



REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 81.

Maras y pandillas juveniles: dos mundos diferentes.

Intervención pública sobre las pandillas juveniles latinoamericanas.
Algunas consideraciones desde el régimen jurídico de extranjería y
su aplicación en Cataluña.

David Moya Malapeira

Intervención pública sobre las pandillas juveniles latinoamericanas

Algunas consideraciones desde el régimen jurídico
de extranjería y su aplicación en Cataluña

David Moya Malapeira*

RESUMEN

La intervención administrativa sobre los jóvenes de origen latinoamericano que pertenecen a pandillas juveniles puede ser relativamente compleja, al menos desde un punto de vista jurídico. Por un lado, los jóvenes pueden ostentar diferentes estatutos jurídicos (extranjeros-nacionales, jóvenes-adultos, regulares o irregulares), que condicionan el tipo de intervención administrativa a aplicar; por el otro, los recursos e itinerarios de intervención administrativa actualmente existentes (intervención sobre menores en riesgo social, justicia juvenil, procesamiento por delitos, etc.), deben ser modulados y adaptados a las peculiaridades de estos grupos y de los mismos jóvenes. Este estudio parte de la premisa de que las pandillas juveniles que existen en los barrios de nuestras ciudades, con algunas excepciones, todavía no tienen una estructura ni organización delictiva al estilo de las maras centroamericanas o de las "bandas latinas", pero que su proliferación es un síntoma de la falta de integración social y fracaso educativo de estos jóvenes en nuestra sociedad, por lo que además de los remedios policiales y judiciales destinados a luchar contra la delincuencia, se apunta a la necesidad de fortalecer los recursos sociales y educativos dirigidos a prevenir este fenómeno y, en particular, a la necesidad de ampliar y flexibilizar los servicios educativo-formativos de carácter no reglado actualmente existentes para que les sirvan de puente para su inserción en el mercado laboral, y evitar así su exclusión social y legal.

Palabras clave: Cataluña, inmigración, juventud, América Latina, integración, violencia, experiencias concretas, extrajería

*Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Barcelona.
dmoya@ub.edu

La presencia de jóvenes latinoamericanos, primero en los colegios y en las calles de las ciudades españolas, ahora también en los institutos y universidades, es una realidad palpable aunque todavía relativamente nueva en España, que surge como una de las consecuencias de la transformación durante las últimas dos décadas de nuestra sociedad en receptora de inmigración. Esa presencia en España de jóvenes latinoamericanos se enmarca en el más amplio flujo migratorio que tiene lugar desde el año 2000 hasta la actualidad y que presenta una serie de características propias, tanto por los nuevos países de procedencia (Ecuador, Colombia, Perú, Argentina, República Dominicana, recientemente Bolivia), como por su finalidad fundamentalmente laboral y el significativo peso de la inmigración femenina. En todo caso, con los años esta inmigración se está transformando en una inmigración con una vocación de permanencia en el territorio, en donde está consolidando sus vínculos familiares. Sus descendientes, reagrupados o nacidos aquí, conforman ese heterogéneo colectivo de “jóvenes latinos” del que aquí intentaremos desbrozar su estatuto jurídico, así como algunas claves para contribuir en la necesidad y enfoque de la intervención social sobre las pandillas juveniles o bandas que están apareciendo entre este colectivo.

Con un conjunto de datos reducido, aunque suficientemente significativo, como son los datos de la inmigración latinoamericana en Cataluña¹, se intentarán poner de relieve, en el primer apartado del trabajo, aquellos aspectos de detalle que permitan caracterizar mejor al colectivo objeto de estudio y, en ese contexto, poder situar el fenómeno de las bandas o pandillas juveniles latinas en su dimensión más local; a continuación, se ofrecerá una sintética descripción del régimen jurídico de derechos y obligaciones de estos jóvenes latinos, así como de los principales instrumentos de intervención administrativa de que dispone el ordenamiento para hacer frente a esta nueva realidad, que evidentemente presenta características tan particulares que exigen una intervención administrativa muy específica, sobre la cual se apuntarán algunas propuestas al tiempo que se indican algunas sugerencias para mejorar su integración social.

LAS PANDILLAS JUVENILES LATINOAMERICANAS EN CATALUÑA: UNA APROXIMACIÓN AL FENÓMENO

Presencia juvenil latinoamericana en Cataluña: algunos datos sobre número y distribución

La población catalana ha aumentado entre 2000 y 2006 en casi un millón de personas como resultado de la inmigración². La distribución de la inmigración latinoamericana

no es geográficamente homogénea, pues existe una clara concentración en determinadas áreas de la provincia de Barcelona, y concretamente en determinados barrios de esta ciudad³ (Nou Barris, Ciutat Vella) y de otras colindantes, como Hospitalet (Bellvitge, Collblanc-La Torrassa), Cornellà, Badalona, Sabadell, etc., concentración en la que, tal y como ocurre con otros colectivos de inmigrantes, en ocasiones predomina una nacionalidad (por ejemplo, ecuatorianos en La Florida de l'Hospitalet). Precisamente, un rasgo propio de la inmigración latinoamericana en Cataluña es su llegada en sucesivos flujos migratorios, cada uno de ellos protagonizado por una nacionalidad, lo que explica también su distribución espacial y que las nacionalidades de la inmigración más reciente presenten tasas de irregularidad más elevadas⁴. En lo que aquí interesa, de ese millón de extranjeros más de un 10% son menores en edad escolar, de los cuales más de la mitad proceden de países de Latinoamérica, fundamentalmente Ecuador, Colombia, Perú, Argentina y Bolivia⁵. Teniendo en cuenta la concentración geográfica de la inmigración latinoamericana y la política educativa de asignación de alumnos entre los centros próximos en el barrio, puede entenderse la sobreconcentración de alumnos de origen latinoamericano en las escuelas públicas de dichos barrios⁶ (y en ocasiones en algunas privadas concertadas), agudizada en ocasiones por una mayor ratio de niños entre el colectivo inmigrante latinoamericano que en el autóctono o el de otros colectivos extranjeros.

Los datos de escolarización en Cataluña de alumnos de algunos países latinoamericanos⁷ permiten algunas reflexiones que pueden ser de interés sobre el segmento de población que aquí interesa, los jóvenes de edades comprendidas entre los 14 y 18 años. Para empezar, algunas nacionalidades tienen un porcentaje más elevado de población menor y joven que otros (los ecuatorianos un 18,5%, mientras que los colombianos un 12%); además, la relación entre tasa de irregularidad y antigüedad en el territorio es muy clara (encabezada por la parte de arriba por bolivianos con más del 50% y ecuatorianos con cerca de un 30%), y se traslada también a los hijos, hecho que demuestra la efectividad de las reagrupaciones. Respecto al funcionamiento de la integración escolar, cabe observar importantes diferencias entre colectivos, pero en todos ellos la tasa de abandono de los estudios al finalizar la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) es más elevada que la de los nacionales. Esta "caída" de la educación postobligatoria se explica, en parte, por la exclusión que hasta 2007 operaba el artículo 9.3 de la Ley Orgánica 4/2000 de Derechos y Libertades de los Extranjeros y de su integración social (LODYLE) para el acceso de alumnos irregulares a la misma y, en parte también, porque como consecuencia de la reagrupación familiar muchos jóvenes inmigrantes entran en España en las últimas etapas de escolarización, y tienen que integrarse en un sistema educativo completamente nuevo en el crucial momento en que dicho sistema deja de ser obligatorio y se bifurca por perfiles formativos (Formación profesional y Bachillerato) que admiten únicamente a aquellos que hayan superado adecuadamente la etapa anterior (UNICEF-Defensor del Pueblo, 2003).

El factor migratorio en el desarrollo personal de los jóvenes latinoamericanos

La adolescencia y postadolescencia son períodos críticos en la formación de un/a joven, pues son períodos de tránsito a la edad adulta, durante los cuales los jóvenes modifican las redes de relaciones familiares y sociales –generalmente, para dar mayor peso a las relaciones sociales con otros jóvenes. Evidentemente, este es un período de naturales tensiones con aquellas estructuras familiares y/o sociales que pueden simbolizar la autoridad: padres en casa, profesorado en la escuela, policía en la calle, etc., conformando el clásico triángulo familia-colegio-barrio esencial para el desarrollo de todos los jóvenes. En el caso de los jóvenes inmigrantes, las tensiones anteriores se complican por el mismo proceso migratorio que han tenido que afrontar en primera persona⁸, pues ese triángulo se rompe como consecuencia del proceso migratorio y su recomposición de nuevo en destino puede resultar complicada y no exenta de tensiones. Esto no quiere decir que el proceso migratorio influya de la misma manera en todos los jóvenes, ni que tal influencia sea en todo caso negativa, pero el peligro de ruptura y aislamiento del joven existe, y las pandillas juveniles encuentran, sin duda, terreno abonado en estas circunstancias.

Efectivamente, si analizamos el funcionamiento del triángulo familia-escuela-barrio entre los jóvenes latinoamericanos en España, encontraremos factores de riesgo para la proliferación de pandillas juveniles. Como apuntan algunos estudios (Eresta y Delpino, 2007), las bandas son percibidas entre nuestros jóvenes latinos como mecanismos grupales de autoprotección frente al racismo imperante, el rechazo provocado por otros grupos juveniles españoles, o incluso la necesidad de apoyo afectivo en situaciones de conflicto familiar o fracaso escolar, así como de reafirmación identitaria y de imitación de conductas de otros jóvenes, en una línea ya avanzada por otros autores⁹, aunque probablemente la ordenación de estas razones pueda vincularse al carácter reciente de la inmigración en España. Algunos de estos factores inciden directamente en el triángulo anteriormente señalado.

Empecemos por *la familia*. La ruptura de la unidad familiar durante un tiempo (trámites de reagrupación familiar, etc.) o incluso de manera definitiva (divorcio o separación, exclusión de la reagrupación familiar de algún miembro de la familia¹⁰, pérdida de contacto con familiares, etc.) multiplica el riesgo de tensiones con la propia familia, con la sociedad de destino, etc., una vez reagrupados, lo cual a la larga puede ser un obstáculo para su integración¹¹. Es más, una vez en España, el habitual conflicto entre progenitores e hijos adolescentes se complica por una relativa pérdida de autoridad de los primeros en relación con los contextos de origen, la cual queda debilitada por precarias condiciones laborales con largas jornadas de trabajo fuera de casa (Eresta y Delpino, 2007), una remuneración escasa y unos servicios sociales limitados que impiden compensar esa situación¹². Ciertamente, este riesgo existe entre la inmigración latinoamericana, que

se caracteriza por una destacada infantilización (ratio más elevada de niños por adulto) y feminización¹³ (más mujeres que hombres), con una fuerte presencia en el sector doméstico¹⁴, tasas de irregularidad elevada según nacionalidades, que se extienden a los menores muchas veces reagrupados por la vía de hecho¹⁵, y en las que, por consiguiente, aunque la unidad familiar se consigue es en condiciones de gran vulnerabilidad de los miembros de la familia.

Por lo que se refiere a la *escuela*, punto neurálgico del sistema educativo e incluso de protección social¹⁶, en algunos barrios los centros –generalmente públicos, aunque con importantes excepciones– soportan una elevada concentración de alumnos latinoamericanos. La falta de integración social, concretamente la falta de vínculos afectivos con jóvenes autóctonos¹⁷, es un factor de riesgo para la integración en una banda, riesgo que evidentemente es mucho más probable si de los centros en los que se concentran los jóvenes latinoamericanos han desaparecido los alumnos autóctonos. Por otro lado, la tasa de fracaso escolar de los alumnos latinoamericanos aumenta a medida que avanzan en la ESO, hasta el punto de que llegados a la educación postobligatoria la presencia de estos alumnos disminuye en proporción mucho mayor que la de los nacionales. Este elemento es fundamental, pues el bajo rendimiento escolar ha sido considerado un factor de alto riesgo para la incorporación a una banda (Bueno y Belda, 2005). Junto a razones legales (irregularidad administrativa hasta la STC 236/2007, circunstancias de la reagrupación familiar, etc.), muchas veces hay razones económicas que explican el abandono de los estudios, incluso entre jóvenes nacidos en España o nacionalizados, relacionadas con la necesidad de poner a los jóvenes a trabajar para añadir otro salario a la economía doméstica, a menudo monoparental.

