bajos).</p>	
Qué es / En qué consiste:	
<p>El programa de Coordinación de la Unidad para las Transiciones de la Escuela al Trabajo está liderado por el Ministerio Federal de Servicios Sociales (si bien cada Estado tiene su propia unidad) y se basa en tres medidas principales que se articulan de manera coordinada: un programa de motivación para mantenerse en el sistema educativo, otro de <i>coaching</i> juvenil y un tercero de apoyo a la formación vocacional. Sus objetivos, son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ayudar a construir un sistema de cooperación y responsabilidad entre todas las partes interesadas, apoyando con mecanismos específicos a la juventud en riesgo de exclusión (incluyendo a aquellos “con desventajas sociales”, como son la juventud migrante y especialmente aquella sin redes familiares). • Proporcionar orientación y guía para transicionar de manera más efectiva del sistema educativo al mundo laboral, contribuyendo a reducir la brecha entre escuela y trabajo. Específicamente, re-vincular a los jóvenes que abandonaron el sistema educativo (profesional) y/o ayudarles a elaborar perspectivas realistas de vida. • Proporcionar herramientas de apoyo individual hasta que el/la joven se integre de manera sostenible en la educación y/o en el mercado laboral, mejorando su autopercepción y dotándole de apoyos motivacionales. <p>Si bien se dirige principalmente a juventud de entre 15 y 19 años, en casos de mayor dificultad social puede prolongarse hasta los 24.</p>	
Por qué es relevante para nuestro contexto:	
<ul style="list-style-type: none"> • Se trata de una iniciativa coordinada por un Ministerio pero que se desarrolla de manera práctica por agentes del ámbito local. • Establece una cadena temporal de intervención antes de la exclusión laboral, iniciándose en los estadios en los que hay más riesgo de abandonar el sistema educativo, evitando rupturas en las intervenciones y aportando una perspectiva de proceso (15-24 años). 	

- Establecer una óptica preventiva ante la exclusión laboral y basándose en que evitar el abandono escolar siempre va a resultar más rentable que re-qualificar posteriormente a juventud ya en exclusión.

Nombre del programa/Recurso:	Fast Track to Integration – Adaptación de Trelleborgs Kommun
Dónde se realiza:	Trelleborgs Kommun (Escania, Suecia)
Más información en:	National Approaches to Unaccompanied Minors Following Status Determination. Country Report Sweden
Situación / Necesidad a la que responde:	
<p>Trelleborg es la ciudad más meridional de Suecia y cuenta con el segundo puerto más grande del país. Esto hace que resulte el puerto de entrada más importante de Suecia para personas migrantes y refugiadas (incluyendo altos porcentajes de menores y jóvenes no acompañados).</p> <p>Si bien el modelo Fast-Track fue implementado en toda Suecia con la Reforma Nacional del Sistema de Empleo de 2015 (<i>Arbetsförmedlingen</i>) el caso de Trelleborg ha sido paradigmático por su enfoque diferenciado (más centrado en apoyos rápidos para la integración y esencialmente hacia el empleo) y su capacidad de gestionar un gran volumen de solicitudes con buenos resultados en una comunidad de pequeño tamaño, lo que ha hecho que la adaptación que Trelleborg hizo del modelo Fast Track se esté ahora valorando para su réplica en otras zonas de Suecia.</p>	
Qué es / En qué consiste:	
<p>El modelo de Trelleborg mantiene las prestaciones del modelo <i>Fast Track</i>, pero centra el foco más en la autonomía y el empleo que en la protección social. Considera que la presunción de que la mayoría de los menores vienen con problemáticas asociadas no es real (y que sin embargo es el propio sistema el que se las genera) y que los menores quieren y pueden tener un rol más activo en su proceso vital. De hecho, según sus datos, tras una evaluación psicosocial inicial el 85% de los menores no presenta problemáticas psicosociales asociadas y pasa al sistema de autonomía (y no al sistema de protección social, que se encarga en su caso del 15% restante que sí las presenta).</p> <p>Así, para la gran mayoría, la persona referente del menor no será un/a trabajador/a social sino un/a técnico/a de juventud y empleo que hará su seguimiento en cinco campos: Formación y trabajo, Alojamiento, Salud, Gestión de su dinero y Comunicación e integración, proporcionando recursos habitacionales y sociales asociados, pero siempre desde una perspectiva de consecución de autosuficiencia económica, corresponsabilidad y autonomía de progresiva. Se basa en un proceso en tres fases (para ese 85% de los casos determinados como normalizados):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orientación (en la que se provee al menor de toda la información sobre las posibilidades de procesos de transición existentes). Tiene una duración máxima de tres meses y tras la misma el menor debe tomar una decisión sobre qué proceso de transición quiere seguir. • Adaptación (en la que el menor comienza su proceso de integración en la sociedad sueca, siendo acompañado por su referente técnico –desde una perspectiva de progresiva autonomía- en su búsqueda de formación, 	

alojamiento, empleo, etc).

- Salida (en la que se produce el proceso de independencia del sistema de seguimiento y se espera una autonomía total o un paso al sistema de protección social si la transición ha fracasado). El objetivo es conseguir dicha autonomía con una edad máxima de 20 años.

Por qué es relevante para nuestro contexto:

Es una propuesta disruptiva, que:

- Frente al cuidado social como elemento prioritario propone una propuesta principalmente basada en la transparencia, la corresponsabilidad, la autonomía y la búsqueda de la autosuficiencia.
- Pone al menor y al joven como protagonista de sus propias decisiones desde el primer momento, corresponsabilizándole de su propio futuro.
- Propone métodos de actuación rápidos y claros, con evaluaciones iniciales (para ver si el menor realmente necesita de apoyo psicológico y socioeducativo) nada más llegar y el despliegue de recursos para conseguir una transición rápida y efectiva (a nivel educativo, lingüístico, laboral y comunitario) desde el primer momento y un fin a los 20 años.

Nombre del programa/Recurso:	Duo for a Job
Dónde se realiza:	Bélgica (originalmente) y Francia (expansión actual)
Más información en:	DUO FOR A JOB
Situación / Necesidad a la que responde:	
<p>El desempleo juvenil (menores de 25 años) en Bélgica es del 37%, siendo incluso superior entre las personas jóvenes migrantes o de pasado migrante. Por otro lado, la tasa de actividad de las personas en el período previo a jubilarse (55-64) es la más baja de Europa (37%), estando perdiéndose una red de capital social y de valoración de habilidades y experiencia muy relevante.</p>	
Qué es / En qué consiste:	
<p><i>Duo for a Job</i> (Dos para un trabajo) es un programa piloto de <i>mentoring</i> intergeneracional entre personas jóvenes refugiadas, migrantes o de pasado migrante con dificultades para encontrar un empleo (mentees) y personas en el último tramo de su vida laboral o recién jubiladas con amplia trayectoria laboral y una red de contactos (capital social) activa y posicionada (mentores).</p> <p>Sus objetivos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover el empleo de jóvenes de origen migrante en Bélgica. • Reforzar la cohesión social: vínculos sociales y solidaridad local. • Promover las relaciones interculturales e intergeneracionales. • Sensibilizar y transmitir conocimientos especializados para promover sociedades más cohesionadas e integradoras. <p>En Bélgica ha conseguido movilizar 1570 "Duos" (785 mentores y otros tantos mentees) que en un 54% de los casos han desembocado en conseguir un empleo y en otro 19% unas prácticas laborales. Actualmente se está replicando en Francia.</p>	
Por qué es relevante para nuestro contexto:	
<ul style="list-style-type: none"> • Por el aprovechamiento del capital social de las personas mayores, que habitualmente se pierde con su jubilación y dando inicio a procesos de envejecimiento más activos y facilitando el acceso a redes de contactos intangibles basadas en la confianza, que no son accesibles mediante procesos formales. • Por la generación de dinámicas intergeneracionales e interculturales, a través del trabajo conjunto entre las personas mayores y las jóvenes migrantes o de origen migrante, permitiendo intercambios no solamente entre personas de edades diferentes sino también de culturas distintas. • Por la articulación de dinámicas que refuerzan el sentido de pertenencia comunitaria, combatiendo estereotipos y bulos. 	

Nombre del programa/Recurso:	CURANT Cohousing
Dónde se realiza:	Amberes (Bélgica)
Más información en:	CURANT URBAN INNOVATION INITIATIVES
Situación / Necesidad a la que responde:	
<p>En Amberes (Flandes en general) una vez los/as menores extranjeros/as no acompañados/as cumplen 18 años, ya no pueden beneficiarse de los servicios de protección (apoyos económicos, cursos de integración, clases de acogida, formación personalizada, etc) y se suelen ver abocados a habitar viviendas que no ofrecen las mínimas garantías) viendo cortadas sus posibilidades de integración comunitaria, educativa, laboral y habitacional.</p> <p>Por otro lado, hay una amplia comunidad universitaria y es una ciudad con un porcentaje de población joven queriendo emanciparse bastante elevado (y con un amplio mercado de viviendas en alquiler y cultura orientada a alquilar).</p>	
Qué es / En qué consiste:	
<p>CURANT propone un uso mixto de instrumentos habitacionales y comunitarios: ofrece compartir vivienda (<i>cohousing</i>) durante un período de 1 a 3 años entre una persona joven migrante/refugiada (de entre 17 y 22 años) y otra flamenca (de entre 20 y 30 años) por un precio asequible (250 € al mes por persona), denominados <i>buddies</i>.</p> <p>Para favorecer la integración, la persona joven flamenca moviliza su capital social para ayudar a la refugiada en aspectos como buscar trabajo, crear una red de contactos, aprender neerlandés, etc. A su vez, ambas personas tienen a su disposición un apoyo técnico (socioeducativo y psicosocial) y la persona refugiada además contará con apoyos técnicos a nivel de lenguaje, ocio, búsqueda de trabajo, etc.</p> <p>Es un proyecto promovido por el Ayuntamiento de Amberes y en el que participan la agencia de integración de la ciudad "Atlas", la ONG Vormingplus, la Universidad de Amberes, la unidad psiquiátrica de UZ Brussel "Solentra" y JES vzw - 'urban lab' para niños y jóvenes en Amberes, Gante y Bruselas.</p> <p>El proyecto (financiado por la convocatoria europea <i>Urban Innovative Actions</i>) ha construido nuevas unidades convivenciales, pero también ha generado una red de alquileres de <i>cohousing</i> intercultural en la ciudad. Su objetivo es conseguir acoger un mínimo de 75 y un máximo 135 personas jóvenes migrantes/refugiadas.</p>	
Por qué es relevante para nuestro contexto:	
<ul style="list-style-type: none"> • Propone una acción que integra herramientas sociohabitacionales, sociocomunitarias y socioeducativas desde una perspectiva coste-eficiente y que puede complementar la oferta de recursos de transición a la vida adulta para juventud en desprotección. • Es netamente comunitario, especialmente en su vertiente de no construir nuevos edificios (que pueden resultar estigmatizantes) sino en la movilización de pisos desocupados en la ciudad. 	

- Permite generar capital social a las personas migrantes y/o refugiadas, accediendo a la red de contactos de la persona autóctona.
- Ayuda a combatir bulos y disolver estereotipos sobre la migración y la interculturalidad, n solamente en el *buddy* sino en su red familiar y de amigos/as.

Nombre del programa/Recurso:	Startblok Riekerhaven
Dónde se realiza:	Amsterdam (Países Bajos)
Más información en:	STARTBLOCK
Situación / Necesidad a la que responde:	
<p>Las personas jóvenes en Holanda hacen frente a un elevado coste de la vivienda que es difícil de sobrellevar con el nivel salarial medio. Esto es especialmente patente además entre la juventud procedente de protección institucional y/o la juventud migrante o refugiada. Por otro lado, el sistema de protección tiene una amplia dotación de ayudas al alquiler para personas jóvenes.</p> <p>Además de resolver una dificultad habitacional busca impulsar la cohesión social e intercultural en la franja de edad de inicio de vida independiente en Holanda apoyando los procesos de transición, tanto de juventud holandesa como extranjera (migrante, estudiante o refugiada) que se enriquezcan mutuamente con sus experiencias, aportes y relaciones.</p>	
Qué es / En qué consiste:	
<p>Startblok es un proyecto de vivienda para juventud refugiada que ha obtenido recientemente su permiso de residencia (estatuto de refugiado/a) y para jóvenes de los Países Bajos, entre los 18 y los 27 años. Es un proyecto promovido por una administración pública (Ayuntamiento de Ámsterdam) y que tiene por socio a una empresa especializada en gestión de alojamientos (De Key). La selección de los perfiles lo realizan recursos públicos y privados sin ánimo de lucro (juveniles y de acogida a personas refugiadas).</p> <p>Situado en la zona de Riekerhaven, Startblok ofrece 565 viviendas compuestas por 463 estudios unipersonales no amueblados y 102 habitaciones en apartamentos para varias personas. Los estudios tienen una superficie de 23m² y tienen una pequeña cocina, baño y aseo. Los estudios tienen un coste de algo más de 500 € al mes (incluyendo calefacción, electricidad, agua e internet) y tienen consideración de vivienda independiente, por lo que son susceptibles de poder recibir subsidios de vivienda pública (que suelen reducir en torno 25% el coste total).</p> <p>El edificio tiene un espacio común para actividades sociales y hay dos grandes áreas exteriores. Startblok funciona mediante autogestión (gestión general y logística de la comunidad) y auto-organización (actividades sociales, culturales, etc), de forma que todas las personas residentes tengan que participar en las actividades diarias y de gestión de la comunidad, fomentando la interrelación.</p>	
Por qué es relevante para nuestro contexto:	
<ul style="list-style-type: none"> • El modelo de autogestión (tanto para la organización cotidiana como para la programación de actividades) motiva generar interacción y trabajo compartido de carácter intercultural, promoviendo actividades conjuntas. • Se trata de un modelo que provee de soluciones habitacionales de bajo coste (elegibles dentro del esquema de ayudas al alquiler de Países Bajos) 	

constituyendo una opción de emancipación asequible.

- Moviliza una intervención público-privada, que si bien liderada desde una administración local tiene un sistema de gestión compartida entre organizaciones públicas, sociales y del ámbito empresarial.

Nombre del programa/Recurso:	Social Support Residencies
Dónde se realiza:	Dinamarca
Más información en:	Danish Refugee Council Integrationset
Situación / Necesidad a la que responde:	
<p>Dinamarca es uno de los países con una política de acogida (y aceptación de solicitudes) de asilo más intensas del mundo, si bien en los últimos años se ha endurecido por los cambios políticos acaecidos en el país y en Europa y el cambio en los patrones migratorios. Para 2019 se esperan unas 2.600 solicitudes anuales (frente a un pico de más de 21.000 anuales en 2015 y las más de 3.800 del año 2018) si bien la tasa de concesión sigue siendo una de las más elevadas (algo más del 63%)⁴⁹.</p> <p>Esto está motivando una reducción en las estructuras de apoyo (en el número de recursos existentes) si bien la tipología y estrategia general se mantiene en términos generales. El sistema se gestiona principalmente desde las municipalidades, en colaboración con organizaciones sociales. La principal de éstas entidades del Tercer Sector es el Consejo Danés del Refugiado (<i>Danish Refugee Council</i>) a través de su área de integración en Dinamarca (<i>Integrationset</i>).</p>	
Qué es / En qué consiste:	
<p>Los apartamentos de apoyo social (<i>Social Support Residences</i>) del <i>Danish Refugee Council</i> acogen personas jóvenes refugiadas no acompañadas (tanto menores como mayores de edad ya que pueden estar en ellos hasta los 23 años si así lo determinan los Servicios Sociales Municipales).</p> <p>Además de una solución habitacional prestan apoyo socioeducativo y psicosocial con el objetivo de integrar a la juventud refugiada no acompañada en la sociedad danesa para que, cuando vaya a vivir por sí misma, pueda sostenerse económica y psicológicamente o recibir un apoyo mínimo en la vida cotidiana.</p> <p>Se trata de apartamentos que comparten personas jóvenes refugiadas y situados en entornos urbanos (a veces en campus universitarios) basados en un enfoque en la preparación de los jóvenes para el mercado laboral y actividades compartidas de ocio donde se fortalecen y desarrollan las habilidades, las redes sociales y la comprensión de la sociedad danesa.</p> <p>Son recursos que se coordinan, por tanto, con el sistema educativo y laboral (ofreciendo acceso a ciclos formativos y prácticas en empresas) y los servicios sociales municipales (psicólogo/as, tutores), aplicando enfoques de autodeterminación calificada, neuro-secuenciales, de narrativa de la vida, apoyos a la comprensión de los códigos culturales de la sociedad de acogida, etc. También colaboran con personas voluntarias que acompañan a tareas administrativas, dan apoyo comunitario, etc.</p>	

⁴⁹ BENDIXEN, Michala Clante . How many are coming, and from where?. [Refugees.dk: information on refugees in Denmark \[en línea\], 23.10.2020](#) . Disponible en: <http://refugees.dk/en/facts/numbers-and-statistics/how-many-are-coming-and-from-where/>

Por qué es relevante para nuestro contexto:

- Por su enfoque holístico de la intervención socioeducativa (tanto en lo relativo a los sectores como al tiempo de intervención; hasta los 23 años) partiendo de la base de seguridad que proporciona una solución habitacional.
- Por incorporar de manera transversal la perspectiva de transculturalidad en su intervención y la dimensión comunitaria, para conectar con recursos de la red normalizada (a nivel cultural, educativo, etc.).
- Por tratarse de un proyecto de colaboración entre las administraciones públicas y entidades sociales sin ánimo de lucro y con una participación bien definida de voluntariado en funciones que no chocan con las de desempeño técnico profesional.

