

Competencias y experiencias prácticas de gestión local y autonómica en el ámbito de la acogida-integración de las personas migradas y refugiadas en Euskadi

Encarnación La Spina

Profesora contratada y doctora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto y miembro del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe (España)

Competences and practical experiences of local and regional management in the field of the reception-integration for migrants and refugees in the Basque Country

ABSTRACT Although the Basque Country's context cannot be directly compared—either quantitatively or qualitatively—with that of other autonomous communities or municipalities in Spain experiencing greater migratory pressure, the development of its autonomous competences, and particularly the evolution of its strategic plans over the past decade, have positioned it as a reference case in regional and local governance. Over this period, the Basque autonomous government has implemented a distinctive reception model alongside an intercultural coexistence framework that systematically addresses the needs of a diverse foreign-born population. This article examines the specific allocation of competences across the historical territories of the Basque Country and analyses selected practices in the governance of reception and integration at both regional and local levels. These include the Basque Government's Auzolana community sponsorship programme, the Basque model for managing reception during the autonomy phase, the Provincial Council of Bizkaia's Goihabe programme, and the recently launched Harreragune pilot project. These initiatives exhibit some overlap in objectives and spheres of intervention, they collectively constitute complementary and mutually reinforcing policy mechanisms. Together, they enhance the multilevel governance of reception and integration processes for migrants and refugees

Artículo recibido el 30/6/2025; aceptado el 9/9/2025.

Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto Derechos Humanos y retos socioculturales en un mundo en transformación. Proyecto de Apoyo a las actividades de los grupos de investigación reconocidos del sistema universitario vasco (ref.: IT1468-22) (Grupo reconocido en la categoría A), y por último, del Proyecto I+D+i RESEST «Resiliencia del derecho antidiscriminatorio a los sesgos y estereotipos: desafíos y propuestas de intervención», ref. PID2021-123171OB-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

and illustrate the capacity of a regional government with significant autonomous powers to design and implement context-specific, coordinated, and innovative policy solutions within a decentralized institutional framework.

KEYWORDS Euskadi; competences; migrations; asylum; reception; integration; strategic plans.

RESUMEN Si bien la realidad de Euskadi no es asimilable ni cuantitativa ni cualitativamente a otras autonomías o municipios del Estado español que tienen mayor presión migratoria en su territorio, su reciente desarrollo competencial y, especialmente, la evolución de sus planes estratégicos durante la última década han sido referentes en el autogobierno autonómico y local para la gestión de un modelo propio de acogida y también de un modelo de convivencia intercultural de la diversidad de personas de origen extranjero. En esta propuesta, revisando la singularidad competencial de los diferentes territorios históricos de Euskadi, se analizan algunas prácticas de gestión de la acogida y la integración a nivel autonómico y local, entre otras, el programa de patrocinio comunitario Auzolana del Gobierno Vasco, el modelo vasco de la gestión de la acogida en fase de autonomía, así como el programa Goihabe de la Diputación Foral de Bizkaia y el proyecto piloto Harreragune, de reciente creación e implementación. Tales experiencias promovidas desde las diferentes Administraciones públicas vascas, pese a sus objetivos coincidentes y áreas de incidencia, proyectan mecanismos complementarios, así como confluente, de mejora y apoyo a la gestión multinivel de la acogida y la integración para las personas migradas y refugiadas.

PALABRAS CLAVES Euskadi; competencias; migraciones; asilo; acogida; integración; planes estratégicos.

1. Introducción

En los últimos años, las políticas de inmigración y asilo se han convertido en un ámbito prioritario y dinámico de acción no solo a escala europea o nacional, sino también especialmente a nivel autonómico y municipal. La Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) y sus territorios históricos no han sido una excepción en este proceso de continua transformación en materia de inmigración y asilo, ni tampoco lo han sido sus diferentes Administraciones públicas, los agentes sociales y la sociedad civil vasca. Todos ellos no solo han estado y están implicados en la acogida-integración social, sino que cada vez más han reclamado y han ido consolidando un mayor protagonismo en este ámbito dada la proyección multinivel del fenómeno migratorio, así como los múltiples retos que la convivencia plantea cada vez más de lo global a lo local.

Particularmente, en la CAE, el reto demográfico ha adquirido mayor relevancia institucional dado que, según las últimas proyecciones estadísticas para 2035, se prevé alcanzar la cifra récord de 20.000 personas de origen

extranjero al año, en torno al 20 % de la población vasca. Es un reto demográfico estructural sin precedentes en la CAE y lo es aún más si se compara, por ejemplo, con anteriores registros históricos de población extranjera entre 1960-1970 y con el cambio de tendencia como consecuencia del desarrollo minero e industrial de este territorio.¹ De hecho, es a partir de la década de los setenta cuando la CAE, con un perfil de emisor neto de emigración, se consolida, primero, como un territorio receptor de inmigración «interna» proveniente de otras provincias² y, después, aunque con fuertes oscilaciones entre 1998 y 2010,³ cuando se abre a la llegada de un nuevo tipo de inmigración desde fuera de las fronteras estatales.⁴ Actualmente, según los últimos datos estadísticos de 2024-2025, ya se ha superado la barrera del 14,1 % del total de la población vasca,⁵ y ello incluso pese a la existencia de asimetrías entre sus diferentes territorios históricos.⁶ Esta misma panorámica no difiere con las cifras de asilo registradas en la CAE, durante el 2015, tanto respecto al conjunto del Estado español como en relación a otras comunidades autónomas (CCAA).⁷ A partir de esta anualidad, Euskadi también ha experimentado un notable incremento en el volumen de solicitudes de asilo tramitadas hasta hoy⁸ y, por consiguiente, parece más que justificada la necesidad de una mayor gestión autonómica y local para reforzar la búsqueda de soluciones duraderas.⁹

1. Iraola et al., «Discursos sobre la integración», 117-119.

2. Ruiz y Blanco, *La inmigración vasca*, 125; García Mengual, «Euskadi», 445.

3. Por ejemplo, en 1998 en torno al 1,3 % del total de la población vasca frente a los porcentajes alcanzados en 2010 del 6,4 % del total. García Azpuru, «España, de emisora a receptora de flujos migratorios», 20 y ss.

4. Blanco, *La integración de los inmigrantes en Bilbao*; Blanco, *La inmigración*.

5. Según datos de Ikuspegi, en 2025 el 74,8 % provienen de Latinoamérica y, más concretamente, un 25,4 %, de Colombia. A una importante distancia se sitúa el Magreb (14,6 %) y la Unión Europea (11,6 %).

6. Por ejemplo, Araba un 16,4 % en 2025, Bizkaia y Gipuzkoa, un 13,8 % y un 13,7 %, respectivamente.

7. Las principales CCAA receptoras son Madrid, Andalucía, Cataluña, la Comunidad Valenciana y Canarias. Entre 2015 y 2024 ha habido un incremento de 167.336 solicitudes registradas, según datos de CEAR y el Ministerio de Interior, <https://goo.su/ZoDzl>.

8. Por ejemplo, a lo largo de 2017, se registraron 970 personas solicitantes de asilo; durante la anualidad 2020-2021, de 3.085 a 1.724; en las siguientes anualidades, del 2022 al 2024, ha vuelto a sufrir un incremento de 4.086, 6.153 y 3.300, respectivamente.

9. Lucas et al., *La situación de las personas refugiadas en la CAPV*, 133-160.

De igual modo, este rol protagónico de la CAE en el autogobierno de la inmigración y del asilo ha sido incluso ascendente durante la gestión de la pandemia de la COVID-19. La protección de los colectivos migrantes en riesgo de exclusión social ha sido determinante.¹⁰ En concreto, desde esta gestión subestatal y multinivel se ha tratado de contrarrestar y mitigar efectos y adoptar diferentes medidas dada la proximidad¹¹ y el conocimiento de la especial situación de vulnerabilidad de la población migrada en el territorio de Euskadi.¹² Todo ello sin perjuicio de los retos a futuro que parece plantear el actual Plan de Ejecución Común del Pacto sobre Migración y Asilo europeo,¹³ con el que las CCAA junto a los municipios nuevamente tendrán oportunidad de implicarse en la elaboración y la implementación multiescalar de los planes estratégicos nacionales y de contingencia; en particular, en lo referente a la introducción extensiva del enfoque colectivo en el marco del reasentamiento o en la admisión humanitaria europea.¹⁴

Por lo tanto, si bien la realidad y el saldo migratorio intermedio-bajo de Euskadi no son asimilables a otras CCAA o municipios del Estado español, sí comparten su alcance limitado dado el actual techo competencial y la desigual distribución demográfica de la población extranjera dentro de este singular territorio. Tres han sido las iniciativas institucionales y las experiencias de gestión autonómica y local de la acogida-integración que han tenido mayor nivel de desarrollo e implementación en el ámbito de las competencias definidas por vía estatutaria y por acuerdos de traspasos o delegación de competencias entre el Gobierno central y la CAE. De un lado, el programa de patrocinio comunitario Auzolana del Gobierno Vasco y, de otro lado, el modelo vasco de acogida en fase de autonomía, sin perjuicio de otras iniciativas impulsadas por la Diputación Foral de Bizkaia (programa Goihabe), así como por el gobierno autonómico y el Ayuntamiento de Bilbao, como el reciente proyecto piloto Harreragune.

10. La Spina, *Impacto social del Covid-19 y situación de las personas migradas en Euskadi (periodo 2020-2021)*.

11. Toscano, «El sistema de atribución de competencias a las entidades locales en la Ley de Instituciones Locales de Euskadi», 222.

12. La Spina, «No siempre “menos es más”», 132.

13. El Plan de ejecución común del Pacto sobre Migración y Asilo (2024), 251 final, de 12 de junio de 2024, señala: «teniendo en cuenta las especificidades geográficas, incluidas las de las regiones fronterizas».

14. Véase la referencia a acuerdos de coordinación local en el considerando 36 y el artículo 8.4.b) del Reglamento (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, *Diario Oficial de la Unión Europea* (DOUE) núm. 1350, de 22 de mayo de 2024.

Precisamente, habida cuenta de esta sólida base competencial y la trayectoria experiencial en la gestión vasca de la acogida-integración, se divide el trabajo en tres secciones. Después de la presente introducción, se presenta en la segunda sección una breve síntesis sobre el alcance y la delimitación competencial en materia de inmigración y asilo en el territorio de la CAE, así como se propone una retrospectiva sobre la evolución de las políticas y las estrategias implementadas al efecto. Asimismo, en la sección tercera se plantea una revisión crítica de estos programas complementarios sobre acogida-integración y el modelo vasco de acogida, detallando cuál es su ámbito propio de intervención, coordinación y mejora en la gestión vasca en fase de autonomía. Y, por último, a modo de cierre, se reflexiona sobre su devenir en sintonía con otros planes nacionales y europeos.¹⁵

2. Inmigración y asilo en la CAE: alcance competencial, delimitación y evolución de planes estratégicos

Durante los últimos veinte años, se han sucedido numerosos análisis económicos y estudios sociológicos que han valorado cómo ha cambiado la realidad migratoria, el impacto económico, el proceso de integración y las percepciones de la sociedad de acogida en cada uno de los territorios históricos de Euskadi.¹⁶ Sin embargo, una mayor definición de esta realidad vasca requiere también una retrospectiva sobre cómo ha evolucionado el rango de competencias en el ámbito de las migraciones y el asilo en la CAE, y sobre cómo se ha realizado el diseño y la implementación de las políticas públicas y los planes estratégicos en este ámbito, incluso de sus diferentes territorios históricos. Precisamente, un sello distintivo del ejecutivo vasco, tal y como ha señalado ampliamente la doctrina,¹⁷ ha sido la apuesta por una política de carácter más social y sectorial unida a un compromiso firme con la ciudadanía

15. Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, Bruselas, 23 de septiembre de 2020, COM (2020) 609 final, aprobado el 14 de mayo de 2024 y conforme al bloque 3, 4 y 5 del Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra el Racismo y la Xenofobia 2023-2027.

16. Entre otros, Aierdi, *La inmigración en el espacio social vasco*; Moreno, *El proceso de integración del colectivo inmigrante en Euskadi*; Shershneva y Fouassier, *Tendencias y retos en la integración de la población inmigrante en Euskadi*.

17. Ibarrola, «Haciendo lo correcto por las razones equivocadas», 219; Martínez de Lizarrondo, «Sueño o realidad», 57-60, y García Mengual, «Euskadi», 472 y 473.

inclusiva, los derechos humanos y un modelo intercultural de integración; en definitiva, un modelo de política vasca de inmigración participativa en la que pudieran tener cabida las iniciativas de integración elaboradas por asociaciones de inmigrantes, las ONG y los órganos institucionales en materia de vivienda, bienestar social, educación, etc. De hecho, desde su origen, fruto de esta política se ha impulsado un mayor desarrollo de movimientos asociativos y una implicación más profunda en la transformación de la realidad migratoria. Ahora bien, recientemente, esta voluntad transformativa en un orden de prioridades ha quedado marcada por el alcance competencial que ha sido objeto de numerosos debates, cambios y conflictos judiciales entre el Estado y las CCAA de primer grado o con mayor identidad competencial. Sin duda, en este ámbito, en la CAE existen y se han alcanzado hitos recientes en el actual desarrollo del marco competencial, de la estructura institucional y de los planes estratégicos de las diferentes Administraciones públicas vascas competentes.