Por último, junto a la escuela o instituto, el espacio físico en el que se mueven los grupos de adolescentes y jóvenes tanto latinos como autóctonos en España lo constituye el *barrio*. Ahora bien, se trata de barrios en los que existe una alta concentración de inmigrantes, a veces también latinoamericanos, y que tienden a ser modestos, sean estos los cascos antiguos de las ciudades o la periferia de las concentraciones urbanas, en los que el alojamiento más asequible y la existencia de redes sociales de apoyo (compatriotas, asociaciones, negocios étnicos, oferta cultural o religiosa, etc.) contribuyen a hacer más atractiva su oferta habitacional, pero donde los equipamientos urbanos son limitados o tienen que soportar una densidad de población mayor (parques, plazas, instalaciones deportivas, espacios juveniles, etc.). A este respecto cabe destacar la influencia directa que tiene la escasez de vivienda en la ocupación de los espacios públicos, pues si las condiciones de las viviendas suelen ser deficientes (infravivienda), cuando no inadecuadas (sobreocupación), la elevada densidad habitacional que existe en muchos de estos hogares –y especialmente en las primeras etapas del proceso migratorio–, hace que la presencia y el ocio compartido en la calle, que constituyen ya en sí mismos una característica de los adolescentes y jóvenes autóctonos, devengan una necesidad entre los jóvenes inmigrantes, con independencia

de las costumbres o culturas de origen (Santamarina, 2005). Pero, la calle y el barrio son también el espacio natural de nacimiento y proyección de las pandillas juveniles, que las definen como su “territorio”.

La conceptualización como “pandillas” o “bandas” de los grupos de jóvenes latinoamericanos

Cuando hablamos de “pandillas juveniles” y, más concretamente, de “bandas latinas”, designamos a aquellos grupos de jóvenes que generalmente comparten una “cultura latina” o bien un conjunto de códigos identitarios propios de los jóvenes en las sociedades latinoamericanas de origen, cuya conducta y actuación reproduce esquemas organizativos semidelictivos de las bandas que operan en tales países y que pueden constituir una amenaza al orden público en España. No obstante, más allá de esta definición aproximativa, la identificación de unas notas características para este tipo de grupos no está exenta de problemas, al menos en el ámbito jurídico. Para empezar, la caracterización como *jóvenes* de los miembros de las pandillas es relativamente ambigua, ya que algunas pandillas están compuestas por niños y adolescentes, todos ellos menores de edad (18 años), y otras por adultos, aunque todos ellos se caractericen por su juventud. En la práctica muchas pandillas están compuestas por una mezcla de menores y adultos, con o sin separación de funciones o estatus entre sus miembros en función de la edad. Frente a ello, el ordenamiento jurídico ofrece una enorme dispersión en el tratamiento de la juventud: en la franja de edad comprendida entre los 12 y los 14 años, aspectos como la capacidad civil (matrimonial, contractual), el acceso a una actividad laboral, la responsabilidad penal o la protección administrativa¹⁸ se rigen por sus respectivas normas sectoriales cada una de las cuales ha fijado legalmente edades distintas a estos efectos. Una adecuada estrategia de intervención social, sobre el grupo y sus miembros, deberá tener en cuenta estas diferencias jurídicas sectoriales que pueden incluso imposibilitar una intervención conjunta y similar respecto de todos los miembros del grupo, menores y adultos.

En segundo lugar, su caracterización como *jóvenes extranjeros* puede no ser del todo cierta; en realidad si bien mayoritariamente estos jóvenes poseen la nacionalidad de un país de Latinoamérica, no todos los miembros del grupo son nacionales del mismo país¹⁹, incluso algunos de sus miembros pueden ser españoles nacionalizados o de origen, extranjeros de terceros países o, efectivamente, latinoamericanos, pero potencialmente españoles, en aquellos casos nada infrecuentes en los que la legislación de nacionalidad reserva a un menor la posibilidad de obtener la nacionalidad española si así lo solicitan sus padres o él mismo cuando alcance la mayoría de edad. Puede ocurrir incluso que el ordenamiento jurídico les reconozca el derecho a solicitar inmediatamente la nacionalidad española pero que, simplemente, no la hayan solicitado²⁰. Es más, al binomio nacional/extranjero se añade otro, el de menor/adulto, que multiplica las diferencias en el régimen jurídico aplicable²¹.

En tercer lugar, los hijos de la inmigración latinoamericana más reciente (2000-2007), son una generación muy distinta a la llegada en los setenta y ochenta, pero la proximidad del fenómeno migratorio obliga a proceder con suma cautela al intentar caracterizar a los hijos de estos trabajadores inmigrantes como de “primera generación” o “segunda generación”, pues en realidad las diferencias entre unos y otros no son tan netas en España como en otros países con una experiencia migratoria más dilatada. Actualmente, los jóvenes latinoamericanos conforman un colectivo en España relativamente heterogéneo en el que conviven chicos llegados a este país en plena adolescencia, con otros llegados en edades más tempranas o incluso nacidos en España, algunos de ellos hermanos separados entre sí por unos pocos años. Es posible que la diferente vivencia del proceso migratorio genere reacciones distintas en unos y otros, pero la separación temporal entre ambos colectivos impide, por ahora, detectar posturas diferentes en lo que se refiere a la pertenencia a bandas o, incluso, determinar si tal elemento puede llegar a pesar en la conformación de bandas de diferente tipología o comportamiento (más protectoras y heterogéneas o agresivas e identitarias).

En principio, los grupos juveniles reflejarán la idiosincrasia de sus miembros, por tanto, *no existe en principio un único modelo de pandillas ni todas las pandillas son bandas*, en el sentido que se les da en América Central o del Sur, sino que existen muchos tipos de agrupaciones juveniles, y sólo unas pocas pueden calificarse realmente como bandas²². En nuestra opinión, los elementos que caracterizan a las auténticas “bandas latinas” y las diferencian de otras agrupaciones o pandillas juveniles, cuyos miembros son también de origen latino, son los siguientes: primero, la peculiar *estructura organizativa* de las bandas, en la que destaca su marcado *carácter transnacional*, y segundo, su *orientación y actividad delictiva*²³. No obstante, es posible que lo que empezó siendo un grupo o pandilla de jóvenes latinos acabe convirtiéndose o integrándose en una banda latina, o que sólo lo hagan algunos de sus miembros. En realidad, es propio de los grupos juveniles el dinamismo y la *evolución en sus formas de organización*. Precisamente, una de las características de las pandillas en las subcultura juvenil es su potencial transformador respecto de las relaciones preexistentes, así, la importación de modelos identitarios y de comportamiento de otros países, concretamente de aquellos países latinoamericanos donde existen bandas o pandillas juveniles, puede modificar las estructuras y relaciones de los grupos de jóvenes latinos asentados en España. Las pandillas evolucionan, y el estadio concreto de evolución de una pandilla debe ser tomado en consideración para la intervención administrativa y la estrategia a seguir en tal intervención, lo cual explica las diferentes aproximaciones respecto de una misma banda en localidades distintas²⁴. En este sentido, la implantación en España de bandas latinas a imagen de sus homólogas puede producirse por dos vías: una, como reproducción de esquemas en un mundo cada vez más interconectado en el que los inmigrantes, y muy destacadamente los jóvenes, pueden acceder a todo ese imaginario de las bandas a través de internet²⁵ (foros, blogs chats, etc.) e imitarlo; y dos, mediante

la inmigración de jóvenes reagrupados o de trabajadores adultos pertenecientes a bandas latinas consolidadas en sus países de origen y que actúen como impulsores de las mismas en España. En la creación de una banda latina o, mejor dicho, de una de sus agrupaciones locales, tampoco debe descartarse la combinación o confluencia de ambas vías.

Esto nos lleva a otra cuestión, y es que aun tratándose de bandas transnacionales y con un esquema potencialmente delictivo, las bandas pueden encontrarse en *diferentes fases o periodos* de asentamiento; así, Feixa (2006) distingue entre llegada, acogida, asentamiento y normalización. El último estadio de normalización o consolidación requiere un grado de organización y actuación delictiva asimilables y la operación con un mismo esquema de actuación que otras bandas situadas en otras localidades e incluso en los países de origen (maras centroamericanas, etc.). El estado de desarrollo en que se encuentren condiciona completamente la intervención sobre las mismas. Del mismo modo, en los estadios más avanzados parece que estas bandas disponen de unos rituales formalizados de *pertenencia*, y en cuanto que organizaciones delictivas o potencialmente delictivas, sus miembros pueden ser perseguidos penalmente como miembros de una asociación ilícita o delictiva²⁶. Ahora bien, en los estadios más iniciales, que son lo que pueden interesar desde una perspectiva más preventiva que reactiva, será difícil determinar la pertenencia a una banda. Según Feixa, los jóvenes latinoamericanos que viven en España y pertenecen a una banda son, en realidad, una minoría; sólo entre un 2% y un 5% participaría en ellas. De hecho, existen distintos niveles de relación con las bandas entre los jóvenes latinoamericanos de determinados barrios, como han señalado Eresta y Delpino: desde la pertenencia, pasando por relaciones de amistad con algunos de sus miembros, hasta el rechazo, en el otro extremo de la relación. Así, en un sentido estricto y siguiendo a la jurisprudencia penal, deberíamos considerar como pertenencia a una banda, la materialización de todos los actos conducentes al ingreso efectivo en una banda y la aceptación por ésta, con sometimiento a sus códigos internos de conducta, distinguiendo dentro de estos a efectos penales entre miembros directivos y miembros activos²⁷.

INTERVENCIÓN SOBRE MENORES Y ADULTOS EXTRANJEROS

De la intervención socioprotectora o reeducadora al tratamiento penal como adultos

Al caracterizar anteriormente a las pandillas juveniles latinoamericanas, hemos apuntado que en ellas pueden coexistir menores y adultos, sometidos a regímenes jurí-

dicos muy distintos. Esto plantea una dificultad para organizar un programa coherente de intervención sobre estas pandillas juveniles, pues los medios públicos previstos para intervenir sobre menores y adultos son muy distintos: por un lado, la intervención pública sobre los colectivos de menores puede sustentarse en sus líneas maestras en los itinerarios trazados por la legislación general para la intervención sobre jóvenes en riesgo de exclusión social o en situaciones de inadaptación social, que operan con instrumentos socioeducativos pero que, a la vez, permiten una intervención coactiva mayor sobre el menor, especialmente si se cuenta con el consentimiento de sus padres; por el contrario, para los jóvenes que hayan alcanzado la mayoría de edad, las medidas o bien son voluntariamente aceptadas y resocializadoras (programas sociales de reinserción, transición a la autonomía, etc.) o bien son obligatorias y tienen carácter represivo o sancionador (penales o administrativas).

Además, en el caso concreto de las pandillas juveniles, tal intervención socioprotectora forzosamente presentará destacadas particularidades, pues los mecanismos habituales de intervención, aunque flexibles, resultan fácilmente comprometidos por el hecho de que la intervención debe realizarse respecto de un individuo pero también respecto de un colectivo y no, como es lo habitual, sobre un individuo aisladamente considerado, pues en estos casos el contexto grupal debe tomarse muy en cuenta. En realidad, lo que ocurre es que la intervención socioprotectora puede realizarse con tres enfoques: en primer lugar, como la suma de un conjunto de intervenciones individuales porque el problema es individual en cada caso; en segundo lugar, como una intervención sobre un colectivo, lo cual significa poner el acento en la modificación de las pautas de comportamiento de todo el grupo; y, por último, como una mezcla de los dos enfoques anteriores, que exige una actuación sobre los individuos pero también sobre el grupo, de modo que cada actuación individualizada se enmarque en la estrategia general diseñada para ese colectivo. Sólo de esta manera podrán acompasarse los procedimientos individualizados de resocialización, con una *estrategia conjunta de intervención* que sea realmente transformadora de la realidad. Esta doble dimensión del problema, individual y colectiva, obliga a una coherencia interna en la intervención y una elevada coordinación entre administraciones, pues los enfoques respecto al tratamiento de las pandillas en cuanto grupo pueden diferir.

