

EL SISTEMA DE EJECUCIÓN DE MEDIDAS JUVENILES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI - CAE

The system of enforcement of measures ordered by Youth Courts in the Autonomous Region of Euskadi (Basque Country).

Josu. J. Sagasti Aurrekoetxea

Viceconsejero de Justicia – Gobierno Vasco

Resumen

La Comunidad Autónoma de Euskadi ostenta la competencia exclusiva en materia de ejecución de las medidas dictadas por los Juzgados de Menores infractores, y más concretamente de los servicios destinados a su reinserción social. El artículo desarrolla en el contexto normativo internacional existente, la regulación legal de la responsabilidad penal de los menores de edad, y las funciones encomendadas a la entidad pública, deteniéndose en la descripción y análisis de las distintas medidas de ejecución establecidas en la Administración Pública Vasca: internamiento, tratamiento terapéutico, asistencia de día, permanencia domiciliaria, libertad vigilada, prestaciones sociales a la comunidad, y tareas socioeducativas. Finalmente define y determina las características del modelo de justicia juvenil adoptado en el Departamento de Justicia, Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco.

Palabras Clave: Protección Jurídica del menor. Contexto desfavorecido. Reinserción del menor.

Abstract

The Autonomous Region of Euskadi has exclusive powers in the enforcement of the measures ordered by Youth Courts, and more specifically of the services for reinsertion of young offenders in society. The article describes the existing international legal context, the law regarding the criminal responsibility of minors, and the functions commended to this Body. It provides a detailed description and analysis of the different enforcement measures used by the Basque Authorities; internment, therapeutic treatment, day centres, home stay, monitored freedom, community service and socio-educational work. Finally, it defines and determines the characteristics of the youth justice system applied by the Department of Justice, Work and Employment of the Basque Government.

Key words: Legal Protection of Children. Underprivileged Background. Reinsertion of young offenders.

I. Planteamiento general

La Comunidad Autónoma de Euskadi –CAE- ostenta la competencia exclusiva en materia de ejecución de las medidas dictadas por los Juzgados de Menores de la Comunidad Autónoma –*artículo 10.14* de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de Diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco [LOEAPV]-. La Comunidad Autónoma de Euskadi, a través del Servicio de Justicia Juvenil, dependiente de la Dirección de Ejecución Penal de la Viceconsejería de Justicia –de acuerdo con la estructura determinada por el Decreto 315/2005, de 18 de Octubre, por el que se establece la Estructura Orgánica y Funcional del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social¹ resulta la competente para “la creación, dirección, organización y gestión de los servicios, instituciones y programas adecuados para garantizar la correcta ejecución de las medidas previstas en esta Ley” -*artículo 45* de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de Enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores [LORRPM]².

El 1 de enero de 1996 el Consejero de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, responsable de las áreas de Servicios Sociales y Justicia, adoptó la decisión de que la ejecución de las medidas y la planificación del proceso de optimización de la respuesta a los adolescentes y jóvenes infractores correspondieren al Departamento de Justicia.

Esta decisión del año 1996 puso fin al conflicto negativo de competencias, entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, al que dieron lugar los Decretos de Transferencias. En efecto, tal conflicto surgió a partir de la omisión, en la parte dispositiva de los Decretos de Transferencias, de las administraciones de los Territorios Históricos de cualquier referencia a los servicios destinados a la reinserción de menores.

De otra parte, más recientemente, en el año 2004, el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, con el fin de sistematizar y planificar su tarea de ejecución de las medidas juveniles, elaboró un Plan de Justicia Juvenil para el período 2004 a 2007, en el que se definen las características básicas del Sistema y los objetivos y medios acordados y fijados para el mismo. Dicho Plan fue, finalmente, aprobado por la Comisión de Instituciones e Interior del Parlamento Vasco, en sesión celebrada el día 9 de febrero de 2005.

Por lo que respecta a la terminología, en el presente trabajo se utilizará principalmente el término de “menor” o “adolescente/joven” para referirnos a la persona con la que se trabaja en la ejecución de la medida impuesta por el Juzgado de Menores. La legislación vigente – LORRPM- denomina “menor” a la persona mayor de 14 años y menor de 18, mientras que reserva la denominación de “joven” para el mayor de 18 y menor de 21. En la Convención de 20 de Noviembre de 1989 sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas³, por su parte, se utiliza el término “niño” para todo menor de 18 años, lo cual, sin embargo, en lengua castellana no resulta la acepción o denominación más adecuada.

En cuanto a la tipología de modelos, habitualmente –y a partir del estudio comparado de los sistemas existentes en el último siglo- se hace referencia a tres

modelos de reacción institucionalizada frente a los comportamientos delictivos de los niños y jóvenes: *tutelar o protector; educativo o asistencial y de justicia o responsabilidad*.

Así, el *modelo tutelar o protector* se caracteriza, sintéticamente, por su origen ideológico positivista, por la interpretación causal del comportamiento humano, el carácter terapéutico de la intervención pública, la intervención sobre un amplio elenco de conductas no estrictamente delictivas sino sintomáticas de un estado peligroso, la confusión de actividades de respuesta al delito y protección social, la competencia de órganos no judiciales o mixtos, y, en general, por un carácter paternalista de la intervención.

Por su parte, el *modelo de bienestar, educativo o asistencial*, se desarrolla en países con un alto grado de bienestar social durante la década de los años sesenta. Este modelo se caracteriza por centrar la intervención de los poderes públicos en la protección y asistencia de las personas que se encuentren en una situación de inferioridad social, por el carácter administrativo de la respuesta en los servicios de bienestar social, por el tratamiento conjunto de los problemas de desigualdad social y delictivos, y por la participación comunitaria en la intervención sobre los menores.

Finalmente, el *modelo de justicia o de responsabilidad* se caracteriza por la judicialización de la respuesta ante las infracciones penales, el respeto a las garantías formales y materiales que se reconocen en el enjuiciamiento de adultos, el deseo de potenciar las necesidades de protección de la sociedad que, aparentemente, habían sido relegadas en el modelo asistencial y por el reconocimiento de la responsabilidad del menor por sus actos. Este resulta ser, con muy importantes matices, el modelo asumido en la actualidad por la mayoría de los ordenamientos occidentales.

Por lo que respecta al régimen más próximo, cabría señalar que las características principales de la legislación vigente durante la mayor parte del siglo XX fueron la inexistencia de una edad mínima, la “confusión” de lo que se denominó protección y reforma y la no limitación a las infracciones penales de los hechos que dan lugar a la intervención.

Ahora bien, desde la década de los años setenta –y, principalmente, durante los años ochenta- se fue produciendo un cambio de percepción hacia la realidad de la infancia y la juventud y su protección jurídica y social. En este sentido, Las Reglas de Beijing -Resolución núm. 40/33 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 29 de noviembre de 1985-, la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 17 de septiembre de 1987 y, especialmente, la Convención de Derechos del Niño de 1989, constituyen la expresión normativa, de ámbito mundial, de este cambio de concepción. En estos textos se parte del principio básico de que el menor de dieciocho años es un sujeto de derechos, no un objeto de tutela. Consecuentemente, se reconoce al niño un mayor ámbito de autonomía, una mayor posibilidad de autodeterminación.

Asimismo, en el ámbito del tratamiento de las infracciones penales de los niños y jóvenes, se fue produciendo la “desarticulación de los presupuestos ideológicos de los Tribunales para Menores” surgidos al inicio del siglo pasado, como consecuencia de esta nueva concepción plasmada en textos internacionales, del

desarrollo de perspectivas críticas respecto a los efectos reales del sistema penal en la sociedad y sobre los individuos, de la consolidación de la ideología del Estado del Bienestar y un efectivo nivel de protección social y de las tendencias a la descentralización y desinstitucionalización.

En la configuración de los modelos de Justicia Juvenil se van imponiendo dos tendencias político-criminales potencialmente contradictorias æuna visión garantista y educativa junto a una dirección punitiva y protectora de la sociedadæ. Estas líneas conducen a la legislación y la práctica de los diversos países hacia el *modelo de justicia o de responsabilidad*, o, al menos, a adoptar algunos de sus principios. Además, se dan cita en este ámbito las tendencias a no intervenir, a la diversificación, a la desjudicialización y a la sistematización de procedimientos informales como la mediación, conciliación y reparación.

A partir de 1978, los principios constitucionales de orden garantista aplicables en el enjuiciamiento cuasi-penal de los menores y las consiguientes modificaciones legislativas van afectando parcialmente al sistema de los Tribunales Tutelares de Menores. No obstante, hasta la entrada en vigor de la Convención de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de Noviembre de 1989, sobre los Derechos del Niño –CAGNUD⁴, la situación y realidad de la Justicia Juvenil en el Estado no comienza a variar sustancialmente.

En el período 1978-1992 se promulgó la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial –LOPJ⁵, en la cual se preveía la creación de los Juzgados de Menores, introduciendo una variación sustancial tendente a la judicialización del sistema, frente a la falta de garantías anterior. En la *Disposición Adicional Primera* se concedía al Gobierno un plazo de un año para presentar un proyecto de reforma legislativa. Pues bien, han tenido que transcurrir diecisiete años para que entrase en vigor una auténtica y completa legislación en la materia. Asimismo, otro hito relevante en el citado período lo constituye la reforma del Código Civil mediante la Ley 21/1987, de 11 de noviembre⁶, que produjo la separación orgánica definitiva de las funciones de protección y sanción, lo cual se vio confirmado posteriormente con la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil –LOPJM⁷.

Ahora bien, en el ordenamiento jurídico del Estado español el definitivo punto de inflexión se produce con la Ley Orgánica Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores, resultado de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de Junio –LORCPJM⁸, y la subsiguiente Instrucción nº 1/1993 de la Fiscalía General del Estado, sobre líneas generales de actuación del Ministerio Fiscal en el procedimiento de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, como corolario lógico de la ratificación de la Convención, de la Sentencia del Tribunal Constitucional –STC- Nº. 36/91, de 14 de febrero de 1991, y de la provisional Instrucción nº 2/1992 de la Fiscalía General del Estado, sobre Intervención de los Fiscales ante la Jurisdicción de Menores de 13 de febrero de 1992. Finalmente, en la más reciente Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero, de Protección Jurídica del Menor -LOPJM- se recogen, asimismo, los principios rectores establecidos por la Convención.

De acuerdo con lo manifestado, a partir de la citada Sentencia del Tribunal Constitucional y de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de Junio –LORCPJM- rigen en el ordenamiento jurídico español sobre menores infractores principios garantistas como el acusatorio, de legalidad, de tipicidad, de contradicción, de proporcionalidad, de mínima intervención, de inmodificabilidad a peor de las medidas, el derecho a la asistencia jurídica, la tendencia a la desjudicialización, etc.

