



# Jóvenes migrantes sin referentes familiares en Euskadi

Resumen ejecutivo  
Recomendaciones





# Índice

1. RESUMEN EJECUTIVO .....	3
2. RECOMENDACIONES .....	17

# 1. 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.



## 2. 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](#)<sup>1</sup>, 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

---

<sup>1</sup>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 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](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 respecto <sup>2</sup>, 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.*

---

<sup>2</sup> 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.*

**aRarteko**

Herriaren Defendatzailea

*Defensoría del Pueblo*