La intervención socioeducativa sobre los menores miembros de pandillas juveniles

Existen diferentes medidas de intervención socioeducativas sobre menores que se organizan en torno a varios circuitos o itinerarios legalmente establecidos. No obstante, no es extraño en la práctica que tales circuitos acaben entrelazándose si el problema que se afronta es relativamente complejo. Aun así, como veremos, y a diferencia del régimen de

adultos, todas las intervenciones sobre menores en situación de riesgo o exclusión social se orientan por el principio del interés superior del menor que debe prevalecer sobre cualesquiera otros intereses, incluidos los generales. Desde esta perspectiva, incluso las previsiones del régimen de extranjería se suavizan, en parte también porque se considera que su capacidad de discernimiento no está suficientemente desarrollada y la consiguiente responsabilidad recae, en parte, también, sobre sus padres o tutores, y en última instancia sobre la Administración protectora, que puede llegar a retirar temporal o definitivamente la patria potestad o tutela sobre los mismos y adoptar medidas educativas o incluso de ingreso en centros para corregir tales situaciones.

Las medidas de protección de menores en situación de riesgo social

La *detección* de pandillas juveniles, que puedan generar un peligro para el orden público o para los propios miembros de las pandillas, puede producirse por los cuerpos de seguridad por medios propios o a raíz de denuncias, a través de los equipos de atención primaria alertados por los vecinos o mediante equipos de detección en la calle, así como por intervención de los responsables de los centros educativos. Una vez detectada la existencia de pandillas juveniles cuyo comportamiento sea o pueda ser de riesgo social, y dependiendo de la valoración que realicen los servicios sociales de la situación, deberá organizarse la intervención. En un nivel más básico, pueden ser necesarias *acciones preventivas en el ámbito sociofamiliar o educativo de origen*, dirigidas a reconducir comportamientos de riesgo del menor, mediante una intervención en el medio sobre ese menor o, de tratarse de un grupo, intervenir específicamente sobre el grupo, ya sea a través de referentes de autoridad –sean de su ámbito educativo o social–, o a través de educadores o mediadores especializados. En un nivel de mayor gravedad, ante situaciones de *riesgo o desamparo* de los menores en las que esté seriamente comprometida la integridad física o psíquica del menor o el adecuado desarrollo de su personalidad, la intervención pública puede consistir en una acción protectora directa en la que la Administración puede llegar a asumir su tutela. La normativa de menores ofrece diversos instrumentos de *intervención en el medio*, que es el tipo de intervención más adecuada para proceder en el caso de pandillas juveniles todavía no consolidadas y sin actividad delictiva de entidad (más allá de actos vandálicos o propios de la cultura juvenil), pero en la que existen unos padres que atienden las necesidades materiales del menor y se responsabilizan de sus actos. Esa intervención en el medio deberá situarse a medio camino entre las medidas de protección y de reforma juvenil, que en Cataluña encuentra un marco legislativo apropiado y específico en la denominada “atención especial a la población adolescente con conductas de alto riesgo social”²⁸, concebida para prevenir “la marginación y la delincuencia” de los chicos con edades comprendidas entre los doce años y la mayoría de edad establecida por la ley (18 años). Originalmente

ideada pensando en los jóvenes marroquíes que emigraban solos y permanecían en las calles de las grandes ciudades, esta definición es lo suficientemente abierta como para permitir intervenir sobre los adolescentes miembros de pandillas juveniles y bandas, pues se dirige al colectivo de adolescentes con conductas de alto riesgo social formado por todos aquellos menores que rechazan sistemáticamente los recursos del circuito general de menores y se encuentran en un adelantado estado de marginación social con grave riesgo para su salud o por el desarrollo integral de su personalidad, debido a períodos de permanencia en la calle considerables, al desarraigo personal, al inicio en el consumo de drogas, a la iniciación en la pequeña delincuencia, etc.

Entre las medidas establecidas por el legislador, tanto preventivas como educativas, se incluyen las siguientes: a) la atención en centros abiertos, talleres y otros servicios comunitarios; b) la atención en su propio entorno; c) la ayuda profesional que facilite a los menores la inserción en el mundo del trabajo y medios pedagógicos; d) el seguimiento de los menores desinteresados de los centros; e) la atención psicoterapéutica; f) otras medidas de tipo educativo o terapéutico que se consideren adecuadas. Como puede observarse, están pensadas para la intervención en el medio, y para aquellos casos que lo requieran mediante centros de régimen abierto, talleres y servicios, la atención en el propio entorno, que no es otro que la calle, y el seguimiento de estos menores, aunque también pueden incluirse medidas de internamiento preventivo (artículo 5 bis de la Ley) de discutible constitucionalidad (Aja y Moya, 2003). Es más, este tipo de intervención permite incluso la actuación fuera del circuito general de protección de menores, a través, por ejemplo, de pisos abiertos y tutelados, flexibilizando las exigencias de escolarización para hacerlas compatibles con programas intensivos de formación ocupacional, etc., pero con la idea de incorporar progresivamente a los menores al circuito general de protección. Más allá queda la intervención sobre *menores con enfermedades mentales, físicas o adicciones*²⁹. En el caso de las pandillas juveniles, si existieran delitos o faltas menores, esta intervención podría combinar medidas protectoras con medidas reformadoras propias de la justicia juvenil (trabajos para la comunidad, etc.), o incluso para desmontar la organización de la banda se podría separar físicamente a los cabecillas que hayan cometido delitos más graves (ingreso en centro diurno o incluso semicerrado).

La justicia juvenil de menores

Cuando los menores y jóvenes, cuya edad se sitúe entre los 14³⁰ y los 18 años, hayan sido condenados por la comisión de delitos, pueden imponerse *medidas reeducativas o reformadoras*, incluso en régimen cerrado o semicerrado, en lo que podemos llamar circuito de justicia juvenil. Este itinerario está recogido en sus líneas maestras en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores (LORPM), que se guía por el objetivo de promover la integración social de

los menores y de los jóvenes que se encuentran sujetos a responsabilidad penal, si bien debe ser desarrollada por cada Comunidad Autónoma, para que se detallen las funciones que asume la Administración autonómica en ejecución de las medidas adoptadas por los Jueces y Tribunales de Menores³¹ en esta materia. Desde la perspectiva de su utilidad respecto al fenómeno de las pandillas juveniles, cabe destacar, en primer lugar, que nos hallamos ante un circuito previsto para reeducar a jóvenes que han cometido delitos, por lo que se basa en un tratamiento individualizado de los menores pero inspirado en el proceso penal y sus garantías, y muy destacadamente la presunción de inocencia, el principio *pro libertate* y el pleno sometimiento al control judicial, todo lo cual dificulta la introducción de consideraciones ajenas al proceso, como podría hacerse en el itinerario protector donde también pueden tomarse en consideración la realidad del colectivo para orientar la intervención. Ello no significa que el tratamiento que el juez resuelva imponer se aísle de la situación de la pandilla o de otras intervenciones en curso, pero sí que el margen de acción es más reducido; en todo caso, es la Administración autonómica la que tiene atribuidas todas las funciones ejecutivas relativas a las medidas sobre los menores decididas por los jueces de menores, bajo la supervisión del juez³². Al Ministerio Fiscal le atañe velar por la protección del interés superior del menor.

Frente a menores integrantes de pandillas juveniles o bandas, el juez de menores puede prorrogar la detención mientras se sustancia el proceso³³, lo cual puede ser interesante a efectos de aislar a uno o varios menores del grupo, y facilitar así la intervención sobre ese menor (o sobre el resto del grupo). Como hemos señalado antes, al tratarse de un proceso guiado por los principios del Derecho Penal, el juez no puede adoptar cautelarmente cualesquiera medidas que considere necesarias en beneficio de este menor o del resto de menores, sino que deberá guardar una proporcionalidad en relación con el delito cometido. No cabe adoptar medidas preventivas de privación de libertad si no existe un delito previo de suficiente entidad. Por lo que se refiere a las medidas reeducativas que puede decretar el juez, la ley las agrupa en tres tipos: medidas en medio abierto, programas de mediación y reparación a la víctima, así como medidas de internamiento. Los dos primeros tipos de medidas pueden tener sentido con menores que forman parte de pandillas juveniles que han cometido delitos de menor entidad o se sitúan en el entorno de bandas latinas, pero no están plenamente integrados en ellas, y con el fin de que este tratamiento pueda prevenir su efectiva captación. Las *medidas en medio abierto* se adoptarán por el juez de menores a propuesta de los equipos técnicos de atención a menores, y pueden consistir en un tratamiento ambulatorio, la asistencia a un centro de día, estancias de fin de semana en un centro, la libertad vigilada, la realización de tareas socioeducativas, la convivencia con una persona, familia o grupo educativo y las prestaciones en beneficio de la comunidad. Los *programas de mediación y reparación a la víctima* los introdujo la ley como una nueva medida reeducativa en manos del juzgador (artículos 19 y 27.3 LORPM), la cual consiste en la reparación voluntaria

del daño causado a la víctima por el infractor, bajo la orientación de un mediador que facilita el llegar a un acuerdo, y al que corresponde la elaboración de un informe para el juez, todo ello desarrollado en el marco de unos programas del Servicio de asesoramiento técnico de la Dirección general de medidas penales alternativas y de justicia juvenil, bajo supervisión del Ministerio Fiscal.

A diferencia de las anteriores, las *medidas de internamiento reeducativo*, especialmente en régimen semiabierto o cerrado, pueden representar un instrumento de mayor utilidad para intervenir sobre los miembros más violentos de las pandillas o de aquellos que tengan posiciones de liderazgo en bandas con una estructura delictiva superior que constituya una amenaza para el orden público general, aunque su interpretación y aplicación se encuentra sometida a un principio restrictivo (STC 61/1998 de 17 de marzo). En el internamiento en *régimen semiabierto* el menor reside en el centro, pero realiza fuera del mismo las actividades formativas, laborales y de ocio; en aquellos casos en que conviene la separación del entorno y del barrio, donde puede continuar la intervención social con el resto de miembros de la pandilla, puede constituir una ventaja que tales centros estén ubicados en localidades alejadas. El internamiento en *régimen cerrado* implica la realización en el centro de todas las actividades, y el sometimiento a autorización judicial de cualquier salida del mismo; pero el ingreso en este tipo de centros sólo es posible cuando en la comisión de los ilícitos que se encuentran en la base de la condena se hubiera empleado violencia o intimidación sobre las personas, o actuado con un grave riesgo para la vida o integridad física de las mismas, que puede ser el caso de los miembros más violentos de las pandillas o de algunos de sus líderes si todavía son menores. El internamiento se organiza en dos períodos: el primero de internamiento efectivo y el segundo de libertad vigilada, que tiene por finalidad incorporar al menor progresivamente a la vida normalizada (artículos 19 a 42 de la Ley cat. 27/2001).