2.1. Una breve delimitación de las competencias entre el Estado y las CCAA en el ámbito de las migraciones y el asilo: especial referencia a la CAE

La inmigración, en términos generales, y el asilo son fenómenos cambiantes con trascendencia social y alcance transversal que permiten la concurrencia de distintas políticas, marcos normativos o modelos de gestión que se ejercen en virtud del concurso de diferentes títulos competenciales estatales, autonómicos y locales. En este ámbito, la asunción de nuevas competencias exclusivas, sectoriales y funcionales que habilitan a las CCAA para actuar con incidencia directa e indirecta en este fenómeno¹⁸ se ha realizado dentro del territorio del Estado español de forma desigual y en diferentes momentos, aunque se ha formalizado en la mayoría de las CCAA durante los años 2006 y 2007¹⁹ —salvo en Euskadi, que se ha llevado a cabo por acuerdos

18. STSJ País Vasco, 30 de septiembre de 2003, ECLI:ES:TSJPV:2003:1093. STC 87/2017, de 4 de julio, y en caso de colisión rige el principio de especificidad de competencias, STC 177/1990, de 15 de noviembre, *Boletín Oficial del Estado* (BOE) núm. 289, de 2 de diciembre de 1990, y STC 102/1995, de 26 de junio, BOE núm. 181, de 31 de julio de 1995.

19. Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Estatuto de Autonomía de Cataluña, Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, Estatuto de Autonomía para Andalucía, Estatuto de Autonomía de Aragón y Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

de transferencia, tal y como se analiza en la sección tercera de este trabajo. Ello ha permitido la ampliación, la matización y la delimitación de las competencias autonómicas, ya bien por medio de reformas de extranjería, de reformas estatutarias previstas en el artículo 147.3 de la Constitución española (CE), del dictado de leyes orgánicas de transferencia o delegación bajo la cobertura legal del artículo 150.2 de la CE,²⁰ así como de la jurisprudencia del Tribunal Supremo.²¹ Al margen de posibles disquisiciones semánticas entre cesión o delegación de competencias, existe una amplia interpretación doctrinal favorable a la distinción entre, por un lado, el régimen jurídico de entradas y expulsiones, en manos exclusivamente del Estado, por afectar al orden público, y, por otro lado, el régimen jurídico de permanencias (en el sentido de renovación de situaciones administrativas) y la integración social, en los que sí intervendrían las CCAA con competencias sectoriales para aprobar leyes de desarrollo y reglamentos de ejecución, así como por su competencia en la ejecución de la legislación laboral y de servicios de la seguridad social.

La base competencial de la política de inmigración en el Estado español es el artículo 149.1.2.^a de la CE —junto a los artículos 149.1.1.^a, 149.1.7.^a y 149.1.8.^a de la CE—, que le otorga el título competencial sobre «nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo». Este título competencial de referencia, pese a su expresión taxativa, no tiene carácter horizontal ilimitado, por lo que no impide cualquier intervención o actuación autonómica. De hecho, las CCAA tienen títulos competenciales sectoriales «sobrepuestos o colindantes, incluso secantes, pero no coextensos»,²² a la competencia exclusiva y excluyente del Estado en torno a dos grandes ámbitos: el de las políticas sociales ligadas a las personas migradas o extranjeras que llegan o se asientan en su territorio, y el de la atribución de competencias en el ámbito de la legislación laboral a tenor del artículo 148.1. 17.^a, 20.^a y 21.^a de la CE, en

20. González, «Las competencias de las comunidades autónomas en materia de extranjería e inmigración», 74 y ss., y Marzal, «Crisis y competencia por la competencia», 126 y ss.

21. Por ejemplo, en el ámbito de la acogida, véase: STS 1591/2023, de 29 de noviembre, ROJ: STS 5722/2023, «el Estado tiene la competencia subvencional vinculada al régimen de protección de las personas demandantes del asilo, cuando tenga por objeto reforzar los mecanismos de acogida en el territorio nacional [...]»; STS 1168/2018, de 9 de julio, ROJ: STS 2546/2018, «el Estado español ha incumplido parcialmente las obligaciones administrativas de tramitación previstas en las decisiones de la Unión Europea».

22. Donaire y Moya, «La STC 31/2010 y el reparto competencial entre Estado - comunidades autónomas en materia de inmigración», 109.

aquellas CCAA a las que haya sido traspasada esta competencia²³ al amparo del artículo 149.1.7.^a de la CE.²⁴ El reconocimiento de la coordinación inter-administrativa y la intervención concurrente en estos ámbitos sectoriales que afectan directamente a la inclusión social o a los servicios de asistencia social de las personas migradas, se deriva también de la evolución normativa de la ley orgánica de extranjería (LOEX).²⁵

En un primer momento, la Ley Orgánica 7/1985 no preveía facultad alguna para las CCAA, y será con la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000 cuando se incluye el primer reconocimiento de la «adecuada coordinación de las Administraciones públicas con competencia sobre la integración de los inmigrantes»²⁶ y se crea un órgano de coordinación permanente: el Consejo Superior de Política de Inmigración. Así, por una parte, se atribuyen al Estado competencias referidas específicamente al régimen jurídico de los extranjeros en España (título II), a las infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador (título III) y al régimen de coordinación de los poderes públicos. Y, por otra parte, se explicita el carácter autonómico del ámbito competencial de la integración social, incorporando nuevas y detalladas atribuciones a las mismas en los estatutos de autonomía a partir de 2006 y por vía del artículo 2 bis con la reforma de la Ley Orgánica 2/2009.²⁷ El legislador reconoce literalmente que al Gobierno central le corresponde la definición, la planificación, la regulación y el desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las competencias asumidas por las instituciones autonómicas y por las entidades locales en el ámbito de la sanidad, la educación, el alojamiento, los servicios sociales y las políticas para la igualdad y la juventud. Sin embargo, esta ambigua distribución y reparto de competencias entre el Estado y las CCAA ha sido

23. Con anterioridad, González, «Las competencias de las comunidades autónomas en materia de extranjería e inmigración», 76, señala que las únicas CCAA son Cataluña y Andalucía, de forma clara, y Castilla y León, empleando una fórmula ambigua.

24. Disposición final primera y artículos 194 y 195 sobre el procedimiento del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, Reglamento de extranjería (RLOEX), BOE núm. 280, de 20 de noviembre de 2024.

25. Montilla, «Inmigración y comunidades autónomas», 339.

26. Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, BOE núm. 158, de 3 de julio de 1985. Artículo 68 de la primera versión de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000, y su reglamento, Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, BOE núm. 6, de 7 de enero de 2005.

27. Artículo 3 único de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, BOE núm. 299, de 12 de diciembre de 2009.

objeto de crítica doctrinal²⁸ y de una amplia interpretación jurisprudencial, especialmente en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010.²⁹ Esta importante decisión ha permitido redefinir la adscripción competencial de la integración de la población migrante para las CCAA —en la que el Estado puede también intervenir, solo para determinar las condiciones básicas—, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado en inmigración como límite infranqueable.

Por lo tanto, frente a la formulación genérica del artículo 149.1.2.^a, la generalizada asunción estatutaria de competencias propias y la reforma de extranjería de 2009 han tenido una incidencia plena no solo en el desarrollo de la política de integración de las personas migradas en los mencionados ámbitos,³⁰ sino también en la regulación de las medidas necesarias al efecto en los ámbitos social, económico y de participación social que se incardinan en la situación administrativa de este colectivo; por ejemplo, autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia y ajena, la acreditación documental del esfuerzo de integración, incluso en aquellas CCAA que cuentan con especificidades propias como la Comunidad Valenciana³¹ y Cataluña,³² sin perjuicio del régimen competencial previsto en el artículo 193 del Reglamento de extranjería (RLOEX) para otros informes competencia de las CCAA (informe de escolarización de menores), aunque dos de ellos (arraigo y vivienda adecuada) pueden ser emitidos por las entidades locales.³³

28. Santolaya, «Extranjería y nuevos estatutos de autonomía», 168; Montilla, «Las competencias autonómicas en inmigración tras la STC 31/2010», 168, y Montilla, «Las funciones y competencias de las CCAA», 56. Entre otros, Bonino et al., *Los planes de las comunidades autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*, e Iglesias de Ussel, *Las políticas de integración social de los inmigrantes*, 154 y ss.

29. Montilla, «Las competencias autonómicas en inmigración tras la STC 31/2010», 184-185.

30. Solé e Izquierdo, *Integraciones diferenciadas*; Blázquez, *Regiones, Unión Europea e integración de los inmigrantes*, 13-42, y Unzurrunzaga, «Las políticas migratorias en Europa, España y Euskadi», 25.

31. Ley 15/2008, de 5 de diciembre, BOE núm. 9, de 10 de enero de 2009, y Decreto 93/2009, de 10 de julio, *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* núm. 6056, de 14 de julio de 2008.

32. Ley 10/ 2010, de 7 de mayo, BOE núm. 139, de 8 de junio de 2010.

33. Artículo 31.6 de la LOEX, informe del esfuerzo de integración; artículo 9.4 de la LOEX, informe de escolarización de menores; artículo 68.3 de la LOEX, arraigo; vivienda adecuada para procedimiento de reagrupación familiar, artículo 67.2 del RLOEX; informe de escolarización de menores, artículo 64.2.c) del RLOEX; informe de esfuerzo de integración, artículo 64.6 y artículo 80.6 del RLOEX; artículo 127.c) del RLOEX, informe de arraigo social.

Ahora bien, esta necesaria coordinación entre Administraciones competentes va más allá del ámbito normativo, pues, según el artículo 2 ter, apartado 3, de la LOEX, la Administración General del Estado cooperará con las CCAA, las ciudades de Ceuta y Melilla y los ayuntamientos para la consecución de las finalidades descritas en el marco de un plan estratégico plurianual, que incluirá entre sus objetivos atender a la integración de los menores extranjeros no acompañados, tomando como referencia sus respectivos planes de integración. Es más, a tal efecto añade en el apartado 4 que los criterios y las prioridades del Plan Estratégico de Inmigración, el Gobierno y las CCAA serán acordados en la Conferencia Sectorial de Inmigración, así como prevé la creación de programas de acción bienales para reforzar la integración social o la institucionalización de foros y mecanismos de relación entre el Estado y las CCAA en materia de inmigración. De ahí que la mayoría de las CCAA, entre ellas Euskadi, cuenten con diferentes planes dirigidos a la inclusión y a la convivencia intercultural, o los hayan impulsado —tal y como se detalla en la sección 2.4 de este trabajo—, en sintonía con los planes que han sido desarrollados a nivel estatal,³⁴ construyendo así desde la diversidad territorial un modelo patchwork de integración.³⁵ Básicamente, establecen una concepción integral y multidimensional de la integración, pero no existe total homogeneidad en las medidas previstas, dado que la proyección de autogobierno sí es sensiblemente diferente en aquellas CCAA que han ampliado los campos de intervención en materia de extranjería, como es el caso de Cataluña³⁶ o el caso reciente de Euskadi.

De igual modo, en el ámbito del derecho de asilo, si bien el Gobierno central tiene la competencia exclusiva de tramitar las solicitudes y las concesiones de estatutos de protección internacional (arts. 30.2, 31.1 y 33.3 de la Ley 12/2009),³⁷ en paralelo le corresponde la gestión del sistema de acogida e integración mediante la acción concertada y del régimen disciplinario según

34. El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de 1994 (PISI) y, posteriormente, el Programa GRECO 2001-2004 (Programa Global de Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España), así como los dos planes estratégicos de Ciudadanía e Integración, respectivamente, 2007-2010 y 2011-2014 (PECI y PECI II), hasta la actual propuesta de Plan de Integración y Convivencia Intercultural, sometida a consulta pública en marzo de 2025.

35. Martínez de Lizarrondo, «La integración de los migrantes en España», 115-116; García, «Políticas migratorias autonómicas, territoriales y locales», 40, y Cachón, «La integración de y con los inmigrantes en España».

36. Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre, BOE núm. 229, de 22 de septiembre de 2009.

37. Ley 12/2009, de 30 de octubre, BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009.

el Programa Global de Protección Internacional y temporal (SAPIT),³⁸ así como la gestión del Programa de Acción Humanitaria (disposición adicional tercera del Reglamento de acogida), entre otros programas especiales. Todo ello, nuevamente, sin perjuicio de que algunas CCAA y ayuntamientos, en función de posibles acuerdos de traspaso de competencias o experiencias piloto institucionalizadas, desarrollen un papel de facilitadores en el acceso de las personas refugiadas a los medios y los recursos, así como de refuerzo o adaptación de los servicios sociales en fase de autonomía (art. 36.2 de la Ley 12/2009). En concreto, bajo la disposición adicional cuarta «cooperación con otras Administraciones públicas», en consonancia con el artículo 36.2 de la ley de asilo, las Administraciones autonómicas y locales pueden colaborar en la aportación de recursos que formarán parte del sistema de acogida, en el cual están autorizadas tanto las CCAA como la Federación Estatal de Municipios y Provincias. Y, también en casos específicos, expresamente se indica que, debido a dificultades sociales o económicas, las Administraciones públicas de las CCAA o las entidades locales podrán poner en marcha servicios complementarios «a los sistemas públicos de acceso al empleo, a la vivienda y a los servicios educativos generales, así como servicios especializados de interpretación y traducción de documentos, ayudas permanentes para ancianos y personas con discapacidad y ayudas económicas de emergencia».³⁹

2.2. Alcance material y competencias de la CAE en acogida-integración de personas migradas y refugiadas

En la CAE, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAV) —el primero de los aprobados tras la entrada en vigor de la CE—⁴⁰ reserva explícitamente al Estado las competencias relativas al control de entrada y salida en territorio nacional de las personas extranjeras, al régimen general de extranjería, de extradición y expulsión, así como sobre emigración e inmigración, mientras

38. Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, Reglamento de acogida, BOE núm. 76, de 30 de marzo de 2022, y de conformidad con su artículo 32, por la Orden ISM/922/2023, de 6 de julio, BOE núm. 184, de 3 de agosto de 2023.

