

INTERVENCIÓN CON MENORES INFRACTORES



SEPARATA DEL INFORME

PUBLICACIONES DEL ARARTEKO

INFORMES EXTRAORDINARIOS AL PARLAMENTO VASCO

- *Los calabozos*, Centros de detención municipales y de la Ertzaintza, 1991.
- *Los psiquiátricos*. Situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos. 1992.
- *Las residencias de tercera edad en la Comunidad Autónoma Vasca (1992-1993)*. 1994.
- *Cinco años de la Institución del Ararteko en el País Vasco (1989-1994)*. 1994.
- *Informe extraordinario sobre la asistencia no residencial a la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1994-1995)*. 1996.
- *Situación de las cárceles en el País Vasco*. 1996.
- *Atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección*. 1997.
- *Intervención con menores infractores*. 1998.

Separatas de los informes extraordinarios

- *Atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección*. 1997.
- *Intervención con menores infractores*. 1999.

INFORMES ORDINARIOS AL PARLAMENTO VASCO

Volúmenes: 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997.

Separatas de los informes ordinarios

- *Sugerencias y recomendaciones del Ararteko*. Volúmenes: 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996.

OTRAS PUBLICACIONES

- *Normas de redacción / Idatz arauak*. 1992.
- *Tercera Conferencia Europea del Ombudsman. La importancia del Ombudsman regional*. 1993.
- *Dichos y hechos / Esanak eta eginak*. Juan San Martín. Ararteko, 1994.

Facsimiles

- *Jaquin-bide Iritarautia - 1820*. Texto manuscrito inédito, en euskara, sobre la Constitución de Cádiz, adaptado para la enseñanza. 1991.
- *La Instituta de Gayo*. 1992. (De la primera edición española, Madrid, 1845).
- *De indis insularis. De iure belli*. Fray Francisco de Vitoria, 1993. (De la primera edición en Lyon, 1557).
- *Cartas sobre la policía*. Valentín de Foronda, 1998. (De la segunda edición en Pamplona, 1820).

Colección de Derechos Humanos Padre Francisco de Vitoria (trabajos becados)

- Eduardo Javier Ruiz Vieytez. *El derecho al ambiente como derecho de participación*. 1993.
- Miguel Angel Encinas Cañón. *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)*. 1994.
- Gema Varona Martínez. *La inmigración irregular. Derechos y deberes humanos*. 1994.
- Ander Bergara. *Hezkuntza- eta Hizkuntza-eskubideak indarreko lege-araubidean*. 1996.
- María José Fernández de Landa Montoya. *El control interinstitucional en la Unión Europea*. 1996.
- Isabel Paula Sánchez García. *Rechazo social hacia las personas seropositivas en la CAPV*. 1998.

Colección «Jornadas sobre derechos humanos»

- Ararteko. *El derecho a la no discriminación por motivo de raza*. 1997.



INTERVENCIÓN CON INFRACTORES MENORES DE EDAD PENAL

Separata del Informe extraordinario del Ararteko al Parlamento Vasco

Autor del informe: Centro de Documentación y Estudios SIIS.

Participación en la revisión y edición del informe por parte de la institución del Ararteko: Xabier Markiegi, Mercedes Agúndez, Faustino López de Foronda, Fermín Barceló, Mirèn Ortubay, Amaia Pagola, Nieves Oca.

© ARARTEKO

Fotocomposición e impresión: Gráficas Santamaría, S.A.

Ilustración de cubierta: *Niños jugando a los toros*. Pintura al óleo sobre tabla de Eduardo Zamacois y Zabala.

© de la fotografía. Museo de Bellas Artes de Bilbao.

Papel reciclado.

ISBN: 84-89776-03-2.

D.L.: VI-454/98.

El pasado mes de diciembre la institución del Ararteko hizo público su informe extraordinario sobre la *Intervención con menores infractores*. El informe publicado tiene más de 700 páginas y se hizo llegar a las diferentes instituciones: Parlamento Vasco, diputaciones forales, ayuntamientos, instancias judiciales, servicios de atención...

Esta separata es un resumen del informe publicado, que pretende facilitar su divulgación entre las personas o colectivos interesados.

Así pues, este libro no recoge el informe completo, pero sí las partes que se consideran más sustanciales y que ofrecen una visión global:

- La presentación del informe.
- El capítulo de recapitulación.
- Y el capítulo de recomendaciones.

Además, como anexos se han incluido un gráfico y una tabla de datos que también pueden ayudar a dar una idea global del sector.

Vitoria/Gasteiz, enero de 1999

ÍNDICE

PRESENTACIÓN DEL INFORME	23
CAPITULO X: RECAPITULACIÓN	327
1. Introducción: objetivo, ámbito y metodología	329
2. El marco teórico y el marco jurídico	330
3. La red de servicios y la población atendida	332
4. Los procedimientos	334
5. Pautas de aplicación de las medidas	336
6. Análisis de las soluciones	337
7. Coordinación y colaboración interinstitucional	343
8. Control y evaluación de las medidas	344
CAPÍTULO XI: RECOMENDACIONES	345
Marco teórico, marco jurídico y distribución competencial	347
La red de servicios	348
La población atendida	350
Procedimientos	351
Pautas de aplicación de las medidas	353
Coordinación y colaboración interinstitucional	358
Control y evaluación de los servicios	359
ANEXOS	
Gráfico 2	
Procedimiento aplicado en los Juzgados de Menores	113
Tabla 19	
Proporción en la aplicación de las distintas medidas	148

PRESENTACIÓN DEL INFORME

- * **Este informe extraordinario analiza la intervención que las distintas instituciones realizan con infractores menores de edad penal en el ámbito de la CAPV.** Trata, pues, de describir y valorar la respuesta institucional que se está ofreciendo en nuestra Comunidad a un colectivo de personas, entre los 12 y 16 años, en situación de especial riesgo. Y pretende, lógicamente, ofrecer una serie de propuestas de mejora o de recomendaciones para mejorar tales intervenciones.

Se trata de un nuevo informe monográfico del Ararteko en la línea de anteriores informes extraordinarios, que han ido analizando la situación de diferentes colectivos especialmente vulnerables (personas detenidas, encarceladas, enfermas, ancianas...). En cierto modo, quiere ser un complemento del anterior informe extraordinario en el que se analizaba la situación de otras personas, también menores de edad, pero en aquel caso en situación de desprotección.

El informe **se presenta en un momento especialmente significativo y cargado de expectativas.** Así:

- Desde enero de 1996, el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco ha asumido las responsabilidades en materia de ejecución de las medidas superando, de ese modo, una situación preocupante, especialmente en los casos de Bizkaia y Gipuzkoa, y que duraba ya muchos años. Ello ha supuesto la reciente aprobación (febrero de 1998) de un Plan para la Ejecución de las Medidas Acordadas por los Juzgados de Menores, así como la realización de diferentes obras que buscan configurar una red de centros de internamiento suficientes (Andollu, Aramaio, Ortuella, Zumarraga) para las necesidades de nuestra Comunidad.
- Por otra parte, el Código Penal de 1995 elevó la mayoría de edad penal de los 16 a los 18 años pero, al mismo tiempo, retrasó la entrada en vigor de este precepto hasta la aprobación de una ley específica que regule la materia, ley no aprobada todavía, de la que existe un anteproyecto y que supondrá, sin duda, un incremento de las intervenciones de los servicios de menores.

Como se podrá comprobar, **el informe consta, básicamente, de tres partes** con entidad propia:

- En la **primera**, se analiza en su globalidad el sistema de intervención con infractores menores de edad penal: sus aspectos teóricos y jurídicos, la composición de la red de servicios y las características de la población atendida, los procedimientos que se siguen en la intervención, desde la detección policial hasta la ejecución de las medidas... En esta última cuestión, para la descripción y valoración de los procedimientos, se han analizado algo más de cien expedientes judiciales.
- La **segunda** parte se centra en el ámbito de cada una de las medidas que la ley prevé: su naturaleza, su mayor o menor frecuencia de aplicación, los medios disponibles y los plazos con los que se están ejecutando, las perspectivas de futuro... La descripción y el análisis de casos repasa todas las posibilidades actualmente existentes:
 - Mediaciones.
 - Medidas en medio abierto (como libertad vigilada, el acogimiento, o la prestación de servicios en beneficio de la comunidad).
 - Medidas de internamiento (con la evaluación de los tres centros existentes en nuestra Comunidad).
- La **tercera** parte, conclusiva, recoge una recapitulación del informe y las recomendaciones del Ararteko a las diferentes instituciones responsables en la materia. Recomendaciones sobre aquellas cuestiones analizadas y en las que se considera necesario introducir mejoras: los procedimientos, la red de servicios; la colaboración interinstitucional, la evaluación de los servicios...

Evidentemente, una de las instituciones implicadas directamente en la materia analizada es la Administración de Justicia -y más concretamente, los Juzgados y las Fiscalías de Menores- a quien corresponde la adopción de medidas. De acuerdo con los límites que la ley establece para la intervención del Ararteko en las cuestiones que son competencia del sistema judicial, el informe no entra nunca a valorar lo acertado o no de las medidas adoptadas, si bien, dado el tema objeto de estudio, no puede menos que recoger y describir algunos datos significativos de la práctica jurisdiccional ofrecidos por los propios órganos judiciales.

Conviene señalar también que, antes de su publicación, y en aras a contrastarlo para obtener el máximo rigor, se hizo llegar un borrador de este informe a aquellas instancias con competencias directas en materia de reforma de menores: los Juzgados de Menores, las Fiscalías de Menores, la Dirección de

Derechos Humanos del Gobierno Vasco y el Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava. También la parte correspondiente a la evaluación de los tres centros de internamiento se hizo llegar a cada uno de ellos.

* **Quiero destacar**, en esta presentación, **algunos aspectos** que el lector podrá encontrar en el informe y que, **desde una perspectiva garantista, me preocupan de modo especial:**

1. **La escasa utilización de algunas medidas previstas por la ley y de gran potencialidad para conseguir los objetivos educativos y socializadores.**

La ley contempla una amplia gama de medios y de medidas para la intervención con los infractores menores:

- la mediación;
- la amonestación;
- el internamiento por tiempo de uno a tres fines de semana;
- la libertad vigilada;
- el acogimiento por otra persona o núcleo familiar;
- la prestación de servicios en beneficio de la comunidad;
- el tratamiento ambulatorio;
- el internamiento.

Los datos aportados por los propios Juzgados y recogidos en el informe reflejan, sin embargo, una realidad menos diversificada: algunas medidas se utilizan mucho y otras, a pesar de sus potencialidades, apenas se utilizan.