Una de las consecuencias de estas ideas garantistas en el ámbito de la Justicia Juvenil resulta ser la de que, en cuanto persona, el menor no puede resultar de peor condición que el adulto en el momento de afrontar su responsabilidad por la infracción de normas penales -STC 36/1991, Fundamento Jurídico [FJ] 7º-. La loable pretensión de tutela de la infancia no puede transformarse en una negación a la persona menor de edad de los derechos y garantías reconocidos a cualquier infractor. La especial protección a la minoría de edad debe traducirse en un “plus” de derechos; esto es, los que ostenta en cuanto persona más los que merece en cuanto persona especialmente protegida; nunca una disminución de sus derechos.

Esta orientación, sobre la base del reconocimiento del menor como sujeto de derechos, se constata en la STC 36/1991 –FJ. 7º-, que declara que “junto con la necesaria flexibilidad de que ha de disponer el juez en la apreciación de los hechos y de su gravedad, también es preciso que se sujete a determinados principios que operan como límites a esa discrecionalidad, reconocidos en algunos casos en la propia LTTM (...), y en otros implícitos de la imposición de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales como son la proporcionalidad entre la gravedad del hecho y la medida impuesta o la imposibilidad de establecer medidas más graves, o de una duración superior a la que correspondería por los mismos hechos si de un adulto se tratase.”

Asimismo, ni la calificación de las medidas como medidas de corrección y no penas, ni el mayor peso que con respecto a ellas cabe atribuir a la finalidad de readaptación social -tampoco ausente de la pena en sentido estricto (artículo 25.2 Constitución Española, de 27 de Diciembre de 1978 –CE-¹⁰)- “permiten entender que el legislador resulte liberado en este caso del obligado respeto al principio de tipicidad...” -STC 36/1991, FJ. 7º-.

De igual modo, en esta fundamental Sentencia del Tribunal Constitucional se analiza la compatibilidad de la Legislación sobre Tribunales Tutelares de Menores –LTTM-¹¹ 1948 con las garantías materiales y procesales de la Carta Magna. En suma, dicha Sentencia declara inconstitucional el *artículo 15* LTTM —que establece la innecesariedad de procedimiento formal alguno—, obliga a una interpretación de los *artículos 16, 18 y 23* acorde con los principios constitucionales de legalidad e igualdad, y “todo ello sin perjuicio de reiterar la imperiosa necesidad de una pronta reforma legislativa en la materia”.

II. Contexto normativo internacional

Con carácter de brevedad, se exponen a continuación algunas de las normas internacionales que hacen referencia específica a la Justicia Juvenil y que determinan

- obviamente junto con otros textos internacionales de tipo genérico -, en mayor o menor medida, la legislación penal juvenil y la interpretación de la misma en el seno del Estado.

El texto fundamental, tal y como se ha citado, lo constituye la Convención de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de Noviembre de 1989, sobre los Derechos del Niño –CAGNUDN-. Por lo tanto, el articulado de dicho texto pasó en esa fecha a formar parte del ordenamiento jurídico interno, no modificable salvo por el procedimiento previsto en el mismo -*artículo 96 CE*-¹². Sin embargo, no fue hasta la aprobación de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de Junio –LORCPJM-, impuesta por la declaración de inconstitucionalidad del *artículo 15 LTTM* por la STC 36/1991, de 14 de febrero, cuando se adaptó la legislación a dicha norma.

Asimismo, junto con la citada Convención de la Asamblea General de las Naciones Unidas, existen otros textos internacionales de ámbito mundial, no directamente vinculantes, pero que informan, igualmente, la interpretación de los derechos fundamentales -*artículo 10.2 CE*-: Reglas de Beijing –Pekín- de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores¹³; Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad¹⁴ y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil - Directrices de Ryad-¹⁵.

Por su parte, en el ámbito europeo cabe destacar la Recomendación 87 (20) del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 17 de septiembre de 1987 y diversas resoluciones del Parlamento Europeo, entre las que merece destacarse la Resolución sobre una Carta Europea de Derechos del Niño¹⁶, en la que el Parlamento pide a la Comisión que presente un proyecto de Carta comunitaria basada en los principios que detalla.

III. Regulación legal de la responsabilidad penal de los menores de edad.

El Estado, en el ejercicio de su competencia legislativa en materia penal, determina a grandes rasgos el modelo de Justicia Juvenil para todo el territorio. El modelo de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de Enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores –LORRPM-, al igual que en todo nuestro entorno cultural —aunque con importantes matices—, es el denominado de “Justicia o Responsabilidad”; esto es, el mismo modelo que se estableció en la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de Junio –LORCPJM- —obviando las engañosas “etiquetas” formales que le atribuían un carácter no penal—, si bien en la nueva norma con unas connotaciones preventivo-generales e, incluso, retributivas ausentes de la anterior.

Ahora bien, el legislador español no ha establecido con la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de Enero, un Código Penal específico, sino que ha regulado los aspectos diferenciales, tanto de orden sustantivo como adjetivo, de ejecución y relativos a la responsabilidad civil, remitiéndose directamente a los hechos tipificados como delito o falta en el Código Penal y en las leyes especiales para determinar qué hechos dan lugar a la intervención penal juvenil y estableciendo

como Derecho Supletorio -*Disposición Final Primera*- el Código Penal, las leyes penales especiales y la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Así pues, la regulación de aspectos sustantivos en la Ley Orgánica 5/2000 resulta más bien escasa -menos de quince artículos [en el Título Preliminar y en los dos primeros Títulos], que corresponderían a la Parte General del Derecho Penal Juvenil. Por su parte, de los *artículos 16 al 42* se regulan materias procesales; de los *artículos 43 al 60*, cuestiones de Derecho de ejecución de las consecuencias jurídicas; de los *artículos 61 al 64*, la responsabilidad civil, y, finalmente, cuestiones variadas en las Disposiciones Adicionales, Transitoria y Finales.

Las mayores particularidades del “Derecho Penal Juvenil” se encuentran en las consecuencias jurídicas, dado que prácticamente no se encuentra ninguna en lo que se refiere a las conductas sancionables. En este punto ha de censurarse una falta de adaptación de la regulación del hecho delictivo, coherente con la especificidad de los fines y principios que se atribuyen a esta rama del Derecho sancionador del Estado y las características cognitivas, emocionales y sociales de los adolescentes. Así, a título de mero ejemplo, cabría citar la despenalización de las faltas, de muchos supuestos de tentativa o de muchos delitos imprudentes, como corolario necesario del principio de intervención mínima.

El *artículo 19* del Código Penal –CP-¹⁷ establece la inexigibilidad absoluta de responsabilidad criminal hasta los dieciocho años. La responsabilidad penal de los menores alcanza, por lo tanto, a las personas desde los catorce hasta los dieciocho años.

En virtud de los *artículos 1.1º y 3* Ley Orgánica 5/2000, a las personas que no hayan alcanzado la edad de los catorce años no se les exigirá responsabilidad penal alguna. En este orden de cosas, es preciso poner énfasis en dicha circunstancia, ya que se trata de una “irresponsabilidad penal absoluta”, lo cual debe reputarse acertado y coincidente con la mayoría de los ordenamientos jurídicos de nuestro ámbito europeo.

A partir de la consideración, en última instancia, del carácter evolutivo de la personalidad de quien resulta ser adolescente y joven, el legislador toma la opción política – “Política Criminal” – de excluir, de cualquier forma, de Derecho Penal a los menores de catorce años, teniendo en cuenta, no sólo las aportaciones de la Psicología, sino, sobre todo, la valoración de la mejor manera de dar respuesta a las conductas de dichas personas con base en el contenido y el sentido que se otorgue a las finalidades atribuidas a la intervención penal.

El *artículo 69* CP prevé la aplicabilidad de la ley de responsabilidad de los menores a partir de los dieciocho años y hasta los veintiuno años. No obstante, este artículo, así como el *artículo 4* Ley Orgánica 5/2000, seguirán sin entrar en vigor hasta el 1 de enero del 2007, tal como establece la *Disposición Transitoria* de la Ley Orgánica 9/2002, de 10 de Diciembre, de Modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre de 1995, del Código Penal y del Código Civil, sobre Sustracción de Menores –LOSM-¹⁸. De otra parte, habría que señalar que en la reforma que se está tramitando en el Parlamento, se contempla la derogación definitiva del citado *artículo 69* CP y de los correlativos de la Ley Orgánica 5/2000.

A este respecto, se ha de valorar positivamente la existencia de una etapa de transición a la responsabilidad penal de los adultos para aquellas personas jóvenes cuyas circunstancias personales y grado de madurez lo aconsejaren y hubieren cometido hechos calificables como falta o delito menos grave sin violencia o intimidación -*artículo 4 Ley Orgánica 5/2000*-. Así pues, no habiéndose planteado una mutación de esta finalidad político-criminal, no sería justificable que, causas ligadas a la imprevisión, frustraren lo que en el año 1995 se consideró deseable.

La Ley Orgánica 5/2000 no constituye una transformación sustancial respecto de los principios y la naturaleza de la Ley Orgánica 4/92. El cambio se produce al comprender en su seno la Justicia Juvenil a los mayores de dieciséis años, lo cual implica un mayor volumen de casos y una mayor gravedad de las conductas delictivas.

En este sentido, la *Exposición de Motivos* de la Ley Orgánica 5/2000 explicita los principios teóricos sobre los que se quiere asentar la legislación¹⁹. Asimismo, se reconoce “la naturaleza de disposición sancionadora, pues desarrolla la exigencia de una verdadera responsabilidad jurídica a los menores infractores, aunque referida específicamente a la comisión de hechos tipificados como delitos o faltas por el Código Penal y las restantes leyes penales especiales. Al pretender ser la reacción jurídica dirigida al menor infractor una intervención de naturaleza educativa, aunque desde luego de especial intensidad, rechazando expresamente otras finalidades esenciales del Derecho Penal de adultos, como la proporcionalidad entre el hecho y la sanción o la intimidación de los destinatarios de la norma, se pretende impedir todo aquello que pudiera tener un efecto contraproducente para el menor, como el ejercicio de la acción por la víctima o por otros particulares”.

De igual modo, se considera “que en el Derecho Penal de menores ha de primar, como elemento determinante del procedimiento y de las medidas que se adopten, el superior interés del menor. Interés que ha de ser valorado con criterios técnicos y no formalistas por equipos de profesionales especializados en el ámbito de las ciencias no jurídicas, sin perjuicio desde luego de adecuar la aplicación de las medidas a principios garantistas generales tan indiscutibles como el principio acusatorio, el principio de defensa o el principio de presunción de inocencia.”

Finalmente, “conforme a las orientaciones declaradas por el Tribunal Constitucional, anteriormente aludidas, se instaura un sistema de garantías adecuado a la pretensión procesal, asegurando que la imposición de la sanción se efectuará tras vencer la presunción de inocencia, pero sin obstaculizar los criterios educativos y de valoración del interés del menor que presiden este proceso, haciendo al mismo tiempo un uso flexible del principio de intervención mínima, en el sentido de dotar de relevancia a las posibilidades de no-apertura del procedimiento o renuncia al mismo, al resarcimiento anticipado o conciliación entre el infractor y la víctima, y a los supuestos de suspensión condicional de la medida impuesta o de sustitución de la misma durante su ejecución.”