39. Las CCAA por la disposición adicional segunda y el artículo 24 del Reglamento de acogida, así como las entidades locales por los artículos 8.2 y 53 respecto a la información y la aplicación de políticas de acogida e inclusión.

40. Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, texto consolidado, BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979.

que la CAE asume la competencia exclusiva en materia de asistencia social a tenor del artículo 10.12 del EAV. La redacción literal de este artículo no menciona específicamente a las personas migrantes o migradas como objetivo de sus políticas sociales, a diferencia de la mención explícita que sí hacen algunos estatutos de autonomía.⁴¹ Sin embargo, en Euskadi, al igual que en otras CCAA que carecen de una mención expresa, se entiende con un amplio consenso que sí están incluidas en esta competencia propia.⁴² Y, también, se añade que le corresponde a la CAE la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, desde que son facultades y competencias asumidas por esta conforme al artículo 12.2 del EAV,⁴³ incluso mayormente tras el reciente acuerdo sobre el traspaso de competencias en 2025, bajo el amparo del mandato amplio y garantista del artículo 9.2 del EAV.

Así pues, si bien en Euskadi ha habido un proceso de puesta en práctica conflictivo de ciertas transferencias y políticas,⁴⁴ y esta es una clara diferencia con otras CCAA, léase Andalucía y Cataluña, que sí cuentan con un análisis pormenorizado de las distintas materias competenciales en sus estatutos, en la CAE los mayores avances competenciales son fruto de los traspasos tardíos y de las principales normas reguladoras de los servicios sociales o de la integración social llevadas a cabo entre 2006 y 2008. Es allí donde se concreta un nivel mínimo de derechos para las personas migradas, dado el riesgo de exclusión social o la necesidad de protección y asistencia de este colectivo.⁴⁵ Por ejemplo, así ocurre en aquellas normas autonómicas que regulan el acceso a prestaciones o ayudas sociales que son compatibles con las estatales, así como sus requisitos, entre otras, la Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y

41. Artículo 138 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículo 62 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, artículos 30.49 y 16.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, artículo 10 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y artículo 70.1.12.º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

42. Véanse los estatutos de autonomía de Cantabria, de Castilla-La Mancha, del Régimen Foral de Navarra, de Murcia, de Madrid, de La Rioja, del Principado de Asturias, de Galicia, de Extremadura, de Canarias, de Ceuta y de Melilla.

43. Decreto 289/2010, de 9 de noviembre, *Boletín Oficial del País Vasco* (BOPV) núm. 220, de 16 noviembre de 2010. Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, BOE núm. 277, de 16 de noviembre de 2010.

44. Lagasabaster, «La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco», 217-219.

45. García Mengual, «Euskadi», 447.

para la Inclusión o su desarrollo reglamentario,⁴⁶ la Ley de Servicios Sociales⁴⁷ o la Ley contra la Exclusión Social y la Ley de Carta de Derechos Sociales.⁴⁸ Sin perjuicio de otros preceptos por vía estatutaria, que de forma transversal también son competencia autonómica como la integración y la asistencia a los menores tutelados por vía del artículo 10.14 del EAV,⁴⁹ la política infantil o juvenil (art. 10.39 del EAV) y la vivienda (art. 10.31 del EAV).⁵⁰ En cualquier caso, al margen de estas, también son competencias propias de la CAE, derivadas de la integración social, la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades (art. 16 del EAV),⁵¹ y el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de seguridad social (art. 18.2 del EAV), salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma, la gestión del régimen económico de la seguridad social, la ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos y el desarrollo de la legislación básica en materia de sanidad (art. 18.1 del EAV).⁵² En esta última materia, cabe recordar el examen de constitucionalidad al que se sometió el Decreto 114/2012⁵³ por invadir la competencia estatal (art. 149.1.16.^a de la CE), dado que ampliaba la cobertura sanitaria a las personas que habían sido ex-

46. Considerando II de la exposición de motivos «las personas extranjeras residentes con vecindad administrativa» de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, BOPV núm. 248, de 29 de diciembre de 2022. Artículo 11.3 sobre acreditación de requisitos del domicilio de la unidad de convivencia, Decreto 173/2023, de 21 de noviembre, BOPV núm. 232/2023, de 5 de diciembre de 2023. Véase la STSJ País Vasco 3195/2024, ECLI:ES:TSJPV:2024:3195, que anuló el artículo 2.2. del Reglamento de la renta de garantía de ingresos (RGI). Sin embargo, esta anulación no tendría efectos si prospera la proposición de ley de medidas urgentes en materia de vivienda, que contempla un apartado nuevo del artículo 13 de la ley de RGI.

47. Ley 12/2008, de 5 de diciembre de 2008, BOPV núm. 246, de 24 de diciembre de 2008.

48. Ley 8/2008, de 25 de junio, BOPV núm. 127, de 4 de julio de 2008.

49. Por ejemplo, su desarrollo legislativo en los artículos 208, 213 y 312.6, así como la disposición adicional séptima de la Ley 2/2024, de 15 de febrero, BOPV núm. 44, de 29 de febrero de 2024.

50. Considerando II de la Ley 3/2015, de 18 de junio, BOPV núm. 119, de 26 de junio de 2015. Decreto 2/2010, de 12 de enero, BOPV núm. 11, de 19 de enero de 2010. Sin embargo, el Consejo de Gobierno Vasco ha manifestado su criterio favorable a la toma en consideración de la proposición de ley de medidas urgentes en materia de vivienda, suelo y urbanismo, presentada el 3 de junio de 2025 por los grupos parlamentarios EAJ-PNV y PSE-EE, que requerirá tres años de empadronamiento para el acceso a vivienda protegida y la inscripción en Etxebide.

51. Considerando IV, exposición de motivos, artículo 66 de marco plurilingüe y artículos 70 y 72.2 de la Ley 17/2023, de 21 de diciembre, BOPV núm. 3, de 4 de enero de 2024.

52. Ley 13/2023, de 30 de noviembre, BOPV núm. 35, de 23 de diciembre de 2023. Ley 8/1997, de 26 de junio, BOPV núm. 138, de 21 de julio de 1997.

53. Decreto 114/2012, de 26 de junio, BOPV núm. 127, de 26 de junio de 2012.

cluidas por el Real decreto-ley estatal 16/2012.⁵⁴ El Tribunal Constitucional⁵⁵ estimó parcialmente la nulidad de los preceptos reglamentarios autonómicos que extendían la cobertura sanitaria a personas no incluidas en el Sistema Nacional de Salud y lo hizo por medio de una interpretación restrictiva del reconocimiento autonómico de una mayor protección de derechos.

Ahora bien, dada la heterogeneidad y el alcance de las competencias de la CAE, es importante tener en cuenta las numerosas actualizaciones realizadas. En primer lugar, cabe mencionar aquellas realizadas en una primera fase inmediata al EAV entre las que destacan una de naturaleza sustantiva, el Real Decreto 2768/1980, de 26 de septiembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Sanidad, Servicios y Asistencia Sociales,⁵⁶ y otra de carácter procedimental, el Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre,⁵⁷ que, junto a la disposición transitoria segunda del EAV, establecen la forma y el procedimiento a que han de ajustarse dichos traspasos. Y, recientemente, dos más de carácter sustantivo, en un intento de ampliar el techo competencial. De un lado, el Real Decreto 367/2024, de 9 de abril, de ampliación de los servicios del Estado en el ámbito de la asistencia social a las personas beneficiarias de protección internacional, temporal o apatridia en el inicio de la fase de autonomía.⁵⁸ En concreto, asume el traspaso de las mismas actuaciones, prestaciones o servicios previstos en el artículo 22 del Reglamento de acogida, quedando estas excluidas de la gestión del sistema de acogida mediante una acción concertada, así como las labores de seguimiento, control y comprobación necesarias para apoyar la fase de autonomía (sección 3.3 de este trabajo). Las actuaciones se sobrentienden que son de gestión *stricto sensu* para asegurar la plena inclusión en la sociedad, dado que la potestad normativa y el ejercicio de la acogida son funciones reservadas al Estado [apartado c)]. Y, de otro lado, el Real Decreto 366/2024, de 9 de abril,⁵⁹ en materia de enseñanza (homologación y declaración de equivalencia de títulos obtenidos en el marco de sistemas de educación superior

54. Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, BOE núm. 98, de 24 de abril de 2012. Se reformó por el Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, BOE núm. 183, de 30 de julio de 2018.

55. STC 134/2017, de 16 de noviembre, fundamentos jurídicos 3 y 6, BOE núm. 308, de 20 de diciembre de 2017.

56. BOE núm. 311, de 27 de diciembre de 1980.

57. BOE núm. 263, de 1 de noviembre de 1980.

58. BOE núm. 96, de 19 de abril de 2024.

59. *Ibidem*.

extranjeros), cuyo contenido ha sido recientemente objeto de anulación «en su totalidad» por el Tribunal Supremo,⁶⁰ pero sobre el mismo el Gobierno Vasco ha manifestado la intención de acudir ante el Tribunal Constitucional.⁶¹

Estos trasposos de competencia no son los únicos realizados a fecha de hoy, dado que en Euskadi el último avance de autogobierno autonómico, al igual que Cataluña, ha sido la aprobación de una nueva ampliación de competencias sobre permisos de trabajo para personas extranjeras y que será gestionada por el Departamento de Economía, Trabajo y Empleo, conforme al Real Decreto 511/2025.⁶² Su objeto son las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta ajena o propia, las autorizaciones de trabajo para personas trabajadoras transfronterizas, las autorizaciones de trabajo para actividades de temporada y las autorizaciones de trabajo para estancias de larga duración por estudios, movilidad de alumnos, servicio de voluntariado o actividades formativas (duración de un año y relación laboral en Euskadi).⁶³ Continuarán en manos de la Administración General del Estado: la legislación aplicable en materia de autorizaciones de trabajo a los extranjeros, la negociación y la celebración de instrumentos internacionales y la representación internacional del Estado, la decisión sobre la orientación de las ofertas a determinados países y la relación con las autoridades de estos en la gestión colectiva de contrataciones en origen. A falta de su aplicación y de la puesta en marcha de la comisión de seguimiento, se incluye la participación en las contrataciones en origen, y el Gobierno Vasco se encargará, a su vez, de verificar los requisitos laborales y formativos respectivamente en los arraigos sociolaborales y socioformativos de las personas extranjeras para así agilizar la obtención del permiso de residencia del Gobierno central, todo ello en mayor sintonía con la delimitación competencial validada en Cataluña por el Tribunal Constitucional en 2010.⁶⁴

60. STC, de 19 de marzo de 2025, BOE núm. 91, de 15 de abril de 2025.

61. Véanse las informaciones del portal Irekia del Gobierno vasco: <https://goo.su/BUm2xIK>.

62. Real Decreto 511/2025, de 17 de junio, BOE núm. 151, de 24 de junio de 2025.

63. Véase el RLOEX: artículo 57, en relación con el 52.1.b), c), d) y e); artículo 73; artículo 191.2; artículo 83; artículo 192; artículo 157.2.a); artículo 157.2.b); artículo 158; artículo 112, y artículo 191.6.

64. STC 31/2010, de 28 de julio de 2010, fundamento jurídico 83, BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010. «La política de integración de los inmigrantes, con específica referencia a la primera acogida; la autorización de trabajo o la participación autonómica en las decisiones estatales sobre inmigración no se corresponde con esta materia constitucional, competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.2) sino con otras materias sobre las que puede asumir competencias la comunidad autónoma.»

En definitiva, a falta de una reforma estatutaria, y fruto de los acuerdos políticos alcanzados en la Comisión Mixta de Transferencias, en la CAE los aspectos relacionados con la entrada y la salida de extranjeros y las autorizaciones administrativas vinculadas en la legislación al «régimen jurídico de los extranjeros», así como las infracciones y las sanciones, quedan como núcleo duro de titularidad estatal.⁶⁵ Sin embargo, la prestación a las personas migradas de los diversos servicios públicos que condicionan su proceso de integración en la sociedad de acogida vasca, en virtud de sus títulos sectoriales de competencia autonómica, son el título habilitante de la CAE para aprobar leyes de desarrollo y reglamentos ejecutivos en este ámbito, así como para llevar a cabo la ejecución y la gestión de la legislación laboral.