En ocasiones, la infrautilización de determinadas medidas parece justificarse en la carencia de medios para poder ejecutarlas correctamente. De ser así, se estaría pervirtiendo el espíritu de la ley. En este sentido, no puede olvidarse el riesgo que podría derivarse de la utilización desproporcionada de una red de centros de internamiento que próximamente se verá fuertemente ampliada, frente a otras medidas en medio abierto con escasos recursos para su aplicación.

2. **El excesivo tiempo que, con frecuencia, transcurre entre los hechos y la ejecución de las medidas.**

Desde una perspectiva pedagógica -y no se debe olvidar que estamos hablando de adolescentes o jóvenes entre los 12 y los 16 años-, nadie discute la importancia de que la respuesta a unos hechos condenables sea

lo más rápida posible. La inmediatez permite que el menor asocie ambos elementos, relacione más fácilmente la respuesta social con su propia actuación y se responsabilice de ésta.

El informe muestra que, en bastantes casos, el tiempo que transcurre entre los hechos y la ejecución de la medida adoptada es excesivamente largo. Es necesario, unas veces, reducir el tiempo que va de los hechos a la adopción de la medida; otras, el que va de la adopción de la medida a su ejecución, mejorar la coordinación entre los órganos judiciales y las administraciones que ejecutan las medidas, revisar los procedimientos o prever los medios con antelación...

3. La ausencia de una legislación que supere la actual situación de provisionalidad.

La aprobación del Código Penal de 1995 supone la elevación de la mayoría de edad penal a los 18 años y permite la extensión de la normativa de intervención con infractores menores de edad a otras personas mayores, entre los 18 y los 21 años. Estas previsiones, sin embargo, no pueden entrar en vigor hasta que se apruebe la normativa estatal que regule, específicamente, dicha intervención. Una normativa que, a pesar de su urgencia y del tiempo transcurrido, sigue sin ser aprobada.

Por otra parte, es necesario que el Gobierno Vasco ejerza su competencia normativa y regule determinadas cuestiones necesarias para la mejora del servicio: los requisitos que deben reunir los centros y servicios que ejecutan las medidas, los mecanismos de control de tales servicios, los sistemas de coordinación entre los órganos judiciales que deciden las medidas y las administraciones que las ejecutan...

4. La escasa implicación de los sistemas ordinarios en la respuesta a estos menores de edad.

Es claro el trabajo preventivo que los diferentes servicios (educativos, sanitarios, sociales, policiales...) pueden realizar respecto a estas personas menores de edad, tanto en los períodos previos a la comisión del hecho delictivo, como con anterioridad o posterioridad a la ejecución de las medidas. Pero es evidente que la implicación de las redes ordinarias, incluso durante el tiempo de ejecución de las medidas, presenta enormes ventajas.

En este sentido, algunas situaciones, como la escolarización al margen del sistema educativo ordinario en el período obligatorio, debe ser corregida urgentemente.

5. Algunas de las diferencias observadas en la práctica judicial entre los tres territorios.

Evidentemente, cada Juzgado de Menores es plenamente competente para tomar aquellas decisiones que, dentro del marco legal establecido, considera más convenientes a los casos juzgados.

Es normal, por tanto, que entre unos Juzgados y otros se den diferencias. No obstante, por los datos recogidos en el informe, se observan diferencias notables en cuestiones claves como, por ejemplo, las tasas de intervención, la proporción entre mediaciones y medidas, las frecuencias de aplicación de los diferentes tipos de medidas, la proporción de las medidas en medio abierto sobre el total de las adoptadas...

Desde esta institución, y respetando plenamente la independencia de los órganos judiciales, se aportan estos datos para que los propios equipos judiciales puedan analizar, si lo consideran oportuno, las causas de tales diferencias.

6. Las carencias observadas respecto a la garantía de los derechos de estas personas.

Desde una perspectiva garantista, como la que corresponde al Ararteko, resultan preocupantes algunos datos del informe, por lo que suponen de dificultad objetiva, de riesgo o de impedimento para el pleno ejercicio de los derechos de estas personas menores. Así, por ejemplo:

- las condiciones de su estancia en las dependencias policiales;
- la falta de información o la utilización de un lenguaje ininteligible para los propios menores;
- la ambigüedad respecto a la figura del abogado en los procedimientos;
- la ausencia de sistemas de control y evaluación de los servicios, al margen de los de autoevaluación;
- las deficiencias en los mecanismos de queja o de reclamación;
- la posible utilización de los módulos de contención hasta un máximo de 15 días...

Como es lógico, la mayor parte de las 46 recomendaciones que se efectúan en este informe tratan de corregir, precisamente, los problemas anteriormente señalados. La institución del Ararteko hará llegar estas recomendaciones a los responsables de cada uno de los servicios o departamentos afectados y, posteriormente, efectuará un seguimiento para conocer el grado de aceptación y aplicación de las mismas.

Para terminar esta presentación, quiero expresar **mi agradecimiento por su trabajo y colaboración a las personas e instituciones que han hecho posible el informe**, y especialmente:

- al Centro de Documentación y Estudios SIIS, encargado de su diseño y elaboración;
- al personal de los Juzgados de Menores, Fiscalías de Menores, Dirección de Derechos Humanos del Gobierno Vasco y Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava, que han aportado los datos y la documentación necesaria, así como algunas matizaciones al borrador del informe, y al personal del Departamento de Interior del Gobierno Vasco que ha colaborado con su información;
- a los profesionales y usuarios de los tres centros de internamiento existentes en nuestra Comunidad (Andollu, Aramaio y Ortuella) con los que hemos trabajado durante los últimos meses;
- a los chavales, y a sus familias y educadores, que han aceptado colaborar en el análisis de casos;
- al personal de la institución del Ararteko que ha participado en la revisión y edición del informe.

Deseo que el futuro inmediato vaya haciendo realidad las expectativas y propuestas en curso y que ellas sirvan también, con eficacia, a la mejora de la intervención con los infractores menores de edad penal.

Vitoria/Gasteiz, 5 de junio de 1998

EL ARARTEKO

Xabier Markiegi Candina

CAPÍTULO X
RECAPITULACIÓN

1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVO, ÁMBITO Y METODOLOGÍA

El informe analiza el sistema de intervención con infractores menores de edad penal aplicado en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Su objetivo es ofrecer una visión completa y real de la situación actual, detectar y difundir los elementos de buena práctica y proponer mejoras en aquellos aspectos en los que se observan disfunciones, atendiendo a los principios y pautas de actuación recomendados por las investigaciones más recientes y por los textos internacionales aplicables.

Su ámbito es el definido por la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores, es decir, a la intervención con personas de edades comprendidas entre 12 y 15 años de edad, ambas inclusive.

En su elaboración se han diferenciado dos partes. La primera presenta algunas referencias teóricas en el campo de los sistemas de justicia juvenil y describe el modelo vigente en nuestro ámbito, refiriendo detalladamente la legislación aplicable, la distribución competencial, la composición de los órganos e instituciones que intervienen en este campo, y las fases del procedimiento. La segunda parte se centra en el análisis de las medidas aplicables en el marco del procedimiento contra infractores menores de edad penal, y estudia las pautas de aplicación, los medios que se les destinan, y los cauces de control y evaluación de las mismas.

La metodología aplicada se ha basado en el análisis de la literatura especializada más reciente y en la información escrita o verbal aportada por las instituciones y servicios implicados. Se ha procedido, por otro lado, con objeto de alcanzar un mejor conocimiento de la realidad, al análisis, con carácter ilustrativo, de una centena de expedientes judiciales correspondientes a casos abiertos en los años 1996 y 1997 (1er semestre), a la evaluación ambiental de los tres centros de internamiento, y al análisis de 12 casos individuales basado en entrevistas a infractores menores de edad penal, a sus padres, y a los profesionales que más directamente han intervenido en la aplicación de la medida.

2. EL MARCO TEÓRICO Y EL MARCO JURÍDICO

En la actualidad, existen, en los países occidentales, tres modelos básicos de intervención con infractores menores de edad penal: el modelo de justicia, el modelo de protección y el modelo de justicia reparadora o retributiva. El primero se caracteriza, principalmente, por la aplicación de un procedimiento eminentemente judicial, en el que se respetan las garantías procesales, y en cuyo marco pueden acordarse medidas penales, o por lo menos sancionadoras, a las que, con frecuencia, se atribuye una finalidad educativa. El segundo centra su atención en las carencias personales y sociofamiliares que se consideran determinantes de la existencia de las conductas infractoras y recurre a los servicios sociales para ofrecer las respuesta más adecuadas a las necesidades del adolescente. El tercero fundamenta sus intervenciones en la conveniencia de responsabilizar al joven por las consecuencias de sus conductas, enfrentándole a las mismas, y recurriendo a vías de solución consistentes en la conciliación, la reparación del perjuicio o la restitución del bien del que se ha privado a la víctima.

El modelo vigente en nuestro ámbito se acerca claramente al modelo de justicia, por el que se aplican medidas sancionadoras con finalidad educativa, pero presenta igualmente elementos propios o característicos de los otros dos modelos: tiene muy en cuenta las circunstancias personales y sociofamiliares del adolescente, por un lado, y admite la posibilidad de recurrir a la mediación-reparación.

La intervención con infractores menores de edad penal se rige, en nuestro Derecho, por la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores, texto que, en su momento, se aprobó con carácter urgente, para cubrir el vacío que había dejado, en este ámbito, la declaración de inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley de Tribunales Tutelares de Menores. En 1995, la aprobación del nuevo Código Penal eleva, en su artículo 19 la mayoría de edad penal a los 18 años y prevé, en su artículo 69, la posibilidad de aplicar la normativa reguladora de la Justicia de Menores a las personas mayores de 18 años y menores de 21. Estas ampliaciones de la competencia de los Juzgados de Menores quedan, sin embargo, en suspenso, hasta que entre en vigor la normativa reguladora de la responsabilidad penal de la persona menor de edad penal. Existe, en la actualidad, un Anteproyecto de Ley Orgánica Reguladora de la Justicia de Menores pero el texto no se ha aprobado todavía, y aun si se aprobara, tardaría un año más en entrar en vigor.

Las principales características de la normativa vigente son:

- Establece un marco flexible para que los Jueces de Menores puedan determinar las medidas aplicables a las personas menores de edad penal

que hayan realizado hechos susceptibles de ser tipificados como infracciones penales, valorando siempre el interés de aquéllas.

- Introduce las garantías procesales necesarias, atribuyendo la instrucción al Ministerio Fiscal para preservar la imparcialidad del Juez, y otorgando a éste amplias facultades en orden a acordar la terminación del proceso con el objetivo de evitar, dentro de lo posible, los efectos aflictivos que pudiera producir.
- Establece un límite temporal máximo a la duración de las medidas, la posibilidad de suspender el fallo y la de revisar las medidas impuestas en atención a la evolución de las circunstancias de la persona menor de edad penal.