De otra parte, se halla la Ley Orgánica 7/2000, de 22 de Diciembre, de Modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre, del Código Penal, y de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de Enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal

de los Menores, en relación con los Delitos de Terrorismo –LODT-²⁰, que constituye una de las dos leyes de reforma de la Ley Orgánica 5/2000, aprobadas antes de su entrada en vigor.

Aunque originalmente, como indica el título de la ley, la intención era únicamente abordar la delincuencia terrorista²¹, durante su tramitación se reformó también el tratamiento de los delitos de homicidio, asesinato, agresiones sexuales graves y cualquier otro delito sancionado con pena igual o superior a quince años en el Código Penal, endureciendo significativamente el régimen punitivo que se había aprobado menos de un año antes.

En el artículo segundo de la Ley Orgánica 7/2000 se añade una *letra n* al apartado 1 del artículo 7 Ley Orgánica 5/2000; se modifica el artículo 9.5º Ley Orgánica 5/2000 y se introducen en la Ley Orgánica 5/2000 dos *Disposiciones Adicionales, Cuarta y Quinta*, destacando las siguientes previsiones:

- a. Establecer la imposición obligatoria de una medida de internamiento en régimen cerrado de un mínimo de un año, y un máximo de ocho años para mayores de dieciséis años, y de cuatro para menores de esta edad, complementada con una medida de libertad vigilada de hasta cinco o tres años más, respectivamente.
- b. En caso de concurso de delitos, cuando uno de ellos fuere delito grave de terrorismo -*artículos. 571 a 579 CP-*, el internamiento puede llegar hasta los diez o cinco años, respectivamente.
- c. La imposición obligatoria de una medida de inhabilitación absoluta por un tiempo superior entre cuatro y quince años a la duración de la medida de internamiento para los delitos de terrorismo.
- d. Impedir la modificación, suspensión y sustitución de la medida de internamiento durante la mitad de la duración inicialmente impuesta para los mayores de dieciséis años.
- e. Atribuir la competencia a un Juzgado Central de Menores inserto en la Audiencia Nacional en los delitos de terrorismo.
- f. En los delitos de terrorismo, la ejecución de la detención preventiva, de las medidas cautelares de internamiento o de las medidas impuestas en la sentencia se llevará a cabo en los establecimientos y con el control del personal especializado que el Gobierno ponga a disposición de la Audiencia Nacional.
- g. Impedir la aplicación de la ley de responsabilidad penal del menor a jóvenes de dieciocho a veintiuno años en cualquiera de los supuestos de terrorismo.
- h. Impedir la acumulación de procedimientos instruidos ante el Juzgado Central con los de otros juzgados ordinarios de menores.
- i. Crear una sección de menores en la Fiscalía de la Audiencia Nacional.

- j. Modificar las reglas generales de la Ley Orgánica 5/2000 en materia de prescripción, sometiéndola para los hechos afectados por la *Disposición Adicional Cuarta* a las normas del Código Penal.

Ciertamente, con toda razón y agudeza se denominó a esta Ley Orgánica 7/2000 como “La Contrarreforma”. En efecto, se trata de una auténtica ley excepcional, subrepticamente introducida en la legislación ordinaria de menores, que contradice principios esenciales de la misma, tales como el interés del menor, el interés educativo, el principio de proporcionalidad, la renuncia a los fines propios del Derecho Penal de adultos o a la flexibilidad en la determinación de las medidas.

Así, el *Preámbulo* de la Ley Orgánica 7/2000 indica que la finalidad de la reforma, en relación con la delincuencia juvenil, es “reforzar la aplicación de los principios inspiradores de la citada ley [LO 5/2000]”, estableciendo “las mínimas especialidades necesarias para que el enjuiciamiento de las conductas de los menores responsables de delitos terroristas se realice en las condiciones más adecuadas a la naturaleza de los supuestos que se enjuician y a la trascendencia de los mismos para el conjunto de la sociedad”. A pesar de esta declaración, no puede ocultarse el carácter de legislación de excepción de esta *Disposición Adicional Cuarta*, en la cual se regula un régimen de competencia, jurisdiccional y de ejecución, excepcional y de una singular dureza punitiva para los delitos citados. La finalidad de esta intervención penal resulta evidentemente motivada por la necesidad de amparar “otros bienes constitucionalmente protegidos” [los bienes jurídicos agredidos por la violencia de origen político], mediante la intimidación de los posibles autores, y por la de calmar la alarma social que producen, dada “la trascendencia de los mismos para el conjunto de la sociedad”.

Además de por dichas finalidades, en sí mismas legítimas, trata de justificarse la reforma por una, supuestamente, mayor eficacia resocializadora, al atribuir a la reforma la finalidad de facilitar que la “aplicación de las medidas rehabilitadoras, especialmente valiosas y complejas respecto de las conductas que ponen radicalmente en cuestión los valores más elementales de la convivencia, pueda desarrollarse en condiciones ambientales favorables, con apoyos técnicos especializados, y por un tiempo suficiente para hacer eficaz el proceso rehabilitador”.

El legislador apoya la necesidad de la reforma de la Ley Orgánica 5/2000 en la “creciente participación de menores, no sólo en las acciones de terrorismo urbano, sino en el resto de actividades terroristas”; dato éste que no se facilita y que no parece corroborado por las estadísticas policiales y judiciales.

Consiguientemente, teniendo en cuenta que la percepción de la gravedad de la delincuencia terrorista de menores de dieciocho años no parece responder a la realidad y que las medidas previstas difícilmente van a mejorar la aplicación rehabilitadora de la Ley Orgánica 5/2000 —como se argumenta posteriormente—, la verdadera motivación parece descansar en la respuesta a la inquietud e indignación de la sociedad respecto del lacerante fenómeno terrorista.

Las mencionadas reformas son cuestionables y cuestionadas, entre otras razones por su difícil conciliación con los principios normativos de la Constitución, de la Convención sobre Derechos del Niño de 1989 y de otros textos internacionales

- Reglas de Pekín, Reglas para la Administración de la Justicia de Menores, Directrices de Ryad, Recomendaciones del Consejo de Europa -.

Así pues, desde el principio constitucional de proporcionalidad, parece insostenible que se puedan sancionar conductas contra la propiedad con la misma pena que el homicidio. Más aún desproporcionado ha de entenderse que, por estos mismos actos, a un menor de dieciocho años se le deba internar en un centro cerrado durante un período de uno a diez años, lo cual puede complementarse con una medida de libertad vigilada de otros cinco años. En suma, tomando en consideración la previsión de que, a partir de los veintitrés años de edad, las sanciones se cumplen en un centro penitenciario, en la práctica el Juzgado de Menores estaría imponiendo “penas de prisión”.

Igualmente, a cualquier conducta delictiva de un menor -independientemente de la gravedad del hecho- se le aplicará un régimen más punitivo que a los delitos considerados de extrema gravedad, abriendo la posibilidad a sanciones penales muy graves, por el solo hecho de tener alguna lejana relación con la ilegítima actividad delictiva de ETA. La Ley del Menor establece un criterio relativo a la gravedad del hecho para aplicar muchas de sus disposiciones: la existencia de violencia o intimidación en las personas o grave peligro para la vida o la integridad física. Con la nueva regulación se excepciona y contradice este criterio para los supuestos de terrorismo, convirtiendo en grave un delito que, en sí mismo considerado, puede no serlo.

La imposibilidad de modificar, suspender o sustituir la medida de internamiento durante la mitad de la condena impuesta a un menor de dieciséis años por cualquiera de los delitos de esta Disposición Adicional Cuarta parece colisionar claramente contra la orientación de las penas y medidas a la reeducación y reinserción social que establece el artículo 25.2 de la Constitución. Pues bien, esta norma de cumplimiento mínimo efectivo, de entre seis meses y cinco años, merece la misma valoración que la regla análoga del artículo 9.5º Ley Orgánica 5/2000.

De otra parte, la atribución de competencia al Juzgado Central de Menores, dependiente de la Audiencia Nacional -constituido por el Real Decreto 3471/2000, de 29 de Diciembre²²-, para enjuiciar a menores de catorce a dieciocho años, se justifica por la necesidad de “que el enjuiciamiento de las conductas de los menores responsables de delitos terroristas se realice en las condiciones más adecuadas a la naturaleza de los supuestos que se enjuician” -Apartado V del Preámbulo de la Ley Orgánica 7/2000-. La finalidad pretendida es, según se deduce, garantizar la imparcialidad e independencia de la decisión judicial, a partir de la valoración de que los jueces de Euskadi no son capaces de mantenerlas frente a las presiones que sufren; valoración que no es compartida por el Gobierno Vasco, que entiende que los jueces y magistrados de Euskadi han demostrado sobradamente su fortaleza y profesionalidad para resistir a un contexto tan grave e inhumanamente amenazante.

La creación de centros especiales de internamiento dependientes de la Audiencia Nacional es justificada por la Ley Orgánica 7/2000 a partir de la necesidad de que “la aplicación de las medidas rehabilitadoras”...“pueda desarrollarse en condiciones ambientales favorables, con apoyos técnicos especializados y por un tiempo suficiente”.

En relación con esta última cuestión, no se puede olvidar que la Comunidad Autónoma de Euskadi es competente en materia de ejecución de las medidas impuestas a menores -artículo 10.14 LOEAPV, además de lo dispuesto en el artículo 45 Ley Orgánica 5/2000-. Así pues, resulta obvio que la Ley Orgánica 7/2000 está llevando a cabo una derogación implícita de la citada normativa.

El Gobierno Vasco ya manifestó su rotunda oposición a la reforma ahora comentada. En efecto, a través del Plan de Justicia Juvenil se reitera la valoración negativa de la misma y la reivindicación del respeto a los principios inspiradores de la Ley Orgánica 5/2000, conculcados en detrimento de las competencias que son propias de esta Comunidad Autónoma. Así, expresamente se manifiesta la voluntad de asumir en su integridad la ejecución de todas las medidas judiciales sin excepción de ningún tipo, acordando un Convenio con el Ministerio de Justicia, tal como se prevé en la vigente *Disposición Adicional Cuarta*. Esta voluntad, en concreto, fue trasladada el pasado día 15 de Marzo por el Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social al Ministro de Justicia, quien manifestó su posición favorable respecto de la misma.

Por su parte, la Ley Orgánica. 15/2003, de 25 de Noviembre, por la que se Modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre, del Código Penal -LOMCP-²³, reformó los artículos 8 y 25 de la Ley Orgánica 5/2000 e introdujo en ésta una nueva *Disposición Adicional Sexta*.

En particular, la modificación de los artículos 8 y 25 obedece a la introducción en la ley de la posibilidad de que las personas directamente ofendidas por el delito, sus padres, sus herederos o sus representantes legales, puedan personarse en el procedimiento como acusación particular, con las facultades y derechos que se establecen en el nuevo artículo 25.