Los instrumentos coactivos y sancionadores contenidos en la legislación penal y de extranjería para intervenir sobre miembros adultos de pandillas juveniles

Para el núcleo delictivo de lo que aquí hemos denominado auténticas bandas latinas –y los individuos adultos que las componen–, una de las opciones de intervención es de carácter represivo, fundamentalmente policial y penal. En este sentido, la legislación de extranjería ofrece un complemento indispensable a la legislación penal para desarticular este tipo de organizaciones, al brindar la posibilidad de expulsar los elementos más peligrosos o violentos. Los jóvenes adultos que participen en bandas con comportamientos delictivos, en la medida que mantengan su condición de extranjeros, se encuentran sometidos a la legislación de extranjería y deberán ajustar su comportamiento a los patrones

establecidos por ésta, so pena de comprometer la renovación de su residencia o incluso de exponerse a una multa o incluso a la expulsión (artículo 57 LODYLE). Así, ya hemos señalado la necesidad de demostrar la ausencia de antecedentes penales para obtener la autorización de residencia por arraigo (artículo 45.2 REDYLE), o para la renovación del permiso de residencia laboral (artículo 53 REDYLE). Por lo que se refiere a la sanción de *expulsión administrativa* (Requejo Rodríguez, 2006; Martínez Pardo, 2006), esta puede adoptarse por la simple estancia irregular (artículo 53.a LODYLE), lo cual la convierte en un instrumento represivo muy potente, ya que podrá ser aplicado tan pronto como la policía detecte o sospeche que personas en situación irregular pertenecen a una banda. Por añadidura, entre las actividades susceptibles de causar la expulsión se encuentran la realización de conductas discriminatorias o las infracciones graves de la seguridad ciudadana, que llevan aparejada la expulsión (artículos 53 y 54 LODYLE), por citar algunas relacionadas con las actividades de las bandas, de aplicación incluso para aquellos extranjeros residentes legalmente. De hecho, la sanción de expulsión puede imponerse incluso respecto de extranjeros que gozan de un estatuto de residencia especialmente protegido, como los residentes permanentes, si bien sólo en los casos en que se cometa alguna de las infracciones tipificadas como muy graves por la LO 1/1992 de Protección de la Seguridad Ciudadana o reincida en la comisión de una infracción muy grave del artículo 54.1 LODYLE (artículo 57.5 LODYLE).

Una segunda modalidad de expulsión de extranjeros es la decidida por un juez penal como sustitutiva de una condena privativa de libertad, de duración superior a un año e inferior a seis por la comisión de delitos (artículo 89 CP), medida conocida también como “expulsión judicial”. La posibilidad de expulsar a un extranjero por delitos queda circunscrita, pues, a delitos menos graves, porque si la entidad de la condena fuera superior a seis años o se tratara de delitos relacionados a determinados actos vinculados al tráfico de personas u organizaciones criminales, ésta queda excluida (artículos 57.7 y 57.8 LODYLE). Esta exclusión traduce la idea del legislador de que los delincuentes más peligrosos deben cumplir sus condenas y deben hacerlo en España, como ha sido el caso de los miembros más violentos o cabecillas de las bandas condenados³⁴. Ello no significa que tras el cumplimiento de condena, el extranjero no pueda ser expulsado, al contrario, el artículo 57.4 LODYLE señala que la consecuencia que acarrea una expulsión es la pérdida de vigencia de la residencia legal, por lo que el extranjero que haya cumplido condena deberá obtener un permiso de residencia para continuar residiendo legalmente en España o se expone a la expulsión, y la obtención de tal permiso puede ser complicada a la vista de sus antecedentes. Para reforzar esta tesis, el artículo 57.2 LODYLE contempla la facultad administrativa de resolver directamente la expulsión de un extranjero con antecedentes penales en España o en su país de origen, si estos no hubieran sido cancelados, aunque las circunstancias familiares y personales del extranjero puedan obligar a plantearse su permanencia en virtud del artículo 8 CEDH, tal y como

ha sido interpretado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos³⁵. En todo caso, las estrategias meramente represivas –siendo necesarias– pueden no ser suficientes a largo plazo, de modo que deberán combinarse con otras de carácter preventivo dirigidas a la adecuada integración de los jóvenes latinoamericanos, así como a la detección temprana de pandillas juveniles.

LA NECESIDAD DE REFORZAR LOS RECURSOS GENERALES PARA JÓVENES Y LOS ESPECÍFICOS PARA JÓVENES INMIGRANTES CON VISTAS A SU INTEGRACIÓN SOCIAL

Es evidente que en España se han asentado ya algunas bandas organizadas que, por su estructura y organización, se asemejan o se integran en las más amplias organizaciones delictivas de los países latinoamericanos de los que proceden, tal y como algunos estudios y un cierto cuerpo jurisprudencial atestiguan (véase la STS de 18 de octubre de 2007, Penal, Secc. 1, recurso núm. 850/2007). Con independencia de en qué fase consideremos que estamos en el desarrollo de las bandas (llegada, acogida, asentamiento o normalización), parece lógico pensar que la intervención desde los poderes públicos debe partir de una serie de premisas comunes, para combinar acciones preventivas y represivas a diferentes niveles de la Administración para reducir la proliferación de las pandillas y bandas, así como establecer algunos mecanismos de coordinación para asegurar un plan de trabajo coherente en este ámbito.

Descritos ya los itinerarios de intervención sobre menores y las medidas represivas contempladas en el ordenamiento para los adultos, vale la pena centrar la atención en aquellas acciones que puedan tener un mayor impacto a favor de la integración social de los jóvenes latinoamericanos, y que en este trabajo consideramos que son las siguientes: primero, el reforzamiento del estatuto legal en España de los jóvenes extranjeros, de modo que se asegure su acceso a los mecanismos de regularización y a permisos estables de residencia y trabajo; y conectado con lo anterior, en segundo lugar, asegurar la formación de los jóvenes latinoamericanos para su acceso al mercado laboral en condiciones de igualdad con los nacionales, de manera que éste se convierta en el cuarto vértice del triángulo “familia-escuela-barrio”, tres áreas sobre las que ya se están volcando importantes esfuerzos en el marco de las políticas de integración en un sentido amplio³⁶. De ambas cuestiones nos ocuparemos a continuación.

El acceso a la regularidad administrativa de menores y adultos latinoamericanos

Los jóvenes latinoamericanos, menores y adultos, en situación irregular pueden acceder a la regularidad por diversas vías, una de las más importantes es el permiso de residencia por arraigo (artículos 31.1 LODYLE y 45 REDYLE), que permite la obtención de un permiso de residencia si se demuestra haber establecido unos mínimos vínculos laborales, familiares o sociales en el país. Junto a estos motivos de arraigo, también pueden obtener un permiso de este tipo los descendientes de españoles de origen. La ley, bajo el concepto de “arraigo”, enuncia una noción de larga tradición a la jurisprudencia de extranjería, que, luego, no sin problemas, los sucesivos reglamentos han intentado definir de manera taxativa y restrictiva, vinculándolo normalmente a períodos de estancia previa y a pruebas que demuestren la vinculación estable laboral, familiar o social del extranjero en España, a pesar de que la noción jurisprudencial original era mucho más flexible que la reglamentaria.

El permiso de residencia por arraigo es un permiso igual al resto de permisos o autorizaciones generales de residencia por motivos laborales (duración anual, renovable, autoriza a trabajar y puede limitarse por sectores y territorio), con la particularidad de que se extiende a personas que se encuentran irregularmente en España tras un procedimiento con algunas especificidades, siempre a solicitud del interesado, sin limitaciones respecto al momento en que puede solicitarlo, siempre y cuando reúna las condiciones exigidas (no como las regularizaciones extraordinarias que sólo pueden pedirse en un período de tiempo concreto tras su promulgación) y, sobre todo, carezca de antecedentes penales en España o en su país de origen.

En primer lugar, puede obtener un permiso por *arraigo laboral* el extranjero que haya residido en España durante un mínimo de dos años y en el momento de la solicitud se encuentre irregularmente en España (sin que se exija en caso alguno que la residencia haya sido irregular durante todo este período), y además que haya trabajado en España durante al menos un año en la economía sumergida sin autorización (artículo 45.2.a REDYLE). La existencia y duración del trabajo deben probarse por una decisión judicial o resolución administrativa confirmatoria de un acta de infracción de la inspección laboral, que generalmente acarrearía una cuantiosa sanción al empleador. En segundo lugar, puede obtener un permiso por *arraigo familiar* el extranjero que haya residido en España durante un mínimo de tres años, se encuentre irregularmente en España en el momento de la solicitud y tenga vínculos familiares con residentes legales en España (exclusivamente el cónyuge, los padres u otros ascendientes directos y los hijos u otros descendientes directos), y demuestre una oferta laboral de una duración mínima de un año. En tercer lugar, puede obtener un permiso por *arraigo social*, el extranjero que haya residido en España durante un mínimo de tres años, se encuentre irregularmente en el momento de la solicitud y presente un informe

favorable del Ayuntamiento de la localidad donde el extranjero resida habitualmente, en el que se reconozca su integración social en el municipio. Conforme al artículo 46 REDYLE, el informe deberá referirse al tiempo de estancia y al conocimiento lingüístico³⁷, pero sobre todo a su inserción en las redes sociales del entorno (asociaciones y similares, pero también vinculaciones con la propia administración u otros sujetos privados que actúan en este ámbito: seguimiento de cursos y actividades ofrecidas, etc.). En el caso de menores y jóvenes, se debe consignar la escolarización en el centro educativo así como los cursos y la formación recibida, y precisamente para ellos es pertinente la previsión reglamentaria que permite al Ayuntamiento recomendar la exención del requisito de acreditación de una oferta de trabajo, y se acredita que el joven está a cargo de su entorno familiar o es receptor de ayudas económicas o realiza actividades laborales por cuenta propia, etc.³⁸ Finalmente, se reconoce automáticamente el *arraigo de los hijos o nietos de progenitores o abuelos españoles de origen*. Evidentemente, esta previsión puede ser de gran utilidad para los colectivos latinoamericanos de algunos países receptores de inmigración española tras la Guerra Civil (Venezuela, Argentina, etc.), y cuyos descendientes puedan haber venido a España.

Junto a las vías de arraigo, existe un mecanismo reglamentario específico de regularización de menores por sus padres contenido en el artículo 94.3 REDYLE. Conforme a esta disposición, cualquier menor que conviva en situación de irregularidad con sus padres en España durante más de dos años podrá ser provisto de un permiso de residencia temporal si uno de sus progenitores es residente regular, siempre y cuando cumpla el resto de condiciones materiales establecidas para la reagrupación familiar, en particular la disposición de un alojamiento en condiciones y medios de vida suficientes para mantenerlo. Adicionalmente, se exigirá la presentación de documentación acreditativa de la escolarización del menor en España durante todo el período anterior durante el cual el menor se encontraba en situación irregular. Al margen de los mecanismos anteriores de regularización, la normativa de extranjería prevé otros mecanismos que pueden permitir a los jóvenes latinoamericanos consolidar su estatuto en España, en el caso, por ejemplo, de que no se encuentren irregulares pero su permiso de residencia esté vinculado al de uno de los padres en condición de reagrupados. El artículo 41 REDYLE contempla, a su vez, la posibilidad de obtener un permiso de residencia independiente por razones laborales, si empiezan a trabajar y dejan de depender económicamente de sus padres.

Acceso a la educación postobligatoria y a la formación laboral de los jóvenes inmigrantes

Como hemos señalado al inicio de este trabajo, la tasa de abandono escolar a partir del inicio de la educación postobligatoria es preocupante; y lo es por una doble razón: en primer lugar, porque formación profesional y bachillerato son los itinerarios que preparan a los jóvenes para su inserción en el mercado laboral y para el acceso a la for-

mación universitaria, respectivamente, de modo que la no entrada en el sistema implica que sólo podrán ocupar —en ese momento o en el futuro— trabajos de baja cualificación, limitada promoción y remuneración escasa, con algunas salvedades. En segundo lugar, porque esa baja cualificación, unida a su condición de extranjeros y a la temprana edad con la que abandonan los estudios, puede dificultar su inmediata inserción en el mercado laboral. Entre las causas de esta situación hemos apuntado ya las personales (baja motivación para los estudios, inserción tardía en el sistema educativo español, etc.), las económicas (necesidad de incorporar un salario suplementario a la economía doméstica, el trabajo en el negocio familiar, etc.), pero también las ha habido legales. Efectivamente, hasta la reciente STC 236/2007, estaba vigente el artículo 9.3 LODYLE que exigía la disposición de una autorización de residencia para el acceso a la educación de carácter no obligatorio por parte de los menores extranjeros. La sentencia declaró el precepto contrario al artículo 27 CE, de modo que los menores inmigrantes irregulares ahora podrán acceder plenamente a todos los recursos del sistema educativo, incluidos otros ciclos formativos posteriores a la ESO, de carácter reglado, como el bachillerato y la formación profesional específica de grado medio, y no reglado, como los programas de garantía social y otras fórmulas de formación orientada al trabajo, siempre que no se considere plenamente formación ocupacional, pues entonces dejaría de estar cubierta por el derecho a la educación del artículo 27 CE y se situaría bajo el derecho de acceso a un trabajo del artículo 35 CE³⁹, para el cual sí pueden introducirse distinciones por razón de la condición de extranjero (STC 104/1985). Un efecto indirecto de la plena integración de los jóvenes inmigrantes en todas las etapas del sistema educativo es que además de favorecer su integración social y laboral, también se facilitará su regularización futura a través de una oferta laboral, bajo los mecanismos de la regularización por arraigo laboral, familiar o social (artículo 45.2 REDYLE).