Al margen de este último acuerdo, por ahora no existen otras simetrías con Cataluña, pese a los intentos de mimesis en la opinión pública entre CCAA con identidad competencial, al hilo del acuerdo de propuesta de ley en materia de extranjería o vigilancia policial en frontera.⁶⁶ En el caso de Euskadi, esta posible competencia no podría integrarse fácilmente, dado que el vigente EAV, en su artículo 17.1, la reserva expresamente a las fuerzas y los cuerpos de seguridad del Estado. Solo cabe la vía de una reforma estatutaria o bien abrir el debate jurídico sobre su posible encaje jurídico o constitucionalidad dentro del artículo 150.2 de la CE, dada la indeterminación de la referencia a las competencias reservadas al Estado «por su naturaleza».⁶⁷

65. Sin perjuicio de la potestad sancionadora vasca en materia de inspección laboral, Ley 1/2023, de 16 de marzo, BOPV de 27 de marzo de 2023, así como el Real Decreto 127/2025, de 17 de junio, BOE núm. 151, de 24 de junio de 2025. STC 37/2002, de 14 de febrero, BOE núm. 63, de 14 de marzo de 2002, fundamento jurídico 13.

66. Según el acuerdo entre Junts y el PSOE publicado en diferentes medios de comunicación, se incluye: 1) control de fronteras y seguridad; los Mossos d'Esquadra asumirán la responsabilidad de la seguridad en puertos, aeropuertos y otras zonas críticas de Cataluña, en colaboración con la Policía Nacional y la Guardia Civil; 2) gestión de permisos de residencia y documentación; 3) centros de internamiento de extranjeros (CIE); 4) incremento de efectivos de los Mossos d'Esquadra; 5) prevención y persecución de la trata y la explotación de seres humanos, y 6) coordinación con el Estado.

67. Véase la interpretación dada respecto a Canarias en la STC 43/2025, de 12 de febrero, BOE núm. 69, de 21 de marzo de 2025, y, en el caso de Cataluña, en la STC 26/2013, de 31 de enero, BOE núm. 49, de 26 de febrero de 2013; la STC 154/2013, de 10 de septiembre, BOE núm. 242, de 9 de octubre de 2013; la STC 33/2014, de 27 de febrero, BOE núm. 73, de 25 de marzo de 2014; la STC 87/2017, de 4 de julio, BOE núm. 171, de 19 de julio de 2017; la STC 179/2016, de 20 de octubre, BOE núm. 285, de 25 de noviembre de 2016, y la STC 135/2020, de 23 de septiembre, BOE núm. 289, de 2 de noviembre de 2020.

2.3. Competencias propias de los territorios históricos y de los municipios vascos en procesos de acogida-integración de personas migradas y refugiadas

Ahora bien, este mapa competencial no estaría completo sin atender a la singularidad de Euskadi respecto a sus territorios históricos y municipios. Con una lectura atenta, la Ley 27/1983,⁶⁸ que versa sobre las relaciones entre instituciones comunes de la CAE y los órganos forales de sus territorios históricos, en su artículo 7.c), se refiere a las Diputaciones Forales y su competencia de ejecución dentro de su territorio de la legislación de las instituciones comunes en asistencia social, sin perjuicio de la acción directa de estas. Así ocurre en ámbitos de competencia específica, como la mencionada Ley de Infancia y Adolescencia, en dos de sus disposiciones, que establece, primero, la colaboración en materia de traslado de personas menores migrantes sin referentes familiares, que corresponderá al Gobierno Vasco (disposición adicional séptima), o, segundo, la posibilidad de adoptar medidas cautelares cuando se produzca una afluencia masiva de personas menores de edad que se hayan desplazado sin referente familiar (disposición adicional octava y art. 171).

Asimismo, en cada territorio histórico se asignan y se perfilan competencias específicas en este ámbito; por ejemplo, en la Diputación Foral de Bizkaia,⁶⁹ se recogen las competencias sobre el diseño y la puesta en marcha de políticas públicas favorecedoras de la cohesión social, partiendo de los principios universales y transversales de igualdad, solidaridad y desarrollo sostenible, así como las políticas forales de igualdad y de gestión de la diversidad y lucha contra todas las formas de discriminación [arts. 1 y 25.e)], a cargo de la Dirección de Cooperación y Diversidad. En el caso de la Diputación Foral de Araba,⁷⁰ es el Departamento de Igualdad, Euskera y Gobernanza quien tiene competencia en políticas de inmigración y, en el caso del territorio histórico de Gipuzkoa, el Departamento de Cuidados y Políticas Sociales tiene

68. Ley 27/1983, de 25 de noviembre, BOE núm. 92, de 17 de abril de 2012.

69. Decreto Foral 66/2020, de 30 de junio, *Boletín Oficial de Bizkaia* (BOB) núm. 126, de 3 de julio de 2020, en concreto el ámbito competencial, en los artículos 11 y 25.e).

70. Decreto Foral 152/2023, de 30 de junio, *Boletín Oficial de Territorio Histórico de Álava* (BOTH) núm. 7/2023, de 3 de julio de 2023. Decreto Foral 22/2021 del Consejo de Gobierno Foral, de 1 de junio, BOTHA núm. 64, de 11 de julio de 2021.

competencias en acción comunitaria e inclusión social, así como en menores desprotegidos, tal y como son recogidas en el artículo 7.1.f) y g).⁷¹

En otro orden de cosas, las competencias de los municipios vascos en materia de acogida-integración se regulan conforme al mandato de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi.⁷² Bajo un principio de proximidad a la ciudadanía, suficiencia financiera y subsidiariedad, los municipios vascos pueden desarrollar su competencia en materias transversales a la inmigración como la ordenación y la gestión de las relaciones de convivencia en el espacio público (art. 17.2); la ordenación, la planificación y la gestión de los servicios sociales (art. 17.13) o en materia de garantía de ingresos e inclusión social (art. 17.14); el desarrollo local económico y social y políticas o planes locales de empleo (art. 17.25), y la participación en la programación de la enseñanza y en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria (art. 17.23), aunque, en particular, el artículo 17 reconoce como propias, en su apartado 35, 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, sin perjuicio de lo previsto en materia de asistencia social y prestaciones sociales [art. 25.2.k)] por la Ley 7/1985 o la gestión del acceso al padrón municipal.⁷³ En concreto, los municipios son responsables en materia de: inscripción de las personas extranjeras en el padrón de habitantes [art. 16.3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL)]; comunicación de variación de las circunstancias personales [art. 44.1.b) de la Ley 2/2016]; cesión de datos a otras Administraciones públicas (art. 16.3 de la LBRL); gestión informatizada (art. 17.1 de la LBRL); envío al Instituto Nacional de Estadística (art. 17.3 de la LBRL); caducidad de inscripciones padronales sin renovación periódica bianual (art. 16.1 de la LBRL); acceso a la Dirección General de Policía (disposición adicional séptima de la LBRL); participación en la Conferencia Sectorial de Inmigración (art. 68 de la LOEX), etc.

71. Decreto Foral 4/2023, de 30 de junio, *Boletín Oficial de Gipuzkoa* (BOG) núm. 127, de 1 de julio de 2023.

72. Ley 2/2016, de 7 de abril, BOPV núm. 70, de 14 de abril de 2016.

73. Artículos 16, 17.5, 18.2 y disposición adicional séptima de la Ley 7/1985, de 2 de abril, texto consolidado (LBRL), BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985, modificada por la Ley 14/2003, de 20 de noviembre, BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 2003. Real Decreto 141/2024, de 6 de febrero, BOE núm. 33, de 7 de febrero de 2024.

No en vano, el acceso al padrón en Euskadi es la llave de acceso a múltiples derechos de ciudadanía, no solo al derecho de sufragio activo y pasivo, sino también a una serie de derechos sociales tales como la asistencia sanitaria, la enseñanza obligatoria, los servicios sociales y el acceso al sistema de inclusión social. Y, en el caso de las personas migradas, el empadronamiento se convierte en un elemento clave para acreditar la residencia continuada necesaria para iniciar los procedimientos de solicitud de autorización de residencia o trabajo por circunstancias excepcionales.⁷⁴ Si bien será cada ayuntamiento, en función de su autonomía municipal, quien implemente los criterios técnicos,⁷⁵ adaptándolos a su realidad social y municipal y a sus recursos y organización interna, recientemente la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) ha fijado unos criterios comunes para el empadronamiento o padrón social en casos de personas que, aun residiendo en el municipio habitualmente, habitan en infraviviendas o carecen de techo, motivo por el que se debe recurrir a un domicilio ficticio.⁷⁶ Esta es una situación habitual dentro del colectivo de personas migradas en situación administrativa irregular que se encuentran en el territorio de Euskadi.

2.4. Una breve retrospectiva sobre la evolución de los planes estratégicos de inmigración y asilo dentro del territorio de la CAE

Durante los últimos veinte años, en el marco de las competencias autonómicas y aquellas recientemente traspasadas, Euskadi ha desarrollado diferentes planes estratégicos sobre inmigración y asilo. Las sinergias y las convergencias prácticas entre ellas han dado lugar a una estructura institucional reforzada de la que participan todas las asociaciones y organizaciones del tejido social para poner en marcha políticas progresivas en continua adaptación a la realidad migratoria vasca que llega y se encuentra en los diferentes territorios. Sin duda, la convivencia y la inclusión social han ocupado una posición relevante en las políticas de gestión autonómica y local de la agenda institucional vasca también como respuesta a las constantes demandas sociales de solidaridad y de mayor autogobierno.

74. Gómez, *Reflexiones sobre la viga maestra*, 16-20.

75. Resolución de 29 de abril de 2020, BOE núm. 122, de 2 de mayo de 2020.

76. EUDEL, *Criterios comunes para el empadronamiento en situaciones excepcionales*, punto 3.3.

Dentro de la denominada primera fase, más centrada en la gestión colectiva de los flujos migratorios de llegada al territorio de Euskadi, se enmarcan dos planes estratégicos diseñados e implementados a escala autonómica para el periodo 2003-2009. Por una parte, el I Plan Vasco de Inmigración (2003-2005), centrado desde su origen en cuatro perspectivas: integración social bidireccional, transversalidad y multilateralidad de políticas, ciudadanía inclusiva y dimensión estructural de las migraciones. Su ambicioso marco de acción ha sido un ámbito de bienestar social descentralizado por territorios históricos y municipios, pero nutrido de una experiencia consolidada de las Administraciones públicas vascas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. La importancia de este primer plan reside en llevar a cabo la primera conceptualización de la ciudadanía inclusiva y garantizar la máxima extensión de la titularidad de derechos humanos y del binomio *integración e interculturalidad* como principales ejes vertebradores de la política vasca de inmigración. Si bien este último enfoque ha sido criticado por un exceso culturista e identitarista en su planteamiento inicial, no ha dejado de ser el *leitmotiv* de los siguientes planes.⁷⁷ En cualquier caso, en cuanto a su puesta en marcha, se ha priorizado en esta primera fase la creación de agentes y estructuras administrativas para la integración de la población migrante por medio de la activación de diferentes medidas, desde ayudas a actividades e integración de personal técnico de inmigración y de sensibilización,⁷⁸ la creación de un Foro social para la integración y la participación social,⁷⁹ la creación de la Red de Acogida Municipal a personas extranjeras de la CAE (RAMB), un servicio de atención jurídico-social, Heldu, hasta instituciones de observación como Ikuspegi (Observatorio Vasco de Inmigración), mediante un convenio con la Universidad del País Vasco (UPV), así como Biltzen, para la coordinación de iniciativas comuni-

77. Ruiz Balzola, «Las cuentas pendientes del interculturalismo», 295-300, y Giménez, *El interculturalismo*.

78. Decreto 155/2002, de 25 de junio, BOPV núm. 128, de 8 de julio de 2002. Decreto 61/2007, de 17 de abril, BOPV núm. 81, de 2 de mayo de 2007. Orden de 9 de marzo de 2009, BOPV núm. 57, de 24 de marzo de 2009.

79. Decreto 200/2002, de 30 de agosto, BOPV núm. 174, de 16 de septiembre de 2002, y Decreto 213/2004, de 9 de noviembre, BOPV núm. 222, de 19 de noviembre de 2004.

tarias.⁸⁰ Todo ello sin perjuicio de atribuir la máxima responsabilidad en la ejecución del plan a la Dirección de Inmigración dentro de la estructura del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.⁸¹

Posteriormente, en el II Plan Vasco de Inmigración 2007-2009 fue clave la fijación de las bases de organización institucional de vertiente transversal de la llamada política vasca de inmigración integral. Desde un mayor énfasis en la interculturalidad, se retoman los conceptos definidores del plan anterior, aunque, en cuanto al objetivo a perseguir, se añade a la integración la variable de la eliminación de la discriminación por nacionalidad y la garantía del cumplimiento de los derechos. Para ello, se apostó por un entramado sólido de estructuras, agentes y competencias, con el propósito de mejorar la red de acogida municipal, la inserción sociolaboral y el acceso a derechos garantizados, el desarrollo y la cooperación a países de origen, o la sensibilización y la información sobre la población migrante. De igual modo, el catálogo de los principios vertebradores en la aplicación del plan se completaría con la igualdad y la responsabilidad, así como sus principios operativos: transversalidad, integralidad, normalización, descentralización y coordinación.⁸²

Como corolario de un tránsito migratorio ascendente en el territorio de Euskadi, se dio inicio a una nueva segunda fase de consolidación de flujos migratorios y crisis económica con el III Plan de Inmigración, Ciudadanía y Convivencia Intercultural 2011-2013.⁸³ No solo se otorga más énfasis social e institucional a la integración desde áreas de incidencia concretas como el empleo y la educación, así como la gestión de la diversidad, sino que se proyecta la convivencia intercultural como una «necesidad de vivir juntos», dejando en cambio lo relativo a la acogida en un segundo plano. La articulación intrainstitucional e interinstitucional de la política vasca de inmigración que se encontraba en una primera fase y el instrumento de coordinación de la intervención pública en inmigración, convivencia, gestión diversidad e interculturalidad podían adquirir mayor relevancia especialmente con una nueva estructura institucional a cargo del Departamento de Empleo y Asun-

80. Creado en 2003 en Bizkaia y en 2005 amplió su actuación en Araba y Donostia. Actualmente se conoce como Servicio Vasco de Integración y Convivencia Intercultural.