A su vez, la nueva *Disposición Adicional Sexta* señala la dirección en la que se impulsarán nuevas medidas tras la evaluación de los efectos y consecuencias de la Disposición Adicional Cuarta: Aplicación a los delitos previstos en los artículos 138, 139, 179, 180, 571 a 580 y a aquellos otros sancionados en el Código Penal con pena de prisión igual o superior a quince años; evaluación en sede parlamentaria, prevista para antes del día 13 de enero del 2006 en la *Disposición Adicional Quinta* de la Ley Orgánica 5/2000.

De acuerdo con la nueva Disposición, oídos el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio Fiscal, las Comunidades Autónomas y los Grupos Parlamentarios, el Gobierno procederá a:

- a. Impulsar las medidas orientadas a sancionar con más firmeza y eficacia los hechos delictivos de especial gravedad cometidos por menores; esto es, homicidio, asesinato y agresiones sexuales graves -artículos 138, 139, 179 y 180 CP-.
- b. Con esta finalidad:
 - Se establecerá la posibilidad de prolongar el internamiento.
 - Su cumplimiento en centros en los que se refuercen las medidas de seguridad impuestas.
 - Posibilidad de su cumplimiento en centros penitenciarios a partir de los dieciocho años.

Esta *Disposición Adicional* se justificaba en la *Exposición de Motivos* por “la apertura de un proceso de reforma reflexionada, serena y dialogada, pero necesaria, que permita incluir en la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal del Menor aquellas medidas que se manifiesten como oportunas para una mayor eficacia en la aplicación de esta norma”.

Ciertamente, resulta indubitable que la orientación político-criminal de las reformas apuntadas en la nueva *Disposición Adicional* supone, como ya lo hiciera la Ley Orgánica 7/2000, un profundo cuestionamiento de los fines y principios que informan la Ley Orgánica 5/2000, y que su *Exposición de Motivos* declara, así como de los principios informadores de la normativa internacional y constitucional.

Esta dirección de reforma se ha visto, asimismo, confirmada por el Proyecto de Ley que se tramita actualmente en las Cortes Generales.

De acuerdo con lo manifestado, cabe señalar que la respuesta penal a los adolescentes en España, no sólo no es excesivamente benigna, sino que se ha ido endureciendo enormemente de un modo progresivo desde las primeras decisiones legislativas; todo ello en contra de los criterios que se habían establecido más pausadamente.

A nuestro juicio, esta línea de endurecimiento no es compatible, ni con los textos internacionales, ni con el Derecho Comparado, ni con las propuestas de política criminal mayoritarias entre los especialistas, ni con los principios que en un momento inspiraron la responsabilidad penal juvenil y que la *Exposición de Motivos* de la Ley declara.

En concreto, a este respecto, el último Informe del Comité de Derechos del Niño sobre España -CRC/C/15/Add. 185, de 13 de Junio del 2002, *puntos 53 y 54*- ya mostraba su preocupación por el incremento de la duración del tiempo de detención y las medidas de internamiento y por el hecho de que la privación de libertad no fuera utilizada como último recurso, recomendando a las autoridades españolas que revisasen los períodos de detención e internamiento para adecuarlos a las previsiones generales, al tiempo que alentaban el uso de alternativas a la privación de libertad.

Por su parte, de entre las reformas apuntadas en el Proyecto de Ley, especialmente importante y grave es la posibilidad de que las medidas de internamiento se cumplan en centros penitenciarios. Una previsión legal como ésta tendría como consecuencia, de hecho, una auténtica pena de prisión encubierta. A este respecto, cabe poner de manifiesto que el *artículo 37.c)* de la Convención de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de Noviembre de 1989, sobre los Derechos del Niño -CAGNUDN- establece la separación entre niños y adultos; esto es, la imposibilidad de ser internados en los mismos centros. Aunque a partir de los dieciocho años no se le pudiere considerar niño según la esta Convención, la medida se impondría en aplicación de la Ley Orgánica 5/2000 por hechos realizados cuando era menor.

Por otro lado, el Informe del Consejo General del Poder Judicial -CGPJ- al Anteproyecto de Ley Orgánica de Modificación del Código Penal y de la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal de los Menores -que, posteriormente, devino en

la Ley Orgánica 7/2000-, remitiéndose a la Recomendación N° R (87) del Comité de Ministros del Consejo de Europa, destacaba que todas las medidas deben tener un carácter educativo y que, hasta donde fuere posible, se suprimiese el encarcelamiento de los menores de edad. El propio CGPJ advertía de que, en la medida en que se tratase de reformar la Ley Orgánica 5/2000, habría de acometerse tal reforma manteniendo los principios sobre los que se apoya el Derecho Penal de Menores.

Así pues, el cumplimiento en centros penitenciarios resultaría excepcional y contradictorio con el resto de la ley. A título de ejemplo, cabe poner de manifiesto que el artículo 54 prevé que “las medidas privativas de libertad, la detención y las medidas cautelares de internamiento que se impongan de conformidad con esta Ley se ejecutarán en centros específicos para menores infractores, diferentes de los previstos en la legislación penitenciaria para la ejecución de las condenas penales y medidas cautelares privativas de libertad impuestas a los mayores de edad penal”. Por todo ello, una disposición legal en el citado sentido generaría, sin ningún género de dudas, un cúmulo de incoherencias e inseguridades jurídicas de difícil solución. Más aún, se estaría abandonando definitivamente el Derecho Penal Juvenil y, al mismo tiempo, se estarían obviando los principios internacionales más significativos, como los de separación de los menores, de evitación de la estigmatización, de preferencia por los centros pequeños y de preponderancia de la prevención especial positiva.

En suma, la reforma en tramitación deriva hacia la misma negación del Derecho Penal Juvenil. En este sentido, la misma Ley Orgánica 7/2000 hizo que fueran numerosísimos los autores que opinaran que se estaban quebrantando los principios recogidos en la ley. Pues bien, con una posible, aún mayor si cabe, prolongación de la duración de las medidas, el endurecimiento de las medidas de seguridad de los centros y, sobre todo, con el cumplimiento en centros penitenciarios a partir de los dieciocho años, se estaría, de facto, aplicando a los menores de edad un “Derecho Penal de Adultos”, aun cuando, nominalmente, se les incluyere en una Ley de Responsabilidad Penal del Menor.

IV. Las funciones encomendadas a la entidad pública

La Ley, en la extensión de su articulado, emplea diferentes acepciones para referirse a las entidades públicas competentes en materia de Justicia Juvenil: Entidades autónomas, entidades públicas de protección y/o reforma de menores, Comunidades Autónomas, administración competente, instituciones públicas encargadas, etc. Pues bien, con el fin de evitar el confusionismo que deriva de la citada terminología, nosotros procederemos a utilizar el término “entidad pública” como concepto que engloba a todas las acepciones previstas por la norma.

En concreto, en el articulado de la Ley se hace referencia a la función de la entidad pública en los siguientes artículos: 2.1, 7, 9, 13, 14, 20, 27.6, 28, 30.3, 35, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 48, 49, 51, 52, 53, 55, 56, 58, 60, Disposición Transitoria Unica y Disposición Final Séptima. Así, en esos artículos y disposiciones quedan definidas las competencias, obligaciones y atribuciones que la Ley atribuye a las entidades públicas o Comunidades Autónomas.

En particular, el artículo 45 fija la competencia administrativa:

- “1. La ejecución de las medidas adoptadas por los Jueces de Menores en sus sentencias firmes es competencia de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, con arreglo a la disposición final vigésima segunda de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. Dichas entidades públicas llevarán a cabo, de acuerdo con sus respectivas normas de organización, la creación, dirección, organización y gestión de los servicios, instituciones y programas adecuados para garantizar la correcta ejecución de las medidas previstas en esta Ley.*
- 2. La ejecución de las medidas corresponderá a las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, donde se ubique el Juzgado de Menores que haya dictado la sentencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo siguiente.*
- 3. Las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán establecer los convenios o acuerdos de colaboración necesarios con otras entidades, bien sean públicas, de la Administración del Estado, Local o de otras Comunidades Autónomas, o privadas sin ánimo de lucro, para la ejecución de las medidas de su competencia, bajo su directa supervisión, sin que ello suponga en ningún caso la cesión de la titularidad y responsabilidad derivada de dicha ejecución.”*

Así pues, como resumen de las obligaciones o facultades de la entidad pública, de acuerdo con la presente Ley, cabría destacar las siguientes:

1. Ejecución de las medidas firmes dictadas por los Juzgados de Menores.
2. Creación, dirección, organización, gestión e inspección de servicios y programas.
3. Ejecución de las medidas cautelares.
4. Asistencia a las comparecencias de medidas cautelares. Información sobre la naturaleza y conveniencia de la adopción de medidas de esta naturaleza. Servicio de Guardia.
5. Asistencia a las comparecencias y audiencias que los Juzgados y Tribunales determinen.
6. Elaborar los planes de ejecución de cada una de las medidas.
7. Proponer o informar en los supuestos de desistimiento, suspensión del fallo, modificación, dejación sin efecto, sustitución y reducción de cualquier medida.
8. Informar periódicamente a los Jueces y Fiscales de Menores sobre la evolución de la medida. Informar, en su caso, al abogado defensor, Ararteko y Defensor del Pueblo.
9. Estudiar y responder a las propuestas y recomendaciones que los Jueces de Menores realicen en relación con la organización y el régimen de ejecución de las medidas.
10. Apertura y llevanza de un expediente personal de cada menor.

11. Garantizar a los menores internados todos los derechos reconocidos en esta Ley y otras normas de aplicación.
12. Aprobar la normativa pertinente para el desarrollo de sus funciones.
13. Aplicación y control de los procedimientos sancionadores y de las medidas disciplinarias cautelares. Recepción de las demandas, quejas, reclamaciones de los menores atendidos y tramitación ante los órganos competentes.
14. Acordar Convenios para la ejecución.
15. Trabajar en red con el resto de sistemas de atención a adolescentes y jóvenes: educación, sanidad, formación, empleo, vivienda, servicios sociales, inmigración, etc.

V. Las medidas y su ejecución: naturaleza y definición legal de las medidas juveniles

En particular, las medidas previstas en el *artículo 7* Ley Orgánica 5/2000, cuya ejecución correspondería a la Administración Pública vasca, serían las siguientes:

1. El internamiento, en régimen cerrado, abierto o semiabierto; todos los cuales se cumplirán en dos fases, a determinar en la sentencia: en el centro y en libertad vigilada.
2. Internamiento terapéutico o tratamiento ambulatorio, para personas que sufrieren una anomalía o alteración psíquica grave, estado de intoxicación plena por el consumo de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas u otras que produjeran efectos análogos y alteración grave de la conciencia de la realidad por sufrir alteraciones en la percepción desde la infancia.
3. Asistencia a un centro de día.
4. Permanencia domiciliaria o en un centro durante el fin de semana, susceptible de ser complementada con tareas socioeducativas.
5. Libertad vigilada, como medida de control y en la cual se pudieren prever tareas socioeducativas y una serie de obligaciones.
6. Convivencia con otra persona, familia o grupo educativo.
7. Prestaciones en beneficio de comunidad.
8. Tareas socioeducativas, independientes de otra medida.