Nombre del programa/Recurso:	Parrainage a Proximité
Dónde se realiza:	Francia
Más información en:	FRANCE PARRAIGNES
Situación / Necesidad a la que responde:	
<p>En Francia la juventud en tutela institucional carente de redes familiares encuentra grandes dificultades a la hora de una participación plena en sociedad y en su generación y acumulación de capital social. Existen funcionalidades familiares que muy difícilmente pueden ser cubiertas desde estructuras profesionales (recursos residenciales) por muy comunitarias que éstos sean.</p> <p>Debido a esta carencia de redes sociales y relacionales enfrentan (y más en el caso de los/as menores extranjeros/as no acompañado/as) desventajas sociales, culturales y laborales derivadas de su menor acceso a códigos culturales y sociales, nodos y estructuras relacionales potenciadores de acceso al empleo, etc.</p>	
Qué es / En qué consiste:	
<p>El <i>Parrainage a Proximité</i> (Apadrinamiento de Proximidad) es una fórmula de acompañamiento familiar promovida por una alianza de centros públicos y privados sin ánimo de lucro en el que personas individuales o familias bien de nacimiento en Francia (con o sin pasado migrante) bien de personas y familias originariamente procedentes de los países del MENA o JENA que se comprometen a compartir –de forma estructurada y programada- tiempo y actividades con un menor o joven en un recurso institucional de protección. Tendría similitudes con el programa IZEB de Gipuzkoa, aunque de forma más amplia y potenciada, puesto que tiene una gran presencia en muchos departamentos de Francia.</p> <p>Mediante un contrato voluntario, las familias se comprometen a acompañar al menor o joven extranjero no acompañado a actividades cotidianas, compartir tiempos de carácter familiar y de ocio (comidas, cenas, partidos de deporte escolar, actividades de ocio y cultura) con el objetivo de que el o la menor/joven tenga un referente de contraste a la vez que un apoyo de integración comunitaria.</p> <p>Dichas familias disponen además de un recurso técnico profesional para acompañarles en el proceso, ya que se suelen coordinar con los centros públicos de protección infantil, como las <i>Maison d'enfants à caractère social (MECS)</i>, que son estructuras similares a los Centros residenciales para personas menores de edad (recogidas en el servicio 2.4.4 de la Cartera de Servicios Sociales.)</p>	
Por qué es relevante para nuestro contexto:	
<ul style="list-style-type: none"> • La fórmula de acompañamiento familiar es menos exigente que la de acogimiento familiar y puede permitir participar a familias con interés pero que carecen de recursos temporales, económicos o físicos (vivienda, etc) para el acogimiento. • Permite acceder a la persona joven extranjera a códigos y nodos relacionales que difícilmente podrán aportarle los recursos formales de protección por mucha vocación comunitaria que tengan (como es el caso de Euskadi) 	

impulsando su inclusión educativa, lingüística, comunitaria o laboral.

- Permite que las familias acompañantes y especialmente sus entornos (equipos deportivos, programas culturales y de ocio, etc) en los que participan conozcan y se familiaricen con la realidad de los menores y jóvenes extranjeros no acompañada combatiendo bulos y estereotipos.

Nombre del programa/Recurso:	The Muslim Fostering Project
Dónde se realiza:	Reino Unido
Más información en:	THE FOSTERING NETWORK
Situación / Necesidad a la que responde:	
<p>Si bien toda la normativa vasca, estatal y europea aboga por la desinstitucionalización de los recursos de acogimiento (y preferentemente por una apuesta por el acogimiento familiar frente al residencial) los datos hablan claramente dos dificultades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por un lado, los menores y jóvenes extranjeros no acompañados desarrollan en su práctica totalidad sus procesos vitales en centros residenciales (desde la entrada a la salida del sistema). • Por otro, de una cada vez mayor dificultad en la captación y consecución de familias de acogida que sean válidas (esta realidad es incluso más acuciante en otros contextos europeos). <p>Por ello, países como el Reino Unido (con comunidades musulmanas amplias, estables y de mayor tradición) han comenzado a realizar estrategias de acercamiento a familias árabes y/o musulmanas para impulsar el acogimiento familiar de menores musulmanes y/o árabes.</p>	
Qué es / En qué consiste:	
<p>El proyecto Piloto "<i>The Muslim Fostering Project</i>" desarrollado por la <i>Fostering Network</i> en el Reino Unido tiene dos objetivos principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar el número de familias musulmanas dispuestas y capacitadas para ser familias acogedoras, con acciones como: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Estrategias de captación y apoyo específicas, incluyendo el acercamiento a colectivos (mezquitas, asociaciones), el desarrollo de materiales adaptados para hacerlos más atractivos a la realidad cultural y religiosa de las familias musulmanas) y de materiales que permitan integrar mejor el acogimiento en su vida práctica diaria. ✓ Estudios de idoneidad (para el emparejamiento entre menores y familia) teniendo en cuenta criterios de transculturalidad (identidad, fe, hábitos cotidianos, tradición, etc) así como análisis de procesos fallidos (para aprendizaje y mejora). • Aumentar el número de familias no musulmanas dispuestas a acoger menores musulmanes, mediante el diseño de un programa de apoyo a acogedores familiares no musulmanes que con recursos específicos tanto en la captación (información, acercamiento) como en el apoyo (ya durante el proceso). 	
Por qué es relevante para nuestro contexto:	
<ul style="list-style-type: none"> • Permite explorar un aumento de la base de familias acogedoras, principalmente entre la comunidad árabe y/o musulmana, adaptando las herramientas de captación y los procedimientos prácticos a su realidad. • Permite ofrecer –en su caso– más opciones de acogimiento familiar al 	

colectivo de menores y jóvenes extranjeros no acompañados que actualmente se encuentran en su práctica totalidad en recursos residenciales institucionales (Centros, Hogares).

- Permite involucrar en los procesos de construcción social colectiva a las familias migrantes o de pasado migrante desde una perspectiva de vinculación al modelo social y de aportación a la comunidad.

Nombre del programa/Recurso:	Mindspring
Dónde se realiza:	Dinamarca (origen) y posteriormente Países Bajos y Bélgica
Más información en:	Mindspring
Situación / Necesidad a la que responde:	
<p>Dinamarca es uno de los países con una política de acogida (y aceptación de solicitudes) de asilo más intensa del mundo, si bien en los últimos años se ha endurecido por los cambios políticos acaecidos en el país y en Europa y el cambio en los patrones migratorios. Par 2019 se esperan unas 2.600 solicitudes anuales (frente a un pico de más de 21.000 anuales en 2015 y las más de 3.800 del año 2018) si bien la tasa de concesión sigue siendo una de las más elevadas (algo más del 63%)⁵⁰.</p> <p>Esto está motivando una reducción en las estructuras de apoyo (en el número de recursos existentes) si bien la tipología y estrategia general se mantiene en términos generales. El sistema se gestiona principalmente desde las municipalidades, en colaboración con organizaciones sociales. La principal de estas entidades del Tercer Sector es el Consejo Danés del Refugiado (<i>Danish Refugee Council</i>) a través de su área de integración en Dinamarca (Integrationset).</p>	
Qué es / En qué consiste:	
<p><i>MindSpring</i> es un programa de grupo para refugiados ("con", "para" y "por", en palabras del DRC) sobre la vida y la integración en el exilio. El programa proporciona a los miembros del grupo nuevos conocimientos y les dota de nuevas habilidades, ayudándoles a gestionar su situación e ir avanzando en sus procesos de integración y transición hacia una vida independiente en Dinamarca. <i>MindSpring</i> capacita a los participantes a través de nuevos conocimientos y competencias para afrontar con éxito su nueva vida, ayudando además a crear la base para una red social que facilite su integración y desarrollo personal y profesional. En <i>MindSpring</i> se trabajan temas como el estrés, la identidad, el trauma y los desafíos generales relacionados con la vida en el exilio y la integración.</p> <p>Es un programa grupal facilitado por una persona voluntaria que anteriormente fue refugiada y que por tanto comparte sus antecedentes y lenguaje, pudiendo reconocer y comprender la mayoría de sus problemas y sensaciones, generando así un sentimiento de seguridad e inclusión en el grupo. Junto a él se encuentra un profesional técnico ("co-formador"), cuya tarea principal es guiar al grupo informando sobre temas como los servicios de bienestar disponibles, el entorno local, dónde encontrar ayuda profesional, etc. Los grupos <i>MindSpring</i> se llevan a cabo en la lengua materna de los participantes (siendo el co-formador) quien es traducido, para aumentar la confianza.</p> <p>Los grupos de <i>Mindspring</i>, cuando se dirigen a juventud en procesos de transición</p>	

⁵⁰ [Refugees.dk](#) (2019)

a la vida adulta, trabajan específicamente temas de soledad, angustia o el trauma en el contexto de un marco temporal de construcción del proyecto personal de adultez.

Por qué es relevante para nuestro contexto:

- Se trata de dinámicas grupales que desde una perspectiva transcultural ayudan a poner en relación el nuevo contexto de acogida y el pasado de la persona migrante y/o refugiada, completando mutuamente ambos mundos para avanzar en los procesos de integración y transición a la vida adulta.
- Son procesos que aportan seguridad a la persona migrante/refugiada (al desarrollarse en su lengua) mientras le van dotando de recursos para ir avanzando hacia su integración.
- Además, permiten que las personas que pasaron como usuarias por el programa se conviertan posteriormente (una vez completada su transición) en pieza activa, como voluntarios para ayudar a otras personas que se encuentren en el punto que ellos/as estaban unos años antes.
- Es un programa coste-eficiente, ya que combina una dimensión interventiva técnica y voluntaria y cuyos resultados positivos se han venido demostrando desde 2010. Además, genera sinergias con otros recursos (residenciales, educativos, etc).

6. RESUMEN EJECUTIVO

El Ararteko ha valorado de interés elaborar un resumen únicamente del contenido material del estudio con la finalidad de disponer de una síntesis de la investigación realizada y de destacar aquellos elementos que entiende más relevantes de cara a las recomendaciones que se proponen.

La lectura de los capítulos precedentes permitirá a cada lector extraer, no obstante, sus propias conclusiones respecto a la situación en la que se encuentran las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares de entre 18 y 23 años en Euskadi, sus necesidades y la respuesta que desde las distintas políticas públicas se les está ofreciendo.

1. Cuestiones preliminares relativas al contexto

1.1. A lo largo de los últimos años el Ararteko ha recibido quejas que ponen de relieve la preocupante situación de vulnerabilidad social en la que se encuentran las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares, en algunos casos, incluso, en situación de calle.

1.2. Las y los jóvenes migrantes sin referentes familiares entre 18-23 años, objeto de este estudio, conforman un colectivo que no cuenta con una red comunitaria ni familiar. En algunos casos han sido previamente tutelados por las instituciones de protección, bien en Euskadi o en otras comunidades autónomas del Estado. En otros han recalado en nuestras ciudades tras un difícil trayecto migratorio. Este grupo no migra por contactos, sino que tienen que hacer su propia red, por lo que no cuentan con el apoyo de su comunidad, que suele ser básico para las personas inmigrantes más adultas.

1.3. La llegada de estas personas jóvenes tiene que ver con una multitud de causas (sociales, políticas y de índole más personal). Es muy difícil prever con antelación su número o llegada.

1.4. Es cada vez más extendido el convencimiento de que las personas jóvenes extuteladas o en riesgo de exclusión social deben ser objeto de atención pública, por su edad y porque carecen de referentes familiares en el territorio. Esta idea está siendo también objeto, aunque todavía de forma incipiente, de reconocimiento jurídico. Necesitan, por lo tanto, un acompañamiento y determinados resortes sociales y formativos para poder encauzar su vida. En comparación, la edad de emancipación de las y los jóvenes vascos autóctonos supera los 29 años, según el Observatorio Vasco de Juventud, debido a las dificultades para llevar una vida autónoma.

1.5. Los programas y estrategias que se vienen desarrollando para la atención de estas personas jóvenes, principalmente por los servicios sociales, tienen diferente contenido, duración y modelo de intervención e incorporan, en ocasiones, funciones de otros sistemas públicos (como son cursos formativos, alojamiento o programas de salud, entre otros).

1.6. El Estado es competente en materia de inmigración en la vertiente de extranjería (régimen jurídico de las personas extranjeras regulador de la entrada y salida, autorizaciones administrativas e infracciones y sanciones). Las administraciones vascas (autonómica, foral y local) son competentes en materia de integración social. La Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, (art. 17.1. 35) establece como competencia propia de los municipios, la gestión de las políticas de integración social en materia de inmigración.

La CAE además tiene competencia en la elaboración del informe de arraigo y de esfuerzo de integración, por lo que participa en el proceso de documentación. Son informes emitidos por el Gobierno Vasco, que no tienen carácter vinculante, pero son tomados en consideración por la Administración General del Estado.

La rigurosidad y detalle de los informes pueden favorecer el acceso a la documentación en vía administrativa o judicial. En este sentido, sería interesante avanzar en la propuesta del [V Plan de actuación en el ámbito de la ciudadanía, interculturalidad e inmigración 2018-2020](#) de estudiar *“la fórmula idónea para situar la elaboración de los informes de arraigo social, los informes de adecuación de vivienda y los informes de esfuerzo de integración en el ámbito municipal”* (Medidas organizativas, Acción 4.2.5.).

1.7. El Estatuto de Autonomía del País Vasco, que data de 1979, no recoge la competencia en materia de inmigración e integración social. Las reformas más recientes de otros estatutos autonómicos sí las han ido incorporando, como es el caso de Cataluña y Andalucía.

1.8. En Euskadi, en general, para el acceso al sistema vasco de protección social no se exige encontrarse en situación administrativa regular, sino que únicamente se tiene que acreditar la residencia de hecho (o efectiva) en la Comunidad Autónoma de Euskadi durante un tiempo, que es el mismo para todas las personas con independencia del origen nacional (con algunas salvedades).

1.9. Se ha partido de la convicción de que la incorporación a los programas públicos, sin esperar a que se regularice la situación administrativa de las personas extranjeras, es beneficiosa para el conjunto de la sociedad vasca porque se evitan así los procesos de exclusión social grave y se favorece la cohesión social.

1.10. Las dificultades para la concesión de la autorización inicial y para la renovación de las autorizaciones administrativas de residencia y trabajo perjudican

no solamente a las personas afectadas, sino que tienen consecuencias en la inversión social que se ha realizado y son susceptibles de conducir a un desgaste (si no derroche) de los recursos económicos y humanos que se han destinado a los procesos de integración social y laboral de las personas menores migrantes.

2. Caracterización y necesidades

2.1. La ausencia de registros fiables, unido a que nos encontramos ante una realidad dinámica y un colectivo con mucha movilidad, no permite la cuantificación exacta del número de jóvenes migrantes presentes en nuestro territorio, por lo que las cifras que se ofrecen en este estudio son una estimación (a la que se ha llegado mediante la fórmula explicada en su apartado correspondiente). Según esta estimación, la cifra aproximada podría estar entre 844 y 897 personas jóvenes migrantes sin referentes familiares de entre 18 y 23 años.

2.2. Para la aproximación a una primera caracterización y perfil del colectivo se ofrecen datos procedentes de un grupo reducido de ellos, concretamente, el conformado por las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares entre 18 y 23 años que estuvieron acogidas en recursos de Bilbao durante la etapa de confinamiento derivada de la COVID-19. En consecuencia, es necesario alertar previamente de que nos encontramos ante una muestra que, al menos en lo relativo a situación administrativa, situación padronal y lugar de residencia, no es totalmente representativa, ya que los datos se corresponden con aquellas personas, dentro del colectivo, que pueden encontrarse en posiciones más precarias, vulnerables y marginales.

Atendidas estas cautelas, los datos nos indican que:

- Son mayoritariamente hombres de origen marroquí, aunque las mujeres comienzan a estar presentes.
- El mayor porcentaje tiene estudios primarios, aunque también hay jóvenes con estudios secundarios y menos sin estudios o con estudios universitarios.
- Solo una pequeña parte trabaja y la mayoría carece de ingresos propios. Un porcentaje pequeño percibe alguna prestación económica.
- La mayoría muestra interés en quedarse a vivir en Euskadi como un lugar donde poder desarrollar su proyecto migratorio. La información aportada por otros informantes, sin embargo, indica que en Gipuzkoa hay mayor incidencia de personas en tránsito.
- Tienen una mayor tasa de falta de empadronamiento y de irregularidad documental en comparación con las tasas medias de personas de origen extranjero o magrebí.
- Algo más de la mitad de este grupo duerme en la calle y el resto pasó la noche anterior del confinamiento en un albergue, pensión, recurso asistencial, piso compartido, etc.

- Menos de la mitad dispone de la tarjeta sanitaria (TIS) o de una carta que acredite que tiene asignado médico de cabecera, aunque la mayor parte declara tener buena o muy buena salud y no tener ningún tipo de adicción.
- Casi la mitad había pasado por un centro residencial de infancia en desprotección.

2.3. Las necesidades son similares a las de las personas jóvenes autóctonas cuyo objetivo es desarrollar una vida autónoma, pero sufren mayores obstáculos debido a las necesidades derivadas de la regularización administrativa o a la ausencia de una red familiar y comunitaria, entre otras.