En el ámbito autonómico no existe ninguna normativa específica que se aplique al ámbito de intervención con infractores menores de edad penal, y que regule la ejecución de las medidas acordadas por los Jueces de Menores, los mecanismos de coordinación entre éstos y las administraciones competentes para dicha ejecución, los requisitos que deben reunir los centros y servicios destinados a la ejecución de las mismas, y los mecanismos de control que deben establecerse sobre éstos. En el futuro, la Ley de Protección y Atención a la Infancia y a la Adolescencia, de la que existe un borrador, debería cubrir, por lo menos en parte, este vacío.

La ejecución de las medidas acordadas por los Jueces de Menores ha sido objeto, durante muchos años, de un conflicto que ha opuesto al Gobierno Vasco y a los Órganos Forales de los Territorios Históricos. La negativa de todas las instituciones a asumir responsabilidades en este ámbito llevó a una situación grave en la que la ejecución de las medidas judiciales quedaba muy limitada, y en la que se paralizó cualquier desarrollo posible de la red de centros y servicios necesarios a la misma. Sólo la Diputación Foral de Álava y el Gobierno Vasco consideraron necesario intervenir. La primera se encargó, en su Territorio, de la ejecución de las medidas de libertad vigilada a partir de 1993 y de las prestaciones de servicios en beneficio de la comunidad a partir de 1995, y el segundo, recurriendo a sus competencias de acción directa, se responsabilizó de los internamientos. A partir de 1996, las ampliaciones previstas en el Código Penal, llevan al Gobierno Vasco, a través de su Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, a asumir la ejecución de todas las medidas. En la actualidad, se mantienen conversaciones entre esta institución y la Diputación Foral de Álava, en orden a determinar cuál va a ser, en adelante, la institución competente para la ejecución de las medidas de medio abierto en el Territorio alavés.

3. LA RED DE SERVICIOS Y LA POBLACIÓN ATENDIDA

La red de servicios

Los servicios que participan, directamente, en los procedimientos que se desarrollan al amparo de la Ley 4/1992 son, por un lado, las Autoridades Policiales, por otro los Órganos Judiciales, y finalmente las Administraciones competentes para la ejecución de las medidas.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco, intervienen, en estos casos, principalmente la Ertzaintza y la Policía Municipal. Para ello, contrariamente a lo que parecen solicitar el resto de los profesionales que actúan en este ámbito, no crean unidades especializadas en la atención a personas menores de edad.

Los Órganos Judiciales son las Fiscalías de Menores y los Juzgados de Menores. Tanto aquéllas como éstos tienen competencia para el Territorio Histórico que les corresponde. En la actualidad, cada una de las tres Fiscalías de la Comunidad Autónoma del País Vasco está bajo la responsabilidad de dos Fiscales de Menores, que, de acuerdo con la normativa vigente, también extienden su intervención al ámbito de la protección. No existe especialización en intervención con infractores menores de edad penal en la Carrera Fiscal. Por su parte, cada uno de los Juzgados de Menores, ubicados en las capitales de los tres Territorios y con competencia territorial, está bajo la responsabilidad de un Magistrado-Juez, ejerciendo funciones exclusivas como Jueces de Menores los de Bilbao y Vitoria-Gasteiz, y compartiendo este ejercicio con el de Juez de Instrucción, el de Donostia-San Sebastián. Cuentan para desarrollar sus funciones con el apoyo de una Oficina Judicial, dirigida por un Secretario de Juzgado, y compuesta también por un Oficial, un Auxiliar y un Agente.

Ubicados en los Juzgados de Menores, se encuentran los Equipos Técnicos, compuestos por profesionales del Trabajo Social, la Psicología y la Educación. Si bien administrativamente dependen del Gobierno Vasco, están adscritos a cada Juzgado de Menores, y ejercen sus funciones, principalmente, a instancia del Ministerio Fiscal, elaborando los informes técnicos y organizando las mediaciones. También intervienen, de acuerdo con la normativa vigente, en la comparecencia y en la audiencia.

Las Administraciones competentes para la ejecución de las medidas son, en la actualidad: el Gobierno Vasco, a través de la Dirección de Derechos Humanos y Cooperación con la Justicia, y la Diputación Foral de Álava, a través del Servicio Territorial de Infancia, Juventud y Familia integrado en el Instituto Foral de Bienestar Social. El Gobierno se encarga de la ejecución de todas las medidas de internamiento acordadas en el ámbito autonómico, y de las medidas en medio abierto acordadas por los Juzgados de Menores de Bilbao y Donostia-San

Sebastián. Cuenta para ello con tres Delegadas Territoriales, dos en Bizkaia, y una en Gipuzkoa, que desarrollan sus funciones desde la sede de los Juzgados. El Órgano Foral alavés se responsabiliza de la ejecución de las medidas en medio abierto acordadas por el Juez de Menores de Vitoria-Gasteiz. Para desarrollar sus funciones, cuenta con una técnico responsable del Programa educativo en cuyo marco se ejecutan las medidas, y contrata los servicios de una empresa, el Instituto de Psicología Aplicada Clínica y Empresarial-IPACE. Tanto el Gobierno, como la Diputación Foral de Álava, convenian la colaboración de otras entidades para participar en la ejecución de determinadas medidas.

La población atendida

Atendiendo a las cifras aportadas por las Fiscalías de Menores y por los Juzgados de Menores para el año 1996 y el primer semestre de 1997, se observa que el número de los casos que anualmente se registran en las Fiscalías, en el marco de estos procedimientos, asciende a 775, y que de ese total, se archivan en la propia Fiscalía, algo más del 40%, bien por considerar que los hechos no constituyen infracción, bien porque el denunciado es menor de 12 años o mayor de 16, bien porque no hay indicios que prueben su autoría. El resto de los expedientes, se incoa, comunicándose su incoación al Juzgado de Menores correspondiente. Estos expedientes pueden implicar a uno o a más adolescentes, siendo la media de personas implicadas en la Comunidad Autónoma de 1.71 por expediente incoado. Más del 80% de los implicados son de sexo masculino.

La proporción representada por las personas menores de edad involucradas en los expedientes que se incoan, con relación a la población comprendida en la franja de edad 12-15 años (edades que delimitan la competencia de los Juzgados de Menores) es de 7.46‰ para 1996 y de 2.97‰ para el primer semestre de 1997, observándose una neta diferencia, a la alta, en Álava con respecto a los otros dos Territorios Históricos.

Las estimaciones del Gobierno Vasco, con respecto a las personas que entrarán en el ámbito competencial de los Juzgados de Menores cuando se apruebe la normativa reguladora de la justicia de menores, prevén una triplicación de las cifras.

Según las informaciones obtenidas en el análisis de los expedientes consultados en los Juzgados, y con todas las reservas que se derivan del carácter no muestral de la población estudiada, se observa que la edad en la que mayor número de infracciones se cometen es la de 15 años, que son muy frecuentes en estos jóvenes los problemas escolares observándose incluso casos de desescolarización de facto, y que son habituales los entornos familiares carenciales (carencia de habilidades educativas en los padres, falta de control, etc.).

4. LOS PROCEDIMIENTOS

Brevemente, puede decirse que el procedimiento se inicia, por lo general, con una identificación o una detención policial, que se refleja en un atestado que la Ertzaintza o la Policía Municipal transmiten a las autoridades judiciales, y más concretamente a la Fiscalía de Menores correspondiente. La Fiscalía, atendiendo a los datos de los que dispone y, si lo considera necesario a otras diligencias, decide si procede o no la incoación. Si no procede, archiva. Si procede, incoa, y comunica esta incoación al Juez de Menores. Solicita entonces un informe al Equipo Técnico. Una vez realizado el informe, para el que los profesionales entrevistan al adolescente y a sus padres o representantes legales, y contactan con los servicios o profesionales que consideren oportuno para ampliar las informaciones de las que disponen, lo remiten a la Fiscalía. Si lo estima oportuno, el Equipo Técnico puede, en su informe, proponer la realización de una mediación-reparación. Si el Fiscal autoriza la mediación, se lleva a cabo, y se transmite el informe al Juez, solicitando la conclusión de las actuaciones. Si no procede la mediación, bien porque el Equipo no la propone, bien porque, habiéndola propuesto, el Fiscal, atendiendo a la naturaleza y a la gravedad de los hechos, no la considera adecuada, transmite el informe al Juzgado, para que se fije fecha de comparecencia. En ésta, el Juez explica al adolescente sus derechos, y se oyen sus declaraciones. En esta fase, el Juez puede decidir remitir el caso a las autoridades administrativas en materia de protección, remitir el caso al Juez competente si considera que no le corresponde, adoptar la medida de amonestación, sobreseer las actuaciones, o celebrar la audiencia. Al efecto, el Fiscal presenta un escrito de alegaciones, que se transmite al Abogado de la defensa, cuya presencia es obligatoria en la Audiencia. Este Abogado debe presentar un escrito de defensa. Durante la Audiencia, si existe conformidad con los hechos y la medida propuesta, el Juez resuelve. Si no es el caso, cada parte argumenta, se oye al Equipo Técnico, se oye al adolescente, y el Juez resuelve. Con frecuencia, si existe conformidad, comparecencia y audiencia se acumulan para evitar alargar el procedimiento.

Las medidas que el Juez puede adoptar son: amonestación, internamiento por tiempo de uno a tres fines de semana, la libertad vigilada, el acogimiento por otra persona o núcleo familiar; la privación del derecho a conducir ciclomotores o vehículos de motor, el tratamiento ambulatorio, el ingreso en centro terapéutico, el ingreso en centro en régimen abierto, semiabierto o cerrado. Puede, si existe la posibilidad de realizar una reparación, acordar la suspensión del fallo.

Los principales problemas que se observan en el marco de este procedimiento son los siguientes:

- Con cierta frecuencia, el atestado policial es remitido, por producirse la detención fuera del horario de trabajo de las Fiscalías, al Juzgado de Guardia. Cuando esto ocurre, es frecuente que el atestado siga la

tramitación habitual de remisión a un Juzgado de Instrucción, transcurriendo un amplio espacio de tiempo hasta que, efectivamente, llega a la Fiscalía de Menores competente para iniciar el procedimiento.