Tal y como se señala, la descripción legal de las características de las medidas juveniles es muy sucinta; únicamente de forma muy breve en el *artículo 7* y en los *artículos. 54 a 60* para las medidas privativas de libertad. No obstante, en la *Exposición de Motivos* sí se proporcionan ulteriores concreciones que nos sirven de criterio para la interpretación, aun cuando, evidentemente, no formen parte de la norma, por lo que no son de cumplimiento obligatorio. Asimismo, los principios científicos y los criterios educativos a los que han de responder cada una de las medidas, habrán de regularse *-punto 24 de la Exposición de Motivos-* más extensamente en el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica.

V.1. Internamiento

De acuerdo con el *punto 16 de la Exposición de Motivos*, su objetivo es disponer de un ambiente que provea las condiciones educativas adecuadas para que el menor pueda reorientar su comportamiento antisocial, cuando para ello resulte necesario un régimen físicamente restrictivo de su libertad.

Así pues, su fundamento, más allá de lo puramente educativo, es la neutralización de la peligrosidad del menor, mediante la reclusión física del mismo. No obstante, en la medida en que la ley renuncia a las finalidades de retribución y prevención general, la gravedad, conforme al Código Penal, del hecho no debe ser el criterio para su imposición, ni tampoco permite establecer una presunción de peligrosidad como parece desprenderse de la *Exposición de Motivos*.

Asimismo, la medida de internamiento, en cualquiera de sus regímenes, también puede ostentar naturaleza de medida cautelar -*artículo 28*-.

En cambio, no puede aplicarse el internamiento a las faltas. El internamiento en régimen cerrado queda reservado a los delitos dolosos con violencia o intimidación en las personas o grave riesgo para la vida o la integridad física de las mismas.

De otra parte, el *artículo 55* dispone que toda la actividad de los centros en los que se ejecutaren medidas de internamiento estará inspirada por el principio de que el menor internado es sujeto de derechos y continúa formando parte de la sociedad. En consecuencia, la vida del centro debe tomar como referencia la vida en libertad, reduciendo al máximo los efectos negativos que el internamiento pueda representar para el menor o para su familia, favoreciendo los vínculos sociales, el contacto con los familiares y allegados, y la colaboración y participación de las entidades públicas y privadas en el proceso de integración social, especialmente de las más próximas, geográfica y culturalmente.

Los regímenes de internamiento -cerrado, semiabierto o abierto- se distinguen entre sí por la menor o mayor posibilidad de realizar actividades formativas, educativas, laborales o de ocio fuera del centro -*artículo 7*-.

Por lo que respecta al lugar de ejecución, los *artículos 54 a 60* de la Ley Orgánica 5/2000 disponen que se ejecutarán en centros específicos para menores infractores o en centros socio-sanitarios, si la medida así lo requiriere. No obstante, a nuestro juicio, el *artículo 15* contradice esta disposición cuando, incongruentemente, determina que los mayores de veintitrés años deberán cumplir la medida de internamiento en un Centro Penitenciario.

A su vez, los *artículos 56 y 57* detallan los derechos y deberes, respectivamente, que corresponden a los menores privados de libertad.

V.2. Tratamiento ambulatorio

El *punto 20 de la Exposición de Motivos* determina que el tratamiento ambulatorio constituye una medida destinada a los menores que disponen de las condiciones adecuadas en su vida para beneficiarse de un programa terapéutico que les ayude a superar procesos adictivos o disfunciones significativas de su psiquismo.

Así, previsto para los menores que presenten una dependencia al alcohol o a las drogas y que, en su mejor interés, puedan ser tratados de la misma en la comunidad, en su realización pueden combinarse diferentes tipos de asistencia médica y psicológica. Igualmente, resulta muy apropiado para casos de desequilibrio psicológico o perturbaciones del psiquismo que puedan ser atendidos sin necesidad de internamiento. La diferencia más clara con la tarea socio-educativa es que ésta pretende lograr una capacitación, un logro de aprendizaje, empleando una metodología, no tanto clínica, sino de orientación psicoeducativa. Ello no obstante, el tratamiento ambulatorio también puede entenderse como una tarea socio-educativa muy específica para un problema bien definido.

Como se ha manifestado previamente, constituye una de las medidas previstas para los casos en los que se hubiere apreciado una causa de exclusión de la imputabilidad de los *números 1 a 3 del artículo 20 CP* y su aplicación es preferente respecto al internamiento terapéutico, cuya aplicación quedará reservada a los casos en que existieren situaciones que no pudieren ser tratadas sin una restricción física de la libertad.

Las personas sometidas a esta medida habrán de asistir al centro designado con la periodicidad requerida por los facultativos que las atiendan y seguir las pautas fijadas para el adecuado tratamiento de la anomalía o alteración psíquica, adicción al consumo de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas o sustancias psicotrópicas, o alteraciones en la percepción que padecieren.

Al igual que en el internamiento terapéutico, el menor tiene derecho a rechazar un tratamiento de deshabituación, en cuyo caso el Juez habrá de aplicarle otra medida adecuada a sus circunstancias. Sin embargo, cabría plantearse la duda de si la posibilidad de rechazar un tratamiento de deshabituación resulta posible cuando se hubiere apreciado una de las circunstancias de los *números 1 a 3 del artículo 20 CP*, dado que el artículo 5 sólo permite en estos casos la aplicación del internamiento terapéutico o el tratamiento ambulatorio.

Finalmente, “cuando los Jueces de Menores apliquen alguna de las medidas terapéuticas a las que se refieren los artículos 5.2, 7.1 y 29 de la Ley, en caso de enfermedades transmisibles u otros riesgos para la salud de los menores o de quienes con ellos convivan, podrán encomendar a las autoridades o Servicios de Salud correspondientes su control y seguimiento, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública” *-Disposición Adicional Segunda-*.

V.3. Asistencia a un centro de día

Las personas sometidas a esta medida residirán en su domicilio habitual y acudirán a un centro, plenamente integrado en la comunidad, a realizar actividades de apoyo, educativas, formativas, laborales o de ocio *-artículo 7.f)-*.

Esta medida sirve al propósito de proporcionar a un menor un ambiente estructurado durante buena parte del día, en el que se lleven a cabo actividades socio-educativas que puedan compensar las carencias del ambiente familiar de aquél. Lo característico del centro de día es que en ese lugar es donde toma cuerpo lo esencial

del proyecto socio-educativo del menor, si bien éste puede asistir también a otros lugares para hacer uso de otros recursos de ocio o culturales. El sometido a esta medida puede, por lo tanto, continuar residiendo en su hogar, o en el de su familia, o en el establecimiento de acogida *-Exposición de Motivos, punto 17-*.

V.4. Permanencia domiciliaria o en un centro durante el fin de semana

Las personas sometidas a esta medida permanecerán en su domicilio o en un centro hasta un máximo de treinta y seis horas entre la tarde o noche del viernes y la noche del domingo, a excepción del tiempo que debieren dedicar a las tareas socio-educativas asignadas por el Juez *-artículo 7.g)-*.

A diferencia del arresto de fin de semana en los adultos *-artículo 37 CP y Real Decreto 690/1996, de 26 de Abril²⁴-*, esta medida no tiene un carácter meramente de custodia. Según el *punto 21 de la Exposición de Motivos*, en la práctica combina elementos del arresto de fin de semana y de la medida de tareas socio-educativas o prestaciones en beneficio de la comunidad y sería adecuada para menores que cometieren actos de vandalismo o agresiones leves en los fines de semana.

Cuando los hechos cometidos fueren calificados de falta, se podrá imponer esta medida hasta un máximo de cuatro fines de semana.

De otra parte, cuando la calificación de los hechos fuere de delito, podrá imponerse hasta un total de ocho fines de semana y si los hechos se hubieren cometido siendo mayor de dieciséis años y el delito hubiere sido cometido con violencia o intimidación en las personas o grave riesgo para la vida o la integridad física de las mismas y el equipo técnico en su informe aconsejare la prolongación de la medida, la duración podrá alcanzar los dieciséis fines de semana.

Finalmente, aplicando supletoriamente el *artículo 37 CP* y el Real Decreto 690/1996, la permanencia de fin de semana podría cumplirse en otros días de la semana. Sin embargo, resulta más dudoso que pudiese cumplirse ininterrumpidamente, lo cual está previsto en el *artículo 37.3 CP* únicamente para el supuesto de que el penado incurriere en dos ausencias injustificadas, dado que la Ley Orgánica 5/2000 contiene una regla específica para el incumplimiento de las medidas en el artículo 50.

V.5. Libertad vigilada

En la medida de libertad vigilada, el menor infractor está sometido, durante el tiempo establecido en la sentencia, a una vigilancia y supervisión a cargo de personal especializado con la finalidad de que adquiera las habilidades, capacidades y actitudes necesarias para un correcto desarrollo personal y social. Durante el tiempo que durare la libertad vigilada, el menor también deberá cumplir las obligaciones y prohibiciones que, de acuerdo con esta Ley, el Juez pudiese imponerle *-Exposición de Motivos, punto 18-*.

Asimismo, el *artículo 7.h)* establece que en esta medida se ha de hacer un seguimiento de la actividad de la persona sometida a la misma y de su asistencia a la escuela, al centro de formación profesional o al lugar de trabajo, según los casos,

procurando ayudar a aquélla a superar los factores que hubieren determinado la infracción cometida.

De igual modo, esta medida obliga, en su caso, a seguir las pautas socio-educativas que señale la entidad pública o el profesional encargado de su seguimiento, de acuerdo con el programa de intervención elaborado al efecto y aprobado por el Juez de Menores. La persona sometida a la medida también queda obligada a mantener con dicho profesional las entrevistas establecidas en el programa y a cumplir, en su caso, las reglas de conducta impuestas por el Juez, las cuales podrán consistir en alguna o algunas de las siguientes:

1. Obligación de asistir con regularidad al centro docente correspondiente, si el interesado estuviere en el período de la enseñanza básica obligatoria, y acreditar ante el Juez dicha asistencia regular o justificar, en su caso, las ausencias, cuantas veces fuere requerido para ello.
2. Obligación de someterse a programas de tipo formativo, cultural, educativo, profesional, laboral, de educación sexual, de educación vial u otros similares.
3. Prohibición de acudir a determinados lugares, establecimientos o espectáculos.
4. Prohibición de ausentarse del lugar de residencia sin autorización judicial previa.
5. Obligación de residir en un lugar determinado.
6. Obligación de comparecer personalmente ante el Juzgado de Menores o profesional que se designare, para informar de las actividades realizadas y justificarlas.
7. Cualesquiera otras obligaciones que el Juez, de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal, estimare convenientes para la reinserción social del sentenciado, siempre que no atentaren contra su dignidad como persona.

De otra parte, es preciso poner remanifiesto que la libertad vigilada puede ser una medida autónoma. En todo caso, forma parte de cualquier medida de internamiento que se imponga, como segunda fase del cumplimiento de ésta. La duración de las dos fases del internamiento -computándose, en todo caso, las dos en conjunto o en total- habrá de hallarse dentro de los límites de los 2 años, 5 años, 4 ó 5 años y 8 ó 10 años establecidos en las correspondientes disposiciones legales. Por último, esta medida también podrá tener naturaleza de medida procesal cautelar -*artículo 28*-.