En todo caso, como todo colectivo, está compuesto de personas individuales con trayectorias y proyectos particulares, que han de verse reflejados y atendidos en las intervenciones que se realicen. Cobran así especial importancia los planes de intervención personalizada, que consideran las diferentes dimensiones vitales y, en relación con ellas, la situación de partida, las fortalezas, las necesidades y los objetivos hacia los que dirigir la intervención.

2.4. La atención integral a las necesidades de estas personas jóvenes exige una planificación previa y una coordinación entre las administraciones competentes. La ausencia de información sobre los trámites y servicios que corresponden a cada parte interviniente provoca disfunciones serias.

2.5. La obtención de la autorización de residencia y el mantenimiento de una situación administrativa regular es fundamental para garantizar un proceso de inclusión social y laboral y condiciona el ejercicio de los derechos. La falta de autorización administrativa para trabajar limita el acceso al trabajo, la obtención de ingresos propios y la autonomía individual.

2.6. La ausencia de ingresos propios y de red familiar les deja en una situación de enorme vulnerabilidad, empeorada por no disponer de un alojamiento (adecuado, seguro y digno), lo que puede llevar a las personas a que se agrave su situación de exclusión social o a iniciar procesos de exclusión social.

2.7. La complejidad normativa hace necesaria una orientación jurídica adecuada desde el inicio para la obtención de la documentación necesaria y para poder llevar a cabo los necesarios trámites administrativos. El conocimiento exhaustivo del marco jurídico y de su aplicación por parte de las administraciones públicas y otros agentes sociales que colaboran con las mismas, así como la coordinación entre estos y los operadores jurídicos puede ser determinante en todo el proceso.

2.8. Otra necesidad esencial es la inscripción en el padrón municipal para el acceso a servicios y prestaciones y para el ejercicio de derechos. La continuidad en la inscripción en el padrón, sin huecos por bajas tramitadas de oficio, es un vector de su proceso de inclusión social y laboral que va a facilitar el acceso al

sistema vasco de protección social y a su regularidad documental. Estas bajas de oficio podrían evitarse acudiendo a la posibilidad del padrón social o ficticio.

2.9. Aunque hay otras normativas que también pueden ser de aplicación, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, es la que mayoritariamente se aplica al colectivo objeto del presente estudio, al ser el origen de los jóvenes migrantes que viven en la CAE mayoritariamente marroquí.

2.10. Estas personas jóvenes migrantes entran, en general, en el Estado sin la documentación necesaria y sin poder acreditar recursos económicos adecuados, por lo que se encuentran mayoritariamente en situación administrativa irregular.

2.11. La normativa de extranjería establece determinados requisitos para la concesión de la autorización administrativa para residir y trabajar y para el acceso a la situación administrativa regular que son difíciles de cumplir.

2.12. Las personas jóvenes extranjeras mayores de 18 años reciben el mismo tratamiento jurídico que cualquier persona adulta extranjera, con algunos matices, en el caso de que hayan sido con anterioridad tutelados por una institución de protección y a pesar de que en esa edad todavía necesitan un apoyo y protección y un marco de referencia amable y estable.

2.13. Las personas jóvenes que no han sido tuteladas tienen que acreditar tres años de residencia efectiva (principalmente con el padrón municipal) y un contrato de trabajo de un año de duración que garantice el salario mínimo interprofesional.

2.14. La normativa favorece el acceso a la autorización de residencia y trabajo de las personas menores extranjeras tuteladas por una institución de protección, por lo que cuando alcanzaran la mayoría de edad podrían disponer no solamente de una autorización administrativa para residir, sino también de una autorización administrativa para trabajar. También tienen mayor facilidad para solicitar la nacionalidad española o para acceder a una Residencia de Larga Duración.

2.15. La atención jurídica, social y educativa que reciben mientras se encuentran tuteladas por las instituciones de protección puede favorecer en gran medida su proceso de inclusión posterior.

2.16. En el caso de que no hayan podido acceder a una situación administrativa regular mientras estaban tuteladas, la normativa prevé un procedimiento específico para que las personas jóvenes extuteladas puedan solicitar la autorización administrativa para residir.

2.17. La renovación de la autorización administrativa para residir exige reunir determinados parámetros cuantitativos que hasta fechas recientes se han podido sustituir por la participación en programas públicos de atención social y educativa.

2.18. En estos momentos se observa una interpretación restrictiva de la normativa por parte de algunas subdelegaciones de gobierno y derivada de determinados pronunciamientos judiciales, que exige acreditar disponer de recursos económicos propios, sin que tenga para ello validez la participación en programas que prevean hacer frente a las necesidades de alojamiento, alimentación, educativas y formativas. Ello está afectando, aunque de una manera desigual dependiendo del territorio histórico, a la obtención y renovación de las autorizaciones de residencia de las personas jóvenes extuteladas que son atendidas en alojamientos vinculados a programas de emancipación, gestionados normalmente por organizaciones sociales con convenios con las administraciones públicas.

2.19. Actualmente hay una disparidad de criterios entre las tres oficinas de extranjería en la CAE en lo concerniente a los requisitos para solicitar la autorización inicial y respecto a la forma de acreditar los requisitos para la renovación de las autorizaciones de residencia de las personas jóvenes extuteladas.

2.20. El Defensor del Pueblo ha propuesto la modificación de esta normativa para evitar la situación de irregularidad, en algunos casos, sobrevenida, de las personas jóvenes extranjeras extuteladas. La propuesta, avalada también por el resto de las defensorías autonómicas, ha sido aceptada por el Gobierno. Esta recomendación posibilitaría la acreditación de los medios económicos de la o el joven mediante la inclusión en un programa para la transición a la vida adulta de la entidad pública que lo tuteló o, en su caso, de la entidad privada en cuyo programa de inserción sociolaboral esté incluido.

2.21. Las personas jóvenes migrantes no cumplen los requisitos para acceder a prestaciones económicas de renta de garantía de ingresos y prestación complementaria de vivienda por no alcanzar la edad exigida y por no acreditar un periodo previo de empadronamiento. Tampoco pueden ser objeto, en su caso, de valoración de la discapacidad o dependencia, por encontrarse en situación administrativa irregular y no acreditar el plazo establecido previo de residencia.

2.22. Tienen graves dificultades para acudir al mercado privado de vivienda y la mayoría no puede acceder al Registro de solicitantes de vivienda de protección pública, Etxebide, porque no cumplen los requisitos de plazo de inscripción previa en el padrón o por encontrarse en situación administrativa irregular. Tampoco pueden participar en los procedimientos de adjudicación extraordinarios de vivienda.

2.23. La única respuesta habitacional procede de los programas de apoyo a la emancipación que, con diversas denominaciones, articulan los servicios sociales forales y algunos ayuntamientos, como el de Vitoria-Gasteiz. Este Ayuntamiento lleva años desarrollando programas específicos para grupos vulnerables como son las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, a quienes ofrece recursos residenciales y un acompañamiento socioeducativo para facilitar su inclusión social y laboral. Estos programas tienen poca rotación por las dificultades de estos y estas jóvenes para alcanzar la autonomía.

2.24. Muchos jóvenes que no acceden a estos programas terminan en situación de calle, siendo atendidos por los servicios sociales de urgencia municipales mediante recursos dirigidos a personas en situación de exclusión residencial, recursos que no son adecuados para ellos.

2.25. La ausencia de un alojamiento hace que quieran prorrogar cualquier estancia en un centro residencial (para menores en situación de desprotección o los centros previstos para medidas privativas de libertad del sistema de justicia juvenil).

2.26. El acceso a un trabajo suele ser precario, inestable y con una remuneración baja.

2.27. La mayoría de las personas jóvenes muestran motivación para la cualificación profesional y para el acceso al empleo. Se constata que la asistencia es alta a clases de castellano ofrecidas por la Educación de Adultos o entidades sociales, así como a la formación cualificante ofrecida por entidades diversas.

2.28. Es importante generar oportunidades formativas para jóvenes de entre 16 y 23 años con itinerarios formativos adaptados y flexibilidad en el acceso a formaciones, tanto por parte del Departamento de Educación del Gobierno Vasco, como en el acceso a formaciones que permitan la obtención de certificados de profesionalidad.

2.29. Se constata la necesidad de potenciar el aprendizaje del idioma y contribuir a los gastos de transporte para que puedan acudir a las formaciones y atender a los otros condicionamientos que van a determinar el resultado de la formación iniciada, como es el alojamiento, disponer de recursos económicos básicos o la coordinación horaria de los diferentes recursos asistenciales (por ejemplo, que no tengan que optar por acudir a clase o al comedor social, porque los horarios son incompatibles). El apoyo económico para continuar los estudios es crucial sobre todo en los casos en los que se ha demostrado un aprovechamiento y una voluntad de continuidad en los estudios, incluso de estudios superiores.

2.30. Las personas jóvenes extranjeras sin autorización administrativa para trabajar no pueden participar en las prácticas laborales cuando son una parte esencial del programa de formación. Tampoco pueden acceder a las empresas de

inserción si no se encuentran en situación administrativa regular, al no poder inscribirse como demandantes de empleo, cuando potencialmente sería un colectivo susceptible de ser empleable en una empresa de inserción. Estos obstáculos limitan las oportunidades de acceso al empleo y de la regularización de su situación administrativa.

2.31. Las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares tienen una acumulación de determinantes de salud desfavorables.

2.32. Algunos de estas y estos jóvenes, por sus circunstancias relacionadas con los episodios traumáticos que han sufrido y la acumulación de problemas, así como la frustración general por un proyecto migratorio distinto al anhelado, demandan una intervención psicosocial acorde al duelo migratorio. Aunque la gravedad de sus problemas no tenga el alcance para un diagnóstico de patología mental, pueden derivar en problemas de conducta o en un consumo abusivo de drogas, que exige medidas adecuadas para ayudarles en el proceso de deshabitación. Las posibilidades de apoyo y prevención para evitar estas patologías son, por ello, muy importantes.

2.33. Una necesidad que no tienen cubierta es el sentimiento de pertenencia e integración en la comunidad, ya que sufren un grado de desvinculación y desarraigo que les hace manifestar un sentimiento de soledad. Sus referencias son principalmente el grupo de iguales con el que mantienen relaciones solidarias, pero también un riesgo vinculado a la presión del grupo y a su influencia en el impulso de ciertas conductas de riesgo o incívicas.

2.34. La ausencia de apoyo familiar o de contactos en su propia comunidad y la estigmatización que sufren les coloca en una situación muy vulnerable. No disponen de figuras de referencia estables para el acompañamiento en la vida adulta que les proporcionen el adecuado apoyo cognitivo y emocional.

2.35. La realidad es que no solamente son muy jóvenes para hacer frente a las dificultades materiales, sino también para las derivadas del choque cultural y de la reelaboración de un proyecto migratorio que se hizo con perspectivas poco realistas.

2.36. El ocio, el tiempo libre y la participación en recursos comunitarios son herramientas de mucho interés para hacer frente al aislamiento social que dificulta la movilidad social ascendente. Es por ello muy importante detectar cualquier situación discriminatoria en el acceso a espacios socializadores.

2.37. También es fundamental la prevención y abordaje de situaciones de riesgo que están teniendo lugar en nuestras calles: jóvenes varones que ejercen la prostitución, mujeres que han huido de su país para escapar de matrimonios forzados o que han sido captadas por redes de explotación sexual, situaciones de

pobreza extrema, agresiones físicas y sexuales. Una adecuada atención social evita que estas personas jóvenes puedan sufrir estos delitos. El impulso de programas de empoderamiento puede ser de gran ayuda para su fortalecimiento personal.

3. Programas y actuaciones públicas desarrolladas

3.1. En las respuestas recibidas a la petición de información dirigida desde el Ararteko a las administraciones se ha puesto de relieve la necesidad de un programa o estrategia que diseñe la atención de una manera integral y que tenga en cuenta las diferentes funciones de los servicios públicos concernidos. El Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, actualmente Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, da cuenta de la puesta en marcha de una iniciativa piloto con este objetivo.

3.2. Aunque hay una coordinación entre diferentes administraciones públicas relacionada con las necesidades más directas de gestión de los servicios y con la derivación a determinados servicios cuando se alcanza la mayoría de edad, se estima necesaria una mayor previsión de coordinación y una participación ampliada de las administraciones públicas (parecería aconsejable, por ejemplo, la participación de la Viceconsejería de Vivienda del Gobierno Vasco).

3.3. Las administraciones públicas, en las respuestas remitidas, han trasladado sus dudas sobre la administración competente en la atención a estas personas jóvenes. Esto es, si la atención corresponde a los servicios sociales (bien forales o municipales) o al Gobierno Vasco, al ser necesidades que abarcan diversos aspectos y competencias más centrales.

Garantía de ingresos

3.4. La información recogida en este estudio pone de manifiesto la ausencia de ingresos económicos suficientes para la cobertura de las necesidades básicas de estos y estas jóvenes. Excluidos por edad del derecho a la percepción de prestaciones económicas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos, a pesar de la situación de exclusión social en la que se encuentran, las ayudas económicas promovidas por diputaciones sociales y algunos ayuntamientos son insuficientes para atender las necesidades de todas estas personas jóvenes.

3.5. La limitación a dos unidades convivenciales en un mismo domicilio para poder ser beneficiarios de las Ayudas de Inclusión Social en Bizkaia dificulta aún más el acceso a una vivienda o a una habitación. Por el contrario, la flexibilidad de los requisitos respecto a la documentación a presentar facilita el acceso a un alojamiento.

Servicios sociales

3.6. Los servicios de infancia de las diputaciones forales que atienden a los menores tutelados se coordinan con los servicios de inclusión social de las diputaciones forales y, en el caso de Álava, con el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz cuando alcanzan la mayoría de edad.

3.7. Se han desarrollado programas de acompañamiento a la emancipación por parte de las diputaciones forales con carácter limitado, ya que no comprenden a todas las personas jóvenes, sino a quienes con anterioridad han sido tuteladas por las instituciones de protección (y no a todos los jóvenes varones). La atención al resto de las personas jóvenes que han llegado a Euskadi siendo ya mayores de edad está siendo soportada por los servicios sociales de urgencia social municipales o, en algunos casos, a través de programas destinados a jóvenes en riesgo de exclusión social que promueven algunos ayuntamientos.

3.8. Los servicios sociales municipales están atendiendo a los jóvenes migrantes sin referentes familiares que no participan en los programas de las diputaciones forales, ofreciéndoles diferentes servicios y prestaciones económicas. En algunos casos, incorporan acompañamiento socioeducativo y/o una plaza en un piso tutelado (también puede consistir en un alojamiento en una residencia colectiva o en el dispositivo de alojamiento invernal destinado a personas sin hogar).

3.9. El número de jóvenes migrantes sin referentes familiares que atienden los ayuntamientos en los servicios sociales de urgencia social, en proporción con otros colectivos, como son las personas sin hogar, es muy elevado, sobre todo en el caso de Bilbao.

3.10. Algunos ayuntamientos están soportando mayor peso de atención que otros, sobre todo cuando han desarrollado recursos para la atención a las personas en situación de exclusión social grave y residencial.

3.11. Los programas de las diputaciones forales son heterogéneos en los servicios que ofrecen, tanto con relación a su diseño, como respecto a los servicios y prestaciones que integran, el acceso a los mismos y las personas destinatarias a las que van dirigidos.

3.12. La Diputación Foral de Bizkaia es la única que ha informado que realiza la valoración de la exclusión social y desarrolla un diagnóstico especializado en la atención a estas personas jóvenes.

Orientación jurídica

3.13. Se cuenta con diversos servicios de orientación jurídica a jóvenes migrantes sin referentes familiares, servicios que permiten una cobertura de todo el territorio en la atención jurídica y un despliegue en un número elevado de municipios y comarcas, aunque el peso que tiene en el proceso de inclusión social y laboral exige su evaluación y refuerzo para dar una respuesta estructurada, sólida y coordinada con los agentes públicos y sociales que intervienen.

Formación y Empleo

3.14. Se han puesto en marcha determinadas acciones para mejorar el acceso al empleo con itinerarios de formación, como es el caso del programa impulsado por la Diputación Foral de Bizkaia o las acciones formativas de Lanbide, dirigidas a jóvenes con baja cualificación. La necesidad del conocimiento del idioma o la necesidad de ingresos económicos determina su participación y aprovechamiento.

3.15. El Departamento de Educación del Gobierno Vasco está permitiendo la participación de algunos de estos y estas jóvenes en la Formación Profesional Básica siempre que existan plazas libres en grupos y módulos ya existentes. Aunque es una innegable oportunidad, podría afianzarse esta vía de cualificación bien aceptándolos como alumnado de pleno derecho y articulando los grupos que resultaran necesarios para atender a todos ellos sin excepción, bien mediante una convocatoria específica destinada a personas mayores de 17 años y sin estudios secundarios acreditados, posibilidad prevista en el artículo 16.2. del Decreto 86/2015, de 9 de junio.

3.16. Aunque se ha solicitado información para la incorporación de estos jóvenes al empleo promovido por las empresas de inserción, no se han recibido respuestas a dicha pregunta.

Salud y discapacidad

3.17. Del mismo modo que el resto de las personas extranjeras puede acceder a la atención sanitaria vasca pública cuando no disponen de recursos económicos suficientes, las personas jóvenes migrantes también pueden hacerlo si están inscritos en el padrón municipal (programa de protección integral de la salud) o si participan en programas gestionados por organizaciones sociales (cuando no están inscritos en el padrón). En último término también pueden acceder a los servicios de urgencias hospitalarias. También pueden acceder a los servicios sociosanitarios específicos para personas en situación de exclusión social y a la asistencia psiquiátrica en calle o a servicios de convalecencia en el municipio de Bilbao.