81. Artículo 16 del Decreto 40/2002, de 12 de febrero, BOPV núm. 36, de 20 de febrero de 2002.

82. García Mengual, «Euskadi», 450-451.

83. Zubero, «Hacia un pacto social por la inmigración», 268-269.

tos Sociales y su Dirección de Inmigración y Gestión de la Diversidad. Por su parte, el catálogo de principios inspiradores del plan se concretó en el principio de igualdad material y derechos humanos, la diversidad, la perspectiva de género, así como los principios operativos: normalización y universalización, transversalidad, liderazgo compartido entre instituciones, subsidiariedad y cogobernanza participativa.

Tras los avances de nomenclatura y proyección del modelo vasco de convivencia que ha implicado este plan, se diseñó como *continuum* una Estrategia Vasca por la Inmigración 2014-2016. En este IV Plan nuevamente se resaltaría la gestión intercultural de la diversidad, dejando en segundo plano la acogida de población inmigrante, y, en el plano institucional, el Departamento de Empleo y Políticas Sociales y su Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario centrarían su labor en la articulación intrainstitucional e interinstitucional de la política vasca de ciudadanía e inmigración; el acceso al empleo, a la formación y al éxito escolar como vías para la integración; el acceso a la ciudadanía plena y la movilización de los recursos, entre otros.

Si la llegada de flujos migratorios mixtos es un factor de transformación social determinante, a partir de 2018 es precisamente el comienzo de una tercera fase donde se especializa y se sectorializa la agenda institucional vasca, por medio del llamado Pacto Social Vasco para la Migración de 2019. Por una parte, el V Plan de Actuación en el Ámbito de la Ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración 2018-2020 ya ponía el foco en la necesidad de una gestión estructural en clave de ciudadanía, derechos, igualdad de trato y no discriminación, respeto a la diversidad cultural, transformación social a partir de la convivencia intercultural, inclusión, integración y cohesión social. Para ello, la Dirección de Política Familiar y Diversidad, como órgano ejecutor del mismo, retomaría la convivencia intercultural del III Plan de Gestión Inclusiva de la Diversidad, basado en el reconocimiento y el acomodo en la esfera pública, proyectando anteriores principios generales, así como los principios operativos: género y euskera.

Aun así, por otra parte, no será hasta la creación de la Dirección de Migración y Asilo del Gobierno Vasco⁸⁴ cuando la estrategia se institucionaliza por medio del vigente VI Plan Intercultural de Ciudadanía, Inmigración y

84. Artículo 18 del Decreto 12/2021, de 19 de enero, BOPV núm. 21, de 29 de enero de 2021.

Asilo 2022-2025. Su actual objetivo es la construcción de un modelo vasco de gestión de la diversidad cultural en el ámbito de las migraciones y el asilo, partiendo del principio de igualdad de trato y no discriminación, el principio de respeto y derecho a la diferencia etnocultural, así como el principio de interacción positiva. Desde un enfoque del interculturalismo, se promueve «el respeto al otro como sujeto digno de reconocimiento (eje ético), la expresión pública de su diferencia (eje jurídico) y el reconocimiento institucional de la diferencia (eje político)». Al igual que en la etapa anterior, es referente en el ámbito de la integración y la interculturalidad lo marcado por el Plan de Convivencia, Derechos Humanos y Diversidad Udaberri 2024 por varias razones. Se define el modelo vasco para la gestión de la diversidad por origen extranjero,⁸⁵ se integra el Foro Vasco de Migración y Asilo,⁸⁶ y se crea, entre otros, la red Aholku-Sarea, para prestar asesoramiento jurídico en materia de extranjería; la Eraberean, red para la detección de situaciones discriminatorias y la atención a personas y grupos; la red ZAS!, para prevenir la discriminación y la xenofobia, así como el Trapezistak dentro de una red amplia de iniciativas que configuran el modelo vasco de acogida⁸⁷ o el Harreragune, que se analizará en la sección tercera de este trabajo.

Ahora bien, los planes estratégicos anteriormente mencionados también se complementan de forma transversal en cada territorio histórico con iniciativas a cargo de las diferentes Diputaciones Forales. No hay grandes diferencias, salvo en las áreas de prioridad a las que dan cobertura y que evalúan por medio de balances anuales. Así, en el caso del territorio histórico de Araba, cabe mencionar el I Plan Foral de Inmigración 2009-2012 de la Diputación Foral de Araba,⁸⁸ en el que se recogen el desarrollo de experiencias convivenciales positivas, la adecuación de los servicios y los programas públicos, la puesta en marcha de medidas de información y el desarrollo de formación y sensibilización al conjunto de la ciudadanía, y también, como línea de continuidad, la actual Estrategia para la Gestión de la Diversidad 2021-2024 de la Diputación Foral de Araba. Ambos documen-

85. Oleaga y Ruiz, «La integración en una Euskadi diversa», 100.

86. Decreto 67/2023, de 9 de mayo, BOPV núm. 95, de 22 de mayo de 2023.

87. Programa de cooperación público-social en el que participan, junto al Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico, un total de 25 entidades sociales de los tres territorios que desarrollan su intervención con las personas jóvenes en Laudio, Amurrio, Gasteiz, Hernani, Tolosa, Donostia, Barakaldo, Getxo, Etxebarri, Arrigorriaga y Bilbao.

88. Acuerdo 256/2009 del Consejo de Diputación de 5 de mayo de 2009.

tos programáticos están centrados en un modelo participativo y consultivo sobre la integración social y cultural por medio del Consejo Foral sobre Convivencia e Interculturalidad de Araba en su puesta en marcha, desarrollo y evaluación;⁸⁹ mientras que en el territorio histórico de Gipuzkoa se han sucedido hasta la fecha tres planes globales: el I Plan Foral de Convivencia en la Diversidad de la Diputación Foral de Gipuzkoa 2018-2020, el Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa 2016-2020 Elkar-EKIN, más proyectado en la no discriminación y la inclusión social, atendiendo a la especial vulnerabilidad de las personas discriminadas, y el II Plan de Convivencia en la Diversidad de la Diputación Foral de Gipuzkoa 2022. Entre estos planes tampoco existen grandes diferencias, salvo en la dirección de gestión foral: en el I Plan se hace desde la Dirección de Derechos Humanos y Convivencia en el ámbito de la investigación, la prevención y la sensibilización, la formación, la promoción de espacios de encuentro y participación, y en el II Plan, a cargo de la Dirección de Derechos Humanos y Cultura Democrática, la aspiración es crear un «modelo Gipuzkoa» en la diversidad.

Y, por último, en el caso del territorio histórico de Bizkaia, cabe mencionar el I Plan de Diversidad e Inclusión de la Diputación Foral de Bizkaia 2021-2023, en línea con la Agenda 2030, que promueve la construcción de políticas públicas más inclusivas desde el Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad. Se refuerza así el enfoque transversal, comunitario, interseccional y participativo con el apoyo de las entidades sociales en el ámbito del empleo, la inclusión, la cooperación y la igualdad por medio de la promoción de la diversidad (cultura, origen, orientación sexual, identidad sexual o de género, edad, etc.),⁹⁰ aunque también cabe recordar las recientes iniciativas locales de planes propios de las capitales de los mencionados territorios históricos (Bilbao,⁹¹ Vitoria-Gasteiz⁹² y Donostia⁹³), sin perjuicio de que otros, conforme

89. Decreto Foral 15/2011, de 1 de marzo, BOTHA núm. 30, de 11 de marzo de 2011.

90. Artículo 3 de la Norma Foral 4/2018, de 20 de junio, BOB núm. 135, de 13 de julio de 2018.

91. Por ejemplo, en el ámbito de la integración y la interculturalidad, Bilbao cuenta con el I Plan Municipal para la Gestión de la Diversidad, denominado Bi-Open, así como el II Plan Municipal de Ciudadanía y Diversidad del Ayuntamiento de Bilbao (2017-2019) y el III Plan Bilbao Ciudad Intercultural en el Plan de Mandato 2019-2023.

92. I Plan de Convivencia e Interculturalidad de 2018-2020 y el actual II Plan de Convivencia e Interculturalidad del 2023-2032, con una duración de ocho años.

93. Plan Estratégico de Donostia/San Sebastián 2004-2010 y, recientemente, Estrategia Donostia 2023.

al artículo 23.2.b) del Decreto 61/2007, cuentan con planes locales acordes con el Plan Vasco de Inmigración.⁹⁴

3. Algunas experiencias prácticas de gestión local y autonómica de la acogida-integración de las personas migradas y refugiadas en la CAE

La compleja coordinación interadministrativa, así como los problemas de ajuste del binomio acogida-integración derivados del concurso de competencias, han sido determinantes en el desarrollo de estos planes estratégicos y, especialmente, en las experiencias prácticas de gestión local y autonómica implementadas en Euskadi. Todo ello, por supuesto, sin obviar el alcance multinivel del proceso y las condiciones mínimas de acogida digna y adecuada marcadas por el derecho derivado de la Unión Europea,⁹⁵ el plan de acción europeo de inclusión social,⁹⁶ así como las limitaciones competenciales que proyecta la normativa de extranjería en su renovado Reglamento de acogida.⁹⁷ En la CAE, las iniciativas han sido especialmente significativas y pioneras en los territorios históricos con mayor saldo migratorio, por ejemplo, Bizkaia, un territorio histórico donde la necesidad de reforzar este ámbito sí ha tenido un notable incremento en las experiencias de acogida e integración llevadas a cabo en el último quinquenio.⁹⁸ En la demarcación territorial de Euskadi, tres han sido las iniciativas institucionales del Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Bizkaia, así como varios los programas municipales de las principales

94. En 2004, otros municipios vascos son Irún, Barakaldo, Eibar, Getxo, Pasaia y Ermua y las mancomunidades de servicios sociales de Busturialdea, Mungialde y Lea Artibai; véase actualmente en: <https://www.euskadi.eus/red-acogida-personas-inmigrantes-base-municipal/webor-a2famil/es/>.

95. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, DOUE núm. 180, de 29 de junio de 2013. Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, DOUE núm. 1346, de 22 de mayo de 2024.

96. Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027, Bruselas, 24 de noviembre de 2020, COM (2020) 758 final.

97. Según el artículo 11 del Reglamento de acogida, se prevén nuevamente tres fases (fase de valoración inicial y derivación, fase de acogida y fase de autonomía).

98. CEAR, *Informe 2024*.

capitales vascas,⁹⁹ sin perjuicio del programa piloto Harreragune, iniciado en noviembre de 2024 en el municipio de Bilbao.

3.1. Génesis y evolución del programa Auzolana de patrocinio comunitario

Si bien en la CAE el traspaso de las competencias en la fase de autonomía del sistema de acogida no se ha materializado hasta 2024, desde 2017 ya existían negociaciones e iniciativas —de la mesa de coordinación interdepartamental e interinstitucional de los tres niveles de las Administraciones públicas vascas— para articular un primer proyecto piloto de colaboración con el Gobierno de España en la mejora de la acogida de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. Su objeto, preferentemente, era dar cumplimiento a los compromisos estatales de reubicación y reasentamiento derivados de la crisis europea del sistema de asilo de 2015.

La primera propuesta del programa Auzolana (en euskera, ‘trabajo en común’), recogida en el documento marco de julio de 2017, fue activada el 15 de enero de 2018 desde la Secretaría de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación del Gobierno Vasco, y se adoptó, en forma de convenio, el acuerdo de una propuesta de colaboración y compromiso regional entre las instituciones vascas y españolas en la gestión de esta iniciativa piloto. Así, Auzolana se planteó originariamente como un sistema de refuerzo complementario y transversal a todas las fases y prestaciones del sistema general de acogida para mejorar y anticipar la acogida, la integración y el posproceso de autonomía de las personas refugiadas desde una perspectiva local, sin excluir aquellas personas solicitantes de protección internacional admitidas por vía ordinaria.

A tal propósito, el mencionado convenio del 9 de febrero de 2018¹⁰⁰ establecía un protocolo de actuación coordinada cuyo objetivo era crear

99. Véase el anexo del Convenio entre la Secretaría de Estado de Migraciones y la Federación Española de Municipios y Provincias para el desarrollo de acciones conjuntas en materia de acogida de inmigrantes. Resolución de 23 de abril de 2019, BOE núm. 114, de 23 de abril de 2019.