V.6. Convivencia con otra persona, familia o grupo educativo

La convivencia con una persona, familia o grupo educativo es una medida que intenta proporcionar al menor un ambiente de socialización positivo, mediante su convivencia, durante un período determinado por el Juez, con una persona, con una familia distinta a la suya o con un grupo educativo que se ofreciere a cumplir la función de la familia en lo que respecta al desarrollo de pautas socio-afectivas pro-sociales en el menor -*Exposición de Motivos, punto 21*-.

La persona sometida a esta medida debe convivir, durante el período de

tiempo establecido por el Juez, con otra persona, con una familia distinta a la suya o con un grupo educativo, adecuadamente seleccionados para orientar a aquélla en su proceso de socialización -*artículo 7.i*)-.

Asimismo, esta medida también puede ostentar naturaleza de cautelar - *artículo 28*-.

V.7. Prestaciones en beneficio de comunidad

De acuerdo con el *punto 15 de la Exposición de Motivos*, el objetivo de esta medida radica en que el menor comprenda, durante su realización, que la colectividad o determinadas personas han sufrido de modo injustificado unas consecuencias negativas derivadas de su conducta. Se pretende que el sujeto comprenda que actuó de modo incorrecto, que merece el reproche formal de la sociedad y que la prestación de los trabajos que se le exigen es un acto de reparación justo.

Su regulación en el *artículo 7.j*) contempla que la medida de prestaciones en beneficio de la comunidad no pueda imponerse sin consentimiento del menor. El contenido de la misma consiste en realizar una actividad no retribuida, durante un número de sesiones previamente fijado, bien sea en beneficio de la colectividad en su conjunto, o de personas que se encuentren en una situación de precariedad por cualquier motivo. Asimismo, se buscará relacionar la naturaleza de la actividad en que consistiere esta medida con la de los bienes jurídicos afectados por los hechos cometidos por el menor -*principio de reciprocidad*-.

En relación con esta medida, resultan de aplicación supletoria el *artículo 49 CP* y el Real Decreto 690/1996.

Por su parte, cuando los hechos cometidos fueren calificados como falta, la duración máxima será de cincuenta horas. En cambio, cuando los hechos fueren calificados como delito, esta medida no podrá superar las cien horas.

Finalmente, si los hechos se hubieren cometido siendo mayor de dieciséis años y el delito hubiere sido cometido con violencia o intimidación en las personas o grave riesgo para la vida o la integridad física de las mismas y el equipo técnico en su informe aconsejare la prolongación de la medida, la duración podrá alcanzar las doscientas horas.

V.8. Tareas socio-educativas

Esta medida puede presentar un carácter autónomo o formar parte de otra más compleja. En el primero de los supuestos, pretende satisfacer necesidades concretas del menor, percibidas como limitadoras de su desarrollo integral. De otra parte, puede suponer la asistencia y participación del menor a un programa ya existente en la comunidad, o bien a uno creado *ad hoc* por los profesionales encargados de ejecutar la medida. Como ejemplos de tareas socio-educativas, el *punto 19 de la Exposición de Motivos* menciona las siguientes: Asistir a un taller ocupacional, a un aula de educación compensatoria o a un curso de preparación para el empleo; participar en actividades estructuradas de animación sociocultural; asistir a talleres de aprendizaje para la competencia social, etc.

En suma, la realización de tareas socio-educativas consiste en que el menor lleve a cabo actividades específicas de contenido educativo, sin internamiento ni libertad vigilada, que faciliten su competencia social *-artículo 7.k)-*.

VI. Modelo de justicia juvenil en la comunidad autónoma de Euskadi

VI.1.- Los principios rectores del modelo

El punto de partida del modelo es que la intervención se lleva a cabo con aquellos adolescentes y jóvenes que, en un momento determinado, hubieren cometido unos hechos, que, de acuerdo con el Código Penal, están tipificados como faltas o delitos y, por ello, han entrado en contacto con las fiscalías y juzgados de menores.

El común denominador de las actuaciones que se desarrollan viene marcado por la condición de adolescentes y jóvenes que tienen las personas a quienes se dirigen; personas que se encuentran en un momento evolutivo de tránsito a la vida adulta, en los que el conflicto, la confrontación y las dificultades de adaptación son consustanciales a su condición.

De acuerdo con estas premisas, la Justicia Juvenil, para que tenga valor y sentido, debe proveer de respuestas totalmente diferentes a las que ofrece la Justicia Penal de Adultos. El trabajo con estas personas debe estar impregnado de conceptos propios, dinámicos y diferentes, basados en los cambios físicos, cognitivos, conductuales, relaciones, de posición en el contexto familiar y social, etc., que les afectan en cuanto personas en proceso de crecimiento y búsqueda de identidad.

Esta resulta ser la perspectiva bajo la cual se desarrollan los principios rectores que van a dirigir y orientar los programas e intervenciones que, desde el ámbito de esta entidad pública, se promueven para llevarlos a la práctica.

Como no podría ser de otra forma, estos principios son producto de la experiencia, del trabajo y de las reflexiones realizadas a lo largo de los últimos años. Así, se presentan como un punto de partida dinámico, con vocación de globalidad y abiertos a las nuevas realidades que el futuro deparare. En tal sentido, cabría hacer mención de los siguientes principios:

1. Respeto escrupuloso a todos los derechos que asisten a los adolescentes y jóvenes. Prevalencia de su interés sobre cualquier otro concurrente. Este interés se convierte en el eje central de la actual legislación y de ahí deriva la obligación de las entidades públicas de velar por su efectiva salvaguarda.
2. Las intervenciones tienen como sujeto al adolescente/joven como persona en desarrollo, que vive en un contexto determinado y que ha sido reconocida como responsable de unos hechos penalmente tipificados.

El hacerse responsable, dueño de las propias acciones, se entiende como un elemento indispensable para la construcción personal y el crecimiento. Sin embargo, existe, al mismo tiempo, una responsabilidad social, colectiva,

comunitaria, que debe traducirse en acciones preventivas, de resolución pacífica de los conflictos, de asunción del conflicto como forma de cambio y derivado, en este contexto, de la condición juvenil. A este respecto, resulta indispensable la participación social en los procesos de integración de los jóvenes antes, durante y después de haberse producido cualquier conflicto y hubiere requerido o no la intervención de las instancias judiciales.

3. Los programas y actuaciones que se desarrollan serán de naturaleza educativa. Solamente la relación entre el adolescente y joven con otros adultos y jóvenes, dentro de un marco estructurado desde parámetros pedagógicos, plenamente insertado en la realidad, que parta de la situación personal, familiar, social, etc. del mismo y que busque el crecimiento y desarrollo de ese adolescente o joven como protagonista y responsable de su propia vida, permitirán hacer realidad la inserción propugnada y respetar su interés superior.
4. Intervención mínima. Desde el interés del adolescente y joven debe buscarse la respuesta más adecuada a su realidad y adecuarla sucesivamente. Este principio nos obliga a huir de trasnochados conceptos, provenientes de modelos “proteccionistas y asistencialistas”, según los cuales la comisión de un hecho delictivo legitima para intervenir en cualquier esfera de la vida de esa persona. En este sentido, ni la Ley Orgánica 5/2000, ni el respeto a las personas menores de edad, dan legitimidad para “proteger con la reforma”. Si es necesario actuar, debe hacerse desde los ámbitos y entidades responsables de la educación, la protección, la salud, etc.; mas, en ningún caso, desde el sistema penal. Este principio nos dirige hacia una actuación coordinada y complementaria a la de otros sistemas y orienta hacia un importante trabajo de derivación y puesta en contacto con el resto de operadores sociales.
5. Mediación, reparación y conciliación como caminos para la responsabilización y para devolver a la víctima su protagonismo. Al mismo tiempo, se suaviza la “carga judicial” del proceso y se llena de contenido el principio de intervención mínima judicial.
6. Integración y normalización. Las respuestas que pueden darse desde el propio entorno del joven, desde la red comunitaria, no deben darse desde instancias especializadas. La asunción de estos principios lleva a reconocer que las soluciones deben darse allí donde surgen las necesidades y que es en la propia comunidad donde se encuentran las claves que explican el problema y las líneas de solución.

Cuando la medida judicial imponga la separación del joven de su entorno debe procurarse que la vida en los centros se parezca lo más posible a la vida fuera de ellos y se utilicen todos los recursos de la comunidad. En cualquier caso, el centro no es sino un lugar de tránsito, preparación y facilitación de un retorno a la comunidad en condiciones de mayor éxito.

7. Inmediatez y reciprocidad de la respuesta. La contingencia temporal entre las conductas y sus consecuencias debe ser muy estrecha, puesto que, de no ser así, se pierde la mayor parte de la carga educativa de la respuesta. Asimismo, el contenido de la intervención debe estar relacionado con el hecho, de tal manera que la sanción tuviere una virtualidad educativa.
8. Trabajar en la comunidad y trabajar con la comunidad, son los ejes centrales que van a permitir el éxito de un modelo de Justicia Juvenil como el aquí descrito. Sin este trabajo, la mediación, los programas en medio abierto, los procesos de inserción, etc. están abocados a no lograr la finalidad pretendida.

Así, desarrollar la tolerancia, la participación y la implicación en acciones con y para jóvenes, se convierte en un vehículo básico de resolución de conflictos.

VI.2. Objetivos del Departamento de Justicia para el período 2004-2007

El Departamento de Justicia contempla los siguientes objetivos para el período 2004-2007:

1. Objetivo 1: Potenciar los programas de mediación.

Potenciar los programas de mediación: conciliación y reparación extrajudicial, como un instrumento válido para la responsabilización de los adolescentes que entraren en contacto con la Administración de Justicia, a fin de devolver, así, a la víctima su protagonismo en la resolución pacífica de los conflictos y llenar de contenido el principio de intervención mínima.

2. Objetivo 2: Modelo integral de medio abierto.

Construir un modelo integral de actuación en medio abierto, como opción preferente de intervención, desde una clara implicación y coordinación con el resto de los sistemas y entidades que trabajaren con adolescentes.

3. Objetivo 3: Red de centros educativos.

Dotar al sistema de Justicia Juvenil de una red de centros educativos que garantizare el óptimo cumplimiento de las medidas de internamiento desde un punto de vista educativo y socializador.

Ahora bien, habría de señalarse que la experiencia tenida en la ejecución de las medidas de internamiento desde la aprobación de la Ley Orgánica 4/1992 y, de manera muy especial, la adquirida desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2000, de Responsabilidad Penal de los Menores, obligan a ser muy cautos en el momento de determinar el “tipo” de centros necesarios, no sólo para atender a la demanda actualmente existente, sino también a las nuevas demandas que van surgiendo o pudieren surgir.