Las dificultades de diagnóstico en el ámbito de la salud mental y de la valoración de la discapacidad conllevan que sus efectos en la conducta de estas personas sean atendidos por los servicios sociales con programas especializados, a pesar de las limitaciones que padecen para atender estas necesidades, más relacionadas con problemas de salud. De ahí la importancia del desarrollo del espacio socio-sanitario.

3.18. La Diputación Foral de Bizkaia dispone de un programa de apoyo específico en el ámbito de la salud para el abordaje de adicciones.

Vivienda

3.19. El acceso a la vivienda de protección pública no es factible porque las personas jóvenes migrantes no cumplen con los requisitos previstos relativos a la situación administrativa o de antigüedad en el Registro de solicitantes de vivienda de protección pública (4 años). De una manera indirecta, en algunos casos, acceden a pisos de protección pública por ser personas usuarias de los programas que gestionan las administraciones públicas o de las organizaciones sociales que trabajan en la defensa de los derechos de las personas inmigrantes. La dificultad de acceso a una vivienda (aunque sea una habitación) contribuye a que la rotación en esos pisos sea muy limitada, cronificándose la estancia en los pisos tutelados.

La dificultad de acceder a un alojamiento condiciona el resto de las medidas, al ser un requisito previo para poder avanzar en la cualificación profesional, en la creación de vínculos comunitarios o en la búsqueda de empleo.

Participación comunitaria, sensibilización social y lucha contra la discriminación

3.20. Se han puesto en marcha diferentes iniciativas para impulsar la participación de las personas jóvenes en la vida social y cultural desde actitudes de respeto y convivencia y con la finalidad de sensibilizar y de fortalecer vínculos sociales y puntos de encuentro.

3.21. En algunos municipios, los programas desarrollados para la población joven o para la población inmigrante, ofrecen servicios de interés para estas y estos jóvenes.

3.22. Existen numerosas iniciativas de sensibilización social antirrumores en todo el territorio, impulsadas por diversas administraciones y por organizaciones sociales. También se dispone de un instrumento específico como es la red Eraberean, red de organizaciones sociales impulsada por el Gobierno Vasco para luchar contra la discriminación por origen racial, étnico o nacional y por orientación o identidad sexual e identidad de género.

3.23. Desde hace años el servicio vasco de integración y convivencia intercultural del Gobierno Vasco (Biltzen) lleva a cabo una función de asesoramiento y apoyo, tanto a agentes públicos como sociales para desarrollar acciones dirigidas a la convivencia entre culturas y a formación en materia de interculturalidad, igualdad y lucha contra la discriminación.

Diversidad religiosa y cultural

3.24. Las administraciones públicas que atienden directamente a las personas jóvenes suelen tener en cuenta las necesidades derivadas de la profesión de una fe, tanto en los servicios, como en el caso de los menús o la celebración de algunas fiestas o la significación del Ramadán.

3.25. A pesar de que se ha intentado desde hace años avanzar en la Ley de centros de culto, en la pasada legislatura no se aprobó, decayendo el trámite parlamentario.

3.26. El Gobierno Vasco ha llevado a cabo y tiene previstas determinadas medidas con relación al diálogo con las comunidades islámicas para identificar temas que preocupan a éstas, fomentar la interrelación y llevar a cabo programas de prevención de la radicalización violenta.

4. Actuaciones realizadas derivadas de la declaración de emergencia por la Covid-19.

4.1. Las personas jóvenes han podido acceder a los recursos de alojamiento y a la cobertura de sus necesidades básicas durante los meses que duró el estado de alarma, así como, en algunos casos, en los meses posteriores. Han podido participar de los distintos servicios y disponer de la atención sanitaria que precisaba la situación sufrida. Algunas administraciones informan de que se ha facilitado el acceso a las prestaciones flexibilizando algunos de los requisitos relativos a la documentación.

4.2. El Gobierno Vasco ha activado un fondo extraordinario para responder, a través de distintos programas, al impacto de la crisis en personas y familias más vulnerables, lo que ha permitido mejorar la atención a las personas sin hogar y, entre ellas, a las personas jóvenes extranjeras que vivían en la calle. Este apoyo se ha mantenido hasta diciembre de 2020 y se ha anunciado su prórroga en cumplimiento de la Estrategia Vasca para personas sin hogar. A pesar del esfuerzo realizado, se ha seguido teniendo noticia en estos meses de la existencia de jóvenes migrantes viviendo en la calle.

4.3. El Ararteko se ha pronunciado recientemente en relación con la necesidad de dar continuidad a esta atención en su Recomendación general 2/2020, de 5 de junio de 2020." *Las administraciones públicas vascas deben dar continuidad a los*

esfuerzos realizados hasta el momento en la atención a las personas que viven en la calle, cumpliendo las directrices de la Estrategia Vasca para Personas Sin Hogar (2018- 2021)”.

En definitiva, la investigación realizada nos muestra que las diferentes administraciones públicas (en diferentes ámbitos, con distinta intensidad y desde servicios/programas más o menos específicos), están articulando respuestas a las necesidades de las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares presentes en la Comunidad Autónoma de Euskadi. No obstante, resulta evidente que el alcance de estas respuestas no está siendo pleno, bien porque no llega a todos y todas las jóvenes, bien porque no cubre las necesidades de todas sus dimensiones vitales o se hace de una manera parcial e incompleta.

Con la finalidad de dar respuesta a las necesidades y a los derechos de estas personas jóvenes y acortar o evitar la distancia entre lo que se viene haciendo y lo que debiera ser, se proponen diferentes recomendaciones a las administraciones públicas concernidas, que se recogen en el siguiente capítulo.

7. RECOMENDACIONES

I. Interlocución con la Administración General del Estado.

Al Gobierno Vasco le corresponde la interlocución y coordinación con la Administración General del Estado en la Conferencia Sectorial de Inmigración y en otros órganos de cooperación. La finalidad de la atención a estas personas jóvenes es lograr su incorporación laboral y su autonomía personal, para lo que necesitan ser titulares de una autorización administrativa de residencia y trabajo. Los recursos invertidos en su formación y acompañamiento social y los esfuerzos realizados por el o la joven para integrarse en nuestra sociedad solamente van a dar resultado si disponen de la mencionada autorización. La posibilidad de la transferencia de la competencia en materia de autorizaciones de trabajo en el marco de una futura reforma estatutaria sería clave para avanzar en una atención integral al proceso de inclusión social y laboral. La [Resolución del Ararteko, de 7 de enero de 2020](#), la cual concluye su actuación con relación a la llegada de personas migrantes en tránsito en el verano del año 2018, hizo hincapié, entre sus conclusiones, en la necesidad de una clarificación del marco competencial y su incorporación a la agenda y a la acción política vasca, respetando el marco constitucional, por ser fundamentales para el futuro de la sociedad vasca. Además, se valoraba de interés la posibilidad de transferir a la CAE competencias en el ámbito de inmigración, extranjería y convivencia, por ser un elemento que puede facilitar en el futuro el desarrollo en Euskadi de una política de acogida e inclusión social coordinada, eficaz y rigurosa.

La renovación de las autorizaciones de residencia, como se ha visto a lo largo de este estudio, está encontrando obstáculos importantes debido a la exigencia de acreditar medios económicos propios por parte de las personas jóvenes migrantes. A ello se añade el hecho de que no se exigen los mismos requisitos en las tres subdelegaciones de gobierno. El Defensor del Pueblo ha elaborado una recomendación, avalada por el resto de las defensorías autonómicas, en la que propone la modificación de la normativa, con la finalidad de que los programas de tránsito a la vida adulta tengan validez para acreditar que se cumplen los requisitos para la renovación de la autorización de residencia.

El contenido, calidad y plazo de emisión de los informes de arraigo y de esfuerzo de integración se estima de enorme interés por ser parte del expediente administrativo de autorización de residencia y trabajo, cuya incidencia en el proceso de inclusión social y laboral se ha puesto de relieve a lo largo de todo el estudio. Para ello es importante llevar a cabo las actuaciones necesarias que eviten los retrasos actualmente existentes y, tras los acuerdos correspondientes, sitúen su elaboración en la administración pública que tiene conocimiento directo, tanto

de su situación personal y social, como de su participación e implicación en las propuestas formativas y educativas dirigidas a su inclusión.

La imposibilidad de acceder a las prácticas laborales en empresas al encontrarse en situación administrativa irregular también es un obstáculo que impide a estas personas jóvenes participar y acceder al certificado que acredite haber cursado dicha formación. Para poder superar esta dificultad se hace preciso articular cauces legales que les permitan optar por esta modalidad de formación profesional en alternancia con el empleo. El Gobierno Vasco debería ser activo en promover las iniciativas necesarias en los órganos de colaboración existentes con el Estado o mediante las acciones legales y judiciales pertinentes para posibilitar el acceso a las prácticas laborales a estos jóvenes, que permitan disfrutar del derecho a la formación laboral en igualdad con el resto de los jóvenes.

Por todo ello, el Ararteko recomienda:

Al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco,

1ª. Que lleve a cabo los esfuerzos necesarios para el impulso de la transferencia a la CAE de la autorización administrativa de trabajo. De igual manera, que promueva la coordinación con la Administración General del Estado y especialmente con la Delegación de Gobierno en el País Vasco para facilitar la obtención y renovación de la autorización administrativa de residencia y trabajo con requisitos comunes y de manera coordinada en las tres subdelegaciones de gobierno.

2ª. Que establezca una línea de coordinación estable con las subdelegaciones de gobierno para apoyar el proceso de documentación de estos jóvenes para facilitar el acceso a la autorización de residencia y trabajo y evitar la irregularidad sobrevenida (conocimiento de criterios, contenido de informes de arraigo y de esfuerzo de integración...).

3ª. Que se lleven a cabo las actuaciones necesarias y se alcancen los acuerdos correspondientes para que la elaboración de los informes de arraigo y de esfuerzo de integración se realicen sin dilaciones en el tiempo y por la administración que tiene conocimiento directo de las circunstancias personales y sociales de estos y estas jóvenes, con la finalidad de que estos informes tengan un papel relevante en el proceso de documentación de las personas jóvenes extranjeras.

Al Departamento de Trabajo y Empleo y al Departamento de Educación del Gobierno Vasco,

4ª. Que, en coordinación con el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, promuevan las actuaciones necesarias para posibilitar la

asistencia de las personas jóvenes que participan en los programas de formación profesional en alternancia con el empleo a las prácticas en empresa.

5ª. Que, de igual manera, impulsen programas de inserción socio-laboral que prevean, previa coordinación con la Administración General del Estado, el acceso a la autorización administrativa para trabajar.

II. Respuesta integral y coordinada a las necesidades de las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares con edades entre 18 y 23 años.

Las necesidades de las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares en la Comunidad Autónoma de Euskadi son similares a las de cualquier joven en su proceso de tránsito a la vida adulta que, con crecientes cotas de autonomía, posibilita el desarrollo de su proyecto personal y familiar. Estos y estas jóvenes migrantes, sin embargo, encuentran algunos obstáculos añadidos relacionados, por una parte, con su condición de persona extranjera no comunitaria y, por otra, con carecer de familia en el territorio, verdadero soporte de los procesos de emancipación de la juventud vasca. En consecuencia, la importancia de un programa que atienda a sus necesidades de manera holística, no únicamente desde los servicios sociales, y que tenga en cuenta su vulnerabilidad y las necesidades específicas detectadas en este estudio, convierte a esta recomendación en una propuesta nuclear del presente trabajo.

Hasta la fecha las distintas administraciones han respondido a las solicitudes formuladas por las y los jóvenes teniendo en cuenta los requisitos de sus programas, servicios o prestaciones, sin que, salvo programas de emancipación o similares, hubiera una atención intencionadamente integral de todas sus necesidades. Esta integralidad exigiría tomar en consideración todas las dimensiones vitales en las que, en cada individuo, se manifiestan sus necesidades (habitacionales, educativas, formativas, de garantía de ingresos, de orientación jurídica y también las relativas al acompañamiento, la participación comunitaria o el ocio y tiempo libre, entre otras) de forma dinámica e interactiva.

La respuesta, por otro lado, debe ser necesariamente personalizada y de marcado carácter educativo, lo que supone aceptar que los itinerarios no son lineales ni siempre progresivos. Circunstancias atribuibles en ocasiones a la persona, en otras a variables contextuales (recuérdese el impacto de la situación administrativa que venimos subrayando a lo largo de todo el estudio), explican procesos con avances y retrocesos, con ritmos diferentes, con obstáculos y elementos facilitadores diversos. Cobra así especial importancia en el plan individual, el establecimiento de objetivos personales y el apoyo en este camino hacia la emancipación, la autonomía y la integración.

Exige, de igual manera, **una coordinación programada intersectorial e interinstitucional**, esto es, que la coordinación no se limite a la que viene siendo obligada para la gestión del servicio concreto, sino que haya una previsión y una formulación que le dé carácter obligatorio, que permita conocer las diferentes fases, servicios y competencias que correspondan desarrollar y articule una alineación entre los distintos agentes públicos y sociales que intervienen.

Para poder ofrecer una respuesta integral se precisa de un **liderazgo** que, con la colaboración y el consenso del resto de los agentes intervinientes, diseñe una estrategia y promueva e impulse su desarrollo. El Gobierno Vasco se evidencia como la administración llamada a desarrollar este liderazgo a tenor de su competencia en el establecimiento de directrices y programas de gestión en los ámbitos de juventud (y conforme a las intenciones manifestadas por sus responsables respecto al impulso de una acción transversal que facilite su emancipación), así como de su responsabilidad en el diseño y desarrollo de una política integral y transversal en materia de integración y participación social de las personas inmigrantes. Incardinado en este marco general de apoyo a las personas inmigrantes y a la emancipación de los y las jóvenes, bien cabe contemplar un programa o estrategia que atienda de forma específica las especiales dificultades de la juventud migrante sin referentes familiares.

La ausencia de estos referentes familiares en el contexto cercano reviste de especial importancia al acompañamiento socioeducativo, vector y elemento integrador del resto de actuaciones. La labor de esta persona de referencia, profesional acompañante en el itinerario de inclusión social y laboral puede verse complementada por iniciativas de mentorías sociales, con carácter voluntario, que permitan la implicación de la sociedad de acogida y el establecimiento de vínculos con personas y familias vascas, o bien de su propia nacionalidad, que ayuden al cumplimiento de los objetivos de inclusión y participación social y que les permitan disponer, con continuidad, de referencias personales amables y atentas a sus necesidades.

El hecho de que, por ahora, no haya en Euskadi un programa o normativa de acogida a las personas inmigrantes no debería ser un obstáculo para que se pudiera diseñar una respuesta integral a las necesidades de estas personas jóvenes cuya situación de vulnerabilidad exige actuaciones urgentes, a la vista de los resultados del presente estudio. En todo caso, estando también en manos del Gobierno Vasco la planificación en materia de inmigración e integración intercultural y el establecimiento de un programa de acogida, las actuaciones que se realicen en este ámbito podrán y deberán tener presente la realidad de los y las jóvenes a los que presta atención este estudio.

El carácter integral del programa y la participación de todas las administraciones con competencias en los distintos ámbitos públicos que atienden alguna de las necesidades de esas personas jóvenes supone, por otra parte, que todas y cada

una de ellas incorpore y tenga en cuenta su realidad específica y sus especiales dificultades en los diferentes instrumentos normativos y de planificación sectorial: en los decretos y planes de vivienda, en una eventual revisión del decreto de cartera de prestaciones y servicios, en la elaboración de la normativa sectorial pendiente o en el nuevo plan que aborde las actuaciones del sistema de servicios sociales en los próximos años. Asimismo, debería tenerse en cuenta en las disposiciones que regulan la política de garantía de ingresos, en las normas de acceso a los distintos ciclos formativos o de cualificación profesional y en el resto de servicios y prestaciones que integran el sistema de protección social vasco. Todas ellas, además, con la necesaria perspectiva de género, que considere y atienda las diferentes necesidades del cada vez mayor número de chicas del colectivo.

Merece la pena añadir que para la incorporación de esta realidad a la respuesta pública y para garantizar la eficacia de las medidas que se pongan en marcha la información, formación y el conocimiento por parte de todos los agentes públicos y sociales del entramado institucional y de la situación y derechos de las personas jóvenes sin referentes familiares es un elemento fundamental.

Por último, en el diseño, elaboración y ejecución de este programa integral propuesto se habrá de tener en cuenta a la iniciativa social, que viene teniendo un papel fundamental en la atención a estas personas jóvenes. Las organizaciones del Tercer Sector de Intervención Social son esenciales para llevar a cabo determinadas actuaciones como son las relativas a la participación ciudadana y la sensibilización social y también han sido estas organizaciones las que han colaborado en la creación de vínculos sociales, en la orientación a los diferentes servicios y prestaciones a los que podían acudir o bien solicitar.

Por todo ello, el Ararteko recomienda:

Al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco:

*6ª. Que elabore, en el marco de las políticas de apoyo a la juventud vasca en sus procesos de emancipación y de las políticas en materia de integración y participación social de las personas inmigrantes, **una estrategia integral** destinada a las y los jóvenes migrantes de 18 a 23 años sin referentes familiares, que tome en consideración, junto a las necesidades compartidas con el resto de la juventud vasca, los obstáculos particulares derivados de su condición de personas extranjeras y sin soporte familiar.*

7ª. Que se reconozca el papel desempeñado y se tenga en consideración el conocimiento y experiencia acumulados por el Tercer Sector Social de Euskadi.