100. Convenio entre el Gobierno Vasco y la Dirección General de Migraciones para garantizar la coordinación de las actuaciones en los procedimientos establecidos para la acogida e

un grupo de trabajo interinstitucional —formado por las Diputaciones Forales, ayuntamientos, EUDEL y el ejecutivo autonómico— para dar la primera asistencia a las personas refugiadas y su posterior inclusión en el sistema de servicios sociales de las instituciones vascas. Las diferentes Administraciones públicas vascas asumían un reparto de competencias: el Gobierno Vasco, las propias del procedimiento de acogida en materias de educación, sanidad y vivienda; las Diputaciones Forales, por su parte, la intervención secundaria y especializada de servicios sociales y de gestión de la diversidad cultural y la cooperación para el desarrollo, y, finalmente, los ayuntamientos asumirían la intervención primaria de los servicios sociales y el desarrollo comunitario. Es así como el Estado español, con el propósito de promover y materializar en un futuro próximo un modelo de patrocinio comunitario, daba paso a la creación piloto de comisiones de acogida que sirvieran como plataformas entre la entidad social responsable de la acogida, el ayuntamiento, los grupos de voluntariado y la persona refugiada. Esto es, experiencia integrada en la llamada Iniciativa Global para el Patrocinio de Refugiados (GRSI, por su sigla en inglés) y con base en la Declaración de Nueva York de 2016 y en los Global Compacts de 2018¹⁰¹ en su apuesta por «vías seguras hacia la protección y las soluciones duraderas».

A pesar de que el objetivo inicial del Gobierno Vasco era ofrecer un complemento coordinado con el Programa estatal de Acogida e Integración, finalmente su materialización en sus posteriores ediciones (Auzolana II y III) quedaría circunscrita exclusivamente a un programa de patrocinio comunitario para personas beneficiarias de protección internacional con base en el marco del Programa de Reasentamiento general del Estado español. Esto es, una vía complementaria, alternativa y diferenciada para la admisión de personas necesitadas de protección internacional, al igual que lo harían sus

integración de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. Resolución de 9 de febrero de 2018, BOE núm. 48, de 23 de febrero de 2018.

101. New York Declaration for Refugees and Migrants: Resolution adopted by the General Assembly (UN Doc. A/RES/71/1) [en línea], 3 de octubre de 2016. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) (UN Doc. A/RES/73/195). Asamblea General de la ONU, 11 de enero de 2019.

posteriores réplicas, algunas con diferente éxito y matices, en la Comunidad Foral de Navarra¹⁰² y en la Comunidad Valenciana.¹⁰³

Así pues, tras el primer convenio de colaboración, y aprovechando el éxito de la propuesta del sistema de refuerzo complementario de 2017-2018, el Gobierno Vasco siguió dando continuidad «renovada» a la experiencia piloto por medio del programa Auzolana II de patrocinio comunitario para personas «que hayan sido trasladadas a España en el marco de programas de reasentamiento de refugiados u otras iniciativas encaminadas a la apertura de vías legales de acceso a la protección para personas refugiadas». El nuevo convenio del 26 de marzo de 2019,¹⁰⁴ suscrito entre el Gobierno central, el Gobierno Vasco, el Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y las entidades sociales Cáritas Diocesana de Bilbao, Cáritas Diocesana de Vitoria, Cáritas Diocesana de San Sebastián y la Fundación Social Ignacio Ellacuría, recogía la cuota objetivo de 20-30 personas refugiadas y beneficiarias de protección internacional inicialmente en el marco del Programa de Reasentamiento nacional de 2017, ejecutado en 2018. Así, durante sus respectivas prórrogas, fue posible la llegada a Euskadi de 31 y 27 personas refugiadas de nacionalidad siria y procedentes de Jordania y el Líbano —seleccionadas en la fase de identificación exclusivamente por el Gobierno central y ACNUR, que hacen la propuesta al Gobierno Vasco con el acuerdo de todas las partes implicadas— y que integraban familias y 16 personas menores de edad. Para ello, se fijaron grupos locales de patrocinio comunitario, encargados de su acogida e instalación a cinco municipios: Bilbao, Arrigorriaga, Portugalete, Andoain y Vitoria-Gasteiz, que contaron con el respaldo y la cobertura de Cáritas Diocesana en Bilbao, Andoain y Gasteiz y la Fundación Social Ignacio Ellacuría en Arrigorriaga y Portugalete, entidades, todas ellas, con amplia experiencia en este ámbito.

102. Piloto de Patrocinio Comunitario en la Comunidad Foral de Navarra con el programa Somos. Véase la Resolución de 24 de noviembre de 2021, BOE núm. 290, de 4 de diciembre de 2021. Finalmente, este programa ha sido renovado con un nuevo acuerdo el 22 de abril de 2024, BOE núm. 105, de 30 de abril de 2024.

103. Piloto de patrocinio comunitario en la Comunidad Valenciana «Agermanament comunitari valencià», materializándose el convenio el 8 de marzo de 2021. Resolución de 17 de marzo de 2021, BOE núm. 70, de 23 de marzo de 2021. El acuerdo de prórroga está pendiente desde el 15 de diciembre de 2024.

104. Resolución de 9 de julio de 2019, BOE núm. 174, de 22 de julio de 2019, y la prórroga de 26 de julio de 2021, BOE núm. 185, de 4 de agosto de 2021.

Este programa de patrocinio comunitario, a diferencia de los programas de *private sponsorship* que fueron tomados genéricamente de inspiración o de referencia —en el que individuos o grupos designan, seleccionan y apoyan a personas refugiadas concretas—,¹⁰⁵ incluye mecanismos de gobernanza propios: la comisión de seguimiento y la mesa de coordinación local; así como articula el desarrollo de la experiencia fijando las diferentes responsabilidades y los recursos destinados de cada uno de los actores participantes.¹⁰⁶ En síntesis, en la etapa previa de identificación, información y derivación participan mayormente el Gobierno central y ACNUR, así como, a efectos informativos, el Gobierno Vasco y, en la etapa propia del proceso y el despliegue del patrocinio comunitario, participan tanto la Administración central, dando seguimiento al proceso, o el Gobierno Vasco, coordinando actuaciones de su competencia, como principalmente quienes como titulares locales del acuerdo de patrocinio se harán cargo de su acogida en Euskadi durante 18 y 24 meses. Básicamente, la experiencia de patrocinio comunitario comprende, en su totalidad, una primera fase de prelegada en el país de origen donde las familias participantes deben ser informadas adecuadamente en el lugar de origen sobre su participación en este programa, incluyendo información sobre los beneficios, los cursos y los retos a los que pueden enfrentarse; una fase de prelegada para la sociedad de acogida, en la que los grupos de apoyo locales reciben información y formación básica sobre el apadrinamiento comunitario, y, por último, una fase de recibimiento, acogida e integración de las personas refugiadas en el aeropuerto como primer encuentro entre los grupos de apoyo locales y las familias.

La implementación y el desarrollo del programa Auzolana II fue sometido a un primero y único balance de evaluación,¹⁰⁷ perfilándose, así, como un mecanismo confluyente, complementario, pero no alternativo, por sus aportes de apoyo simbólico al Programa de Reasentamiento estatal. Entre sus fortalezas como programa de patrocinio comunitario se destacaron varios aspectos: su capacidad para solventar de forma rápida y directa dificultades administrativas o técnicas; la creación de itinerarios com-

105. Entre otros, Tan, «Community sponsorship in Europe», y Rovetta, «El patrocinio de refugiados».

106. Figura 2 del *Informe de evaluación de la Experiencia piloto de patrocinio comunitario Auzolana II*, 84.

107. *Ibidem*, 93-101.

partidos y coordinados entre entidades locales y sociales; el refuerzo de la intervención activa de los municipios en los programas de integración que se realizan con las personas refugiadas; la introducción de la perspectiva comunitaria a través del voluntariado y asociaciones locales de acompañamiento; la creación de redes sociales de integración a través del acompañamiento del voluntariado o de las entidades sociales del municipio, así como la participación activa de las personas refugiadas en la posintegración. Sin embargo, de igual modo, se resaltaron como posibles mejoras a realizar, derivadas de esta primera experiencia, la necesidad de un mayor intercambio de buenas prácticas entre los diferentes actores del programa Auzolana II; la inserción laboral en las diferentes fases, especialmente la fase de autonomía; así como la dificultad de acceso a una vivienda en la segunda fase que pudiera conllevar el cambio de municipio y la pérdida de las redes sociales creadas, sin perjuicio de la formulación de una serie de advertencias sobre la necesidad de precisar cómo acceder y justificar y en qué se pueden gastar las ayudas previstas por el Gobierno Vasco para las asociaciones de voluntariado o la posible creación de un marco de actuación común: funciones y competencias de cada quien durante el proceso de acompañamiento, así como mecanismos de resolución de problemas entre los diferentes actores. En cambio, desde una óptica más crítica, considerando su evolución futura, ya fue advertida como amenaza la necesidad de adecuarse a la definición *stricto sensu* del patrocinio como vía complementaria y mejorar la implicación de los municipios, así como el diálogo, la participación y la colaboración de los ayuntamientos. Y, también, otro elemento discutido fue la conveniencia de replantear el proceso de selección abierta, estableciendo requisitos mínimos para las entidades patrocinadoras, para evitar disfunciones y aumentar así la transparencia o el refuerzo de los procedimientos y la adaptación de instrumentos para garantizar la autonomía (acceso a ayudas de la renta de garantía de ingresos, RGI) y la formación previa y explorar formaciones complementarias. Sin duda, fruto de este balance, entre las mejoras operativas se incluía una guía de apoyo para las personas voluntarias, así como explorar la prestación de servicios más especializados con la Administración local y otras entidades del territorio, sin perjuicio de insistir en la necesidad de obtener información e interacción en el punto de origen o prestar mayor atención a la oferta de pisos existente en el territorio seleccionado.

A la luz de los resultados arrojados fruto de su primer balance de evaluación del periodo 2019-2021 —coincidente con la pandemia de la COVID-19— se

activó la segunda prórroga del programa Auzolana II.¹⁰⁸ Nuevamente, se hizo sin introducir ningún cambio ni mejoras sustantivas en el convenio, por lo que quedó circunscrito definitivamente al modelo de patrocinio comunitario complementario al Programa de Reasentamiento nacional sin activar otras iniciativas alternativas de apertura de vías legales de acceso que sí serían una apuesta firme por aplicar un principio de adicionalidad más alineado con su génesis inicial enfocada en la mejora de la capacidad de acogida. Simplemente, se optó por mantener los mismos agentes implicados y, a fecha de hoy, solo consta como resultados cuantitativos del periodo de cinco años la participación de 56 personas de origen sirio acogidas y más de 60 voluntarios.

En términos cuantitativos, algunas voces críticas señalan que sigue siendo un programa selectivo y muy contenido en términos comparativos con otras fórmulas como los corredores humanitarios en Italia o las reagrupaciones familiares en Alemania.¹⁰⁹ No obstante, finalmente, se ha optado por dar continuidad al programa como una experiencia pionera y positiva para la sociedad de acogida, tal y como acredita un nuevo acuerdo de renovación para un programa Auzolana III.¹¹⁰ En este caso, con un presupuesto de 95.000 euros, la previsión de acogida es más contenida que en el primer proyecto piloto e incluye la participación de seis familias procedentes de Siria llegadas a Euskadi, y nuevamente se mantiene la estructura de coordinación: Gobierno central, ACNUR, Gobierno Vasco, grupos locales de patrocinio comunitario y ayuntamientos. Solamente, sí hay que reseñar una ampliación territorial de entidades titulares del acuerdo de patrocinio comunitario local: Cáritas Diocesanas del País Vasco y Jesuitas del País Vasco / Fundación Ellacuría, Loiolaetxea y Alboan.

Más allá de estas ediciones del programa Auzolana de patrocinio comunitario, en el territorio de Euskadi el Gobierno Vasco ha promovido también otros programas específicos en este mismo periodo tras la invasión de Ucrania.¹¹¹ Cabe reseñar, entre otros, un programa de primera acogida, un programa

108. Resolución de 14 de julio de 2023, BOE núm. 174, de 22 de julio de 2023.

109. Solano y Savazzi, *Private sponsorship programmes and humanitarian visas*, y Duken y Rasche, *Towards a European Model for Community Sponsorship*, 6.

110. Véase en el portal Irekia del Gobierno Vasco el Acuerdo del 23 de diciembre de 2024, <https://goo.su/X6hLD>.

111. Urrutia, «Protección y derechos humanos, los retos de la acogida e integración de la población refugiada de Ucrania», 148.

de ayudas económicas (Azken Sarea Indartzen-Ucrania), un programa de redes locales de acogida desde un modelo de patrocinio comunitario (Loturak-migrantes), un programa de atención psicosocial (programa Berritze) y la ampliación presupuestaria del programa de refuerzo educativo extraescolar (Aukerak Suspertzen).