- Las dependencias policiales no disponen de espacios adecuados para atender a las personas menores de edad, y no siempre la formación de los agentes se ajusta a las necesidades y particularidades de los adolescentes.
- Las diligencias de instrucción en las Fiscalías son muy limitadas, en parte por ausencia de medios.
- El incremento de trabajo que han sufrido los Equipos Técnicos debido a la extensión de su ámbito de actuación a los casos de personas mayores de 16 años y menores de 18 de los que conocen los Juzgados competentes, ha producido una dilatación de los periodos de intervención en esta fase del procedimiento. Esto es también, en parte, la causa de que no se propongan procedimientos de mediación con mayor frecuencia, a pesar de que todos los profesionales que intervienen en este área de actuación consideran que es la vía de solución más acertada en un elevado porcentaje de casos. Esta situación se ve agravada por el hecho de que, por lo general, sólo cuentan con el apoyo administrativo de las Oficinas Judiciales en aspectos muy concretos de su trabajo.
- Los profesionales de los Equipos indican que, en ocasiones, ni la naturaleza de los hechos ni su gravedad, ni las características personales y sociofamiliares del adolescente, justifican la elaboración de informes complejos y detallados, que incluso podrían resultar en innecesaria injerencia en la intimidad de una familia.
- Los profesionales de los Equipos Técnicos consideran que necesitarían contar con mayores posibilidades de formación en cuestiones específicas como la intervención con infractores procesados por agresiones sexuales, o la intervención con consumidores de droga.
- En la comparecencia y en la audiencia se observa que, si bien tanto el Juez de Menores como los demás intervinientes utilizan, en su relación con la persona menor de edad, un lenguaje claro y sencillo que facilita la comprensión de todo lo que se le dice, en el resto de las argumentaciones el lenguaje empleado es demasiado complejo para que el adolescente y, con frecuencia, su familia, entiendan su contenido y alcance.
- La intervención del Abogado plantea diversas dificultades: es frecuente que desconozca las particularidades del procedimiento, es habitual que su primer encuentro con el adolescente y su familia se produzca

inmediatamente antes de la audiencia, y la ambigüedad que, de alguna forma caracteriza su intervención, en atención a las especificidades del procedimiento, determina que ni los profesionales de los Juzgados la consideren, en general, satisfactoria por no ajustarse a las necesidades y a las peculiaridades de los adolescentes, ni los adolescentes y sus familias aprecien realmente su función de defensa.

5. PAUTAS DE APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS

Se observan, para el periodo objeto de análisis (1996 y primer semestre de 1997), diferencias en la práctica judicial a la hora de aplicar las medidas, destacando que el Juzgado de Donostia-San Sebastián acuerda un número de medidas claramente inferior a los correspondientes a los Juzgados de Bilbao y de Vitoria-Gasteiz. Esta diferencia queda parcialmente cubierta por el mayor recurso que se hace en ese Territorio Histórico a los procedimientos de mediación previa. Teniendo en cuenta ambas variables, el número de medidas y el número de mediaciones, las tasas de intervención directa desde el ámbito judicial con respecto al número total de adolescentes implicados en expedientes incoados asciende en 1997 al 44.1% en Álava, al 57.5% en Bizkaia, y al 31.3% en Gipuzkoa.

En cuanto a la naturaleza de las medidas; se observa que sólo el Juzgado de Vitoria-Gasteiz ha recurrido -una única vez, es cierto- al acogimiento por otra persona o núcleo familiar, o que el Juzgado de Donostia-San Sebastián nunca ha acordado medidas de internamiento de fin de semana, o de tratamiento ambulatorio. En cuanto a la frecuencia de su aplicación, es decir a la proporción que representan con respecto al conjunto de medidas aplicadas por cada Juzgado cabe destacar los siguientes aspectos: el recurso a la amonestación es mucho más frecuente en Bizkaia y Gipuzkoa que en Álava; la medida de libertad vigilada tiene una aplicación limitada en el Juzgado de Bilbao y, en cambio, los Jueces alavés y guipuzcoano recurren a ella en la cuarta parte del total de medidas que aplican; la prestación de servicios en beneficio de la comunidad se aplica con mayor frecuencia en Álava que en Bizkaia o Gipuzkoa; la proporción de medidas de internamiento en régimen semiabierto es muy inferior en Gipuzkoa que en los otros dos Territorios; los tres Juzgados han recurrido tres veces al internamiento cerrado. Consideradas en conjunto, las medidas en medio abierto representan, para el periodo estudiado, el 75% de las medidas acordadas en Álava, el 83% de las aplicadas en Bizkaia, y el 88% de las acordadas en Gipuzkoa, correspondiendo el resto de los casos a medidas de internamiento (de fin de semana, régimen abierto, semiabierto o cerrado).

Los plazos de intervención observados en los expedientes consultados en los tres Juzgados de Menores, indican, una vez más con las reservas propias derivadas del carácter no muestral de la selección de casos de la que se deriva la información,

que más de un tercio de las medidas aplicadas se ejecuta de forma inmediata, coincidiendo, por lo general, con las amonestaciones y que, en su mayoría, las medidas ven iniciada su ejecución entre el primero y el tercer mes a contar de la fecha en que adquiere firmeza la resolución. Se observa, en todos los casos, mayor agilidad en el Territorio guipuzcoano, en gran parte debido al hecho de que el número total de medidas es muy inferior pero, en parte también, a su mayor eficacia en las actuaciones.

6. ANÁLISIS DE LAS SOLUCIONES

Mediación

La mediación puede definirse como una forma de resolución de conflictos, alternativa a las vías judiciales tradicionales. Si bien, necesita del marco judicial para existir: interviene sólo en casos de comisión de infracciones tipificadas como delitos o faltas en el Código Penal y, en nuestro ordenamiento jurídico, su aplicación debe ser acordada por el Juez de Menores. Es un proceso de responsabilización por el que la persona menor de edad asume sus actos como propios y adquiere, por lo tanto, la responsabilidad de reparar el daño o el perjuicio causado. El perjuicio moral trata de enmendarse mediante la conciliación con la víctima, y los daños materiales, mediante la reparación o la restitución. La Ley 4/1992 prevé la posibilidad de recurrir a ella en dos fases del procedimiento: durante la instrucción, procediéndose entonces a la conclusión de las actuaciones, o tras la resolución, en los casos en los que el Juez considere oportuno suspender el fallo, condicionando esta suspensión a la realización de una reparación.

En nuestro ámbito, ha empezado a aplicarse con mayor frecuencia a partir de 1997, pero se observan considerables diferencias interterritoriales: 48 procedimientos de mediación en Gipuzkoa y 40 en Bizkaia, y, en cambio, sólo 4 en Álava. Por otro lado, la cifra indicada para el Territorio guipuzcoano supera el número de las medidas acordadas por el Juzgado de Donostia-San Sebastián, representando las mediaciones el 62.3% de las intervenciones directas -descontados los sobreseimientos y las remisiones a otras autoridades que decida el Juez- que se llevan a cabo con adolescentes implicados en los expedientes incoados. El 37.7% restante son medidas acordadas en resolución judicial.

Amonestación

La amonestación consiste en reprender a la persona menor de edad para hacerle concienciarse de la inadecuación de su conducta y de sus consecuencias. La ejecuta directamente el Juez de Menores, bien durante la comparecencia, sin necesidad de abrir audiencia, bien como medida acordada en resolución judicial.

Es, con diferencia, la medida más aplicada en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Sobre la base de los datos registrados para el año 1996 y el primer semestre de 1997, un 46.5% del total de medidas aplicadas tenían esta naturaleza, superando el 60% en Bizkaia, y alcanzando el 50% en Donostia-San Sebastián. En Vitoria-Gasteiz, el Juez es más tendente a hacer uso de todas las alternativas que permite el sistema, de ahí que su recurso a las amonestaciones sea inferior al de los otros Territorios, ascendiendo a un 22.9% de las medidas que acuerda.

Internamiento por tiempo de uno a tres fines de semana

De acuerdo con la interpretación que ofrece la Instrucción 1/1993 de la Fiscalía General del Estado, el internamiento de fin de semana puede llevarse a cabo en centro, pero también en el domicilio de los padres o representantes legales, en forma de arresto domiciliario, siempre que éstos aseguren cierto control.

Las críticas que se han hecho a esta medida por la mayoría de los profesionales, aludiendo a las limitadas posibilidades educativas que ofrece su breve duración, ha llevado a una utilización muy reducida de la misma, aplicándose sólo 8 veces durante el año 1996 y el primer semestre de 1997.

Libertad vigilada

Es una medida de cumplimiento en medio abierto, consistente, en la práctica, en un seguimiento, más o menos intensivo, de las actividades y de la conducta del infractor, proporcionándole una figura de referencia que ejerce sobre él autoridad suficiente para obligarle a cuestionar sus actitudes y a adoptar pautas de conducta, de reflexión y de reacción, que le capaciten para actuar con responsabilidad y autonomía.

En Bizkaia y Gipuzkoa se responsabiliza de su ejecución la Dirección de Derechos Humanos y Cooperación con la Justicia del Gobierno Vasco, a través de las Delegadas Técnicas que de ella dependen y que ejercen sus funciones desde la sede de los Juzgados. En Álava, la competencia de ejecución se ejerce desde la Diputación Foral de Álava, mediante la adjudicación de las funciones de atención directa a IPACE-Instituto de Psicología Aplicada Clínica y Empresarial.

La libertad vigilada es, después de la amonestación, la medida más frecuentemente utilizada en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Representa el 16.6% del conjunto de medidas acordadas en los tres Juzgados de Menores, alcanzando en el Territorio Histórico de Álava una tasa del 26.7% y en Gipuzkoa un 24%. Bizkaia, en cambio, sólo recurre a ella en el 8.4% de las medidas que acuerda.

Acogimiento por otra persona o núcleo familiar

Consiste en que, durante el tiempo que determine el Juez de Menores, la persona menor de edad penal resida con una persona o con un núcleo familiar distinto del suyo o de aquel en el que venía residiendo. La Instrucción 1/1993 de la Fiscalía General del Estado, en su interpretación de la Ley 4/1992, entiende que el núcleo de acogimiento puede no ser de carácter familiar, de modo que cabe la integración en grupo educativo.

Lo fundamental en la aplicación de este tipo de medida es contar con el consentimiento de todas las partes implicadas, es decir, el adolescente, la familia de origen, y la familia de acogida. También son elementos esenciales, el adecuado proceso de selección y formación de quienes se responsabilizan del acogimiento, y la intervención con la familia de origen mientras dura la medida, con objeto de capacitarla en habilidades educativas de cara a la reintegración del adolescente.

Sólo se ha aplicado en una ocasión en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el periodo objeto de análisis. “

Prestación de servicios en beneficio de la Comunidad

Esta medida se fundamenta en los principios de justicia restitutiva y consiste en la realización de actividades que redunden en favor de la comunidad. Puede configurarse como una de las modalidades de reparación, o acordarse en resolución judicial. Su eficacia está ligada, básicamente, a la concurrencia de tres factores: la asunción por parte del infractor, de su responsabilidad en los perjuicios ocasionados; la proporcionalidad que la duración de la medida debe guardar con la gravedad de aquélla y la existencia de una relación directa entre la naturaleza de la infracción y el contenido de la prestación, aunque cabe también, en algunos casos, dar prioridad al mejor aprovechamiento social de las habilidades del adolescente, aunque esto rompa el principio de relación anteriormente mencionado.