A todos los departamentos del Gobierno Vasco implicados y a las diputaciones forales:

8ª. Que las necesidades y condiciones específicas de las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares entre 18 y 23 años sean consideradas en la planificación de la protección social en Euskadi, así como en la normativa reguladora de los derechos sociales, como son el derecho a la vivienda, a la protección y promoción de la salud, a los servicios sociales, a la formación y el empleo y a la garantía de ingresos.

9ª. Que mientras se materializa la implantación de la citada estrategia, se extremen las medidas de coordinación entre las distintas instituciones y/o departamentos implicados, facilitando los tránsitos entre servicios y las actuaciones ordenadas y coherentes y poniendo a disposición de los agentes públicos y sociales la información y la formación necesarias para el ejercicio de sus funciones con calidad y eficacia.

III. Orientación jurídica adecuada, coherente y coordinada.

La obtención del pasaporte, la solicitud de autorización administrativa de residencia y trabajo, sus renovaciones, la solicitud de nacionalidad y cualquier actuación que afecte al ejercicio de derechos exige una atención jurídica coordinada y alineada con los agentes públicos y sociales que atienden a estas personas jóvenes, inclusive cuando son todavía menores de edad. La información sobre los requisitos que se deben reunir y el alcance de su situación administrativa en la vida de estos jóvenes requiere, además, una información compartida entre los operadores jurídicos y los agentes públicos y sociales. Todo ello hace necesario el diseño de un servicio jurídico sólido, con una estructura estable y con cobertura en toda la CAE, que permita a estos y estas jóvenes disponer desde el inicio de un asesoramiento ágil, completo y de calidad en relación con los problemas concernientes a su situación administrativa y a los necesarios trámites administrativos para el ejercicio de sus derechos (inscripción en el padrón, etc.). Este servicio puede dar soporte jurídico a las diferentes administraciones públicas, a los agentes sociales y a la ciudadanía.

Para esta finalidad es muy importante que se establezca una interlocución con la Delegación de Gobierno y con las subdelegaciones de gobierno, tal y como se recoge en las recomendaciones 7ª y 8ª. También parece de interés poder establecer vías de comunicación con los consulados, como es con el Consulado Honorario de Marruecos en Bilbao, por ser la misión diplomática del país del que proceden mayoritariamente más jóvenes, y valorar la posibilidad de concertar acuerdos internacionales en aplicación de la previsión establecida en el artículo 7. de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

La mayoría de las personas jóvenes acuden a los ayuntamientos de las capitales o a otros ayuntamientos como Barakaldo o Irun, a pesar de carecer de un alojamiento estable. Aunque estos ayuntamientos han articulado un procedimiento para la inscripción en el padrón en aplicación de la instrucción 3 de la [Resolución de 29 de abril de 2020](#)⁵¹, puede que las y los jóvenes extranjeros no tengan conocimiento de la posibilidad de acogerse al mismo desde el primer momento en el que fijan su residencia en el municipio. La importancia de la información sobre cómo y cuándo solicitar la inscripción en el padrón es, por tanto, crucial para el ejercicio de sus derechos y para el acceso a los servicios y prestaciones públicas. Por último, se ha de señalar que, en general, no son titulares de una autorización administrativa de larga duración, por lo que deben renovar la inscripción en el padrón cada dos años.

Por todo ello, el Ararteko recomienda:

Al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco,

10ª. Que se lleven a cabo las actuaciones necesarias para consolidar Aholku Sarea como el servicio jurídico de atención a la ciudadanía en la CAE. Así mismo, que dentro de él, se articule una atención especializada hacia las necesidades documentales y jurídicas, incluidas las derivadas de la necesaria inscripción en el padrón municipal, de estas personas jóvenes, comenzando, si fuera preciso, desde que fueran tuteladas.

11ª. Que dicho servicio se coordine con los diferentes agentes públicos y sociales y prevea la coordinación con la Delegación y subdelegaciones de gobierno.

12ª. Que el órgano competente active las relaciones diplomáticas necesarias ante los retrasos en la tramitación del pasaporte por el país de origen.

IV. Diligencia en la tramitación administrativa cuando son menores de edad y se encuentran tutelados por la administración.

En ocasiones se producen retrasos en la tramitación administrativa de la documentación necesaria para regularizar su situación jurídica. La complejidad de los trámites que tienen que desarrollar, la necesidad de solicitar determinada documentación en el país de origen y otros obstáculos dificultan seriamente la obtención de la autorización de residencia y trabajo en un tiempo prudencial. La obtención a la mayor brevedad de la autorización administrativa para residir y

⁵¹Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal publicada en el BOE núm. 122, de 2 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-4784

trabajar facilita los itinerarios de formación y trabajo de estas personas jóvenes (posibilidad de acceso a una escuela-taller, prácticas laborales en empresas, empleo...), por lo que es prioritario que se refuercen los recursos de personal o el propio servicio responsable en la tramitación de la documentación de estas y estos menores en las instituciones de protección, con la finalidad de que, cuando alcancen la mayoría de edad, puedan disponer de la autorización de residencia y trabajo (o, en su caso, de la nacionalidad) que sirva como elemento dinamizador y propulsor del resto de las actuaciones necesarias en el proceso de inclusión social y laboral.

En todo caso, se estima imprescindible no agotar el plazo de nueve meses para solicitar la autorización de residencia tras haberse puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores. Como ya se pronunció la Secretaría General de Inmigración y Emigración en 2015 en respuesta a la consulta elevada por la Subdelegación del Gobierno de Córdoba al respecto⁵², la interpretación que debe darse al plazo de nueve meses previsto en el Reglamento es de un plazo de máximos. Por todo ello, si por parte de las subdelegaciones de gobierno se condicionara la presentación de la solicitud al transcurso de dicho plazo, se habrán de impulsar las actuaciones necesarias para subsanar dicha condición.

Finalmente, se estima relevante que por parte de las instituciones de protección se continúe apoyando la obtención de la documentación del país de origen cuando alcancen la mayoría de edad si no se pudo obtener la misma en el período en que estuvo tutelado.

Por todo ello, el Ararteko recomienda:

A las diputaciones forales,

13ª. Que agilicen la tramitación administrativa de la documentación necesaria y se lleven a cabo las actuaciones de coordinación necesarias para regularizar la situación jurídica o la adquisición de la nacionalidad, en su caso, de los y las adolescentes bajo su tutela, reforzando, si así fuera preciso, los equipos técnicos que realizan esta función.

14ª. Que, mientras no se proceda a la especialización en el servicio de orientación jurídica propuesta en la recomendación nº10, se coordinen con el actual servicio para garantizar el continuo de atención, también en el ámbito jurídico y documental, cuando alcanzan la mayoría de edad.

⁵² Fiscalía General del Estado. Memoria 2016. Capítulo III.4, pág. 496 . Hace mención a una consulta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sobre la interpretación del plazo de 9 meses: "En el 2015 se elevó una consulta por la Subdelegación del Gobierno de Córdoba a la Secretaría General de Inmigración y Emigración (...) la interpretación que debía darse al plazo de nueve meses previsto en el Reglamento para otorgar la autorización de residencia señalando la Secretaría General de Inmigración que era un plazo de máximos.

V. Cobertura de las necesidades de alojamiento de las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares.

Las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares no pueden inscribirse en el Registro de solicitantes de vivienda de protección pública - Etxebide si se encuentran en situación administrativa irregular.

Esta condición no se concilia con los compromisos asumidos en el V Plan de actuación en el ámbito de la ciudadanía, interculturalidad e inmigración 2018-2020 ni en el Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020 que proponen medidas y actuaciones en clave de ciudadanía e igualdad.

Aunque se ha anunciado la modificación de ese requisito en el desarrollo reglamentario de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, sigue pendiente de aprobarse, por lo que las personas jóvenes sin referentes familiares tienen restringido el acceso al Registro.

En el presente estudio se ha detectado como una carencia básica la ausencia de un alojamiento seguro y adecuado, que fuerza a acudir a los servicios sociales de urgencia social solicitando un alojamiento para evitar vivir en la calle. La importancia de la vivienda en el proceso de inclusión social y laboral de estas personas, para garantizar los resultados de las actuaciones de las diferentes administraciones públicas y para eludir la agravación de su situación de exclusión social, hace necesaria una mayor implicación por parte de la Viceconsejería de Vivienda del Gobierno Vasco, para evitar que recaiga únicamente sobre los ayuntamientos y las diputaciones las actuaciones conducentes a facilitar a estas personas jóvenes un alojamiento adecuado. La intervención social dirigida a una normalización social de la vida de estos y estas jóvenes y a su autonomía exige disponer de un alojamiento seguro y adecuado. Por ello, la colaboración de la Viceconsejería de Vivienda para facilitar viviendas o alojamientos dotacionales se hace imprescindible para poder dar respuesta a la necesidad de una vivienda y poder colaborar con el resto de las administraciones públicas competentes en la atención a las necesidades de este colectivo.

Por todo ello, el Ararteko recomienda:

Al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco,

15ª. Que, en el marco del programa integral o, en el período de su implantación, de la mejora de la coordinación apuntada en recomendaciones anteriores, se amplíe el parque de viviendas dotacionales a disposición de ayuntamientos, diputaciones forales y entidades sociales para que, previa justificación de necesidad e idoneidad de la propuesta, ofrezcan una respuesta habitacional digna a estas personas jóvenes.

VI. Cobertura de necesidades básicas.

Las necesidades detectadas en este estudio ponen de relieve la ausencia de ingresos económicos debido a las grandes dificultades de acceso al empleo y, en ausencia de este, a prestaciones económicas para la cobertura de necesidades básicas, a pesar de la evidente situación de vulnerabilidad social en la que se encuentran. La edad mínima exigida para ser beneficiario de las prestaciones económicas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos supone un impedimento para acceder a ellas, lo que hace que sean otros sistemas públicos, en este caso, los servicios sociales, los que se hayan de ocupar de la cobertura de estas necesidades básicas, a través de su provisión en especie o mediante ayudas económicas, no como derivadas de un derecho subjetivo. Ello en atención a su situación de vulnerabilidad, ya que la exigencia de una edad mínima tiene sentido cuando hay una convivencia familiar.

Los programas de ayudas promovidos por las diputaciones forales y por algunos ayuntamientos son a todas luces insuficientes, además de que, en ocasiones, incluyen requisitos que dificultan aún más su acceso. Este sería el caso de la limitación de existencia de dos únicas unidades de convivencia en un mismo domicilio para ser persona beneficiaria de ayudas para la inclusión social, lo que impide compartir piso a tres o cuatro personas, práctica absolutamente normal entre los grupos de jóvenes (estudiantes, por ejemplo) de esas edades. Esta limitación, que tiene su origen en la regulación del derecho a la renta de garantía de ingresos, les perjudica.

Por todo ello, el Ararteko recomienda:

Al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco, a las diputaciones forales y a los ayuntamientos,

16ª. Que, en el marco de la estrategia integral propuesta, se integren elementos que garanticen a todas las personas jóvenes sin referentes familiares los ingresos necesarios para hacer frente a las necesidades básicas y a los gastos derivados del proceso personal de inclusión social y laboral. En su configuración se deberá concretar y revisar, en su caso, la administración competente para la gestión, así como adecuar sus requisitos y su dotación al número, necesidades específicas y situación de estos y estas jóvenes.

VII. Contribución del Sistema Vasco de Servicios Sociales a la atención de las necesidades de los y las jóvenes migrantes sin referentes familiares.

Dentro de la atención integral que se propone, ha quedado claro a lo largo del estudio que a los servicios sociales corresponde el importante papel de acompañar

a estos y estas jóvenes en sus proyectos de desarrollo personal e integración comunitaria, facilitando la integración de los distintos elementos que los configuran. La necesaria participación de otras políticas sectoriales (que ofrecen respuestas laborales, habitacionales, sanitarias, etc.) es innegable, pero también lo es la adecuada articulación de la intervención en el seno del sistema vasco de servicios sociales. En este sentido y como ya se mencionaba, un proceso de revisión de la cartera de prestaciones y servicios del sistema vasco de servicios sociales debería tener en cuenta la especificidad de la atención social a las necesidades de estas personas jóvenes.

Se ha evidenciado que existen dudas respecto a la administración competente para la respuesta más adecuada a las necesidades de las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares. A favor de considerar a los servicios sociales de atención primaria como los más idóneos jugarían elementos como el perfil de los jóvenes, realmente en situación de vulnerabilidad social (o, para ser más exactos, en riesgo de exclusión, más que de personas en exclusión social grave) y la posibilidad de una mayor integración comunitaria, en interacción y sinergia con los programas locales de interculturalidad. Respecto a los servicios sociales de atención secundaria, se ha de reconocer su trayectoria y experiencia en la atención a estos jóvenes, así como su mayor facilidad de coordinación con los servicios sociales de infancia en desprotección por su dependencia foral compartida (esto en lo tocante a los y las jóvenes extutelados).

En todo caso, cualquier decisión que se adoptara al respecto, máxime si esta supusiera modificaciones sustanciales en lo que hasta la fecha se viene haciendo, debería realizarse con todas las cautelas necesarias, garantizando que en el tránsito de un escenario al otro no decaiga la atención a ninguna de las personas destinatarias de los servicios. Trabajar en modelos a medio plazo tampoco debería impedir mejoras en la respuesta más inmediata.

Por todo ello, el Ararteko recomienda:

Al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, a las Diputaciones Forales y a los ayuntamientos,

17ª. Que se abra una reflexión en relación con la respuesta que corresponde al sistema vasco de servicios sociales ofrecer a las necesidades de estas personas jóvenes, clarificando tanto su papel respecto a otras políticas públicas, como su articulación interna. En cuanto a esta segunda cuestión, resulta especialmente necesario clarificar la competencia municipal o foral para la prestación de los servicios y valorar la necesidad de creación de nuevos servicios o nuevas modalidades dentro de los mismos.

VIII. Refuerzo del aprendizaje de idiomas oficiales.

El aprendizaje de las lenguas oficiales resulta de capital importancia para el aprovechamiento de las formaciones y cualificaciones laborales y para el acceso al empleo, además de los efectos en la convivencia y en la cohesión social. Si bien la demanda de aprendizaje de euskera parece estar siendo suficientemente atendida desde los distintos recursos habilitados para ello, bien desde los centros de educación de adultos, las escuelas oficiales de idiomas o la red de euskaltegis, la demanda de clases de castellano es muy elevada y no está siendo cubierta en su totalidad por estos centros, por lo que las personas tienen que acudir a organizaciones sociales que, ante dicha necesidad detectada, ofrecen estas formaciones. Por otro lado, las condiciones y horarios en los que se imparten, en ocasiones, no permiten que se compagine con otras formaciones de cualificación laboral.

Por todo ello, el Ararteko recomienda:

Al Departamento de Educación del Gobierno Vasco

18ª. Que se amplíe la oferta de clases de castellano en los centros de Educación de Adultos y se flexibilice, en la medida que sea necesario, para adaptarla a procesos de formación complementarios y/o períodos de ocupación laboral.

IX. Mejora en el acceso a la cualificación profesional.

Como se ha constatado en la elaboración de este estudio, la motivación de las personas jóvenes migrantes para acceder a una cualificación profesional es muy elevada. La oferta existente permite, además, el acceso a certificaciones de profesionalidad (y si hay plazas libres a la Formación Profesional Básica, ya que se acepta la matrícula en los grupos autorizados, a pesar de no cumplir los requisitos), así como la participación en otros cursos formativos. Sin embargo, las dificultades relacionadas con los gastos de transporte o la ausencia de alojamiento y de recursos económicos para hacer frente a necesidades básicas, como es la de alimento, obstaculizan la participación y el aprovechamiento de los mismos. Otra de las dificultades a las que se enfrentan estas personas jóvenes es la imposibilidad de desarrollar prácticas laborales en empresas en los programas de formación profesional en alternancia con el empleo cuando no se dispone de autorización de residencia y trabajo, cuestión ya citada en la recomendación 4ª.

El mercado de trabajo en Euskadi demanda trabajadores especializados y está sustituyendo al trabajo no cualificado por sistemas de tecnología artificial, por lo que la formación es básica para el acceso a un trabajo y, como es conocido, para poder tener alguna oportunidad de movilidad social ascendente. En este contexto,

es fundamental conocer las dificultades que las personas jóvenes migrantes están teniendo para acceder a los cursos formativos, tanto para finalizar la educación secundaria, acceder a la formación profesional o a los certificados de profesionalidad y prever medidas adicionales, como son apoyos económicos para facilitar la continuidad de la formación, un aumento de plazas o becas en los casos de jóvenes que por su capacidad y motivación puedan cursar estudios superiores.

Por todo ello, el Ararteko recomienda:

Al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco,

19ª. Que, profundizando en la línea emprendida con los procesos de cualificación para personas con baja cualificación o con dificultades específicas (como es el caso de un número importante de estas personas jóvenes), evalúe el acceso real de los jóvenes a los programas, su nivel de participación y el grado de aprovechamiento, de cara a valorar la incorporación de mejoras en estas tres variables, entre las que cabe citar el pago del transporte para garantizar la asistencia a los cursos o la dotación de becas para continuar los estudios.

X. Contratación por empresas de inserción.

Las empresas de inserción tienen como objetivo el acompañamiento y la inserción socio-laboral de personas desempleadas en situación o riesgo de exclusión social con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo. La contratación por una empresa de inserción es una oportunidad muy válida para estos jóvenes, al estar expresamente previsto como colectivo susceptible de ser contratado. Las limitaciones derivadas de la situación administrativa impiden las posibilidades de optar por la contratación de una empresa de inserción al exigirse estar inscritos como demandante de empleo en la oficina de Servicio Vasco de Empleo-Lanbide.