Así, por tratarse de equipamientos dirigidos a adolescentes y jóvenes cuya realidad se encuentra en constante cambio e integrados en una sociedad que se encuentra también en el mismo proceso -tengamos en cuenta la nueva cultura del

ocio y del trabajo; la aparición de sustancias tóxicas cada vez más asequibles, cuyos consumos se adelantan en el tiempo; el mayor número de personas pertenecientes a otras culturas y países; los nuevos movimientos sociales, etc.-, debemos ser muy cuidadosos en el proceso de definición de estos servicios, ya que, tal y como demuestra la historia, la tendencia de las instituciones, por su propia idiosincrasia, se dirige hacia el mantenimiento de unos parámetros rígidos y la búsqueda de una especialización cerrada, dejando fuera lo diferente y con una tendencia a la autosuficiencia y no al trabajo en red.

Por ello, y siguiendo los principios rectores de este Plan, se define una tipología de centros, cuyas características serían, básicamente, las siguientes:

1. Integrados en red con el resto de servicios de atención a la adolescencia y juventud, de manera prioritaria con las redes sanitarias, educativas, formativas, de empleo, tiempo libre y servicios sociales.
2. De pequeño tamaño, de manera que los jóvenes se sientan parte y partícipes del funcionamiento del centro, pudiendo garantizarse una actuación personalizada y sin que se produzca una estigmatización.
3. Flexibles: Capaces de adaptarse a las nuevas demandas que pudieren presentarse, tales como la edad, régimen, situaciones personales, sexo, origen, etc.
4. Profesionalizados: Atendidos por personal cualificado, teórica y prácticamente, para desempeñar la función educativa que deben cumplir. Formación continua.
5. Dotados de proyectos educativos integrales y evaluables.
6. Polivalentes en cuanto a su capacidad de atender a personas e implementar programas diferentes.
7. Con capacidad, por sí mismos o en relación con otros, para responder a las demandas de las personas atendidas en todos los ámbitos: Formación, salud, hábitos de vida, empleo, tiempo libre, socio-familiar.

Partiendo de lo expuesto en las líneas anteriores, se define una Red de Centros, estructurada en diferentes niveles:

Nivel 1

Centro Educativo Ibaiondo

- Número de plazas disponibles 34 en el año 2006.
- Dependencia del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.
- Gestión directa por personal propio de la Administración.
- Atenderá medidas cautelares, internamientos en régimen cerrado, semiabierto y terapéutico -mediante programas de atención integral que incluyen asistencia psico-terapéutica para drogodependientes y a cuyo efecto uno de los cinco grupos educativos del centro se destinará a este colectivo).

Nivel 2

Centro Educativo Andoiu

- Número de plazas disponibles: 7.
- Dependencia del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.
- Gestión indirecta mediante concurso público de larga duración.
- Centro para chicas. Ocasionalmente y con baja demanda, mixto.
- Atenderá prioritariamente medidas en régimen abierto, semiabierto y de fin de semana para chicos. En cualquier régimen, para chicas.

Centro Educativo Mendixola

- Número de plazas disponibles: 12 plazas, 10 a partir del año 2006.
- Dependencia del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.
- Gestión indirecta mediante concurso público de larga duración.
- Atenderá prioritariamente medidas en régimen abierto, semiabierto y de fin de semana para chicos. Podrá atender medidas en régimen cerrado de corta duración y medidas cautelares.

Centro Educativo Landa

- Número de plazas disponibles: 14 en el año 2006 -sustituirá provisionalmente a Mendixola-.
- Dependencia del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.
- Gestión indirecta mediante concurso público de larga duración.
- Atenderá prioritariamente medidas en régimen abierto, semiabierto y de fin de semana. Podría atender medidas en régimen cerrado de corta duración y medidas cautelares.

Centro Educativo Miguel Ángel Remírez

- Número de plazas disponibles: 8.
- Dependencia del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.
- Gestión indirecta mediante concurso público de larga duración.
- Atenderá prioritariamente medidas en régimen abierto, semiabierto y de fin de semana. Podrá atender medidas en régimen cerrado de corta duración y medidas cautelares.

Nivel 3

Centro de Autonomía en Bizkaia

- Número de plazas disponibles: 4.
- Dependencia del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.
- Gestión indirecta mediante concurso público de larga duración.
- Atenderá medidas en régimen abierto y semiabierto en las fases finales.

Centro de Autonomía en Araba

- Número de plazas disponibles: 4.
- Dependencia del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.
- Gestión indirecta mediante concurso público de larga duración.
- Atenderá medidas en régimen abierto y semiabierto en las fases finales.

Centro de Autonomía en Gipuzkoa

- Número de plazas disponibles: 4.
- Dependencia del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.
- Gestión indirecta mediante concurso público de larga duración.
- Atenderá medidas en régimen abierto y semiabierto en las fases finales.

4. Objetivo 4: Menores extranjeros no acompañados

Atención singular a un colectivo de especial vulnerabilidad por su desprotección, como es el de los menores extranjeros no acompañados penalmente sancionados. Ello plantea una realidad de especial complejidad por lo que respecta a la función educativa y resocializadora de la Justicia Juvenil.

5. Objetivo 5: Coordinación con otras instancias

Intensificar los mecanismos de coordinación con aquellas instancias de toda naturaleza que participaren en la realidad vital del menor antes, durante y después de su contacto con el sistema de Justicia Juvenil:

A. *En el ámbito de la prevención del delito.* Concibiendo la intervención del sistema judicial penal como un accidente en la vida de cualquier adolescente, se hace precisa la colaboración con otros sistemas de intervención pública y privada en las labores de prevención y evitación de los accidentes que constituyen la delincuencia juvenil.

B. *En el ámbito del proceso penal y de la ejecución de medidas.* Se trata de optimizar el funcionamiento del engranaje procesal y de la intervención de instancias que colaboran en el desarrollo y cumplimiento de las medidas judiciales.

C. *En el ámbito de la inserción social y laboral.* Cumplida la medida por el menor con el objetivo de su resocialización y adaptación al entorno en el que hubiere de desarrollar su vida, es preciso procurar dotarle aún de ayuda para su desenvolvimiento y para que la tarea educativa realizada tuviere expresión positiva.

6. Objetivo 6: Servicio de Justicia Juvenil

Dotar al Servicio de Justicia Juvenil de los medios humanos, técnicos y materiales necesarios para el desarrollo de las funciones que tiene encomendadas - creación de plazas y recursos humanos-.

En julio del año 2004 fueron creadas las siguientes nuevas plazas correspondientes a:

- Responsable de centros
- Centro Educativo Ibaiondo:
 - Responsable de centro.
 - Responsable educativo.
 - Responsable administrativo.
 - Coordinadores/as.
 - 50 educadores/as.
 - 2 trabajadores/as sociales.
 - 1 psicólogo/a.

VI.3. El Servicio de Justicia Juvenil

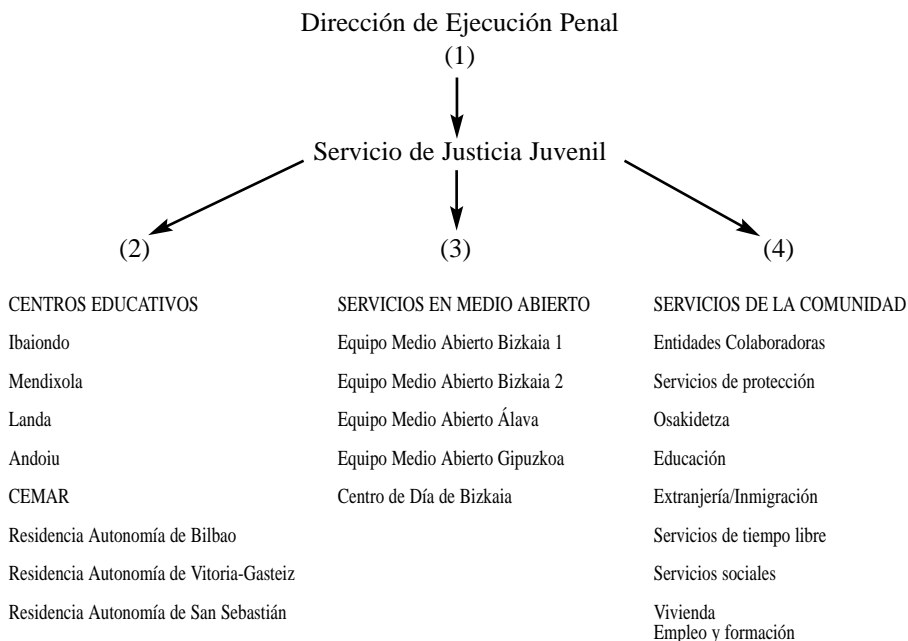
Con el fin de responder a las demandas en el ámbito de la Justicia Juvenil, en el año 1998 se creó en el seno de la Dirección de Derechos Humanos y Cooperación con la Justicia el llamado “Servicio de Justicia Juvenil”, dependiente en la actualidad de la Dirección de Ejecución Penal.

Dicho servicio esta formado en la actualidad por las siguientes plazas:

- 1 Responsable del Servicio de Justicia Juvenil.
- 1 Responsable de Centros.
- 1 Letrado de Justicia juvenil.
- 2 Técnicos Territoriales de Justicia Juvenil.
- 2 Técnicos de Justicia Juvenil.
- 1 Administrativo.
- 1 Educador (laboral).

A este respecto, cabe señalar que, debido al incesante crecimiento de las demandas de intervención que el Servicio ha tenido desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2000, de Responsabilidad Penal de los Menores, y debido también a la asunción de nuevas tareas, en la actualidad resulta imposible poder atender y responder de manera adecuada y en plazo a las obligaciones que le corresponden. Así pues, con el fin de adecuarse a la nueva realidad, resulta imprescindible realizar modificaciones y ampliaciones de la citada estructura, de manera que se estableciere el siguiente organigrama:

ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DE JUSTICIA JUVENIL



Plantillas de los centros

	Director/a	T.Superiores/ Coordinadores	Educadores/as	Maestro	Cocina/ Limpieza
C.E. Ibaiondo	3	6	30	4	3
C.E. Mendixola	1	2	13	2	2
CEMAR	1	1	10	2	1
C.E. Landa	1	1	10	2	1
C.E. Andoiu	1	2	12		1
P. Autonomía 1	0	1	5		
P. Autonomía 2	0	1	5		
P. Autonomía 3	0	1	5		
C.A.P.V.	7	15	90	10	8

Plantilla de educadores/as en medio abierto

	Nº de Educadores/as
Araba	3
Bizkaia	16
Guipúzcoa	4

VI.4. Las cifras de la Justicia Juvenil

Medida	2001	2002	2003	2004	2005
Prestaciones en Beneficio de la Comunidad	123	185	321	430	506
Libertad Vigilada	135	176	191	259	201
Tratamiento Ambulatorio	26	31	18	25	33
Tareas Socio-Educativas	20	27	47	66	95
Internamiento	63	98	110	142	137
Permanencia de fin de semana	42	62	71	88	6
Acogimiento	2	3	3	5	4
Asistencia a Centro de Día	0	0	0	2	12
Total	411	582	761	1011	1054
Incremento		171	179	250	43
% Incremento	75	41,6	30,8	32,8	4,25%

A este respecto, y como colofón del presente trabajo, cabe poner de relieve que el análisis de los datos de los últimos cinco años nos permite extraer las siguientes conclusiones:

- Se ha producido, tras cuatro años de aumentos muy importantes, una cierta estabilidad en el crecimiento de las medidas, siendo el crecimiento previsto inferior al 5 %.