Su aplicación en la Comunidad Autónoma es bastante frecuente, representando un 15.7% del conjunto de medidas aplicadas. Álava presenta mayor tendencia a recurrir a ella, como contrapartida quizá a su bajo nivel de mediaciones, ascendiendo la tasa, en ese Territorio, a un 21.6% de las medidas que acuerda el Juez de Vitoria-Gasteiz. En Bizkaia y en Gipuzkoa representa, respectivamente, el 12.2% y el 14% de las medidas acordadas.

En Álava presenta, a juicio del equipo de estudio, particulares dificultades de aplicación, porque, en la actualidad, la Diputación Foral, responsable de su ejecución, mantiene únicamente un convenio de colaboración en esta materia y recurre, por lo tanto, siempre a la misma entidad para la ejecución. Esto limita, necesariamente, las posibilidades que tiene la prestación de guardar la máxima

relación con la naturaleza de la infracción y de ajustarse a las peculiares necesidades del adolescente.

Tratamiento ambulatorio

El tratamiento ambulatorio se destina, principalmente, a adolescentes con problemas psicológicos o psiquiátricos, y a jóvenes que presentan drogodependencia, recurriéndose para su aplicación a los servicios de salud mental de la red pública o, en caso de considerarse necesario, a centros o profesionales de la red privada de atención.

Se ha recurrido a él 6 veces (5 en Álava y 1 en Bizkaia), en el periodo objeto de análisis. Sus principales dificultades de aplicación se derivan de las listas de espera existentes en los centros de salud mental, de los muy limitados recursos disponibles para ofrecer atención a adolescentes con problemas de drogodependencia, y del condicionamiento de la eficacia del tratamiento al consentimiento y a la voluntad del infractor.

Internamiento en régimen abierto, semiabierto y cerrado

El internamiento constituye, de las medidas previstas en la normativa vigente, la más limitativa de derechos. Consiste en que el adolescente resida en un centro educativo específicamente destinado a esta función, por el tiempo que el Juez de Menores considere conveniente, con un máximo, como en el resto de las medidas, de dos años. Se aplica normalmente en casos de infracción grave, cuando se ha empleado violencia o intimidación, o en aquellos supuestos en los que la frecuencia de las infracciones aconsejan proporcionar al adolescente un marco educativo integral, que permita intervenir en todas las áreas de su conducta. Puede aplicarse como medida cautelar, a propuesta del Fiscal, o como medida acordada en resolución judicial, al término del procedimiento.

La Ley prevé tres modalidades de internamiento, en régimen abierto, semiabierto o cerrado, pero no las define. El Anteproyecto de Ley Orgánica Reguladora de la Justicia de Menores, en cambio, detalla las características a las que cada modalidad debe ajustarse:

- en régimen abierto, se reside en el centro, pero se llevan a cabo todas las actividades programadas en el proyecto educativo en los servicios del entorno comunitario;
- en régimen semiabierto, se reside en el centro, pero se permite, siempre que es posible, la realización de las actividades formativas, educativas, laborales y de ocio, fuera del mismo;
- en régimen cerrado, se reside en el centro y se desarrollan en él las actividades formativas, educativas, laborales y de ocio.

Si se tienen en cuenta todas las modalidades de internamiento existentes, al margen del de fin de semana, el conjunto de medidas de esta naturaleza representan el 17.75% del total de medidas aplicadas, ascendiendo a un 22.9% en Álava, a un 15.2% en Bizkaia, y a un 12.0% en Gipuzkoa. La modalidad más frecuente es el internamiento semiabierto, debido, en parte, al hecho de que, hasta el presente, el modelo de funcionamiento de los centros exigía que cada adolescente pasara por las tres fases (en la fase inicial no salía del centro, en la intermedia lo hacía para determinadas actividades, y en la final lo hacía para la mayoría de las actividades). En la actualidad, las directrices elaboradas por el Gobierno Vasco tratan de ajustar este funcionamiento a las exigencias de la naturaleza del régimen acordado.

Los internamientos se llevan a cabo en tres centros de la Comunidad Autónoma:

- el Centro Educativo de Andollu, acoge a chicas en régimen abierto, semiabierto y cerrado y tiene una capacidad de 7 plazas;
- el Centro Educativo Mendixola acoge a chicos en régimen abierto y semiabierto, y tiene una capacidad de 11 plazas;
- el Centro Educativo Miguel Angel Remírez acoge a chicos, en principio con orientación a atender sólo a adolescentes en régimen abierto, y tiene una capacidad de 8 plazas.

En la actualidad, no se dispone de plazas para acoger a chicos en régimen cerrado, de modo que si hubiera alguna medida de esta naturaleza debería procederse a su traslado a otra Comunidad Autónoma, como se ha venido haciendo en los últimos años. El Gobierno Vasco está construyendo un centro cerrado de 40 plazas que, a partir de 1999, debiera aportar una solución a esta situación.

La evaluación realizada en los centros, en el marco de este informe, revela aspectos reseñables:

- Todos los centros disponen de un proyecto educativo por escrito y de un reglamento de funcionamiento en el que se explicitan las normas de convivencia, y las sanciones que corresponden en caso de incumplimiento.
- En general, los adolescentes manifiestan estar satisfechos con el trato que les otorgan los educadores.
- Se observa, sobre todo, en los centros que acogen a chicos, un marcado grado de normativización, manifestándose la presencia del reglamento en todas las conversaciones mantenidas. En el centro de intervención con chicas, si bien existe y se aplica un reglamento, no se observa esa omnipresencia, y parece aplicarse con un criterio de mayor flexibilidad y ajuste a las características del caso.

- El grado de participación de los adolescentes no es elevado.
- Por razones de seguridad, los baños no disponen de pestillo, pero se respeta el derecho a la intimidad, no entrando si la puerta no está abierta. En las habitaciones, en cambio, no siempre se respeta la regla de llamar y esperar el permiso antes de entrar.
- No existen cauces formales de reclamación externa consignados por escrito, aunque los adolescentes manifiestan saber que pueden dirigirse al Juzgado de Menores.
- Las instalaciones son adecuadas en los centros de Andollu y Mendixola, y resultan menos ajustadas a las funciones que le corresponden y a las necesidades inherentes al acogimiento residencial de personas menores de edad en el Centro Miguel Angel Remírez.
- Si bien los representantes de la Dirección de Derechos Humanos y Cooperación con la Justicia y de los Órganos Judiciales realizan, con frecuencia, visitas a los centros, no son sistemáticas y no responden a procedimientos y a criterios específicamente diseñados para controlar la calidad de la atención.
- No existen centros o servicios de emancipación que faciliten el proceso de reintegración sociofamiliar tras una medida de internamiento, aunque la Dirección de Derechos Humanos y Cooperación con la Justicia tiene programada su creación en un futuro próximo.

Plazos de ejecución

Los plazos de ejecución, es decir, los comprendidos entre la fecha en que adquiere firmeza la resolución y la fecha del inicio de la ejecución de la medida, varían considerablemente entre unas medidas y otras. También se aprecian importantes diferencias interterritoriales que, según los resultados obtenidos en el análisis de la selección de expedientes, indican mayor agilidad en el Territorio guipuzcoano. Con todo, conviene tener presente que los plazos de ejecución comprenden dos fases, una primera que se extiende desde la firmeza de la resolución hasta la comunicación de su contenido a la Administración competente para ejecutarla, y una segunda que abarca desde la fecha de esta comunicación hasta el inicio efectivo de la ejecución. Las demoras suelen ser más largas y frecuentes en el primer periodo. Por otro lado, conviene tener presente que, en ocasiones, las dilaciones se deben a la necesidad de esperar a la finalización de una medida anterior.

En cualquier caso, se considera que los periodos globales de intervención son excesivamente largos para garantizar la finalidad educativa en principio atribuible a las medidas que se aplican en este ámbito.

7. COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL

En el marco del análisis de las medidas aplicadas, se ha observado la incidencia de algunas cuestiones que, directa o indirectamente, guardan relación con la eficacia de las intervenciones desde el ámbito de la justicia juvenil.

Educación

En materia de educación, según manifiestan todos los profesionales, incluidos los del sector educativo, el sistema no aporta, en estos momentos, una respuesta adecuada a los adolescentes con graves problemas de adaptación al currículum ordinario, y menos cuando estos jóvenes presentan conductas conflictivas. Con anterioridad a las modificaciones aportadas por la LOGSE, estos adolescentes encontraban un marco de formación en los centros de educación compensatoria que, de hecho, son los que, en la actualidad, al margen de la educación reglada, siguen aportando una respuesta. También colaboran algunos centros de iniciación profesional, admitiendo a adolescentes antes de cumplir la edad legal de admisión, los 16 años, cuando van a alcanzar esa edad durante el curso. Con todo, las plazas que se consiguen por estas vías no son suficientes y se ha llegado a observar casos de desescolarización de facto. Sería necesario idear soluciones más acordes a las necesidades reales y al espíritu de la LOGSE, que proclama la equiparación de oportunidades.

Por otro lado, las aulas educativas de los centros de internamiento no están homologadas por el Departamento competente en materia de Educación en el Gobierno Vasco. Es necesario que se alcance una solución que garantice el ejercicio a su derecho a la educación a los adolescentes internados.

Servicios de salud

En el momento presente, las listas de espera en los centros de salud mental son excesivamente largas para responder con inmediatez a las necesidades de los adolescentes, de modo que, en ocasiones, es necesario recurrir a la red privada de atención. Convendría introducir mecanismos que permitieran actuar con cierta flexibilidad, capaces de responder a las especiales características de los adolescentes, máxime teniendo en cuenta que el consentimiento y la voluntad son elementos esenciales de cualquier tratamiento y que, en personas de esa edad, debe tratarse de aprovechar el momento en que se muestran dispuestos a colaborar.

Servicios sociales

Los servicios sociales son, quizá, los que más directamente colaboran con el área de justicia juvenil. A ellos se les pide información de cara a la elaboración del

informe técnico sobre el que se basa la propuesta de medida, a ellos se recurre, con frecuencia, para colaborar en la aplicación de medidas como la libertad vigilada, el acogimiento familiar o la prestación de servicios en beneficio de la comunidad, y con ellos se cuenta también para que participen en el proceso de reintegración sociofamiliar que sucede a una medida de internamiento.

Si bien colaboran siempre que está en su mano, se observan algunas disfunciones en los plazos de intervención, principalmente cuando se trata de responder a la necesidad de aplicar un programa de intervención familiar. El tiempo que requieren para poner en marcha el recurso es, en muchas ocasiones, excesivamente largo.