3.2. Modelo vasco de acogida en fase de autonomía como exponente de autogobierno

Habida cuenta de los antecedentes y las experiencias acumuladas entre el convenio de colaboración de 2018 y la puesta en marcha del programa Auzolana II de patrocinio comunitario, se han sentado las bases de un modelo vasco de acogida para personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, de protección temporal y apátridas centrado en la fase de autonomía. Esto es, la fase que abarca la asistencia social solo a las personas beneficiarias de protección internacional, protección temporal o apatridia, que estén recibiendo recursos del sistema de acogida de protección internacional en el territorio de Euskadi en el momento en el que se les notifica la resolución de concesión de protección. Los requisitos para la solicitud del acceso a la fase de autonomía del Gobierno Vasco son haber sido personas usuarias del sistema de acogida de protección internacional y temporal (SAPIT), tener reconocida la condición de protección internacional, disponer de un recurso habitacional ajeno a los centros de acogida del SAPIT y haber solicitado todas las prestaciones públicas a las que pudieran tener derecho (RGI, ingreso mínimo vital, etc.).

La ampliación del modelo vasco de acogida en fase de autonomía es efectiva desde el 1 de enero de 2025, pero en el propio Real Decreto 42/2024¹¹² se prevé un periodo transitorio para aquellas personas que estén recibiendo prestaciones del sistema estatal de acogida en la fase de autonomía y sean residentes en Euskadi, las cuales seguirán recibiendo de la Administración General del Estado, mediante la acción concertada, las prestaciones del sistema de acogida hasta el fin de su itinerario. Por tanto, una vez concluido el itinerario en el sistema estatal de acogida de posibles beneficiarios de protección internacional, protección temporal y apatridia, ya podrán ser

112. Decreto 42/2024, de 16 de abril, BOPV núm. 78, de 19 de abril de 2024.

derivados a los servicios de asistencia social de la CAE¹¹³ y en el primer informe anual de seguimiento de enero de 2026 se podrá hacer un primer balance comparativo.

Dentro de las funciones previstas y delimitadas en el mencionado Real Decreto 42/2024 está llevar a cabo, al menos, las actuaciones, las prestaciones o los servicios previstos en los artículos 6 y 22 del Reglamento de acogida, así como las funciones de seguimiento, control y comprobación necesaria. Esto es, apoyar la autonomía mediante ayudas económicas destinadas a cubrir las necesidades básicas; prestar apoyo social, psicológico, jurídico y cultural; proporcionar enseñanza del idioma y actuaciones de alfabetización y lectoescritura en caso necesario; facilitar asesoramiento sociolaboral y apoyo en el acceso a programas de formación, y facilitar servicios de traducción e interpretación, así como apoyar la conciliación de las actividades que tenga que desarrollar la persona destinataria con su vida personal y familiar o instruir y realizar las actuaciones necesarias para desarrollar las funciones asumidas, sin perjuicio de lo previsto en el apartado c). Solo esta última función de instrucción no está recogida literalmente en el artículo 22 del Reglamento de acogida, pero su alcance está limitado a la gestión.

En el ejercicio de estas funciones de gestión acordadas, la CAE no puede obviar los requisitos básicos de las prestaciones de la fase de autonomía, así como los criterios, los estándares y los indicadores básicos respecto del seguimiento de estos tal y como está previsto en el Reglamento de acogida. Sin embargo, en su territorio no van a ser de aplicación las normas de la Administración General del Estado sobre el régimen de gestión del sistema de acogida de protección internacional mediante una acción concertada¹¹⁴ y, además, será de aplicación el modelo vasco de acogida en la fase de autonomía para las personas reasentadas de cuya acogida se responsabilice

113. En noviembre de 2024 había en el sistema de acogida dependiente de la Secretaría de Estado de Migraciones 49 unidades de convivencia en Euskadi, que suponían 121 personas. Si bien es difícil hacer una previsión, el Gobierno Vasco ha realizado una previsión de atención de entre 150 y 300 personas, en un primer escenario.

114. Capítulos II y III del Reglamento de acogida, anexo I de la Orden ISM/680/2022, de 19 de julio, BOE núm. 174, de 21 de julio de 2022, con el detalle de los servicios y las actuaciones por fases, modificada por la Orden ISM/535/2024, de 29 de mayo, BOE núm. 137, de 6 de junio de 2024.

la CAE, según el número y los casos que se acuerden en la Comisión de Seguimiento del Convenio de Patrocinio Comunitario vigente (esto es, el programa Auzolana III).

En concreto, en el mismo acuerdo de transferencia se definen las fases y las competencias atribuidas al Estado español respecto a la tramitación de las solicitudes de protección internacional, protección temporal o apatridia, incluida la solicitud, la instrucción, la valoración, la resolución y la notificación de las mismas, así como la potestad reglamentaria. Asimismo, en lo tocante a la determinación de los requisitos básicos de las prestaciones de la fase de autonomía, se fijan los estándares, los criterios y los indicadores básicos de seguimiento de las actuaciones recogidos en el artículo 6 del Reglamento de acogida, especialmente para garantizar la armonización de las condiciones del sistema de acogida o la igualdad de trato a las personas destinatarias con independencia del territorio. Por lo tanto, se habilita una potestad ejecutiva amplia pero controlada, dado el límite competencial infranqueable del Estado en el régimen de asilo. Por último, a efectos operativos, se determina un plazo para la aprobación de los protocolos de derivación de las personas beneficiarias de protección internacional, protección temporal y apatridia a las que se refiere el apartado b) a los servicios competentes de la Comunidad Autónoma de seis meses a contar desde la publicación. Y, respecto al mantenimiento de la central de información, según el artículo 53 del Reglamento de acogida, se indica la necesidad de información sobre el conjunto de los servicios sociales de acogida e inclusión y su tipología, prestador, beneficiarios y costes.

3.3. La singularidad del programa Goihabe en Bizkaia y su continuidad

El programa Goihabe es uno de los programas diseñados en el territorio histórico de Bizkaia para atender a la necesidad urgente de integración de la población refugiada y beneficiaria de protección internacional. Es un programa único que abarcaba en origen, antes de su renovación en 2020, solo el periodo 2016-2018 y que ha sido impulsado hasta hoy por el Departamento de Empleo, Inserción Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia. Su propósito es ser una iniciativa pionera y complementaria de apoyo para aquellas personas solicitantes de protección internacional que se encontraran

en Bizkaia. Así, desde su génesis, coincidente con el primer programa piloto de colaboración Auzolana, el desarrollo del programa Goiha-be se ha perfilado como una iniciativa complementaria de apoyo al sistema general de acogida dados los compromisos «fallidos» de reubicación y reasentamiento por parte del Estado español.

El programa Goiha-be, durante su primera andadura en 2016 y posteriormente, persiguió una atención integral y multidimensional de las personas acogidas, a través de los siguientes ámbitos de intervención: inserción socioeducativa, psicosocial y afectivo-emocional; apoyo sociolingüístico; orientación sociolaboral, y asistencia jurídica. Así, las personas beneficiarias del programa son aquellas que se han encontrado dentro del SAPIT y que han agotado la primera fase del programa; asimismo, aquellas que solicitan asilo (sin inadmisión a trámite) y sean beneficiarias de protección internacional, además de aquellas que requieran de apoyo en su incorporación a la sociedad de acogida. Es importante mencionar que no importa cuál es su situación administrativa en el momento de su incorporación al programa Goiha-be, pero sí es necesario no haber causado baja de un servicio o programa dependiente de la Dirección General de Migraciones, no tener recursos suficientes y mantener una residencia de tres meses en Bizkaia participando en los programas de las entidades sociales conveniadas.¹¹⁵

Al igual que el programa Auzolana, el programa Goiha-be ha sido sometido a evaluaciones y balances para identificar sus debilidades o aspectos de mejora dados los problemas derivados de la coordinación entre instituciones públicas y niveles competenciales, así como su articulación con el sistema de servicios sociales.¹¹⁶ Entre otros extremos sometidos a examen, se ha planteado como mejora destacable la necesidad de obtener fuentes de información y tratamiento de datos que permitieran crear un modelo de gestión, comunicación y funcionamiento, así como mayores recursos humanos para el programa o el abordaje de cuestiones presupuestarias (vivienda, transporte), sin perjuicio de poner el foco en las limitaciones existentes para una mayor cobertura especializada. En cualquier caso, junto a estas posibles mejoras,

115. Asociación CEAR-Euskadi y Comisión de Ayuda al Refugiado, Cáritas Diocesana de Bilbao, Cruz Roja Española y Fundación Social Ignacio Ellacuría; cada una trabaja desde sus especialidades.

116. La Spina et al., *Integración de personas solicitantes de protección internacional en Bizkaia*.

también se han destacado sus fortalezas como son su complementariedad y los valores añadidos que aporta al sistema general de acogida existente al ser una propuesta integral, flexible y transversal. No solo ha permitido un importante aporte de carácter económico a las entidades colaboradoras o ha hecho visible una mayor concienciación de las limitaciones del SAPIT, sino que ha brindado apoyo para los casos más vulnerables (denegación de solicitud), dando cobertura a necesidades específicas como espacios de corresponsabilidad y dinámicas de comunicación entre entidades conveniadas. Este balance positivo ha permitido dar continuidad al programa y este quedaría integrado también en el modelo vasco de acogida en fase de autonomía.

3.4. Proyecto piloto Harreragune

Si inicialmente el grueso del desarrollo de la política vasca de inmigración se ha realizado en el ámbito municipal y se ha articulado desde el Gobierno Vasco por medio de importantes mecanismos de ayudas y subvenciones,¹¹⁷ cabe destacar como último hito reciente de esta política la activación de un modelo piloto del Servicio Vasco de Acogida para Personas Migrantes, llamado Harreragune, para atender a las personas migrantes, tanto de la Unión Europea como de fuera de ella, que residen o van a establecer su residencia en Bilbao. Esta última experiencia de gestión local ha sido creada por el Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Bilbao y está siendo gestionada por Zehar-Errefuxiatuekin desde el 18 de noviembre de 2024 para aportar un servicio público de información y orientación de personas migrantes, tanto comunitarias como extracomunitarias.

El proyecto piloto Harreragune dispone de forma personalizada una primera atención e información sobre: empadronamiento, trámites de extranjería, recursos sociales, atención sanitaria, escolarización de menores, aprendizaje de lenguas oficiales y otros idiomas, orientación laboral; así como adquiere un rol de facilitador de contacto con organizaciones sociales, recursos y programas que pueden potenciar el desarrollo personal y profesional. Asimismo, se articula la prestación de determinados servicios

117. Recientemente, véase la Orden de 2 de octubre de 2024, BOPB núm. 203, de 17 de octubre de 2024.

especializados: asesoría jurídica en extranjería, orientación formativo-laboral, homologación y convalidación de estudios, acompañamiento psicosocial y apoyo a la reagrupación familiar, así como la participación social y deportiva. Todo ello sin perjuicio de acciones grupales y comunitarias, una oferta de cursos de castellano y euskera, y sesiones informativas sobre el acceso a derechos.

En paralelo al proyecto piloto Harreragune, y para lograr la mayor interacción coordinada entre sociedad civil y municipios, la Comisión Ejecutiva de EUDEL también ha aprobado, el 10 de octubre de 2024, unos criterios orientativos bajo la fórmula de un *Documento abreviado del Manual para diseñar políticas locales de acogida a personas extranjeras en Euskadi*, aplicable a diferentes entidades locales basadas en diferentes enfoques.¹¹⁸ De un lado, el enfoque de derechos, que implica el reconocimiento de la condición de ciudadanía plena, la igualdad de trato y no discriminación, y el acceso a los servicios en igualdad de condiciones. Y, de otro lado, el enfoque intercultural, que vertebra los planes estratégicos a nivel autonómico por medio de la gestión de la inmigración y de la diversidad cultural de una manera positiva e inclusiva en torno a los principios de igualdad, derecho a la diferencia e interacción positiva. Todo ello aunando el enfoque comunitario y la inclusión de las perspectivas de género e interseccional, en cumplimiento de los artículos 3.5 y 3.8 de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres de Euskadi,¹¹⁹ o la perspectiva lingüística como transversales con otros ámbitos como el educativo o el del empleo.

Junto a estos aspectos sustantivos se incluye una serie de fases procedimentales secuenciadas para su adaptación e implementación. El objetivo es poder ajustar al diagnóstico de necesidades de cada municipio los recursos, el protocolo o el servicio de acogida sin perjuicio de incluir mecanismos de coordinación y evaluación que mejor se ajusten a cada municipio. Según el manual, los pasos a seguir son siete: promover una concertación de voluntades a nivel local; identificar las necesidades de acogida a nivel local para después dimensionar correctamente los recursos; ordenar la intervención de todos los agentes institucionales y comunitarios que van a tomar parte en el proceso de acogida; establecer

118. Véase el texto completo en: <https://goo.su/yjFKF>.

119. Ley 4/2005, de 18 de febrero, BOPV núm. 42, de 2 de marzo de 2005.

la prestación fundamental y definir los recursos materiales y humanos precisos para llevarse a cabo; generar el sistema de relaciones dentro de la institución local y con otras instituciones y entidades sociales, así como monitorizar la ejecución de lo planificado. Por el momento, no es posible hacer un primer balance de su activación dado el estadio temprano en el que se encuentra.