Precisamente, la imposibilidad de acceso a un contrato de trabajo impide presentar la solicitud de autorización administrativa para residir y trabajar en la Dependencia de Trabajo e Inmigración en cualquiera de las subdelegaciones de gobierno competentes. De tal manera que no pueden beneficiarse de esta posibilidad legal prevista para colectivos con dificultades (artículo 2 Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción). Estas personas jóvenes se encuentran en situación de desempleo y acreditan, en algunos casos, tres años de residencia efectiva en Euskadi, así como el resto de los requisitos, por lo que, si dispusieran de un contrato de trabajo podrían regularizar su situación administrativa. La imposibilidad de inscripción como demandantes de empleo está impidiendo su contratación por una Empresa de Inserción y el acceso a una situación administrativa regular.

Por todo ello, el Ararteko recomienda:

Al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco,

20ª. Que se promuevan las iniciativas necesarias en los órganos de colaboración existentes con el Estado o mediante las acciones legales pertinentes para remover los obstáculos que impiden la contratación de estos jóvenes por las empresas de inserción.

XI. **Atención de las necesidades relativas a la salud.**

Como se ha señalado en el estudio, el Sistema Vasco de Salud no excluye de su atención a las personas extranjeras, cualquiera que sea su situación administrativa, exigiendo como único requisito para ser beneficiario de atención sanitaria la residencia efectiva en el territorio. Así, los problemas de acceso a la atención sanitaria con los que algunas personas jóvenes migrantes sin referentes familiares se encuentran derivan, mayoritariamente, de su falta de empadronamiento, por lo que los esfuerzos para solventarlos deberían dirigirse, en primera instancia, a ese ámbito.

Mientras tanto, sin embargo, es una realidad constatada por esta investigación que una parte de las y los jóvenes, concretamente los que viven en una situación de mayor precariedad y vulnerabilidad, solo están siendo atendidos en lo tocante a su salud desde dispositivos dispuestos en exclusiva por el sistema de servicios sociales o desde programas aún incipientes (y localmente desarrollados) del ámbito sociosanitario.

Por todo ello, el Ararteko recomienda:

Al Departamento de Salud del Gobierno Vasco,

21ª. Que se profundice en el desarrollo del espacio sociosanitario para personas en situación de exclusión social, ampliando, en concreto, la cobertura de los programas de convalecencia y psiquiatría de calle a todos los municipios donde se ubican jóvenes en situación “de calle”.

XII. **Incorporación de las necesidades de estas personas jóvenes en los planes de juventud.**

Los planes de juventud dan respuesta a las necesidades de las y los jóvenes, por lo que también deberían integrar las necesidades de las personas jóvenes extranjeras sin referentes familiares. Estos planes proponen medidas en diferentes ámbitos, salud, vivienda, empleo, formación, acción social, cultura, ocio... Algunas de estas medidas como las relativas a la cultura, deporte, ocio y tiempo libre permiten la

interacción y la creación de vínculos, siendo un ámbito de intervención muy necesario, como se ha visto a lo largo del estudio, ya que posibilita vivencias compartidas entre estas personas jóvenes y el resto de jóvenes del municipio.

Son pues un instrumento idóneo para poder intervenir e impulsar su integración y participación comunitaria tan importante en el proceso de inclusión social y en la cohesión de toda la sociedad. Sin obviar que dicha integración ya se ha realizado, principalmente en los municipios en los que hay personal técnico en inmigración y en juventud, la incorporación de las necesidades de los y las jóvenes extranjeros sin referentes familiares en los planes municipales de juventud es clave para la cohesión social y responde a una obligación de atender a las necesidades de toda la juventud vasca sin exclusiones.

Por otro lado, la gestión de las políticas de integración social en materia de inmigración es competencia de los ayuntamientos, por lo que el ámbito local es el lugar señalado para la puesta en marcha de medidas específicas que favorezcan la integración social de este colectivo.

Por todo ello, el Ararteko recomienda:

A todos los ayuntamientos,

22ª. Que, en virtud de su privilegiada posición para el fomento de pueblos y ciudades cohesionadas socialmente y, en definitiva, para la creación de vínculos y sentimientos de pertenencia tan esenciales para la integración social, intensifiquen las actuaciones dirigidas a la generación y fortalecimiento de vínculos comunitarios entre las personas jóvenes migrantes que residan en el municipio y el resto de vecinos y vecinas.

XIII. Lucha contra la discriminación.

Este colectivo sufre discriminación y estigmatización. La discriminación perjudica gravemente la interrelación y participación social, así como el proceso de inclusión social y laboral de estas personas jóvenes, siendo, además, generadora de desigualdades. Es por ello fundamental que se lleven a cabo medidas de lucha contra la discriminación específicamente dirigidas a este colectivo. Asimismo, se estima necesario que se tenga en cuenta la especificidad de su situación y sus particularidades: en las actuaciones que se están desarrollando; en los programas y acciones antirrumores; en otras formaciones y congresos en materia de igualdad y antidiscriminación.

El Ararteko ha recomendado con anterioridad al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco el establecimiento de mecanismos para evitar actuaciones discriminatorias con personas de origen extranjero (apartados VI de la [Recomendación General 7/2011, de 28 de octubre. El sistema de garantías en las](#)

actuaciones y prácticas policiales). En esta recomendación se destaca la labor de la policía en la persecución de los delitos raciales y se recomienda evitar el dar datos referidos al origen racial o nacional en la información que difunde, así como establecer determinadas medidas preventivas en los controles de identificación. Esto último se analizó también en la *Resolución del Ararteko, de 10 de diciembre de 2014, por la que se recomienda al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco que adopte medidas para prevenir y controlar la elaboración de perfiles raciales en la Ertzaintza*.

La prevención de conductas por parte del personal empleado público mediante la formación en derechos humanos y lucha contra la discriminación y el establecimiento de determinadas actuaciones de control, así como la sensibilización y concienciación social para evitar conductas discriminatorias, diferencias de trato, prejuicios y estigmatización de todo el colectivo, son medidas imprescindibles en una sociedad democrática.

Por todo ello, el Ararteko recomienda:

Al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco y a los ayuntamientos,

23ª. Que, en el marco de las actuaciones que se desarrollen de lucha contra la discriminación, se diseñen medidas específicamente dirigidas a hacer frente a la misma en determinados ámbitos, como son en el control del ejercicio del derecho de admisión en los establecimientos abiertos al público o en las identificaciones de la policía o al ofrecer datos sobre el origen racial o nacional de las personas, si no son estrictamente necesarias para la comprensión de la información que se proporciona.

A todos los departamentos del Gobierno Vasco, a las diputaciones forales y a los ayuntamientos,

24ª. Que se impulsen acciones concretas de sensibilización (antirrumores, etc.) y formaciones específicas respecto a las conductas discriminatorias, diferencias de trato y estigmatización social existente hacia estos jóvenes.

XIV. Puesta en marcha de medidas de detección de situaciones de riesgo de ser víctimas de delitos.

Las y los jóvenes sin referentes familiares se encuentran en situación de riesgo, ya que pueden ser captados por organizaciones criminales y otras personas que quieren abusar de su debilidad y de su situación de soledad y abandono. Se trata de un riesgo cierto que debe ser ponderado y objeto de medidas para su detección y que exige la puesta en marcha con celeridad de actuaciones que eviten el sufrimiento y los graves daños que se pueden infringir a estas personas jóvenes.

En el caso de las mujeres se han puesto en marcha algunas medidas que son muy necesarias y deben tener continuidad y solidez. Con relación a los hombres es necesario que se activen medidas específicas que respondan al riesgo real en el que lamentablemente se encuentran, de tal manera que, si se detecta por un agente social o público algún indicio de trata con fines de explotación sexual o laboral, existan medidas previstas de acogida urgente que protejan al joven con carácter inmediato y prevean la coordinación con las autoridades judiciales y policiales. En todo caso, el cumplimiento de las recomendaciones propuestas en este estudio ayudaría a disminuir el riesgo de ser víctimas de estos delitos.

Por todo ello, el Ararteko recomienda:

A todos los departamentos de Gobierno Vasco, a las diputaciones forales y a los ayuntamientos,

25ª. Que mejoren los mecanismos para la detección de situaciones de trata de seres humanos o explotación de cualquier tipo, adaptando protocolos de prevención y detección en los servicios públicos que les atienden al tiempo que se dota a los y las profesionales de estos programas de la formación e información necesarias para reconocer los indicios y/o indicadores asociados a estas situaciones.

Anexo I: INFORMACIÓN SOLICITADA a las administraciones públicas

Como se señalaba en el apartado introductorio, el Ararteko se ha dirigido a un número importante de administraciones públicas a fin de recoger de la manera más exhaustiva posible la respuesta institucional que, para la cobertura de las necesidades de estas personas jóvenes, se viene implementando en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Con estas solicitudes de información, como se verá en los párrafos siguientes, se ha buscado, además, recoger la opinión de las instituciones y profesionales que trabajan directamente con estas y estos jóvenes en relación con sus necesidades, demandas, sueños y proyectos, en un intento de ofrecer una mirada lo más integral posible.

Con este propósito, en febrero de 2020 se solicitó información a las administraciones públicas que se irán detallando, vinculadas al contenido concreto solicitado, y en los términos que a continuación se exponen. La solicitud de información se ha organizado teniendo en cuenta los distintos sistemas llamados a proveer de los bienes necesarios para satisfacer las necesidades de estas personas jóvenes, el reparto competencial y las responsabilidades atribuidas a cada departamento, institución u organismo.

1. Inmigración. Orientación jurídica.

Atendiendo a las competencias en materia de inmigración y especialmente interesados en las iniciativas existentes en relación con la orientación jurídica a las personas extranjeras (y, entre ellas, a las personas jóvenes objeto del estudio), con la lucha contra la discriminación y la promoción de la interculturalidad, el Ararteko se dirigió al **Departamento de Empleo y Políticas Sociales** (a la fecha de publicación, Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales) solicitándole la siguiente información:

(...)

Los jóvenes migrantes debido al estatus de extranjeros deben disponer de documentación válida para las relaciones con las administraciones públicas. La tenencia del pasaporte o de la autorización administrativa para trabajar y residir, así como la inscripción en el padrón son claves ya que suelen ser documentos solicitados para ser beneficiarios de servicios y prestaciones en

su proceso de inclusión social. Por otro lado, en ocasiones, algunas de sus miembros sufren discriminación por razones culturales, religiosas o étnicas, lo que hace que se encuentren en una situación más desfavorable.

Este colectivo no dispone de conocimiento sobre los trámites a realizar o sobre la normativa jurídica de aplicación, por lo que la orientación jurídica es una necesidad importante tanto con relación a la obtención de la autorización de trabajo y residencia, como respecto a la obtención del pasaporte, el padrón, (por ser requisitos previos para la obtención de la misma), o bien cuando sufren alguna discriminación o son víctimas de un delito de odio. Esta orientación suele ofrecerse por las entidades sociales que atienden a las personas inmigrantes en los diferentes programas que gestionan. Así, en Bizkaia el Consorcio Hemen integra a diversas asociaciones, CEAR, Izangai, Ellacuria Fundazioa, Caritas, Harribide, Adsis, Peñascal y ofrece diferentes servicios, entre ellos, asesoría jurídica, programa que es financiado por la Diputación Foral de Bizkaia y por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Además, el Departamento de Empleo y Políticas Sociales ha promovido una Red, Aholku-Sarea que tiene como objetivo prestar asesoramiento jurídico en materia de extranjería, tanto a las personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad como a las personas profesionales de las administraciones públicas y entidades del tercer sector que trabajan en procesos de inclusión con personas inmigrantes. También, ha creado la red Eraberean para luchar contra la discriminación por origen racial, étnico o nacional, entre otros motivos de discriminación.

A ello se añade que para poder disponer de una autorización administrativa de trabajo y residencia es necesario disponer de un contrato de trabajo. Lanbide, servicio vasco de empleo, tiene funciones de intermediación laboral. Se trata de un organismo autónomo que forma parte del Departamento de Empleo y Políticas Sociales.

Por último, el V Plan de actuación en el ámbito de la ciudadanía, interculturalidad e inmigración prevé como medidas programáticas dirigidas a colectivos de especial atención, por un lado, la detección y recopilación de información sobre estos colectivos o grupos de personas de origen y/o nacionalidad extranjera con mayores dificultades de acceso al mercado laboral, con mayores riesgos de exclusión social y apoyar financieramente a través de las órdenes del Departamento de Empleo y Políticas Sociales a las entidades y organizaciones que trabajan con colectivos de personas de origen y/o nacionalidad extranjera en situación singularmente problemática, como es este colectivo.

Como le decía al inicio, en el marco del estudio que el Ararteko está realizando sobre la situación del colectivo de jóvenes migrantes de nacionalidad

extranjera sin referentes familiares (de entre 18 y 23 años), se solicita el envío de la información sobre las cuestiones siguientes (...):

- 1. Explicación de las necesidades de orientación jurídica detectadas respecto a los jóvenes migrantes de nacionalidad extranjera sin referencias familiares de entre 18 y 23 años. Evaluación sobre la orientación ofrecida por parte de Aholku Sarea.*
- 2. Explicación de los motivos habituales por los que se deniegan las autorizaciones de residencia o sus renovaciones a jóvenes migrantes de nacionalidad extranjera sin referentes familiares.*
- 3. Si por parte de Eraberean se ha realizado algún informe-diagnóstico sobre las denuncias por discriminación a este colectivo.*
- 4. Si se realizan informes de arraigo por parte de la Dirección de Política Familiar y Diversidad. Denegaciones y dificultades que se han detectado en su expedición.*
- 5. Si hay alguna previsión de modificación de los servicios actualmente ofrecidos por la Dirección de Política Familiar y Diversidad para hacer frente a las necesidades de este colectivo.*
- 6. Si hay alguna coordinación entre los diferentes servicios que en estos momentos están llevando a cabo la función de orientación jurídica (Aholku Sarea, consorcio Hemen, otras entidades del Tercer Sector...).*
- 7. Si está prevista la coordinación entre Aholku Sarea y Lanbide-servicio vasco de empleo, en su función de intermediación laboral, para facilitar la tramitación de la autorización de trabajo y residencia.*
- 8. Si en aplicación del V Plan de actuación en el ámbito de la ciudadanía, interculturalidad e inmigración se han llevado a efecto las medidas previstas (por ejemplo, la elaboración de catálogos formativos específicos, estudios descriptivos o líneas de ayuda específicas, entre otras) dirigidas a colectivos de especial atención, en concreto, a los jóvenes extranjeros no acompañados, al colectivo de personas que profesan la religión musulmana en la CAE, así como las vinculadas a las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual o laboral en los procesos migratorios. Explicación de las medidas puestas en marcha hasta la fecha.*
- 9. Si en aplicación del V Plan de actuación en el ámbito de la ciudadanía, interculturalidad e inmigración se han llevado a efecto las medidas previstas referidas al reforzamiento del discurso político positivo. Explicación de las medidas puestas en marcha hasta la fecha.*
- 10. Si en aplicación del V Plan de actuación en el ámbito de la ciudadanía, interculturalidad e inmigración se ha llevado a efecto la elaboración de un plan de formación dirigido al personal del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, así como la prevista relativa a la oferta formativa al personal que trabaja en las administraciones públicas, y a distintos públicos objetivos o bien la relativa a la sensibilización y formación del*

personal de seguridad y sanitario de la CAE, a través de la formación de equipo de formadores.

11. Si se ha previsto alguna acción o medida con relación a la prevención de la trata de seres humanos y de coordinación con el Departamento de Seguridad competente en la persecución del delito.

12. Cualquier otra información de interés con relación al presente ámbito sectorial del estudio y a las necesidades de los jóvenes migrantes de nacionalidad extranjera sin referentes familiares.

2. Servicios sociales.

En el marco de actuación del Sistema Vasco de Servicios Sociales, las solicitudes de información se dirigieron a las diputaciones forales y a un número determinado de ayuntamientos, en concreto, aquellos en los que existía constancia de la presencia de un número mayor de personas jóvenes extranjeras sin referentes familiares.

En el caso de las **Diputaciones Forales** se preguntó al Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Álava, a los departamentos de Empleo, Inclusión Social e Igualdad y de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia y al Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa. A todos ellos, en los siguientes términos:

(...)

La inclusión social, como es sabido, no es tarea exclusiva de los servicios sociales, pues para ella resultan determinantes bienes aportados por otros sistemas públicos, como el empleo o la vivienda, entre los más relevantes. En todo caso, la contribución de los servicios sociales a la inclusión social de las personas es también innegable.

La ley reguladora de los servicios sociales en Euskadi atribuye a todas las instancias administrativas con competencias en el ámbito la función de sensibilización, prevención y detección de necesidades. A las diputaciones forales, además, les corresponde la atención a las situaciones de exclusión social moderada y grave, a la que una parte del colectivo al que venimos haciendo referencia se ha visto abocado. Es cierto, en todo caso, que esta situación de exclusión está muy vinculada al sinhogarismo, pero más por falta de respuesta residencial adecuada, que por participar de las características que definen de manera más habitual al perfil de personas "en calle", con importantes deterioros de salud, relacionales e, incluso, conductuales. Podríamos decir que estos y estas jóvenes necesitarían más planes integrales de emancipación, que la aplicación de los programas y servicios diseñados para las personas en situación de exclusión social grave.