8. CONTROL Y EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS

El control sobre la ejecución de las medidas corresponde al Juez de Menores y, para ejercerlo, solicita a las Administraciones competentes que le informen periódicamente de la evolución de las medidas, así como de cualquier incidencia reseñable en el curso de su aplicación. Este control se lleva, efectivamente a cabo, en todas las medidas ejecutadas. Con relación a las medidas de internamiento, los Jueces y Fiscales visitan, de vez en cuando, los centros, aunque quizá convendría que lo hiciesen con mayor frecuencia, con objeto de familiarizar al adolescente con sus figuras y con lo que representan, es decir una instancia ante la cual pueden reclamar en caso de considerarlo necesario.

Se echan en falta, por otro lado, mecanismos de control directo por parte de las Administraciones competentes en materia de ejecución. Estos mecanismos deberían aplicarse periódicamente, utilizando para ello instrumentos específicamente destinados a verificar si, en su funcionamiento, el centro o el servicio se ajusta a los criterios materiales, personales, y funcionales necesarios para garantizar la calidad de la atención.

Finalmente, conviene indicar que, si bien en la aplicación de cada medida se llevan a cabo evaluaciones individuales de la trayectoria del adolescente, de sus progresos o de la ineficacia de las intervenciones, no se han realizado evaluaciones externas dirigidas a determinar la calidad de las intervenciones.

CAPÍTULO XI
RECOMENDACIONES

MARCO TEÓRICO, MARCO JURÍDICO Y DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

1. Aplicación de los principios de justicia restitutiva

La adecuación de las diversas modalidades de mediación, conciliación y reparación a la responsabilización de los infractores menores de edad y, por lo tanto, a la consecución de la finalidad educativa de las intervenciones, así como a la participación activa de la víctima y de la comunidad, aconsejan potenciar la utilización de los instrumentos de actuación basados en los principios de justicia restitutiva que se prevén en el ordenamiento jurídico vigente y articular los medios personales y materiales que su implementación exige. El Libro Blanco de la Justicia elaborado en 1997 por el Consejo General del Poder Judicial indica, al respecto, que convendría que el nuevo texto legal regulador de la intervención con infractores menores de edad penal debiera considerar *“el establecimiento de mecanismos de mediación obligatoria previos al acceso a la jurisdicción”*.

2. Aprobación de la normativa reguladora de las intervenciones con infractores menores de edad penal

Es urgente la aprobación, a nivel estatal, de una normativa reguladora de la intervención con infractores menores de edad penal, que colme las lagunas de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, sobre Reforma de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores, vigente en la actualidad. En conformidad con lo dispuesto en la disposición final séptima del Código Penal, sólo cuando se apruebe esta normativa entrará en vigor su artículo 19 y podrá aplicarse su artículo 69, por los que, respectivamente, se eleva la mayoría de edad de responsabilidad penal a los 18 años y se permite la extensión de la normativa reguladora de la intervención con infractores menores de edad a personas mayores de 18 años y menores de 21.

3. Aprobación de la normativa reguladora de los medios de ejecución de las medidas

Es indispensable, igualmente, que el Gobierno Vasco elabore y apruebe, en el ejercicio de su competencia normativa, una Ley reguladora de los requisitos materiales, personales y funcionales que deben reunir los centros y servicios destinados a la ejecución de las medidas acordadas por los Jueces de Menores. Se recomienda, por otro lado, que esta normativa explicita los mecanismos de coordinación entre los Órganos Judiciales y las Administraciones responsables de la ejecución de las medidas, así como los mecanismos de control que deben establecerse, por parte de ambos, sobre los centros y servicios que intervienen en la ejecución.

4. Resolución de la cuestión competencial entre el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Álava

Conviene que el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Álava resuelvan, en plazo breve, la cuestión competencial referida a la ejecución de las medidas de medio abierto acordadas por el Juzgado de Vitoria-Gasteiz, tratando de aportar una solución que responda al interés de los infractores menores de edad penal de este Territorio y que se adecue a las necesidades que se derivarán de la ampliación de las competencias previstas en los artículos 19 y 69 del Código Penal.

LA RED DE SERVICIOS

5. Formación policial y turno especializado

Con el fin de garantizar la adecuación de las intervenciones a las peculiaridades de las personas menores de edad, se recomienda mejorar la formación de los agentes de la Ertzaintza y de la Policía Municipal y establecer un turno de guardia, por el que un grupo de agentes especializados en la intervención con personas menores de edad permanecería localizable para el caso de producirse una detención de estas características.

6. Policía Judicial

De cara a mejorar la eficacia de las intervenciones que desarrolla la Policía Judicial a solicitud de las Fiscalías o de los Juzgados, conviene que los agentes que desarrollan estas funciones, al servicio de la jurisdicción de menores, sean siempre los mismos o permanezcan en el puesto durante periodos lo suficientemente largos para garantizar la consecución de ese objetivo.

7. Adecuación de las dependencias policiales

En la actualidad, las dependencias policiales no disponen de lugares adecuados a la permanencia de los detenidos menores de edad penal. Conviene que se adecuen sus estructuras a las particulares necesidades de los adolescentes y de los jóvenes, atendiendo a lo previsto en la normativa vigente y a las recomendaciones de los textos internacionales.

8. Especialización de las Instancias Judiciales

Conviene, en conformidad con lo recomendado por el Consejo General del Poder Judicial en su Libro Blanco de la Justicia y con lo previsto en el Anteproyecto de Ley Orgánica Reguladora de la Justicia de Menores, que se proceda a la especialización de Jueces, Fiscales, y Abogados, intervinientes en la jurisdicción de menores. En este sentido, se considera que pudiera resultar de utilidad la organización de un turno especializado desde los Colegios de Abogados.

9. Adecuación de los medios de las Fiscalías

Las Fiscalías no disponen de los medios necesarios al ejercicio de las funciones de instrucción que les atribuye la Ley 4/1992 y, por lo tanto, no están preparadas a la ampliación de competencias que supondrá la entrada en vigor del artículo 19 del Código Penal. Se recomienda que, tal y como indican la Instrucción 1/1993 de la Fiscalía General del Estado y el Anteproyecto de Ley Orgánica Reguladora de la Justicia de Menores se proceda a la adecuación de la plantilla de la carrera fiscal, y a la dotación de los medios materiales necesarios para la realización de las diligencias que les competen.

10. Reforzamiento de los Equipos Técnicos a efectos de mediación

Con vistas a una aplicación más generalizada de las alternativas de mediación, es necesario reforzar la formación y la dotación de medios personales de los Equipos Técnicos, o prever, si se considerara más oportuno, la creación de equipos especializados en el ámbito de la mediación.

11. Formación continuada de los profesionales

Se recomienda la aplicación de planes de formación continuada que permitan el reciclaje y la actualización permanente de los conocimientos de todos los

profesionales que participan en el sistema de intervención con infractores menores de edad penal.

12. Apoyo de la Oficina Judicial a los Equipos Técnicos

Mientras los Equipos Técnicos permanezcan ubicados en las dependencias de los Juzgados de Menores, sería recomendable, por razones de racionalización del gasto público, que las Oficinas Judiciales les prestaran su apoyo en funciones administrativas, con objeto de agilizar los procedimientos.

13. Dependencias destinadas a los Equipos Técnicos

Conviene que, sea cual sea la ubicación de los Equipos Técnicos, se dote a las dependencias utilizadas de una o dos salas, según las necesidades, que puedan destinarse a la realización de entrevistas y a la celebración de actos de conciliación y mediación.

14. Salas de espera

Todas las dependencias destinadas a recibir a personas menores de edad en el marco de un procedimiento de justicia juvenil deben contar con salas de espera que garanticen la máxima discreción en respeto al derecho a la privacidad.

15. Salas de celebración de las comparecencias y audiencias

Conviene, de acuerdo con lo recomendado a nivel internacional, que las salas destinadas a la celebración de las comparecencias y de las audiencias no respondan al diseño tradicional de las salas de vistas, considerándose más adecuado a las necesidades de los adolescentes, como indica la Instrucción 1/1993 de la Fiscalía General del Estado, que no exista estrado y que las vistas se desarrollen, como ocurre en el Juzgado de Donostia-San Sebastián, en torno a una mesa.

LA POBLACIÓN ATENDIDA

16. Elaboración de una estadística uniforme en los tres Territorios Históricos

En la actualidad, no se recogen estadísticas detalladas acerca de los infractores menores de edad penal, ni datos necesarios a la determinación de la mayor o

menor eficacia de unas u otras medidas. Sería conveniente que se introdujera un sistema uniforme de recogida de información, a nivel judicial y administrativo, que permitiera, atendiendo a la recomendación del Consejo General del Poder Judicial en su Libro Blanco de la Justicia, la elaboración de estudios sociológicos y estadísticos de los que pudiera resultar la incidencia de la aplicación de las disposiciones normativas en las tasas de delincuencia juvenil.

PROCEDIMIENTOS

17. Pautas aplicables a la identificación, la detención, la declaración y la permanencia de las personas menores de edad penal en las dependencias policiales

Es necesaria una aplicación estricta de las especificidades contempladas en la normativa para la identificación, la detención, la declaración y la permanencia de las personas menores de edad penal en las dependencias policiales. En este sentido, debe fomentarse la aplicación del criterio, ya utilizado en la actualidad, consistente en evitar, en lo posible, el traslado y la detención de personas menores de edad penal en las dependencias policiales y, en todo caso, evitar su permanencia en el calabozo.

18. Remisión sistemática a las Fiscalías de Menores de los atestados en los que intervengan personas de los que se conoce o presume la minoría de edad penal

Con objeto de evitar las dilaciones que se observan en la actualidad entre la remisión del atestado policial y el registro de su entrada en las Fiscalías de Menores, debido a su tramitación por la vía de los Juzgados de Guardia y los Juzgados de Instrucción cuando la detención se produce fuera del horario de trabajo de las Fiscalías, se recomienda que, en todo caso, se proceda también, por parte de los agentes policiales, a la remisión directa del atestado a dichas Fiscalías, al día siguiente o al siguiente día hábil, cuando se conoce o se presume la minoría de edad penal de alguno de los intervinientes.

19. Diversidad de los informes técnicos en función de la necesidad

Se recomienda que los informes elaborados por los Equipos Técnicos, a solicitud de las Fiscalías, se ajusten a las necesidades de los presuntos infractores menores de edad penal, limitando su contenido cuando, ni las circunstancias personales o

sociofamiliares, ni la naturaleza de los hechos, dejan suponer particulares necesidades de intervención. Esta vía se empieza a aplicar en los Juzgados de Vitoria-Gasteiz y de Donostia-San Sebastián, con objeto de evitar injerencias innecesarias en la intimidad de las familias y agilizar los procedimientos.