Así las cosas, aparte de tener que abrir las etapas educativas postobligatorias al ingreso de jóvenes en situación irregular, ¿qué puede hacerse con los jóvenes extranjeros que a partir de los 16 años salen voluntariamente del sistema educativo, pero tienen dificultades para ingresar en el mercado laboral formal? Una de las opciones existentes es la oferta de *formación no reglada*, a la que ahora podrán acceder de pleno derecho. Ahora bien, los programas de formación no reglada tales como los Programas de Cualificación Profesional Inicial⁴⁰ (antes Programas de Garantía Social [PGS]⁴¹) son los más adecuados y flexibles para poder atender las necesidades educativo-formativas de los jóvenes que tienen un perfil o incurrir en las circunstancias consideradas de riesgo para integrarse en las pandillas juveniles. La experiencia acumulada en los PGS parece bastante positiva, ya que estos programas ofrecían una formación muy orientada profesionalmente e incluso con contratos formativos, que los sitúan en la práctica muy cerca de la esfera formativa de carácter laboral⁴², aunque sigan siendo catalogadas como actividades propias del ámbito educativo, al menos en términos competenciales. Entre los programas

se encontraban las Escuelas-Taller, las Casas de Oficios y los Talleres de Ocupación. El carácter no reglado de éstos venía dado más por la ausencia de reconocimiento oficial de los títulos que expedían tras la superación de los mismos, que por su falta de regulación, que en algunos de ellos podía llegar a ser bastante detallada. En su sustitución, la reforma educativa en su artículo 30 LO 2/2006 ha introducido los denominados Programas de Calificación Profesional Inicial (PCPI) dentro del ciclo de educación básica, destinados al alumnado mayor de 16 años que no haya obtenido el título de graduado de ESO y como alternativa para obtener una primera formación profesional, lo cual va a resolver algunos de los problemas de acceso a los mismos por parte de los menores extranjeros. Los PCPI incluirán tres tipos de módulos: a) módulos específicos referidos a las unidades de competencia correspondientes a calificaciones de nivel 1 del Catálogo Nacional de Calificaciones Profesionales; b) módulos formativos de carácter general, que amplíen competencias básicas y favorezcan la transición desde el sistema educativo al mundo laboral; y c) módulos de carácter voluntario para los alumnos, que conduzcan a la obtención del título de graduado en Educación Secundaria⁴³. Por tanto, persiguen la reintroducción en el sistema educativo de personas que han abandonado los estudios, mediante una formación puente mínimamente profesionalizadora, tal y como actualmente muchos programas enmarcados en el PGS incluían entre sus objetivos también la obtención del graduado escolar y el acceso a la formación profesional por parte de los chicos.

Sin embargo, más allá de negar a los jóvenes extranjeros en situación irregular el derecho a estos recursos formativos (en razón del artículo 9.3 LODYLE anulado por la STC 236/2007), el problema estriba ahora en que el número de plazas ofertadas es claramente reducido⁴⁴ y, además, el acceso a la información sobre la oferta de plazas no siempre está al alcance de los jóvenes. Es necesario, por tanto, desplegar este tipo de recursos no reglados y que introducen flexibilidad en el sistema educativo-formativo, y ofrecer suficientes plazas a la vista de la creciente demanda que pueden tener. El problema no será tanto para el Estado, que se limita a establecer las bases de la educación no reglada, como para las comunidades autónomas, pues son estas últimas las administraciones competentes para desarrollar las mismas y ejecutar lo legislado, es decir, crear, organizar y dotar los servicios así como gestionarlos y controlar su funcionamiento⁴⁵. Ello significa que, en principio, son las consejerías de Educación de las comunidades autónomas las responsables del establecimiento del conjunto de servicios públicos de carácter educativo-formativo no reglados y postobligatorios, que por la naturaleza mixta de este tipo de cursos (educativos, profesionalizadores, integración social) generalmente acaban requiriendo la colaboración tanto de los departamentos de educación autonómicos como de los de ocupación e incluso otros (Agricultura, Industria) para, de acuerdo con la administración local e incluso con entidades del tercer sector o privadas, crear estos programas⁴⁶. Con esta sentencia, pues, el papel de las comunidades autónomas en materia de integración de jóvenes inmigrantes gana peso.

Un paso por detrás queda ahora la segunda vía de formación profesionalizadora, la formación laboral ocupacional, de aquellas personas registradas como trabajadores en búsqueda de empleo. La formación laboral, en general, incluye todas aquellas actividades dirigidas a trabajadores activos en situación de desempleo, para su reinserción o mejora profesional, las cuales en su plasmación concreta pueden llegar a presentar elementos próximos a algunas de las tradicionales actividades educativas. En el marco de la legislación del Estado, corresponde a las consejerías de Trabajo de las comunidades autónomas la prestación de este tipo de servicios en sustitución del antiguo INEM (actualmente Servicio Público Estatal de Ocupación), traspaso que ha sido recogido expresamente en los estatutos más recientes⁴⁷; en la prestación y gestión de dicho servicio intervienen también como órganos competentes en materia laboral, la inspección laboral y las “áreas funcionales de trabajo y asuntos sociales” de la Delegación del Gobierno. Como veremos, el acceso de los jóvenes extranjeros a muchos de los programas formativo-ocupacionales está vinculado en una u otra medida a la posibilidad de obtener un permiso de trabajo, de modo que la actuación de estas áreas funcionales resulta de capital importancia para asegurar una adecuada intervención sobre los jóvenes. No obstante, esta competencia está también pendiente de traspaso, al menos en Cataluña con el nuevo artículo 138 EAC si bien limitada a la expedición de los permisos iniciales de trabajo (en el mismo sentido, véase el artículo 62.1.b Estatuto de Autonomía de Andalucía).

Los extranjeros con autorización de residencia pero sin permiso de trabajo podrán acceder a cualquier ciclo de formación ocupacional que ofrezcan las oficinas de Ocupación, a condición de darse de alta como solicitantes de empleo. Durante mucho tiempo, algunas administraciones han exigido a los inmigrantes tener permiso vigente de residencia y trabajo como requisito para darles de alta en las listas de las oficinas de ocupación. Finalmente, en noviembre de 2006 se unificaron los criterios relativos a esta cuestión mediante la “Orden del Ministerio de Trabajo TAS 3698/2006, de 22 de noviembre, por la cual se regula la inscripción de trabajadores extranjeros no comunitarios en los Servicios Públicos de Ocupación y las Agencias de Colocación”. Se pueden inscribir los extranjeros no comunitarios mayores 16 años que tengan derecho de acceso al mercado de trabajo, esto es, aquellos que tengan autorización de residencia y autorización administrativa para trabajar y aquellos que, no estando en posesión de la segunda y encontrándose legalmente en España, estén en condiciones de acceder a ella (artículo 2), así como aquellos que sean cónyuges o descendientes de residentes legales, hijos o nietos de españoles de origen, tengan a cargo ascendientes o descendientes españoles o en virtud de convenio bilateral no estén sometidos al examen de la situación nacional de empleo para trabajar (Disp. Adicional 2ª)⁴⁸.

Con esta oferta formativa a disposición de los jóvenes, sólo hay que asegurar el adecuado acceso a la información y orientación. A este fin, se están consolidando diversas iniciativas de acompañamiento a los jóvenes en la formación y reinserción sociolaboral.

Este es el caso de distintos servicios ofrecidos por el Ayuntamiento o la Diputación de Barcelona, por ejemplo, bajo la denominación de Plan Joven, a los cuales están accediendo en número creciente los jóvenes inmigrantes, pues sirven para canalizar las demandas formativas de los jóvenes hacia los cursos más adecuados para cada uno de ellos, contribuyendo a una mejor gestión del stock de plazas disponibles, tanto en centros privados como públicos⁴⁹.

Medidas de coordinación entre administraciones

Efectivamente, si pasamos al marco competencial, como siempre en materia de extranjería, y muy especialmente si afecta a menores, lo complejo deviene laberíntico: al margen de algunas disposiciones de la LOPJM y del Código Civil, la regulación del sistema de protección de los menores corresponde a las comunidades autónomas, en gran parte porque autonómicas suelen ser las competencias en asistencia social y juventud, atribución competencial reforzada constitucionalmente por las competencias legislativas de desarrollo de las instituciones civiles propias en aquellas comunidades con derecho civil propio, donde la protección de menores se estructura entorno a instituciones como la tutela y la guarda de menores (artículo 149.1.8 CE). A su vez, los entes locales ostentan competencias relacionadas con la prestación de servicios sociales, y de forma destacada respecto de los equipos de atención social y de detección (equipos de “educadores de calle”), la seguridad ciudadana y la convivencia cívica en los espacios públicos a través de la policía local, allí donde exista; además, ejercen competencias en materia de formación postobligatoria, especialmente en la gestión de los programas de garantía social, y participan en la prestación de los servicios educativos a través de la gestión del uso de los centros así como en la formación de adultos.

Fuera del ámbito estrictamente competencial, pero en relación al despliegue normativo y la programación de acciones específicas de integración social y remoción de los factores de riesgo que facilitan la aparición de las bandas, debería recogerse expresamente en los planes nacionales, autonómicos y locales de integración de extranjeros, así como entre las prioridades establecidas por el Fondo para la Integración, que debería reforzar las líneas de financiación a las comunidades autónomas y administración local en este ámbito, o alternativamente recurrir a los convenios de colaboración entre comunidades autónomas y Estado para abordar una intervención más coherente e integral en la materia. Y ya que hablamos de instrumentos de cooperación, la coordinación interadministrativa es fundamental en este ámbito, por lo que deberían establecerse protocolos de actuación que implicaran a los centros educativos, a los servicios sociales y a las fuerzas de seguridad y, en su caso, a la administración judicial, para detectar la aparición o proliferación de bandas y actuar coordinadamente, como ya ocurre respecto a otros grupos de riesgo (menores inmigrantes desamparados, protocolo de prevención de la MGF en menores, etc.).

CONCLUSIONES

El problema de las bandas en España es sin duda importante, pero en este trabajo se ha intentado contextualizar dentro de una problemática más amplia, como es la defectuosa integración social que se está realizando de los jóvenes latinoamericanos puesto que, por un lado, se detecta que los jóvenes latinoamericanos se sienten atraídos o encuentran utilidad a la pertenencia a pandillas latinas (sea como mecanismo de autodefensa, de reivindicación cultural o simplemente como punto de encuentro entre jóvenes); y, por el otro, es evidente que subsisten los factores de riesgo para el crecimiento y proliferación de las bandas (problemas en el acceso a la educación-formación y al empleo en igualdad de condiciones, precariedad en la vivienda, etc.). En realidad, el debate sobre las bandas es necesario también porque las pandillas son el síntoma de algunos problemas de integración que se están planteando con estos jóvenes en los barrios de nuestras ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia, etc.). Para asegurar esa integración, deben emprenderse reformas legales y adoptar una serie de acciones para reducir el atractivo que las pandillas juveniles y, en última instancia, las bandas latinas tienen entre este sector joven de la inmigración. En este sentido, es fundamental reforzar su estatuto jurídico. El acceso a la regularidad administrativa es indispensable para poder integrar a los jóvenes, pero no sólo eso, es necesario que gocen de un estatuto estable de residencia y trabajo para poder ejercitar sus derechos y reducir su vulnerabilidad. Curiosamente, en el caso de los ciudadanos latinoamericanos, una vez se alcanza la regularidad y una cierta estabilidad en la residencia, la obtención de la nacionalidad española por residencia es, en comparación con otros colectivos inmigrantes, mucho más rápida al acortarse enormemente los plazos. Ello induce a pensar que el actual régimen de adquisición de la nacionalidad por residencia es muy beneficioso para los ciudadanos latinoamericanos, pero que quizá no esté del todo aquilutado con la lógica de progresión en los permisos de residencia en el régimen general de extranjería más orientadas a las exigencias de integración social, si bien esta última es una reflexión mucho más general y no solo para el tema que nos ocupa.