En este marco, la prestación más genuina y característica de los servicios sociales, en palabras del Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, es el acompañamiento social, “en virtud del cual la persona participa, en interacción con una o un profesional cualificado, en una relación de ayuda que contribuye a mejorar su desenvolvimiento autónomo e integración social”. Este acompañamiento “permite a la persona usuaria contrastar su situación, explicitar sus objetivos en relación con el mantenimiento o desarrollo de su autonomía personal y su integración social (acompañamiento para la inserción) y contar, para alcanzarlos, con una persona de referencia que, a lo largo de un proceso, sea capaz de ofrecerle apoyo: instrumental (...), emocional (...), educativo (...), relacional (...).

Por último, no hay que olvidar que una parte importante de estos jóvenes llegaron siendo menores de edad a nuestro territorio y han estado tutelados por la Entidad Pública de Protección. En relación con los procesos de acompañamiento a la emancipación de los menores migrantes sin referentes familiares esta institución se ha pronunciado en múltiples ocasiones, recordando la necesidad imperiosa de garantizar el continuo de la atención desde la etapa en que los y las menores se encuentran tutelados por la administración hasta que alcancen la suficiente autonomía para gestionar sus vidas. El fracaso de los procesos de tránsito a la vida adulta de estos chicos y chicas supone la pérdida de toda la inversión realizada desde su acogida por todos los poderes públicos y evidencia la carencia de nuestros sistemas públicos para adecuarse a esta nueva realidad. Para responder a esta situación resultan claramente recomendables itinerarios individualizados que traspasen la “frontera” de la mayoría de edad legal y comprendan el trabajo conjunto de distintos equipos de profesionales para el mejor abordaje de la situación y las necesidades de cada uno de ellos y ellas.

Como le decía al inicio, en el marco del estudio que el Ararteko está realizando sobre la situación del colectivo de jóvenes migrantes de nacionalidad extranjera sin referentes familiares (de entre 18 y 23 años), le solicito el envío de la información sobre las cuestiones siguientes (...):

- 1. ¿Existen en el Departamento o en la institución foral programas de transición a la vida adulta, de acompañamiento a la emancipación o cualquier otra denominación, que supongan, en todo caso, un trabajo coordinado y conjunto entre equipos de los servicios de infancia y adolescencia y los servicios para la inclusión social? Describan por favor, sus principales elementos y la metodología de trabajo.*
- 2. Número de menores que al cumplir la mayoría de edad han accedido a estos programas de transición en 2018 y 2019.*
- 3. La legislación de protección a la infancia y la adolescencia permite prorrogar la estancia de los chicos y chicas en los servicios*

residenciales para infancia en desprotección tras su mayoría de edad hasta un máximo de 18 meses más. ¿Se está aplicando esta medida en el caso de los y las menores migrantes que cumplen 18 años? En caso de respuesta afirmativa ¿a cuántos chicos y chicas ha afectado esta medida en 2018 y 2019? ¿Cuáles son los criterios para acceder a esta prolongación de estancia?

4. *¿Están detectando necesidades específicas de este grupo de jóvenes mayores de 18 años? ¿Cuáles?*
5. *Medidas, programas o servicios desarrollados para la atención de las necesidades de estos y estas jóvenes: alojamiento, acompañamiento social, orientación jurídica, prestaciones económicas, ocio y tiempo libre, etc.*
 - *Número de jóvenes migrantes usuarios o participantes en estos programas/servicios/prestaciones.*
 - *Valoración de su participación; dificultades observadas en acceso, implicación, etc.*
6. *Medidas y programas para la sensibilización social, la gestión de la diversidad y la lucha contra la discriminación.*
7. *¿Se han adoptado medidas/ programas que den respuesta a las necesidades espirituales, religiosas y/o identitarias de estos y estas jóvenes?*
8. *¿Existen en el departamento o en la institución foral programas específicos para la protección de estos y esas jóvenes ante situaciones de especial vulnerabilidad (trata de seres humanos, explotación sexual o laboral, etc.) o se les incorpora expresamente a los programas contra la trata y la explotación existentes?*
9. *¿Se trabaja de manera coordinada con otra administración competente en la atención de las necesidades de estos jóvenes: salud, vivienda, empleo, formación...)*
10. *¿Se ha aprobado algún instrumento de colaboración en la intervención como pueden ser protocolos?*
11. *¿Se ha previsto la posibilidad de elaborar informes para solicitar la adjudicación de la vivienda por el procedimiento extraordinario (artículo 32.2 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda y artículo 6 de la Orden de 4 de octubre de 2006 -medidas de acción positiva en materia de vivienda para mujeres víctimas de violencia de género, procedimiento que se sigue en el resto de situaciones de adjudicaciones directas-)?*
12. *Cualquier otra información de interés con relación al presente ámbito sectorial del estudio y a las necesidades de jóvenes migrantes de nacionalidad extranjera sin referentes familiares.*

En el caso de los **ayuntamientos**, se cursó petición de información a los ayuntamientos de Barakaldo, Bilbao, Donostia-San Sebastián, Irun y Vitoria-Gasteiz y conforme al siguiente contenido:

(...)

La inclusión social, como es sabido, no es tarea exclusiva de los servicios sociales, pues para ella resultan determinantes bienes aportados por otros sistemas públicos, como el empleo o la vivienda, entre los más relevantes. Desde el punto de vista relacional, sin embargo, el establecimiento de vínculos con la comunidad, el sentimiento de pertenencia y la participación en la vida social (cultura, deporte, ocio y tiempo libre...) es fundamental para ser y sentirse “integrado”. En este trabajo de cercanía, próximo al territorio y la comunidad, los ayuntamientos tienen una posición privilegiada, que les permite realizar un trabajo comunitario en condiciones más favorables a las de otras administraciones públicas.

Los servicios sociales municipales desarrollan diversos programas para favorecer la inclusión social de las personas en situación de riesgo de exclusión social y para hacer frente a sus necesidades más básicas. También han puesto en marcha servicios de urgencia social para hacer frente a las necesidades más urgentes y dispositivos invernales, con la finalidad de dar una respuesta habitacional a las personas sin hogar que se encuentran en el municipio cuando las temperaturas invernales ponen en peligro su vida.

Otra de las características de estos chicos y chicas, además de su juventud y –quizás- falta de experiencia en algunos ámbitos de la vida, es la ausencia de referentes adultos cercanos y positivos que puedan acompañar su proceso vital con la orientación, el contraste o el soporte emocional adecuado. Se torna en este punto significativamente relevante la figura del tutor / tutora, de una persona de referencia que realice un acompañamiento socio-educativo en el proceso de acceso a la emancipación real, integrando con el joven o la joven los distintos elementos (laborales, residenciales, formativos, relacionales...) que irán contribuyendo a su total autonomía.

El acompañamiento social es, en palabras del Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales,

“(la) prestación más genuina y característica de los servicios sociales, en virtud de la cual la persona participa, en interacción con una o un profesional cualificado, en una relación de ayuda que contribuye a mejorar su desenvolvimiento autónomo e integración social.

Permite a la persona usuaria contrastar su situación, explicitar sus objetivos en relación con el mantenimiento o desarrollo de su autonomía personal y su integración social (acompañamiento para la

inserción) y contar, para alcanzarlos, con una persona de referencia que, a lo largo de un proceso, sea capaz de ofrecerle apoyo (...)”

Como le decía al inicio, en el marco del estudio que el Ararteko está realizando sobre la situación del colectivo de jóvenes migrantes de nacionalidad extranjera sin referentes familiares (de entre 18 y 23 años), le solicito el envío de la información sobre las cuestiones siguientes (...):

- 1. ¿Están detectando necesidades específicas de este grupo de jóvenes? ¿Cuáles?*
- 2. Medidas, programas o servicios desarrollados para la atención de necesidades de estos y estas jóvenes: alojamiento, prestaciones económicas, acompañamiento social, ocio y tiempo libre, etc.*
 - Número de jóvenes migrantes usuarios o participantes en estos programas/servicios/prestaciones económicas*
 - Valoración de su participación; dificultades observadas en acceso, implicación, etc.*
- 3. Medidas y programas desarrollados para la sensibilización social, la gestión de la diversidad y la lucha contra la discriminación.*
 - ¿Se han adoptado medidas/programas que den respuesta a las necesidades espirituales, religiosas y/o identitarias de estos y estas jóvenes?*
 - ¿Existen en el municipio o se participa en programas específicos para la protección de estos y esas jóvenes ante situaciones de especial vulnerabilidad (trata de seres humanos, explotación sexual o laboral, etc.)?*
- 4. ¿Se trabaja de manera coordinada con otra administración competente en la atención de las necesidades de estos jóvenes: salud, vivienda, empleo, formación?*
- 5. ¿Se ha aprobado algún instrumento de colaboración en la intervención como pueden ser protocolos?*
- 6. ¿Se ha previsto la posibilidad de elaborar informes para solicitar la adjudicación de la vivienda por el procedimiento extraordinario (artículo 32.2 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda y artículo 6 de la Orden de 4 de octubre de 2006 -medidas de acción positiva en materia de vivienda para mujeres víctimas de violencia de género, procedimiento que se sigue en el resto de situaciones de adjudicaciones directas-)?*
- 7. Cualquier otra información de interés con relación al presente ámbito sectorial del estudio y a las necesidades de los jóvenes migrantes de nacionalidad extranjera sin referentes familiares.*

3. Empleo y cualificación profesional

La información solicitada al **Servicio Vasco de Empleo Lanbide**, y al Departamento de Educación se focalizó, mayormente, en la respuesta a las necesidades de cualificación y formación para el acceso a un empleo. En el caso concreto del primero de ellos, ha sido:

(...)

El acceso a la formación y a la capacitación para la incorporación al mercado laboral es un elemento básico y fundamental para la inclusión social y la participación económica de este colectivo. Como lo confirma el informe de Eustat "Panorama Demográfico 2018", Euskadi se enfrenta al reto de una disminución de la población activa en los próximos años al sufrir un envejecimiento de su población laboral junto a un crecimiento vegetativo negativo y una falta de relevo generacional. Ello tiene evidentes consecuencias sobre el sistema público de pensiones cuyo equilibrio económico está exigiendo el aumento de una población activa que contribuya al sistema de seguridad social con sus cotizaciones para garantizar su sostenibilidad. En este panorama la inmigración está permitiendo paliar el descenso demográfico y un aumento de la población activa.

En lo tocante al mercado vasco de trabajo, Euskadi se destaca por un porcentaje importante de empleo de media y alta cualificación (niveles II y III) al que el sistema de educación formal (formación profesional) intenta responder con ciclos formativos de cada vez mayor especialización. Todo ello dentro de una tendencia global de disminución de los puestos de trabajo no especializados y de baja cualificación, más susceptibles a ser sustituidos por respuestas tecnológicas. Estos puestos de trabajo resultan, de hecho, más vulnerables a las reestructuraciones y frágiles en momentos de contracción económica.

Las respuestas a los anteriores retos deberían venir de la puesta en marcha de políticas sociales y de empleo adecuadas. Con relación al empleo, la respuesta no única, pero si fundamental, pasa por la cualificación profesional y políticas activas de empleo que incrementen la tasa de actividad. Unas medidas de promoción del empleo que incluyan a la población joven migrante aprovechará todo este potencial, resultando una oportunidad de futuro, tanto para cada uno de estos y estas jóvenes, como para la sociedad vasca, por el incremento de la tasa de actividad, de productividad y, por su aportación a las cotizaciones a la seguridad social.

Como le decía al inicio, en el marco del estudio que el Ararteko está realizando sobre la situación del colectivo de jóvenes migrantes de nacionalidad extranjera sin referentes familiares (de entre 18 y 23 años), le solicito el envío de la información sobre las cuestiones siguientes (...):

- 1. Requisitos que se exigen a las personas jóvenes migrantes para solicitar acciones formativas.*
 - Incidencia de la situación administrativa irregular.*
 - Información de los motivos por los que se deniega el acceso a las acciones formativas de Lanbide.*
- 2. Requisitos que se piden a las personas jóvenes migrantes para inscribirse como demandantes de empleo.*
 - Incidencia de la situación administrativa irregular.*
 - Información de los motivos por los que se deniega la inscripción como demandantes de empleo en Lanbide.*
- 3. Modalidades de formación a las que pueden acceder estos jóvenes teniendo en cuenta las dificultades para acreditar los estudios previos y, en algunos casos, sus limitaciones con el idioma.*
- 4. Información sobre la cobertura de las plazas en las acciones formativas. Adecuación de la oferta (número de plazas y cursos) a la demanda y si existen listas de espera.*
- 5. Evaluaciones que se han realizado respecto a las acciones formativas impulsadas que afectan a este colectivo, su adecuación a las necesidades detectadas, si se han cubierto los objetivos, grado de satisfacción y grado de finalización de las formaciones por el alumnado.*
- 6. Número de jóvenes migrantes que están accediendo a los empleos promovidos por las empresas de inserción (datos de 2018 y 2019, para el grupo de edad de 18 a 23 años) y si se han detectado dificultades en la contratación de estos jóvenes. Incidencia de la situación administrativa.*
- 7. Cualquier otra información de interés con relación al presente ámbito sectorial del estudio y a las necesidades de los jóvenes migrantes de nacionalidad extranjera sin referentes familiares.*

En el caso del **Departamento de Educación** se indagó en el papel de la Educación de Adultos como vía para la adquisición de herramientas instrumentales básicas e imprescindibles para la cualificación profesional (y la relación).

En relación con la cualificación profesional y con el éxito de los procesos formativos destinados a ella es indudable el valor de formaciones instrumentales o de carácter básico, en los que la Educación Permanente de Adultos puede tener un papel relevante. Es por ello que parece necesario conocer qué se está haciendo, si los y las jóvenes migrantes están encontrando respuestas desde este ámbito de la educación formal, así como

eventuales reflexiones y propuestas en cuanto al papel a desempeñar por la educación de adultos para con esta población.

Como le decía al inicio, en el marco del estudio que el Ararteko está realizando sobre la situación del colectivo de jóvenes migrantes de nacionalidad extranjera sin referentes familiares (de entre 18 y 23 años), le solicito el envío de la información sobre las cuestiones siguientes en el plazo de 30 días, en aplicación de los artículos 23 y 26 de la Ley 3/1985, por la que se crea y regula la institución del Ararteko:

- 1. Número de jóvenes de nacionalidad extranjera, de edad entre 18 y 23 años, matriculados en Educación de Adultos en los cursos 2018-2019 y 2019-2020.*
- 2. Formación que realizan estos jóvenes (Módulos, certificaciones, alfabetización en los idiomas cooficiales...)*
- 3. Dificultades para el acceso a la Educación de Adultos. Incidencia de la situación administrativa. Incidencia de la ausencia de acreditación académica.*
- 4. ¿Se detectan dificultades específicas en estos jóvenes para el adecuado aprovechamiento de la formación?*
- 5. ¿Se prevén modificaciones en la Educación de Adultos a corto-medio plazo que pudieran facilitar la participación de estos jóvenes y, en consecuencia, contribuir a su inserción laboral y social?*
- 6. Cualquier otra información de interés con relación al presente ámbito sectorial del estudio y a las necesidades de los jóvenes extranjeros migrantes sin referentes familiares.*

4. Vivienda. Alojamiento.

Al departamento de Gobierno Vasco competente en materia de vivienda en el momento de realización de este trabajo, **Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda**, se le solicitó información en los siguientes términos:

(...)

El acceso a una vivienda o alojamiento adecuado está reconocido en los diferentes instrumentos internacionales de derecho humanitario, los cuales lo conciben como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. En el informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación aprobado en el 37º periodo de sesiones 26 de febrero a 23 de marzo de 2018 del Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas se contempla a la vivienda como un

“medio de garantizar la dignidad, la seguridad y la inclusión en comunidades sostenibles”.

La Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda se hace eco de los diferentes instrumentos internacionales de derecho humanitario y reconoce la vinculación de la vivienda a las condiciones de existencia de las personas y sus familias y a la posibilidad de evitar y superar la exclusión social. En palabras de la misma Ley: “El derecho a disfrutar de una vivienda constituye una necesidad vital para el ser humano por cuanto condiciona el disfrute de otros derechos esenciales como tener un empleo, ejercer el derecho de sufragio, acceder a las prestaciones y a los servicios públicos, escolarizar a los hijos, gozar de la cultura y de un medio ambiente adecuado, compartir las vivencias con familiares y amigos y un sinfín más reiteradamente puesto de relevancia tanto por la doctrina más autorizada como por los propios tribunales de justicia. El derecho a disfrutar de una vivienda y su realización efectiva facilitan y permiten al ser humano llevar una vida digna” (Exposición de Motivos).

Destacamos de la Ley vasca su explícito reconocimiento como derecho subjetivo, derecho a la ocupación legal estable de una vivienda a favor de quienes, no disponiendo de una vivienda digna y adecuada en la mencionada acepción, carecen de los recursos económicos precisos para conseguirla e incluye a las personas extranjeras residentes con vecindad administrativa, según lo disponen los tratados internacionales y las leyes, como bien lo viene señalando desde hace tiempo el propio Tribunal Constitucional (STC 107/1984, FJ 3.º).