4. Algunas reflexiones finales a futuro

Bajo un marco competencial en prolongada contención desde la vía estatutaria de 1979, la CAE ha ido desarrollando progresivamente un ordenamiento jurídico específico en materia de inmigración pese a sus limitaciones competenciales hasta los recientes trasposos realizados. Si bien el ejecutivo vasco ha sido siempre crítico con la regulación estatal, su desarrollo y evolución se ha proyectado mayormente en documentos programáticos ambiciosos que no siempre han tenido una traslación directa y explícita en el ámbito normativo. Por ello, el alcance competencial y el verdadero reto de la CAE, al igual que otras CCAA, ha sido sortear los obstáculos de la regulación estatal y los retrasos derivados de la tramitación de la ejecución horizontal de ciertas competencias del Estado español en materia de extranjería, asilo e integración social. De ahí que las posibilidades reales del autogobierno autonómico o local hayan quedado difuminadas por la escasa sinergia interadministrativa, la anulación constitucional y el conflicto de competencia judicial o las disfunciones de coordinación entre las diferentes Administraciones públicas en términos de eficacia o transversalidad real.

Si bien todas las iniciativas de acogida-integración implementadas, especialmente aquellas promovidas como vías complementarias de patrocinio comunitario o con el traspaso de la gestión de la fase de autonomía de la acogida desde Euskadi, contribuyen a construir una estrategia de intervención propia y un espacio de corresponsabilidad participativa con la sociedad. Este cambio de paradigma en la búsqueda de formas eficientes, duraderas y sostenibles, bajo la máxima de una mayor participación ciudadana e institucional, actualmente cuenta con tres exponentes únicos y coexistentes dentro del modelo vasco de acogida que arrojan un balance muy positivo de autogobierno, tal y como se ha analizado.

La apuesta pionera del programa Auzolana, por medio de la formalización del patrocinio comunitario, tiene todavía una presencia o recorrido testimonial al integrarse finalmente en el Programa de Reasentamiento nacional de personas beneficiarias de protección internacional. Seguramente, su proyección a futuro cambie con la puesta en marcha de la gestión del modelo vasco de acogida en fase de autonomía que queda al margen de la acción concertada y a la espera de los resultados del examen comparado que se deriven de ella. Hasta entonces habría que evitar conducir tales programas o modelos a un proceso de obsolescencia, si en algunas circunstancias se llegara a desatender las necesidades de las personas migradas o las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional, protección temporal o apatridia por una razón de utilidad o de mayor protagonismo acrítico con el autogobierno autonómico y local.

Por ello, habrá que reconsiderar entonces su recorrido, también a la luz del Pacto de Migración y Asilo europeo o bien del Marco Estratégico Nacional sobre Racismo y Xenofobia, con el objetivo de consolidar su conversión en mecanismos propios de gestión estructural de impacto aportando evidencias que acrediten cualitativamente una mejor inclusión a medio y largo plazo en términos de no discriminación. Por ahora, han sido observadas de forma proactiva, pero desde un paradigma minimalista estas pueden llevar a un desequilibrio de responsabilidades, diferencias entre contextos y personas beneficiarias que «atrapen» la acogida-integración bajo una compleja entelequia multinivel, donde irremediabilmente tales iniciativas serían víctimas de su propio éxito hasta su extinción o cuestionamiento en términos de eficacia o resultados.

Sin duda, los recientes trasposos de competencias aprobados en Euskadi marcan un punto de inflexión política sin precedentes en la gestión de la acogida en fase de autonomía. Bajo mi punto de vista, incluso lo es pese a las limitaciones en la potestad normativa de la CAE en esta fase. Sin embargo, gracias a la superación orgánica de la exclusiva fórmula de ayudas y subvenciones municipales de anteriores etapas, que hace realidad el proyecto piloto Harreragune o la facultad de aprobar reglamentos de desarrollo o ejecutivos dentro del modelo vasco de acogida en fase de autonomía, a partir de ahora se debería centrar el debate en clave de responsabilidad por la asunción de este nuevo reto. Un reto no solo demográfico o identitario, sino de mejor protección garantizada en igualdad material de los derechos y las libertades de las personas migradas y refugiadas.

Precisamente, es este o debería ser este el verdadero centro de posibles debates. Más allá de toda polarización interesada sobre la ampliación, la cesión o la delegación de competencias de autogobierno multinivel, el reto está supeditado y podrá ser justificado por la mayor eficacia administrativa en la gestión que desde ahora se garantice por parte de la CAE en estos ámbitos de competencia.

Bibliografía

- Aierdi, Xabier. *La inmigración en el espacio social vasco*. Bilbao: UPV-EHU, 1993.
- Blanco, Cristina. *La integración de los inmigrantes en Bilbao*. Bilbao: Ayuntamiento de Bilbao, 1990.
- . “Inmigración extranjera en el País Vasco. Estrategias políticas para la gestión de la diversidad”. *Política y Sociedad* 45, n.º 1 (2008): 187-203.
- Blanco, Cristina, ed. *La inmigración: nuevas realidades, nuevos desafíos. Consideraciones para el análisis de la inmigración en el País Vasco*. Bilbao: UPV, 2002.
- Blázquez Rodríguez, Irene, dir. *Regiones, Unión Europea e integración de inmigrantes. Una perspectiva desde el Derecho comparado*. Barcelona: Atelier, 2008.
- Bonino Covas, Carla, Jorge Aragón Medina, y Fernando Rocha Sánchez. *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*. Madrid: CCOO, 2003.
- Cachón Rodríguez, Lorenzo. “La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial”. *Política y sociedad* 45, n.º 1 (2008): 205-235.
- CEAR. *Informe 2024. Las personas refugiadas en España y en Europa*. Madrid: CEAR publicaciones, 2024.
- Defensor del Pueblo. *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2016.
- Donaire Villa, Francisco Javier, y David Moya Malapeira. “La STC 31/2010 y el reparto competencial entre Estado-Comunidades Autónomas en materia de inmigración”. *CDP. Cuadernos de Derecho Público* 37 (2009): 97-138.
- Duken, Carlotta, y Lucas Rasche. *Towards a European Model for Community Sponsorship, Policy Brief* Hertie School Jacques Delors Centre, 2021.
- García Azpuru, Araitx. “España, de emisora a receptora de flujos migratorios. El caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi”. *Cuadernos de trabajo Hegoa = Lan Koadernoak = Working papers* 74 (2017): 1-66.
- García, Natalia. “Políticas migratorias autonómicas, territoriales y locales”. En César Manzanos, coord., *Inmigración y culturas minorizadas*, 33-50. Vitoria-Gasteiz: Ikusbide, 2017.
- García Mengual, Fernando. “Euskadi. Definición y desarrollo de la política vasca de inmigración”. En Rosario Tur Ausina, ed., *La integración de la población*

- inmigrante en el marco europeo estatal y autonómico español*, 445-474. Madrid: Iustel, 2009.
- Giménez, Carlos. *El interculturalismo: propuesta conceptual y aplicaciones prácticas*. Zaratutz: Ikuspegi-Observatorio Vasco de Inmigración, 2001.
- Gómez, Antonio. *Reflexiones sobre la viga maestra: padrón, acceso y derechos*. Cuadernos Ikuspegu. Bilbao: Observatorio Vasco de Inmigración 2023.
- González Alonso, Augusto. "Las competencias de las comunidades autónomas en materia de extranjería e inmigración y su incidencia en la competencia de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativo". *Reala* 307 (2008): 67-89.
- Ibarrola Armendáriz, Aitor. "Haciendo lo correcto por las razones equivocadas: políticas de inmigración en Euskadi al comienzo del nuevo milenio". *REDEN: Revista Española de Estudios Norteamericanos* 23-24 (2002): 217-231.
- Iglesias de Ussel, Julio, ed. *Las políticas de integración social de los inmigrantes en las comunidades autónomas españolas*. Madrid: Fundación BBVA, 2010.
- Iraola, Iker, Mateos Txoli, y Julen Zabalo. "Discursos sobre la integración. La inmigración al País Vasco en los años 1950-1970". *RIPS* 10, n.º 3 (2011): 115-130.
- La Spina, Encarnación. "No siempre 'menos es más': Una mirada crítica sobre las políticas de acogida y refugio en Euskadi desde una perspectiva en derechos humanos". En Amaia Izaola, ed., *Euskadi es un refugio: los derechos humanos y su universalidad ante el reto de los desplazamientos forzados*, 123-157. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2022.
- , ed. *Impacto social del Covid-19 y situación de las personas migradas en Euskadi (periodo 2020-2021)*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos 106. Bilbao: Universidad de Deusto, 2023.
- La Spina, Encarnación, Eloísa González Hidalgo, y Gorka Urrutia. *Integración de personas solicitantes de protección internacional en Bizkaia. Programa Goiha*. Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 2019.
- Lagasabaster Hierrarte, Iñaki. "La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco: del Parlamento Vasco al Congreso de Diputados. El final de un ciclo 2000-2004". *Iura Vasconiae* 12 (2015): 217-253.
- Lucas, Sofia, Simona Sobotivocova, y Casilda Zarauz. *La situación de las personas refugiadas en la CAPV*. Informes de investigación Colección Derechos Humanos. Vitoria: Ararteko, 2020.
- Martínez de Lizarrondo Artola, Antidio. "La integración de los migrantes en España: el modelo Patchwork". *Revista Migraciones* 26 (2009): 115-146.
- . "Sueño o realidad: una evaluación externa del Plan Vasco de Inmigración". *Inguruk: Soziologia eta zientzia politikoaren euskal aldizkaria* 41 (2005): 57-86.
- Marzal Yetano, Elia. "Crisis y competencia por la competencia: El ejemplo de la inmigración". *UNED. Revista de Derecho Político* 98 (2017): 121-158.
- Montilla Martos, José Antonio. "Las competencias autonómicas en inmigración tras la STC 31/2010", *REAF* 14 (2011): 152-185.

- . “Las funciones y competencias de las CCAA”. En Eliseo Aja, José Antonio Montilla Martos, y Eduard Roig, eds., *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, 23-76. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.
- . “Inmigración y Comunidades Autónomas”. En Eliseo Aja, y Joaquín Arango, *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídicas y sociológicas (1985-2005)*, 339-367. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006.
- Montilla Martos, José Antonio, y M. Camino Vidal Fueyo. *Las competencias en inmigración del Estado y las Comunidades Autónomas*. Foro Inmigración y ciudadanía 115. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- Moreno, Gorka, coord. *El proceso de integración del colectivo inmigrante en Euskadi: análisis de la Encuesta de población inmigrante extranjera en la CAE (EPIE 2014)*. Bilbao: Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitalpen Zerbitzua = Servicio Editorial, 2018.
- Oleaga Páramo, Juan, e Iruñe Ruiz Ciarreta. “La integración en una Euskadi diversa: uso del MIPEX-R para evaluar las políticas vascas”. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria = Revista de servicios sociales* 83 (2024): 91-103.
- Rovetta Cortés, Ana Irene. “El patrocinio de refugiados: Una revisión sistemática descriptiva”. *REMHU: Revista Interdisciplinar de Movilidad Humana* 29, n.º 67 (2021): 1-25.
- Ruiz Balzola, Andrea. “Las cuentas pendientes del interculturalismo”. En Julia Shershneva Zastavnaia, *Dos décadas de reflexión sobre migración y asilo en Euskadi*, 295-308. Bilbao: Servicio Editorial=Argitalpen Zerbitzua, 2024.
- Ruiz Olabuénaga, José Ignacio, y Cristina Blanco. *La inmigración vasca. Análisis trigeracional de 150 años de inmigración*. Bilbao: Universidad de Deusto, 1994.
- Santolaya Machetti, Pablo. “Extranjería y nuevos Estatutos de Autonomía”. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals* 4 (2007): 159-181.
- Shershneva, Julia, y Maite Fouassier Zamalloa, coords. *Tendencias y retos en la integración de la población inmigrante en Euskadi: análisis de la Encuesta de Población Inmigrante Extranjera (EPIE) 2018 / Datos*. Leioa: Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitalpen Zerbitzua = Servicio Editorial, 2022.
- Solano, Giacomo, y Valentina Savazzi. *Private sponsorship programmes and humanitarian visas: A viable policy framework for Integration?* Bruselas: Migration Policy Institute, 2019.
- Solé Puig, Carlota, y Antonio Izquierdo Escribano. *Integraciones diferenciadas: migraciones en Cataluña, Galicia y Andalucía*. Barcelona: Anthropos, 2005.
- Tan, Nikolas Feith. “Community sponsorship in Europe: Taking stock, policy transfer and what the future might hold”. *Frontiers in Human Dynamics* 3 (2021): 1-8.
- Toscano Gil, Francisco. “El sistema de atribución de competencias a las entidades locales en la Ley de Instituciones Locales de Euskadi”. *RVAP* 107-II (2017): 213-267.

- Unzurrunzaga, Agustín. “Las políticas migratorias en Europa, España y Euskadi”. En César Manzanos, ed., *Inmigración y culturas minorizadas: políticas sociales y criminales*, 23-34. Bilbao: Ikusbide, 2007.
- Urrutia, Gorka. “Protección y derechos humanos, los retos de la acogida e integración de la población refugiada de Ucrania”. En Amaia Izaola, ed., *Euskadi es un refugio: los derechos humanos y su universalidad ante el reto de los desplazamientos forzados*, 132-153. Madrid: Libros de la Catarata, 2022.
- Zubero Beaskoetxea, Imanol. “Hacia un pacto social por la inmigración: la experiencia de Euskadi”. *Anuario de relaciones laborales en España* 4 (2013): 268-269