De la misma manera, y sin renunciar al imperativo de que la educación sea igualitaria y compense las desigualdades sociales y económicas, el caballo de batalla en la integración de grupos de jóvenes en riesgo social, como los integrantes de pandillas juveniles, pasa por su pronta inserción en el mercado mediante una formación más práctica y laboralmente orientada, que pueda incluso reincorporar a los jóvenes al sistema educativo-formativo en estadios postobligatorios, con el fin de ofrecerles una alternativa a la calle, en términos de ocupación y de obtención de medios suficientes de vida. No hay que olvidar que su condición de extranjeros puede complicar su residencia legal si no disponen de un permiso de residencia, que a partir de la mayoría de edad en algún momento deberá vincularse al trabajo. Por último, las administraciones deben incluir

entre sus prioridades acciones específicas para prevenir la aparición de pandillas y bandas juveniles en sus planes de integración, aportar financiación para programas de intervención de ámbito local y dotarse de instrumentos de coordinación para asegurar una respuesta coherente y pronta al fenómeno de las bandas. Esta coordinación debe incluir, sin duda, también a los cuerpos de policía, pues sólo ellos pueden realizar el seguimiento, control y eventual intervención sobre las bandas o elementos más peligrosos.

ANEXO

A modo de guía, a continuación se ofrece un esquema del acceso de los jóvenes a la educación y formación laboral, al trabajo, a los servicios sociales y la seguridad social a partir de su clasificación en cinco grupos: nacionales y comunitarios, regulares, irregulares, tutelados y adultos.

		Regularidad y documentación	Educación	Formación laboral		Trabajo	Servicios Sociales	Seguridad Social
				PGS	SOJ			
Jóvenes nacionales y comunitarios		DNI o tarjeta de comunitario	SÍ	SÍ	SÍ	No se exige autorización	SÍ	SÍ
Menores extranjeros regulares		Autorización de residencia	SÍ	SÍ	SÍ	Autorización, con oferta de trabajo	SÍ	SÍ
Menores extranjeros irregulares (en familia)	-16 años	NO, pero regularizable	SÍ	-	-	-	SÍ	Sólo no contributiva
	+16 años	NO, pero regularizable	NO	SÍ*	NO**	Sin acceso, salvo regularización	SÍ	
Menores tutelados o en justicia juvenil	-16 años	Autorización de residencia, condicionada a la tutela	SÍ***	-	NO	-	SÍ	Sólo no contributiva
	+16 años	Autorización de residencia, condicionada a la tutela	SÍ	SÍ	SÍ	Autorización, con oferta de trabajo	SÍ	No contributiva si no trabaja
Extranjeros mayores de 18 años	Regular	SÍ	SÍ*	NO	SÍ	Autorización, con oferta de trabajo	SÍ	Sólo no contributiva
	Irregular	NO	SÍ*	NO	NO	NO	Básicos	Mínima cobertura

* STC 236/2007

** Orden TAS/3698/2006 reformada por la Orden TAS/711/2008.

***Flexibilización curricular a partir de los 16 años para algunos alumnos con dificultades, bajo la nueva LO 2/2006.

Notas

1. En España figuraban empadronados en 2006 cerca de 1,5 millones de ciudadanos de Latinoamérica. Su distribución por comunidades autónomas es muy desigual, concentrándose más de la mitad en Madrid (26,8%), Cataluña (22,3%) y la Comunidad Valenciana (11,7%), aunque tal concentración presenta variaciones en función de la nacionalidad de los inmigrantes.
2. Es decir, los extranjeros han pasado de constituir el 3% de la población catalana en 2000, a ser el 13% en 2006, con un crecimiento del 1,5% interanual sobre el total de población. Cataluña ha incrementado entre 2000 y 2006 el número de extranjeros empadronados en unas 760.000 personas, cifra que no refleja la transformación de unos 60.000 extranjeros en nacionales durante ese período, en su mayoría latinoamericanos, por las facilidades que ofrece la legislación española a este colectivo. LARIOS, M. J. y NADAL, M. (coords.) *Anuari de la Immigració a Catalunya 2006*. Barcelona: Ed. Fundació Jaume Bofill, Col.lecció Politiques Públiques, 2007.
3. Ayuntamiento de Barcelona. “La població estrangera a Barcelona”. *Informes Estadístics* (febrero de 2007) [en línea]: <http://www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/inf/pobest/pobest07/pobest07.pdf>
4. Las tasas de irregularidad entre el colectivo latinoamericano son elevadas, aunque con diferencias notables según nacionalidades y especialmente por la duración de su presencia en España. Las tasas se sitúan por encima del 50% de irregularidad entre los bolivianos, sobre el 30% entre los ecuatorianos y los colombianos, el 18% entre los peruanos (datos del *Anuari de la Immigració a Catalunya 2006*). A este respecto véase el trabajo de RECAÑO, Joaquín y DOMINGO, Andreu. “Aproximació a la irregularitat a Catalunya”. En: *Anuari de la Immigració a Catalunya. Anuari 2005*. Vol. I. P. 223-257.
5. Eran 48.742 alumnos latinoamericanos en 2005-2006. El total de alumnos extranjeros en el curso 2005-2006 era de 110.388 y en el curso 2004-2005 de unos 92.369 (Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya).
6. En Cataluña, el 83% del alumnado extranjero estudia en centros públicos, donde constituyen el 12% del total del alumnado, mientras que el restante 16% se matricula en centros privados en los que constituyen el 3,7% del total. El 70% del alumnado extranjero se localiza en la provincia de Barcelona, si bien ello no es extraño al ser la provincia más poblada (8,3% del total del alumnado). Cfre.: *Anuari de la Immigració a Catalunya 2006*, cit supra. Véase también, BENITO, Ricard y GONZÁLEZ, Isaac. *Processos de segregació escolar*. Barcelona: Ed. Fundació Jaume Bofill. Colecció Politiques. No. 59, 2007.
7. Datos del curso 2004-2005, recogidos en el *Anuari de la Immigració a Catalunya 2006*, cit supra. No se ha incluido a los argentinos porque los datos de que disponemos no son fiables, pero por importancia probablemente constituyan el tercer colectivo latinoamericano en Cataluña, con unas 50.000 personas nacidas en Argentina, pero sólo 39.794 que utilizan tal nacionalidad, lo que lo convierte estadísticamente en el quinto colectivo. Cfre.: *Anuari de la Immigració a Catalunya 2006*, cit supra.

8. O indirectamente si ya nacieron en España o vinieron con muy corta edad. Por cierto, que la vivencia del proceso migratorio (entendido como un proceso que implica la salida del país de origen –en ocasiones sólo por una parte de los miembros de la familia–, llegada a otro país y ajuste a esa nueva sociedad) será probablemente muy distinta si hablamos de jóvenes inmigrantes de primera generación o de segunda generación, pues en este segundo grupo la experiencia será más indirecta o abstracta y seguramente parcial, transmitida muchas veces por el entorno familiar y el imaginario de su entorno, o alimentada por limitadas experiencias propias en origen (visitas de familiares, viajes en vacaciones, etc.).
9. BUENO y BELDA, 2005: “Los factores que se encuentran en la base de estas bandas son: la pobreza, la falta de oportunidades, la carencia de expectativas educativas y los conflictos en las instituciones familiares y formativas. Ante la ausencia de figuras fuertes y de referencia, las bandas ocupan este espacio, ofrecen protección, promueven una identidad opositora, dan una ilusión de “poder”. En una situación de vulnerabilidad, la banda les aporta una protección emocional, económica y física, parece otorgar un sentido de vida vigorizador en contraste con lo que se encuentran en la escuela y en el contexto social que les hace sentirse rechazados.
10. Entre las legales, la imposibilidad de reagrupar a miembros adultos de la familia, como hermanos adultos, abuelos o progenitores separados con los hijos que aún mantuvieran contacto en origen.
11. Las elevadas tasas de irregularidad o de permisos iniciales de trabajo (bolivianos, ecuatorianos), que implican salarios reducidos, pero sobre todo precariedad e inestabilidad en el empleo, dificultan la reagrupación de cónyuges e hijos. Respecto de estos últimos, precisamente, la reagrupación familiar se suele retrasar bastantes años por razones tanto legales (prolongados períodos de irregularidad, exigencia de vivienda adecuada, requisito de un año de residencia legal más otro de permiso para iniciar el procedimiento), como económicas (salarios bajos, coste del proceso de reagrupación, costes de manutención en España más elevados, etc.), separación prolongada entre progenitores e hijos, que luego dificulta el entendimiento con los menores reagrupados, muchas veces ya adolescentes que han crecido a cargo de otros familiares o vecinos gracias a las remesas enviadas por sus padres. Algunos datos en *Anuari de la Immigració a Catalunya 2006*, cit supra, véase también PEDONE, Claudia. *De l'Equador a Catalunya: el paper de la família i les xarxes migratòries*. Barcelona: Ed. Fundació Jaume Biofill-Mediterrània. Col.lecció Politiques. No. 52, 2006; APARICIO GÓMEZ, ROSA y TORNOS CUBILLO, Andrés. *Hijos de inmigrantes que se hacen adultos: marroquíes, dominicanos, peruanos*. Madrid: Ed. Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Colección Documentos del Observatorio. No. 8, 2006. CASAS, Marta (coord.). *També catalans: fills i filles de famílies immigrades*. Barcelona: Ed. Fundació Jaume Bofill. Col.lecció Finestra Oberta. No. 38, 2003.
12. Las condiciones que encuentran en la sociedad receptora los inmigrantes son relativamente duras: la debilidad de los recursos sociales a disposición de las familias extranjeras con recursos limitados (salarios bajos, empleos inestables) y niños a cargo (escuela infantil, actividades extraescolares, becas de estudios, etc.) unida a otros factores (falta de vivienda o el hecho de compartir la misma) no compensa las necesidades que esta estructura familiar requiere.