20. Generalización de la figura rotativa de coordinador dentro del Equipo Técnico

Se recomienda la extensión a los Equipos Técnicos adscritos a los Juzgados de Bilbao y de Donostia-San Sebastián de la figura del coordinador que ya existe en el Equipo de Vitoria-Gasteiz, con carácter rotatorio. Esta figura se responsabilizaría de la distribución de casos y de las relaciones directas con la Fiscalía y el Juzgado. También podría ser la persona indicada para decidir, en caso de desacuerdo entre los miembros del Equipo, del tipo de informe que conviene realizar.

21. Elaboración de folletos informativos

De cara a garantizar un mejor conocimiento del procedimiento y de sus derechos por parte de los adolescentes y de sus representantes legales, se recomienda la elaboración de unos folletos informativos, redactados con claridad y en un lenguaje adaptado al nivel de entendimiento de los usuarios, que expliquen las distintas fases de las actuaciones judiciales y definan los derechos que, en cada momento, les asisten. Convendría que estos folletos estuvieran disponibles en todas las Comisarías, en las Fiscalías de Menores, en los Juzgados de Menores, en las dependencias en las que se ubiquen los Equipos Técnicos y en las dependencias de las Administraciones competentes para la ejecución de las medidas acordadas.

22. Información verbal

Conviene, así mismo, que los profesionales que intervienen en el procedimiento aporten, en cada fase, explicaciones claras acerca de la continuación del mismo y de los derechos que asisten al adolescente. Desde este punto de vista, se recomienda una participación más activa, más ajustada a las necesidades de los adolescentes y más acorde a las peculiaridades del procedimiento aplicable en la jurisdicción de menores, por parte de los Abogados. Se recomienda igualmente que, dentro de lo posible, el lenguaje utilizado durante las comparecencias y las audiencias se ajuste a la capacidad de entendimiento de los adolescentes y sus familias.

23. Reducción del tiempo empleado en todas las fases del procedimiento

Los plazos requeridos en la actualidad para la aplicación del procedimiento resultan excesivos. La finalidad educativa que se atribuye a las medidas aplicadas en su marco exige la máxima inmediatez en las actuaciones, de modo que resulta indispensable introducir nuevas formas de trabajo que favorezcan su agilización.

PAUTAS DE APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS

24. Dotación de los recursos personales y materiales necesarios al cumplimiento de las medidas de medio abierto

Es necesario que las Administraciones responsables de la ejecución de las medidas de medio abierto creen o, en su caso, adecuen los recursos necesarios al cumplimiento de estas medidas. Esta necesidad se acusa particularmente en Bizkaia y Gipuzkoa en la ejecución de medidas de libertad vigilada, ya que estos Territorios no cuentan con la dotación de personal necesaria para garantizar la intervención directa. La eficacia de las medidas de prestación en beneficio de la comunidad depende de su adecuación a las necesidades del adolescente y de la relación del contenido de la prestación con la naturaleza de la infracción. En este sentido, conviene diversificar al máximo las alternativas viables en los tres Territorios, pero particularmente en Álava, en donde, en la actualidad, existe una única entidad concertada en esta materia.

25. Adecuación de los medios destinados al cumplimiento de medidas de internamiento de fin de semana

La medida de internamiento de fin de semana, raramente utilizada en el presente, requiere que se adopten, para su aplicación, pautas específicamente diseñadas al efecto, no resultando adecuado el sistema actual consistente, prácticamente, en la simple participación del adolescente en la vida de un centro de internamiento, cuyas funciones están orientadas a medidas de más larga duración. Si bien puede resultar conveniente aplicarla en estos centros, es necesario que se planteen formas de intervención ajustadas a la muy breve duración de la medida.

26. Dotación de los recursos necesarios al cumplimiento de las medidas de internamiento en centro de carácter terapéutico

En la actualidad, los centros terapéuticos no ofrecen una respuesta adecuada a las específicas necesidades de las personas menores de edad. Es necesario adecuar los medios existentes a las peculiares necesidades de la población adolescente, toda vez que la medida está prevista en el ordenamiento jurídico.

27. Dotación de los recursos necesarios al cumplimiento de las medidas de internamiento cerrado para chicos

En el presente, no existen en la Comunidad Autónoma del País Vasco, centros acondicionados para el cumplimiento de las medidas de internamiento en régimen cerrado para chicos. La construcción de un centro de estas características en Zumarraga está en curso, previéndose su apertura para 1999. Se recomienda que, en su diseño y organización, se adecue a criterios materiales, personales y funcionales garantes de la calidad de la atención y del respeto a los derechos de las personas menores de edad internadas.

28. Elaboración de un folleto informativo sobre los centros educativos de internamiento, destinado a los adolescentes y a sus familias

Si bien todos los centros disponen de un proyecto educativo que detalla sus objetivos y sus funciones, y si bien, inmediatamente después de su ingreso, se entrega a todos los adolescentes una copia del reglamento de funcionamiento del centro, convendría que dispusieran igualmente de un folleto informativo que explicara con claridad, y en un lenguaje adaptado al nivel de entendimiento de los adolescentes, los objetivos y las funciones del centro. Se recomienda que un folleto de estas características se entregue a cada persona menor de edad, así como a sus representantes legales, en el Juzgado, tras dictar la medida de internamiento, con indicación expresa en el mismo, de las instancias judiciales o administrativas a las que pueden dirigirse en caso de considerar necesario u oportuno presentar algún tipo de sugerencia o de reclamación.

29. Reducción de los plazos empleados en la actualidad para proceder a la ejecución de las medidas de medio abierto

Al igual que en las demás fases del procedimiento, los plazos empleados en la actualidad para iniciar la ejecución efectiva de determinadas medidas de medio

abierto o de determinadas partes de la medida, fundamentalmente de libertad vigilada y de tratamiento ambulatorio, son excesivamente largos para cumplir la finalidad educativa que se les atribuye, finalidad que viene muy condicionada a la inmediatez de las intervenciones. Se recomienda que las instituciones intervinientes agilicen sus actuaciones y, en particular, que se reduzcan los plazos entre la fecha en que adquiere firmeza una resolución y la comunicación de su contenido a la Administración competente para ejecutarla.

30. Elaboración de un folleto informativo sobre las medidas de medio abierto

Convendría que las Administraciones competentes para la ejecución de las medidas de medio abierto elaboren folletos informativos que expliquen con claridad y en un lenguaje adaptado al nivel de entendimiento de los adolescentes, los objetivos y las funciones de cada medida, así como su contenido. Se recomienda que un folleto de estas características se entregue a cada persona menor de edad penal, así como a sus representantes legales, en el Juzgado, tras dictar la medida en cuestión, con indicación expresa en el mismo de las instancias judiciales o administrativas a las que pueden dirigirse en caso de considerar necesario u oportuno presentar algún tipo de sugerencia o de reclamación.

31. Introducción de algunas mejoras estructurales en los centros de internamiento

Se recomienda la introducción en los centros de internamiento de algunos cambios destinados a mejorar el entorno físico. En los centros ubicados en Aramaio y Ortuella, resultaría adecuado sustituir las rejas de las ventanas por sistemas de cierre más modernos, que ofrezcan idénticas garantías de seguridad y resulten menos aparentes, tanto para los usuarios como para quienes residen en su entorno. El centro de Ortuella, por otro lado, requeriría una remodelación diferente de la recientemente realizada, ya que, en su situación actual, ofrece un espacio demasiado reducido para garantizar el internamiento de 8 adolescentes, en condiciones adecuadas. El centro requeriría, asimismo, la instalación de un sistema de calefacción que garantice unas condiciones de temperatura adecuadas. Finalmente, en previsión de las situaciones de peligro que pudieran producirse, se recomienda la aplicación sistemática de simulacros de evacuación en todos los centros.

32. Adecuación de las sanciones aplicables en los centros de internamiento, en caso de incumplimiento de la normativa a las previsiones del Anteproyecto de Ley Orgánica Reguladora de la Justicia de Menores

Alguna de las sanciones previstas en la actualidad en la normativa que rige el funcionamiento de los centros no se adecua a las previsiones del Anteproyecto de Ley Orgánica reguladora de la Justicia de Menores en aspectos fundamentales, por cuanto limitativos de los derechos, como es el caso, principalmente, de la posibilidad de sancionar a un adolescente con permanecer en una zona de contención de las características de la del Centro Educativo Mendixola. Conveniría ajustarse a unas disposiciones que, si bien todavía no están vigentes, resultan acordes con lo recomendado por las investigaciones europeas más recientes.

33. Garantía del derecho a la privacidad en los centros educativos de internamiento

Es imprescindible tener presente, dentro de los límites posibles en atención a razones de seguridad, la necesidad de garantizar el derecho a la privacidad de los adolescentes internados, en el diseño de las estructuras, en su funcionamiento, en la organización de la atención, y en las pautas de relación.

34. Regulación de las pautas de actuación en caso de ausencias no autorizadas de los centros educativos de internamiento

Se recomienda que las autoridades competentes elaboren por escrito las pautas de actuación aplicables en casos de ausencia no autorizada de un adolescente del centro en el que se encuentra sujeto a una medida judicial de internamiento.

35. Sistema de doble tutoría en los centros educativos de internamiento

Se recomienda que, para garantizar la mejor adaptación de las plantillas de personal a las necesidades de los usuarios, se establezca un sistema de doble tutoría, de ser posible con representación de una figura masculina y otra femenina.

36. Diseño y aplicación de un programa de transición

Uno de los principales problemas que se plantean en la actualidad con relación a las medidas de internamiento es el momento de la salida del centro y de la reintegración del adolescente a su medio sociofamiliar. Se recomienda el diseño y la puesta en marcha, en los plazos más breves, de un programa que facilite este proceso. El programa deberá contemplar la preparación del adolescente, bien a su reintegración en el núcleo familiar, bien a su emancipación, así como la preparación de la familia. Con respecto a este último aspecto, convendría que se establecieran cauces de colaboración y de coordinación entre dicho programa y los programas de educación familiar y de intervención familiar que se desarrollan desde el ámbito de los servicios sociales.

37. Mejora de los mecanismos de participación

Es necesario favorecer la aplicación de mecanismos de participación que permitan, siempre que sea posible y conveniente, una mayor participación del adolescente y de sus representantes legales en las decisiones que sean susceptibles de incidir directamente en su desarrollo personal, relacional, educativo, o en su salud.