- Las medidas de medio abierto siguen siendo la referencia del sistema, manteniendo una progresión imparable las prestaciones en beneficio de la comunidad, cuyo crecimiento superará el 15 % y pueden suponer más de un 45 % del total de medidas a ejecutar en el año 2005.

- Las tareas socioeducativas aumentan más de un 40 %, aunque su imposición es irregular respecto al Juzgado de procedencia.

- Disminuyen las libertades vigiladas en un 20 % y las permanencias de fin de semana en un 25%.

- La asistencia a centro de día se ha impuesto en doce casos, aunque en otras tantas ocasiones ha sido incorporada como tarea dentro de una libertad vigilada.

- El número de internamientos se mantiene, aunque se ha observado un crecimiento en su duración, lo cual conduce a una mayor ocupación de plazas.

- Pendiente de una valoración más en profundidad, la tendencia se dirige hacia una mayor duración de las medidas en general.

- Junto a otras problemáticas, que ya aparecieron durante el pasado año, se han incrementado las medidas de libertad vigilada y los internamientos provenientes de chicos y chicas que cometen delitos de violencia contra sus progenitores y los jóvenes que presentan graves patologías psíquicas. Asimismo, se mantienen medidas de internamiento en un porcentaje elevado de menores extranjeros - aproximadamente un 35 %-, destacando como novedosa la aparición de varios jóvenes sudamericanos. Un porcentaje importante de los jóvenes internados proviene del sistema de protección.

- Por primera vez, a ocho jóvenes les han sido impuestas medidas -en siete de los casos de internamiento- por un supuesto de acoso escolar.

- La entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2000 en el año 2001 supuso un importante crecimiento del número de medidas impuestas por los Juzgados de Menores. Así, durante el primer año el crecimiento fue de un 75%.

- Las medidas de internamiento han seguido un patrón de crecimiento constante.

- El tiempo de duración de las medidas no guarda ninguna relación con los períodos de la antigua legislación. En la actualidad, la duración de medidas tales como la libertad vigilada y el internamiento supone el doble o el triple que en el caso de las prestaciones en beneficio de la comunidad.

- Mayor aumento de las medidas en medio abierto: Prestaciones en beneficio de la comunidad, libertad vigilada, realización de tareas socio-educativas y tratamientos ambulatorios.

- La Justicia Juvenil es una justicia para chicos. Durante el año 2005, el 90% de las medidas fueron impuestas a personas del sexo masculino.

- La mayoría de las personas que han sido juzgadas y han tenido una medida son nacidas en Euskadi. Los nacidos en otras comunidades autónomas son un colectivo muy reducido. Asimismo, destaca el porcentaje de los nacidos en el extranjero, principalmente en Marruecos.

- Aumento significativo de la edad de las personas atendidas desde el Servicio de Justicia Juvenil. Dos de cada tres faltas/delitos es cometido por personas que tienen entre 16 y 18 años; la edad media de las personas con las que se trabaja es superior a los 17 años.

- Los menores con múltiples delitos son el 5,5%. Éstos han tenido más de 5 medidas en el año y explican el 20% del total de las medidas. Durante los años 2003 y 2004, un 68,1% no tuvo más que una medida. Asimismo, quienes tuvieron una o dos medidas en los dos años constituyen el 83,5%.

- Incremento muy elevado del número de personas que, estando en guarda o tutela por los Servicios de Protección, entran en contacto con el Sistema de Justicia Juvenil.

- La distribución de las medidas por Territorio no es homogénea. Así, existen desequilibrios notables entre los diferentes Juzgados y Fiscalías: Número y tipo de medidas, su duración, el tiempo empleado para emitir las sentencias, la utilización de los programas de mediación, etc.

- Importante incremento de la utilización de los mecanismos de suspensión, sustitución, modificación y dejación sin efecto previstos en la Ley. Asimismo, se han abierto nuevos expedientes por incumplimiento de medidas y se han dado varias sustituciones de medidas en medio abierto por internamiento semiabierto.

- Aumento de profesionales, programas, servicios, etc. Creación y consolidación del Servicio de Justicia Juvenil.

- El trabajo coordinado con Juzgados y Fiscalías de Menores ha experimentado una profunda modificación: Participación en audiencias y comparencias, visitas y seguimiento de los centros y servicios, propuestas de modificación, etc. Al mismo tiempo, se han observado nuevas necesidades y ámbitos de colaboración: Criterios para la determinación de las medidas y su duración, la coordinación entre Juzgados, trabajo con los abogados, etc.

- Mayor presencia de nuevas problemáticas:

- . Menores extranjeros no acompañados.
- . Menores con delitos de agresión intrafamiliar.
- . Mayores de 18 años sin familia y sin posibilidades de emancipación.
- . Menores de ambos sistemas de “protección” y de “reforma”.
- . Menores con problemas de salud, toxicomanías, etc.

Abreviaturas utilizadas:

- BOCG: Boletín Oficial de las Cortes Generales.
- BOE: Boletín Oficial del Estado.
- BOPV: Boletín Oficial del País Vasco.
- CAE: Comunidad Autónoma de Euskadi.
- CAGNUDN: Convención de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de Noviembre de 1989, sobre los Derechos del Niño.
- CC.EE.: Corrección de errores.
- CE: Constitución Española, de 27 de Diciembre de 1978.
- CGPJ: Consejo General del Poder Judicial.
- CP: Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre, del Código Penal.
- DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea.
- FJ: Fundamento Jurídico.
- LODT: Ley Orgánica 7/2000, de 22 de Diciembre, de Modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre, del Código Penal, y de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de Enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, en relación con los Delitos de Terrorismo.
- LOEAPV: Ley Orgánica 3/1979, de 18 de Diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.
- LOMCP: Ley Orgánica. 15/2003, de 25 de Noviembre, por la que se Modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre, del Código Penal.
- LOPJ: Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial.
- LOPJM: Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.
- LORCPJM: Ley Orgánica Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores.
- LORRPM: Ley Orgánica 5/2000, de 12 de Enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores.
- LOSM: Ley Orgánica 9/2002, de 10 de Diciembre, de Modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre de 1995, del Código Penal y del Código Civil, sobre Sustracción de Menores.
- LTTM: Legislación sobre Tribunales Tutelares de Menores.
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

Notas

- ¹ Boletín Oficial del País Vasco –BOPV- Nº. 205, 27 Octubre 2005.
- ² Boletín Oficial del Estado –BOE. Nº.11, 13 Enero 2000.
- ³ Instrumento de Ratificación de 30 de Noviembre de 1990.
- ⁴ BOE Nº.313, 31 Diciembre 1990.
- ⁵ BOE Nº.157, 2 Julio 1985; CC.EE. BOE Nº.264, 4 Noviembre 1985.
- ⁶ BOE Nº.275, 19 Noviembre 1987.
- ⁷ BOE Nº.15, 17 Enero 1996.
- ⁸ BOE Nº.140, 11 Junio 1992.
- ⁸ Vide, en igual sentido, STC 61/1998, de 17 de Marzo.
- ¹⁰ BOE Nº.311, 29 Diciembre 1978.
- ¹¹ Decreto de 11 de Junio de 1948.
- ¹² Las disposiciones específicamente referentes a la Justicia de Menores son los artículos 37 y 40

Artículo 37: “Los Estados Partes velarán por que

- a) *Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de dieciocho años de edad.*
- b) *Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevarán a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan solo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda.*
- c) *Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales.*
- d) *Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.”*

Artículo 40:

- “1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infrin-*

gido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.

2. Con ese fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular:

b) Que todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se le garantice, por lo menos, lo siguiente:

i) Que se lo presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

ii) (...) que dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia apropiada en la preparación y presentación de su defensa.

iii) Que la causa será dirimida sin demora...

iv) Que no será obligado a prestar testimonio o a declararse culpable, que podrá interrogar o hacer que se interroge a testigos de cargo y obtener la participación y el interrogatorio de testigos de descargo en condiciones de igualdad;

v) Si se considerase que ha infringido, en efecto, las leyes penales, que esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de ella, serán sometidas a una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial, conforme a la ley;

vi) Que el niño contará con la asistencia gratuita de un intérprete si no comprende o no habla el idioma utilizado;

vii) Que se respetará plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento.

3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las Leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular:

a) El establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales;

b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.

4. Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las ordenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción.”

¹³ Resolución núm. 40/33 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 29 de Noviembre de 1985.

¹⁴ Resolución 45/113, de 14 de Diciembre de 1990, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

¹⁵ Resolución 45/112, de 14 de Diciembre de 1990, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

¹⁶ Resolución A3-0172/92, de 8 de Julio de 1992.

Diario Oficial de la Unión Europea –DOUE- C-241/67, de 21 de Septiembre de 1992.

¹⁷ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre, del Código Penal.

BOE N°.281, 24 Noviembre 1995; CC.EE. BOE N°.54, 2 Marzo 1996.

¹⁸ BOE N°.296, 11 Diciembre 2002.

¹⁹ *Naturaleza formalmente penal pero materialmente sancionadora-educativa del procedimiento y de las medidas aplicables a los infractores menores de edad, reconocimiento expreso de todas las garantías que se derivan del respeto de los derechos constitucionales y de las especiales exigencias del interés del menor, diferenciación de diversos tramos a efectos procesales y sancionadores en la categoría de infractores menores de edad, flexibilidad en la adopción y ejecución de las medidas aconsejadas por las circunstancias del caso concreto, competencia de las entidades autonómicas relacionadas con la reforma y protección de menores para la ejecución de las medidas impuestas en la sentencia y control judicial de esta ejecución.*

²⁰ BOE N°.307, 23 Diciembre 2000.

²¹ Vide, en este sentido, el texto remitido al Congreso.

Boletín Oficial de las Cortes Generales –BOCG N°.18-1, 13 Octubre 2000-.

²² BOE N°.313, 30 Diciembre 2000.

²³ BOE N°.283, 26 Noviembre 2003; CC.EE. BOE N°.65, 16 Marzo 2004, y N°.80, 2 Abril 2004.

²⁴ Esta norma fue derogada en virtud de la Disposición Derogatoria Unica del Real Decreto 515/2005, de 6 de Mayo –BOE N°.109, 7 Mayo 2005-.

Josu. J. Sagasti Aurrekoetxea. Profesor Titular de Universidad del País Vasco. Profesor de la Cátedra “Jean Monnet” de la Comisión Europea. Actualmente es Viceconsejero de Justicia del Departamento de Justicia, Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco.

Fecha de recepción: 14/03/2006

Fecha de aceptación: 30/05/2006