Intervención pública sobre las pandillas juveniles latinoamericanas

13. En Cataluña, especialmente entre las nacionalidades boliviana (58%), colombiana (55%), peruana (55%), ecuatoriana (54%), y eso que en los últimos años esta tendencia ha ido suavizándose. *Anuari de la Immigració a Catalunya 2006*.
14. En Cataluña, especialmente entre ecuatorianas (60%) y menos entre colombianas (25%), peruanas (18%) y seguramente también entre bolivianas. *Anuari de la Immigració a Catalunya 2006*.
15. Aunque los que han reagrupado a sus familias generalmente son residentes regulares con más de dos años en España (arts. 16 y ss LODYLE), los datos demuestran que los inmigrantes regulares o irregulares logran burlar los controles migratorios y traer a sus familias a España por vías distintas a la reagrupación familiar. Siguiendo con el ejemplo de Cataluña, por nacionalidades, los *menores ecuatorianos* en el sistema educativo se contabilizan en cerca de 15.000, de los que al menos el 30% estarían en situación irregular (cálculos propios a partir de los datos del *Anuari de la Immigració a Catalunya 2006*).
16. Por su concepción y diseño capilar en el sistema educativo, la escuela pública en nuestro país cumple funciones sociales que van más allá de la preparación de un simple currículo académico (acogida de los menores, integración en el entorno, atención psicopedagógica, protección del menor, atención médica, alimentación, educación en valores, atención a la diversidad, apoyo a las familias, etc.).
17. Según Eresta y Delpino, citando a los autores que han abordado el tema, los jóvenes que podrían ser atraídos por alguna de las bandas latinas parecerían ser jóvenes con problemas de adaptación, fuertes sentimientos de desarraigo, frustraciones con respecto a las expectativas que tenían sobre su vida en el país de acogida, problemas de fracaso o abandono escolar, y pertenencia a familias ampliadas o recompuestas; la mayor atracción se produciría entre aquellos jóvenes que se han encontrado expuestos a situaciones racistas y xenófobas en los ámbitos más frecuentados: la escuela y la calle.
18. Un botón de muestra: la edad de escolarización obligatoria termina a los 16 años, en el ámbito civil los menores sólo tienen plena la capacidad de obrar y son responsables plenos de sus actos a partir de los 18 años, pero existen algunas excepciones, penalmente sólo serán plenamente responsables a partir de los 18 años; pero desde los 14 años pueden ser sometidos a un tratamiento de reeducación por tales delitos. Laboralmente, los menores pueden colaborar en los trabajos familiares a partir de los 14 años y pueden incorporarse plenamente al mercado laboral como trabajadores, salvo para empleos nocturnos o peligrosos que les están vedados hasta los 18 años, etc.
19. La Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 18 de octubre de 2007 (Penal, Secc. 16), recurso núm 115/2007, subraya este dato para excluir la agravante de motivaciones racistas o xenófobas por un delito cometido por integrantes de una banda.
20. La nacionalidad española se puede adquirir por diferentes vías recogidas en los artículos 17 y ss. Código Civil: en primer lugar, los menores y jóvenes latinos nacidos en España de padre o madre española gozan de la nacionalidad de origen; en segundo lugar, los jóvenes latinos que hayan residido de forma legal y continuada en España durante al menos dos años pueden solicitarla también si demuestran buena conducta cívica y un suficiente grado de integración,

período que puede reducirse a un año si hubieran nacido en España (artículos 21 y 22 Cc), entre otros supuestos; en tercer lugar, por opción, para el caso de aquellos extranjeros que estén o hayan estado sujetos a la patria potestad de un español (artículo 20.a Cc), aquellos cuyo padre o madre hubiera sido originariamente español y nacido en España (artículo 20.b Cc), aquellos cuya filiación o determinación de su nacimiento en España se produzca tras llegar a la mayoría de edad, o que hayan sido adoptados siendo mayores de edad (artículo 20.c, en remisión a los artículos 17 y 19 Cc.); en cuarto lugar, adquieren la nacionalidad española con valor de simple presunción aquellos nacidos en España de padres extranjeros cuando la legislación de los países de sus padres no le atribuya su nacionalidad, para evitar una posible apátrida (Ecuador y Bolivia, por ejemplo). Para una lectura ampliada, consúltese: ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Aurelia. “La interpretación de la Dirección General de los Registros y del Notariado en materia de nacionalidad: recensión y comentario de las decisiones dictadas de enero a octubre de 2005”. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. No. 10 (2005). P. 213-233. FERRER DE LA PONT, José María. “Adquisición de la nacionalidad española por el inmigrante”. En: *Registro Civil: incidencia del fenómeno de la inmigración*. Consejo General del Poder Judicial, 2004.

21. El régimen jurídico aplicable a los jóvenes extranjeros y, en particular, a los jóvenes latinoamericanos, se deriva de una multitud de normas nacionales e internacionales, pero su regulación básica, lo que se conoce como “régimen general de extranjería” se encuentra contenida en la LO 4/2000 de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y de su integración social (LODYLE), reformada en tres ocasiones (LO 8/2000, LO 11/2003 y LO 14/2003), objeto de varios recursos y sentencias constitucionales (STC 236/2007 y STC de 19 de diciembre de 2007). Esta normativa consagra un régimen de derechos más amplio para los menores de edad que para los adultos, aunque estos también sean jóvenes (véase el cuadro del Anexo).
22. Debe insistirse en que no todos los grupos juveniles latinos que pueden identificarse con estos referentes y con su simbología identitaria son bandas latinas, porque la situación de sus miembros no es ya la de sus países de origen, ni sobre todo, las instituciones (educativas, políticas, sociales) ni el espacio público españoles son los mismos en términos de presencia, arraigo y recursos. De hecho, el entorno educativo es en España un poderoso instrumento de intervención y cohesión social por muy sobrecargado que estén algunos centros, y desde el entorno del barrio y de la calle, las administraciones y entidades sociales debidamente coordinadas todavía intervienen eficazmente en el control y prevención de conductas de riesgo de estas pandillas.
23. Véase al respecto la argumentación de la estructura delictiva en la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 18 de octubre de 2007 (Penal, Sec. 16), recurso núm 115/2007 o la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 14 de junio de 2007 (Penal, Secc. 16), recurso núm 243/2007. El Auto de la Audiencia Provincial de Madrid de 9 de agosto de 2007 (Penal, Sec.5), recurso num. 3326/2007, subraya la peligrosidad y conexiones internacionales del cabecilla de una banda, para mantener la prisión provisional.
24. Aprovechando que el fenómeno es todavía reciente y susceptible de reconducción, es comprensible la opción del consistorio de Barcelona de ofrecer soluciones alternativas de

organización (culturales, asociativos, etc.) a dos de las principales bandas, Latin Kings y Ñetas, porque todavía no habían dado el salto a la adopción de un esquema de actuación y una estructura delictivas. También permite entender que en otras ciudades donde se aprecie que tales grupos ya han adquirido tal estructura y perfil de actividad, se opte por medios represivos para su desarticulación. A este respecto, la propia Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 14 de junio de 2007 (Penal, Secc. 16), recurso número 243/2007 subraya las diferentes evoluciones en la estructura y dirección de la banda Latin Kings en Madrid y Barcelona, Antecedentes de Hecho 2º y 3º. La ventaja del primer tipo de actuación es que al intentar integrar a las pandillas o bandas en el tejido asociativo latino se ofrece una línea de trabajo integradora de los jóvenes en su propio medio, que, a su vez, intenta transformar los factores de riesgo existentes en su entorno, y, por tanto, las causas del fenómeno.

25. Sobre el impacto de las nuevas tecnologías en la inmigración, véase el caso descrito por VIRUELA MARTÍNEZ, Rafael. "Migración y nuevas tecnologías de la información y la comunicación: inmigrantes rumanos en España". *Migraciones*. No. 21 (2007). P. 259-290.
26. Como tales las considera la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 18 de octubre de 2007 (Penal, Secc. 16), recurso núm. 115/2007, FJ 2º, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 14 de junio de 2007 (Penal, Secc. 16), recurso núm. 243/2007 FJ 1º, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 30 de marzo de 2007 (Penal, Secc. 4), recurso núm. 72/2007 FJ 2º, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 19 de marzo de 2007 (Penal, Secc. 4), recurso núm. 61/2007, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 28 de noviembre de 2006 (Penal, Secc. 3), recurso núm. 453/2006.
27. Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 14 de junio de 2007 (Penal, Secc. 16), recurso núm 243/2007 FJ 1º. La Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 30 de marzo de 2007 (Penal, Secc. 4), recurso núm 72/2007 FJ 3º, añade además que el ingreso en esta banda con conocimiento de la antijuridicidad de sus conductas, cosa inevitable pues a los nuevos miembros se les instruye en los principios programáticos y reglas de la asociación, supone estar incurso en un delito de asociación ilícita, si bien matiza que por el 515.3º CP sólo se castigará a los "miembros activos" y no a los meros integrantes de la misma, y esa consideración de "miembro activo" se obtiene no tanto por el encuadre en la jerarquía de la misma sino por las actuaciones realizadas en torno a los objetivos y fines violentos de la misma.
28. En regulación contenida en la Ley cat. 8/2002, de 27 de mayo, que derogó el Título Vº de la Ley cat. 11/1985, de Protección de menores, título dedicado a la prevención de la delincuencia infantil y juvenil, que se sustituye por otro para regular la intervención socioprotectora de aquellos menores que no han cometido delitos sino que, como dice su artículo 43, mantienen conductas que "alteran de forma grave las pautas de convivencia y comportamiento social generalmente aceptadas de forma que provocan un riesgo de causar daños a sí mismos o de perjudicar a terceras personas".
29. Aun cuando no previsto como un itinerario de intervención por la legislación de menores, existe una forma de internamiento que tiene por finalidad la protección de la salud y la integridad física y

mental del menor, y no tanto su reeducación o corrección. En realidad el *internamiento terapéutico* no es un itinerario reeducativo en sí mismo, sino una intervención previa y complementaria de las otras, prevista para aquellos menores que sufren graves trastornos psíquicos, drogodependencias o enfermedades que impidan una intervención educativa con unas mínimas condiciones de éxito. En estas circunstancias, el ingreso del menor en un centro médico-terapéutico puede realizarse a partir de una decisión judicial, o bien de un procedimiento de justicia juvenil (artículo 7 LORPM), o bien de un procedimiento civil a solicitud de la Administración tutora (arts. 255 Código de Familia, en términos parecidos a los de los arts. 211 y 271 Cc), con o sin incapacitación previa. Este recurso es especialmente importante en el caso de los menores de a pie que presentan patologías graves, enfermedades crónicas, adicciones a las drogas, alteraciones de la conducta, etc. En el itinerario de justicia juvenil también se prevé un *internamiento terapéutico* para aquellos casos en que los menores, sea por su adicción al alcohol u otras drogas, o a disfunciones mentales, requieren de un contexto estructurado donde poder seguir un programa terapéutico dirigido por profesionales de la salud.

30. Los menores de 14 años serán enviados directamente a la Administración protectora para la aplicación de las medidas oportunas de protección (LO 5/2000 de Regulación de la Responsabilidad Penal del Menor, LORPM, reformada en varias ocasiones).
31. Cataluña ha desarrollado sus previsiones mediante la Ley cat. 27/2001, de 31 de diciembre, de Justicia Juvenil. Las funciones relacionadas con tal actividad fueron encomendadas desde un primer momento al Departamento de Justicia, donde se creó en 1996 la Dirección general de Medidas Penales Alternativas y de Justicia juvenil, órgano que tiene encomendada la realización de las actuaciones y programas relativos a la aplicación de las medidas reconocidas por la autoridad judicial. No obstante, la Administración podrá suscribir convenios de colaboración con otras administraciones o con entidades privadas sin ánimo de lucro para la ejecución de las medidas, bajo su directa supervisión.
32. Además de ésta, el juez de menores tiene atribuidas, entre otras, las siguientes funciones: aprobar los programas de ejecución de las medidas; conocer la evolución de los menores durante el cumplimiento de las medidas a través de los informes de seguimiento; formular a la Administración las propuestas que considere oportunas en relación con la organización y régimen de ejecución de las medidas; resolver las propuestas de revisión de las medidas que le presente el fiscal; realizar visitas a los centros y entrevistas con los menores; acordar las que procedan con relación a las peticiones o quejas que planteen los menores sancionados sobre la aplicación de las medidas.
33. Un menor detenido por delitos será puesto a disposición del juez de instrucción si existen dudas sobre su minoría de edad, de modo que este juez pueda ordenar la práctica de las diligencias de determinación de la edad del detenido (artículos 375 y 789.5 regla 3ª de la LECr.). Igualmente, en virtud del artículo 35 LODILE también puede el Ministerio Fiscal autorizar la adopción de medidas de determinación de la edad (radiografías de la muñeca, por ejemplo), si no existen delitos y no se localiza a los padres o tutores. Una vez a disposición de los juzgados de menores, se notificará a sus representantes legales tal circunstancia y a las autoridades consulares si así

lo solicita el propio menor o sus representantes. Acto seguido, se le otorgará asistencia letrada para efectuar alegaciones en relación con el delito que se le imputa. A partir de este momento el menor se encuentra a disposición judicial, de forma que el juez mientras se tramita el caso puede determinar el internamiento cautelar en un centro de justicia juvenil o en un centro de protección de menores. El juez, a la vista de los informes técnicos, de la solicitud del Ministerio Fiscal y de las alegaciones del menor a través de su letrado, y una vez escuchado éste, decidirá sobre su responsabilidad penal, para imponerle alguna de las medidas recogidas en la LORPM.