38. Cauce formales de reclamación

Es necesario que la normativa reguladora de la ejecución de las medidas haga constar expresa y claramente los cauces de reclamación existentes, tanto a nivel interno, como externo, y que dicha información se consigne en folletos redactados con claridad, y en un lenguaje adaptado al nivel de entendimiento de los adolescentes. Conviene que estos folletos se encuentren disponibles en los Juzgados, las Fiscalías, y en los servicios directamente responsables de la ejecución.

39. Formación continuada adecuada a las necesidades profesionales

Es necesario garantizar la formación continuada de los profesionales que intervienen en la ejecución de las medidas, con vistas a posibilitar la actualización de sus conocimientos, la introducción en sus pautas de atención de formas de hacer que estén dando resultados positivos en otros contextos y la evitación de excesos de rutina que pudieran derivar en un deterioro de la calidad de la atención.

COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL

40. Colaboración de los servicios de educación

Con frecuencia, los jóvenes implicados en expedientes tramitados en los Juzgados de Menores presentan importantes dificultades de adaptación al currículum educativo ordinario, agravadas, en ocasiones, por su conflictividad. Hoy por hoy, los únicos recursos que parecen dar una respuesta adecuada, según manifiestan todos los profesionales que intervienen directamente en estos procedimientos, son los antiguos centros de educación compensatoria que han quedado al margen de la educación reglada. Es necesario que, desde el ámbito educativo, se adecuen los recursos para aportar vías de solución a estas situaciones, de acuerdo con la filosofía de equiparación de oportunidades que inspira la LOGSE.

Por otro lado, es urgente que el Departamento competente en materia de Educación en el Gobierno Vasco diseñe, en colaboración con la Dirección de Derechos Humanos y Cooperación con la Justicia del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social una solución inmediata que dé cobertura al derecho a la educación de los adolescentes que cumplen medidas judiciales de internamiento y no pueden asistir a los centros educativos de su entorno comunitario.

41. Colaboración de los servicios de salud

Desde el ámbito de la justicia juvenil se requiere, a veces, la intervención de los servicios de salud, principalmente de los servicios de salud mental. Se recomienda que, en orden a mejorar la eficacia y la adecuación de las actuaciones, se solicite, cuando se estime necesario, su asesoramiento en fases anteriores a la ejecución.

Por otro lado, las especiales características de los adolescentes requieren que el tratamiento, cuando se considera adecuado, se aplique con la máxima inmediatez. Sería necesario, por lo tanto, que, en estos casos, los servicios de salud consiguieran reducir las listas de espera existentes en la actualidad.

Finalmente, también se considera indispensable la dotación de recursos capaces de dar respuesta a las necesidades específicas de los adolescentes con problemas de drogodependencia.

42. Colaboración de los servicios sociales

La participación de los servicios sociales es fundamental en el ámbito de la intervención con infractores menores de edad, tanto en la fase de aplicación de

determinadas medidas de medio abierto, como en la preparación de la reintegración del adolescente a su medio sociofamiliar, al finalizar una medida de internamiento. Se recomienda, por lo tanto, que estos servicios, y particularmente los servicios especializados de infancia, sigan prestando la colaboración que de ellos se suele solicitar desde el área de justicia juvenil, reduciendo, en lo posible, unos plazos de intervención, en ocasiones excesivamente largos.

CONTROL Y EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS

43. Control periódico de los centros y servicios destinados a la ejecución de las medidas

En la actualidad, los sistemas de control aplicados por las Administraciones competentes para la ejecución de las medidas no están convenientemente desarrollados para garantizar la calidad de las intervenciones. Se basan fundamentalmente en la remisión de informes y, en el caso de las medidas de internamiento, en visitas no sistemáticas a los centros. Estas visitas, sin embargo, no presentan las características necesarias a la observación del funcionamiento del centro, de las pautas de atención aplicadas, y del tipo de relación que se establece entre los usuarios, y entre estos y los educadores. Se recomienda, en consecuencia, la introducción de mecanismos de inspección que permitan el control y la supervisión continuada de la aplicación de criterios materiales, personales y funcionales capaces de garantizar la calidad de la atención y el respeto de los derechos de los usuarios.

44. Evaluación cualitativa de los servicios

Se recomienda la aplicación sistemática de modelos cualitativos de evaluación que favorezcan la implantación de pautas de intervención adecuadas a la mejor cobertura de las necesidades de los adolescentes y al respeto de sus derechos, con vistas siempre a su capacitación para la vida autónoma y para el desarrollo de habilidades relacionales adecuadas.

45. Seguimiento de las medidas desde las Fiscalías

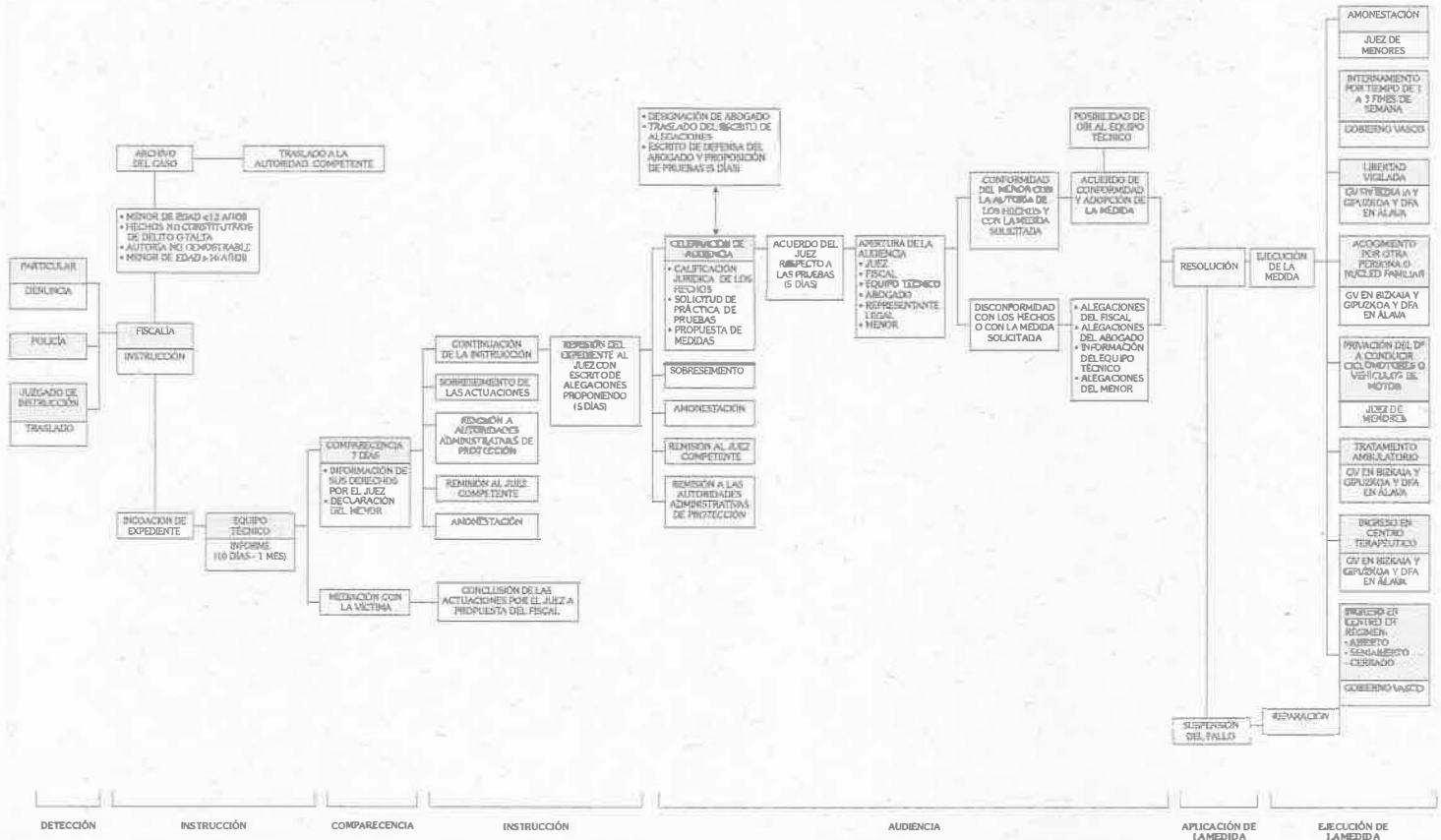
Se recomienda que las Fiscalías de Menores procedan, sistemáticamente, al ejercicio de las funciones de vigilancia que, con respecto a las personas menores de edad que se encuentran en centros, establece la Ley 1/96 de Protección Jurídica del Menor. A tal efecto, conviene que se prevean, de acuerdo con lo ya indicado, los medios personales y materiales adecuados al cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas.

46. Control judicial de la ejecución de las medidas

Resultaría adecuado que, junto al control judicial que se ejerce sobre la ejecución de las medidas gracias a la remisión sistemática y periódica de informes por parte de las Administraciones competentes, los Jueces de Menores tuvieran la posibilidad de ejercer, con mayor frecuencia, un control directo de las intervenciones.

ANEXOS

GRÁFICO 2: PROCEDIMIENTO APLICADO EN LOS JUZGADOS DE MENORES



Fte.: Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los juzgados de Menores. Elaboración SIIS-Centro de Documentación y Estudios.

TABLA 19: PROPORCIÓN EN LA APLICACIÓN DE LAS DISTINTAS MEDIDAS (1996 y 1^{er} semestre de 1997)

	ÁLAVA Juzgado de Menores de Vitoria-Gasteiz		BIZKAIA Juzgado de Menores de Bilbao		GIPUZKOA Juzgado de Menores de Donostia-Sn.Sn.		CAPV	
	Nº de medidas	%	Nº de medidas	%	Nº de medidas	%	Nº de medidas	%
TOTAL	157	100	237	100	50	100	444	100
Amonestación	36	22.9	146	61.6	25	50.0	207	46.6
Internamiento por tiempo de uno a tres fines de semana	3	1.9	5	2.1	0	0.0	8	1.8
Libertad vigilada	42	26.8	20	8.5	12	24.0	74	16.7
Acogimiento por otra persona o núcleo familiar	1	0.6	0	0	0	0.0	1	0.2
Prestación de servicios en beneficio de la comunidad	34	21.7	29	12.2	7	14.0	70	15.8
Tratamiento ambulatorio o ingreso en centro de carácter terapéutico	5	3.2	1	0.4	0	0.0	6	1.3
Ingreso en centro en régimen abierto	6	3.8	3	1.3	1	2.0	10	2.3
Ingreso en centro en régimen semiabierto	27	17.2	30	12.6	2	4.0	59	13.3
Ingreso en centro en régimen cerrado	3	1.9	3	1.3	3	6.0	9	2.0

Fte.: Juzgados de Menores de Vitoria-Gasteiz, Bilbao y Donostia-San Sebastián. Elaboración SISIS-Centro de Documentación y Estudios.