Por su parte el Plan director de vivienda tiene como misión “impulsar el crecimiento del parque público de viviendas en alquiler, para que sea capaz de garantizar el derecho subjetivo a la vivienda y atender las necesidades de los colectivos con mayores dificultades, la cohesión social mediante la mezcla, prestando especial atención a la emancipación de la población joven y a la mejora de la calidad de vida de las personas mayores en una sociedad altamente envejecida a través de la mejora de la accesibilidad y la eficiencia energética, y todo ello con la necesaria colaboración entre agentes e instituciones, públicos y privados”. Entre los ejes del Plan se prevé la revisión y modificación de los procedimientos de adjudicación y los requisitos de acceso a la vivienda protegida (3); avanzar en la innovación en vivienda, implantando modelos que se adecúen a las necesidades de la población joven y otros colectivos (5); o bien crear redes de colaboración que favorezcan una mejor gestión e integración de las diferentes políticas sectoriales (6), de tal manera que se impulsa la colaboración con otros Departamentos del Gobierno Vasco y especialmente con los Ayuntamientos y las sociedades municipales de vivienda y rehabilitación y las sinergias del Plan con otros planes del

Gobierno Vasco, como el Plan Joven, el Plan de Inclusión Social, el Plan de Familias e Infancia, Housing First, etc.

Con la normativa vigente, parece que este colectivo pudiera cumplir los requisitos para la exclusión del procedimiento de adjudicación de viviendas de protección pública previsto para los supuestos en los que las viviendas se destinen a garantizar situaciones de riesgo de exclusión social (artículo 32.2 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda y artículo 6 de la Orden de 4 de octubre de 2006 -medidas de acción positiva en materia de vivienda para mujeres víctimas de violencia de género, procedimiento que se sigue en el resto de situaciones de adjudicaciones directas)

Por último, recientemente se ha aprobado el Decreto 210/2019, de 26 de diciembre, de colaboración financiera entre las entidades de crédito y la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de vivienda y suelo y de modificación de disposiciones reglamentarias en materia de vivienda. Dicho Decreto modifica normativa de interés como es la relativa a los límites de ingresos anuales ponderados exigibles e introduce cupos destinados a resolver necesidades de carácter social y preservar la cohesión social en los procedimientos de adjudicación de Vivienda de Protección Oficial y Alojamientos Dotacionales de Régimen Autonómico.

Como le decía al inicio, en el marco del estudio que el Ararteko está realizando sobre la situación del colectivo de jóvenes migrantes de nacionalidad extranjera sin referentes familiares (de entre 18 y 23 años), se solicita el envío de la siguiente información (...):

- 1. Explicación de los requisitos que se exigen para la solicitud de inscripción en el Registro de solicitantes de vivienda de protección oficial, Etxebide. Incidencia de la situación administrativa.*
- 2. Explicación de los obstáculos detectados para la admisión de la solicitud de inscripción en el Registro de solicitantes de vivienda de protección pública, Etxebide, en concreto, motivos por los que se ha denegado.*
- 3. Si se han realizado (o están previstos) acuerdos de colaboración con otros Departamentos del Gobierno Vasco o con los Ayuntamientos y las sociedades municipales de vivienda y rehabilitación, así como con las Diputaciones también competentes en materia de inclusión social y el Tercer Sector en aplicación del eje 6 del plan director de vivienda 2018-2020.*
- 4. Si a la vista de las dificultades para cumplir los requisitos para la inscripción en el Registro de solicitantes de vivienda de protección oficial, Etxebide, algunas de estas personas que cumplen los requisitos pudieran ser objeto del procedimiento de adjudicación extraordinario.*

5. *Cualquier otra información de interés con relación al presente ámbito sectorial del estudio y a las necesidades de jóvenes migrantes de nacionalidad extranjera sin referentes familiares.*

5. Salud

El **Departamento de Salud del Gobierno Vasco** recibió la siguiente solicitud de información:

(...)

Las personas jóvenes migrantes suelen gozar de buena salud. La atención universal sanitaria a las personas inmigrantes en la CAE en situación de ausencia de recursos económicos suficientes está, en general, garantizada, si acaso con dificultades similares a las del resto de la población extranjera (idioma...). La preocupación del Ararteko con relación a la salud se ciñe a un grupo específico: el de jóvenes que han sufrido traumas con motivo del desplazamiento desde su país de origen o bien por la adicción a sustancias tóxicas o como consecuencia de su situación de exclusión social grave y de vivir en la calle, situación altamente estresante y que produce un alto grado de deterioro físico y mental.

La estrategia en salud mental de la CAPV prevé la atención a los trastornos de salud mental derivados de las situaciones de riesgo o exclusión social. Al intervenir dos redes diferentes parece de interés garantizar la atención y la continuidad de la provisión de los servicios en el ámbito social y sanitario.

Además las "Prioridades estratégicas de atención sociosanitaria Euskadi 2017-2020" dedican la tercera de ellas, la que denominan el nivel de las "personas", a la estructuración sociosanitaria de la atención. En esta línea de actuación estratégica se hace una apuesta especial por los colectivos más caracterizados por sus necesidades sociosanitarias, a las que se pretende responder de forma coordinada desde los sistemas de servicios sociales y de salud en base a los principios de universalidad, equidad, calidad y participación. Se parte de que la exclusión social, desde las situaciones de riesgo hasta las de alta exclusión, caracterizadas por realidades extremas como las del sinhogarismo, son un determinante de la salud.

Como le decía al inicio, en el marco del estudio que el Ararteko está realizando sobre la situación del colectivo de jóvenes migrantes de nacionalidad extranjera sin referentes familiares (de entre 18 y 23 años), se solicita el envío de la información sobre las cuestiones siguientes (...):

1. *Explicación de los servicios sanitarios previstos para la atención a jóvenes en situación de alta exclusión en cada demarcación territorial.*
2. *Si dichos servicios se han desarrollado de manera homogénea en todas las demarcaciones territoriales o se detecta alguna dificultad o bien algún desequilibrio territorial dependiendo de las comarcas o bien dependiendo del municipio (si es capital o no o según qué capital).*
3. *Si hay previsión de desarrollar recursos y servicios que atiendan a jóvenes en situación de exclusión residencial.*
4. *Si hay previsión de aumentar las intervenciones en medios abiertos de profesionales del ámbito de la psiquiatría.*
5. *Si hay previsión de la constitución de equipos sociosanitarios con personal del ámbito sanitario y del ámbito social para la coordinación de la intervención con los jóvenes con problemas de salud mental.*
6. *Si existen criterios y protocolos compartidos para el acceso y el alta (cuando intervienen las dos redes) y para la intervención sociosanitaria en urgencias psiquiátricas en el ámbito comunitario (adicciones, sin hogarismo...).*
7. *Cualquier otra información de interés con relación al presente ámbito sectorial del estudio y a las necesidades de jóvenes migrantes de nacionalidad extranjera sin referentes familiares.*

6. Integración y cohesión social

Además de las cuestiones ya formuladas a los ayuntamientos, en mayor medida, y a las diputaciones forales y el departamento de Gobierno Vasco competente en materia de Inmigración e Interculturalidad, interesaba conocer el estado de algunas iniciativas promovidas por la **Secretaría General de Derechos Humanos, Paz y Convivencia** y que, con carácter general, pudieran atender a algunas de las necesidades espirituales y religiosas de las personas jóvenes extranjeras. Así, se le requirió la siguiente información:

(...)

La Secretaría General de Derechos Humanos, Paz Y Convivencia tiene entre sus funciones impulsar una política pública de promoción de los Derechos Humanos y de fomento de una cultura de convivencia.

El derecho a la libertad religiosa y de culto, es uno de los derechos humanos reconocidos tanto en el ordenamiento jurídico interno como en el derecho internacional humanitario.

En el País Vasco hay diferentes estudios que destacan la importancia y diversidad de religiones. Además, por parte del Gobierno Vasco se ha aprobado un Programa de Actuación para promover la convivencia junto a la comunidad islámica vasca. El programa prevé el impulso de una serie de

actuaciones e iniciativas, tendentes a garantizar el ejercicio de este derecho por parte de todas las personas que residen en nuestro país, sin discriminación (proyecto 1, 2 y 3). Además, en el mismo se reafirma el compromiso del Gobierno Vasco con las personas y su respaldo a la diversidad religiosa en Euskadi y a la convivencia armoniosa entre las personas de diferentes creencias y de éstas con las no creyentes. Este compromiso está reflejado tanto en el Informe sobre la gestión positiva de la diversidad religiosa en el País Vasco (Diciembre de 2015), como en el Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020. Así mismo, está en fase de tramitación en el Parlamento Vasco, el Proyecto de Ley de Lugares, centros de culto y diversidad religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Teniendo en cuenta las características y procedencia del colectivo, no podemos dejar a un lado cuestiones que no están únicamente vinculadas a la integración material y socioeconómica y tomar en consideración las necesidades espirituales, religiosas e identitarias. Estas necesidades provienen de la dimensión más interna de la persona y están relacionadas con proyectos personales de vida que ocupan un espacio importante en situaciones de vulnerabilidad.

Como le decía al inicio, en el marco del estudio que el Ararteko está realizando sobre la situación del colectivo de jóvenes migrantes de nacionalidad extranjera sin referentes familiares (de entre 18 y 23 años), le solicito el envío de la información sobre las cuestiones siguientes (...):

- 1. Si se han llevado a cabo las actuaciones previstas en el eje de cohesión social e integración intercultural y religiosa. En ese caso se solicita información sobre las actuaciones, medidas y programas que afectan a los jóvenes sin referentes familiares.*
- 2. Si está prevista la realización de algún programa en el 2020 que afecte a las necesidades espirituales, religiosas e identitarias de las personas jóvenes sin referentes familiares.*
- 3. Cualquier otra información de interés con relación al presente ámbito sectorial del estudio y a las necesidades de los jóvenes migrantes de nacionalidad extranjera sin referentes familiares.*

7. Justicia

Aun afectando a un número muy pequeño de personas jóvenes, el estudio ha querido también conocer el grado de coordinación existente entre el departamento que gestiona el cumplimiento de las medidas socioeducativas impuestas a los y las jóvenes infractores y el resto de servicios públicos de cara a garantizar la atención adecuada a las necesidades de aquellos en el momento de la salida de los recursos

de justicia juvenil. La solicitud de información cursada al **Departamento de (en la fecha de consulta) Trabajo y Justicia** fue:

(...)

La ejecución de las medidas juveniles puede conllevar la salida de jóvenes mayores de 18 años sin referentes familiares de los centros de internamiento de personas infractoras menores de edad en la CAE. Aunque su número no es elevado, estos jóvenes a la salida de los centros siguen manteniendo determinadas necesidades que si no se cubren o son objeto de una atención socio-educativa especializada puede que lleven al traste todos los esfuerzos realizados por parte de los equipos educativos en el cumplimiento de las medidas judiciales.

Parece adecuada la previsión de medidas de coordinación específicas con los servicios sociales y otros servicios públicos con la finalidad de hacer un seguimiento sobre las circunstancias de estos jóvenes y prever la cobertura de sus necesidades o bien llevar a cabo las derivaciones adecuadas para que haya una continuidad en la atención.

Entre los logros que se adscriben al buen funcionamiento del servicio vasco de justicia juvenil está el de haber sabido coordinarse con los servicios sociales, servicio de protección a la infancia, educación, salud, seguridad... La colaboración y coordinación entre los distintos departamentos y servicios públicos ha conducido a una mejora en la atención del servicio de justicia juvenil y a unos resultados muy positivos, de tal manera que el servicio es un modelo a seguir en otras regiones.

Precisamente, el IV Plan de Justicia Juvenil prevé la interdepartamentalidad y cooperación interinstitucional, y tiene entre los objetivos 9.41. Garantizar el acceso a los diferentes programas de Lanbide de los chicos y chicas que cumplen o hayan cumplido una medida judicial para lo que prevé determinadas medidas.

Como se ha mencionado con anterioridad, el objeto de estudio son los jóvenes migrantes extranjeros de 18 a 23 años, sin referentes familiares, por estimar que la salida de un centro socio-educativo con esa edad, sin un apoyo familiar les coloca en una situación de dificultad social, por lo que se valora muy necesaria la coordinación con otros sistemas públicos que atienden situaciones de riesgo de exclusión social, así como otras necesidades (alojamiento, formación y orientación laboral, documentación, etc.). La edad y su situación de vulnerabilidad, así como la importancia de una continuidad en la atención para evitar procesos de marginación social y exclusión social grave hace necesario prever medidas concretas adecuadas.

Como le decía al inicio, en el marco del estudio que el Ararteko está realizando sobre la situación de los jóvenes migrantes sin referentes familiares, le solicito el envío de la información sobre las cuestiones siguientes (...):

- 1. Coordinación con Lanbide y eventuales acciones puestas en marcha entre el Departamento de Empleo y Políticas Sociales y el Departamento de Administración Pública y Justicia de cara a la salida de los jóvenes de los centros socioeducativos para cumplimiento de medidas judiciales.*
- 2. Coordinación con los servicios de inclusión social de las diputaciones forales.*
- 3. Coordinación con los servicios sociales de los ayuntamientos de cara a la salida de los jóvenes de los centros residenciales.*
- 4. Cualquier otra información de interés con relación al presente ámbito sectorial del estudio y a las necesidades de los jóvenes extranjeros migrantes de origen extranjero sin referentes familiares.*

8. Respuestas articuladas en el contexto de la COVID-19

La irrupción del COVID-19 en el momento en que las diversas instituciones consultadas estaban preparando sus respuestas motivó, en un número importante de casos, que ésta quedara pospuesta y relegada a la atención de las urgentes necesidades surgidas en la extraordinaria situación.

Pero, además y relacionado concretamente con las personas sobre las que se interesa el estudio, diversas administraciones pusieron en marcha iniciativas, programas o servicios que, con carácter extraordinario, atendieron sus necesidades en un contexto tan excepcional como el del confinamiento. En consecuencia, el Ararteko se dirigió en el mes de mayo de nuevo a todas las administraciones implicadas en el estudio al objeto de solicitarles una ampliación de la información (en algunos casos ya remitida y en otros aún pendiente) en relación con dos cuestiones:

- 1. Las medidas desarrolladas como consecuencia de la crisis sanitaria y que hubieran afectado a estas personas jóvenes migrantes.*
- 2. Eventuales proyectos para la etapa posterior al confinamiento que pudieran afectarles.*

Anexo II: GUIÓN DE ENTREVISTA

1. CARACTERÍSTICAS DEL COLECTIVO (teniendo en cuenta las posibles diferencias según el territorio histórico)

- Cuantificación del colectivo.
- Evolución de la cantidad y perfiles del colectivo.
- Perfiles actuales:
 - Sexo
 - Edad
 - Procedencia
 - Cambios en el tiempo...
 - Conocimiento idioma
 - Arraigo o tránsito.
 - Proyectos en solitario o con referentes/redes.
 - Expectativas.
 - Situación administrativa
- Diferencias territoriales, si las hubiera
- Ubicación geográfica de los jóvenes (concentración en capital o distribución).

2. NECESIDADES DEL COLECTIVO

- Principales necesidades. Cambios en las necesidades.
- Empleo y formación profesional.
 - Dificultades para acceder al mercado laboral.
 - Dificultades para ser demandantes de empleo y/ o participar en programas de capacitación profesional.
 - ¿Cómo influye la situación administrativa en estas dificultades?
 - ¿Conoces buenas prácticas en estos ámbitos?
- Educación y aprendizaje de idioma
 - Acceso y dificultades para entrar en la EPA.
 - Impacto de normativas como la tenencia de estudios secundarios para acceder a otras formaciones.
 - Conocimiento del idioma. Dificultades.
 - Espacios para el aprendizaje del idioma.
 - Buenas prácticas en el ámbito (tipo Peñascal).
- Vivienda
 - ¿Qué recursos habitacionales existen para este colectivo?
 - ¿Hay posibilidades para que este colectivo acceda a una vivienda de protección oficial?
 - Buenas prácticas en el ámbito.
- ¿Qué prestaciones y ayudas económicas existen para el colectivo?
- Situación administrativa y legal

- Principales dificultades para acceder a la autorización de residencia y al permiso de trabajo (Acreditación de medios económicos, necesidad y relevancia del trámite del servicio de protección a la infancia para la solicitud inicial de autorización de residencia, importancia del informe de integración (GV), etc.).
- ¿Alta tasa de rechazos?
- Dificultades de acceso al Padrón.
- Otras problemáticas asociadas a la situación administrativa y legal.
- ¿Existen posibilidades de poder superar estas trabas administrativas y legales?
- Buenas prácticas.
- Acompañamiento social
 - ¿qué tipo de acompañamiento social?
 - ¿Qué agentes deben de participar en el acompañamiento?
- ¿Si hubiera que establecer prioridades qué ámbitos son los más relevantes?

3. RESPUESTA INSTITUCIONAL

- Diferentes modelos de intervención.
- ¿Cuál es la respuesta que se está dando desde los municipios?
- ¿qué cuestiones hay que mejorar en la intervención? ¿Cuáles son las principales limitaciones?
- ¿Se dan situaciones de desequilibrio territorial en la respuesta?
- ¿cuál es el grado de coordinación en situaciones como la salida de los centros tutelados o de centros de cumplimiento de justicia juvenil? ¿qué se podría hacer al respecto?
- ¿Cuál es el grado de coordinación entre las instituciones públicas implicadas y el tercer sector?
- ¿Habéis detectado alguna intervención o actuación discriminatoria que rompe con el principio de igualdad por razón de origen (requisitos de acceso a los programas, etc.)?
- ¿Cómo pueden mejorar la atención las diferentes instituciones implicadas?
 - Lanbide
 - Educación
 - Etxebide
 - Osakidetza
 - Etc.
- ¿Hay que crear más recursos para hacer frente a situaciones de saturación?
- Iniciativas en marcha: valoración, puntos fuertes y débiles
- Proyectos en el sector.

ararteko

Herriaren Defendatzailea

Defensoría del Pueblo