34. Véase la jurisprudencia citada anteriormente, especialmente las Sentencias de la Audiencia Provincial de Madrid de 18 de octubre de 2007 (Penal, Secc. 16), recurso núm. 115/2007, FJ 2º, o la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 28 de noviembre de 2006 (Penal, Secc. 3), recurso núm. 453/2006. Respecto a la posibilidad de aplicar la expulsión a los extranjeros véase DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, Miguel (dir.) *Protección y Expulsión de Extranjeros en Derecho Penal*. Madrid: Editorial La Ley, 2007.
35. STEDH *Aoulim v Francia* de 17 de enero del 2006, STEDH *Achour v. Francia* de 17 de enero de 2006, STEDH *Bader y otras v. Suecia* de 8 de febrero de 2006, STEDH *Keles v. Alemania*, de 27 de enero de 2006, STEDH *Sezen v. Holanda*, de 31 de enero de 2006 o STEDH *Maslov v. Austria* de 22 de marzo de 2007, por citar las más recientes. Véase, sobre las líneas maestras de esta jurisprudencia, Chueca Sancho, A. *La expulsión de extranjeros en la Convención Europea de Derechos Humanos*. Zaragoza: Ed. Egido, 1998.
36. A este respecto puede consultarse el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2008-2010 estatal y el Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 de la Generalitat de Catalunya. Para un estudio de los planes y actuaciones autonómicas, léase a VIDAL FUEYO, Camino. En: AJA, Eliseo; MONTILLA, José Antonio y ROIG, Eduard (coord.) *Las Comunidades Autónomas y la Inmigración*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2006.
37. Además, el dominio de la lengua les permitirá obtener con menores dificultades que otros colectivos la autorización de residencia inicial (artículo 46.2 Reglamento de la LODYLE, que denominaremos REDYLE), al igual que para la obtención de la nacionalidad española por residencia (artículos 17 y ss Cc.), para la cual deberán mostrar al Juez del Registro su capacidad de comprensión y expresión. En este sentido, menores y jóvenes latinos parten con destacadas ventajas respecto a otros colectivos extranjeros para su integración en España.
38. El desarrollo de los preceptos reglamentarios se ha realizado a través de varias instrucciones, como la Instrucción de 22 de junio de 2005 sobre la autorización de residencia temporal por razones de arraigo social de los extranjeros o la Instrucción DGI/SGRJ/06/2006 sobre autorización de residencia por circunstancias excepcionales, por colaboración con la inspección de trabajo y seguridad social, de 4 de julio de 2006.
39. Educación y formación laboral son en nuestro ordenamiento jurídico cuestiones distintas, tanto desde un punto de vista competencial como conceptual, tal y como el Tribunal Constitucional se ha encargado de señalar; así, la educación de los jóvenes y el régimen laboral son materias distintas, que admiten diferentes niveles de intervención estatal y autonómica, pues la primera

es una competencia concurrente y la segunda compartida. Educación es conforme al artículo 149.1.1 y 149.1.30 CE una competencia concurrente en la que el Estado fija la regulación básica común a todo el territorio mediante ley y las comunidades autónomas desarrollan legalmente esas bases y se encargan de asegurar su aplicación y cumplimiento (SSTC 42/1981 y 77/1985), mientras que el trabajo –y la formación laboral vinculada al mismo– en virtud del artículo 149.1.7 CE son competencias compartidas (en la que el Estado dicta las leyes y reglamentos y las comunidades autónomas se encargan de aplicar la normativa estatal). Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación (BOE nº 106, de 4 de mayo de 2006).

40. La reforma educativa acometida por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación (BOE nº 106, de 4 de mayo de 2006) ha introducido los denominados Programas de Calificación Profesional Inicial (PCPI), dentro del ciclo de educación básica, destinados al alumnado mayor de dieciséis años que no haya obtenido el título de graduado de ESO (artículo 30 LO 2/2006) y como alternativa para obtener una primera formación profesional, lo cual va a resolver algunos de los problemas de acceso a los mismos por parte de los menores extranjeros. La Disposición Transitoria 10ª de la Ley reconoce la “homologación” entre los nuevos PCPI y los Programas de Garantía Social y el Real Decreto 806/2006 de 30 de junio ha fijado la implantación de estos programas para el curso académico 2008-2009 determinando el decaimiento a partir de entonces de los PGS.
41. Los Programas de Garantía Social (Escuelas-Taller, Programas de Transición al Trabajo, etc.), aparecían mencionados en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) y se inscribían en el ámbito educativo-formativo posterior a la enseñanza obligatoria, precisamente con el fin de integrar profesionalmente al alumnado que no querían cursar ninguno de los dos itinerarios reglados anteriormente descritos (FP o Bachillerato) o cuyo fracaso escolar impedía el acceso a los mismos por carecer del certificado escolar. Para una descripción de su funcionamiento véase <http://www.mec.es/educa/jsp/plantilla.jsp?id=196&area=sistema-educativo>.
42. Las prácticas en empresas exigidas en algunos cursos de formación para la inserción laboral no suponen la existencia de relación laboral entre los alumnos y la empresa, de forma que no se puede introducir como requisito para la admisión en las mismas que los alumnos dispongan de autorización para trabajar (actualmente reconocido en el art. 25 del Real Decreto 395/2007 y con anterioridad en el artículo 4.2 del Real Decreto 631/1993). Estos preceptos ofrecen una protección suficiente para el empresario, bajo la cobertura del convenio de prácticas, para defender la incorporación de inmigrantes con residencia regular pero sin autorización de trabajo, a prácticas profesionales en su empresa en el marco de una colaboración educativo-formativa.
43. Además de la normativa a la que se acaba de hacer referencia, las comunidades autónomas han propuesto algunas líneas de acción para este colectivo. Así, la Generalitat en el marco del Plan Ciudadanía e Inmigración 2005-2008, apuesta por el fomento de la integración sociolaboral de este grupo inmigrante en particular, a través del Programa de políticas activas de ocupación que forma parte de las Políticas de Igualdad, en el marco del cual se contempla la necesidad de promover “modificaciones a los requerimientos por acceder a las políticas activas de ocupación”

Intervención pública sobre las pandillas juveniles latinoamericanas

de este colectivo. Asimismo, dentro de los Planes Estratégicos de Acogida señalados en el Plan también se destaca la necesidad de impulsar mecanismos de acceso a la formación laboral.

44. Véanse los datos sobre alumnos incluidos en la PGS en años anteriores en el *Anuario Estadístico de Inmigración 2006*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (<http://extranjeros.mtas.es>), donde se estimaba el número de alumnos extranjeros beneficiarios de Programas de Garantía Social en 4.806 a lo largo del curso 2004-2005, sin contar Cataluña ni Valencia, sobre un total de alumnos de aproximadamente 45.120, según datos del Informe del Consejo Escolar del Estado. (<http://www.mec.es/cesces/informe-2004-2005/02-03.pdf>)
45. Véase la clara asunción de estas materias por los artículos 131 del Estatuto de Autonomía de Catalunya (EAC) y 52.1 Estatuto de Autonomía de Andalucía. Los Estatutos de Autonomía de Aragón, Illes Balears y Valencia no son tan concretos como los anteriores en este punto (artículos 27 y 73 de Aragón, artículo 37 Baleares y artículo 53 Valencia).
46. Véanse, por ejemplo, las actuaciones, en este sentido, a través de planes de ocupación y programas de las escuelas-taller, casas de oficios y talleres de ocupación, que se inscriben en el ámbito de la enseñanza, una área en la que los municipios disponen de mayor capacidad de desarrollo y complemento de las actividades educativas asumidas por otras administraciones públicas, tal y como se deduce del artículo 28 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL). Cfre.: Boltaina Bosch, Xavier. "Ocupació" y Tarrés, Marc. "Educació". En: Galán, Alfredo. *Informe de la descentralització de competències de la Generalitat als Ens Locals de Catalunya*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer, 2006.
47. Véanse los arts. 63.1 Estatuto de Autonomía de Andalucía, artículo 77.2 del E. A. Aragón, los arts.27, 30.50 y 32.11 y 18 del E. A: Illes Balears, los arts. 51.1, 50.8 y 50.9 del E.A. Valencia.
48. La Orden TAS/3698/2006 de 22 de noviembre (BOE núm 291 de 6 de diciembre de 2006), ha sido modificada por la *Orden TAS/711/2008, de 7 de marzo, por la que se modifica la Orden TAS/3698/2006, de 22 de noviembre, por la que se regula la inscripción de trabajadores extranjeros no comunitarios en los Servicios Públicos de Empleo y en las Agencias de Colocación* (BOE núm. 66 de 17 de marzo de 2007), para reforzar la exigencia de residencia regular en España de los solicitantes de inscripción como demandantes de empleo.
49. Diputació de Barcelona (<http://www.diba.es/plajove/default.asp>) y Ayuntamiento de Barcelona (<http://www.bcn.es/imeb/plajove/>).

Referencias bibliográficas

AJA, Eliseo y MOYA, David (coord.). *Els menors immigrants deseparats*. Barcelona: Ed. Fundació Pi i Sunyer, 2003.

ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Aurelia. *Nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en España*. Madrid: Ed. Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Colección Documentos del Observatorio. No. 8, 2006.

- ARRIMILLAGA QUINTERO, Marcela y SALAZAR TORRES, Isabel Cristina. "Creencias relacionadas con el estilo de vida de jóvenes latinoamericanos". *Psicología conductual*. Vol. 12. No. 1 (2005). P. 19-36.
- BUENO, J. y BELDA, J. *Familias inmigrantes en la escuela. Discursos de los agentes educativos*. Valencia: Ed. Universitat de València, 2005.
- ERESTA PLASÍN, M^a Jesús y DELPINO GOICOICHEA, María Antonieta. *La inserción de los adolescentes latinoamericanos en España: algunas claves*. Madrid: Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Colección Observatorio de la Infancia. No. 4, 2007.
- FEIXA, Carles (dir.). *Jóvenes latinos y cultura urbana*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona - CIIMU (informe 2005).
- MARTÍNEZ PARDO, V. *Detención e internamiento de extranjeros*. Navarra: Ed. Aranzadi, 2006.
- MARTÍNEZ VENTURA, Jaime. "Una aproximación al fenómeno político criminal que representan las "maras" (Respuestas actuales a la violencia de las pandillas en la República de El Salvador. Logros, dificultades y desafíos)". *Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal*. Vol. 10. No.18-19 (2005).
- PERELLA RUBIO, Sònia. "Estratègies dels comerços ètnics a Barcelona, Espanya". *Política i Cultura*. No. 23 (2005). P. 257-275.
- PIEGARI, Carlos. "Proyecto de contención para jóvenes Latinoamericanos en Catalunya. Hace falta algo más que aulas de acogida". *Migraciones*. No. 20 (2006).
- PORTILLO, Nelson. "Estudios sobre pandillas juveniles en El Salvador y Centroamérica: una revisión de su dimensión participativa". *Apuntes de Psicología*. Vol. 21. No. 3 (2003).
- REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma. *El internamiento de extranjeros*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2006.
- SACRISTÁN ROMERO, Francisco. "Políticas laborales en España para los inmigrantes latinoamericanos". *Cuadernos de Trabajo Social*. No.19 (2006).
- SANTAMARINA, Cristina. *Consumo y ocio de los inmigrantes latinoamericanos en España. Un acercamiento desde la perspectiva cualitativa*. Madrid: Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Colección Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración. No. 4, 2005.
- SANTAMARINA, Cristina. *Consumo y ocio de los inmigrantes latinoamericanos en España. Un acercamiento desde la perspectiva cualitativa*. Madrid: Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Colección Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración. No. 4, 2005.
- UNICEF-Defensor del Pueblo. *La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico*, 2003 [en línea]:
<http://www.defensordelpueblo.es/documentacion/informesmonograficos/Escolarizacion.zip>
- ZARZA GONZÁLEZ, María José y SOBRINO PRADOS, María Isabel. "Estrés de adaptación sociocultural en inmigrantes latinoamericanos residentes en Estados Unidos vs. España: Una revisión bibliográfica". *Anales de Psicología*. Vol. 23. No. 1 (2007).