

MENORES DE 14 AÑOS QUE COMETEN DELITOS

*María José Bernuz Beneítez
Esther Fernández Molina
Fátima Pérez Jiménez*

La entrada en vigor de la L.O. 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores excluyó de la misma a los que aún no habían cumplido catorce años. A partir de entonces, el control de la actividad delictiva y la respuesta institucional dada a estos infractores se derivó a cada una de las comunidades autónomas, a través de los servicios de protección de la infancia correspondientes. La investigación que se presenta nos aproxima a esta realidad y deja ver, entre otras cosas, la variedad de respuestas que los organismos públicos dan a los menores de catorce años que cometen delitos.

Palabras clave: *Menores infractores, minoría de edad penal, delincuencia juvenil, justicia juvenil, sistemas de protección de la infancia*

Introducción

La determinación de los límites de edad constituye una de las opciones de política criminal más importantes a la hora de diseñar el sistema de responsabilidad penal de los menores. La LO 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores ha fijado la competencia de la justicia de menores en la comisión de delitos o faltas por las personas menores de 18 y mayores de 14 años de edad (artículo 1.1.). Con esta decisión la LO 5/2000 no sólo ha elevado el límite máximo de edad de responsabilidad penal de los 16 a los 18 años, sino que también ha cambiado el límite mínimo para exigir responsabilidad penal juvenil, de los 12 a los 14 años.

El análisis de las respuestas institucionales a los menores que han cometido delitos antes de la edad penal es una cuestión importante. En concreto, podemos señalar que intervenir con este grupo de riesgo social para mejorar su situación y sus circunstancias, así como para incidir en un comportamiento percibido como irregular y que puede resultar degenerativo, supone trabajar preventivamente a favor del interés del niño. También hay que insistir en el hecho de que, ante la comisión de un delito, la declaración de impunidad y la ausencia de respuesta pueden favorecer en el menor una actitud de desconfianza hacia un sistema que se perfila como incoherente porque educa a los niños en valores de responsabilidad hacia sus hechos, pero cuando han cometido un delito son declarados como irresponsables.

Objetivos del estudio

El punto de partida para el planteamiento de objetivos de este estudio es que en España la modificación legal de la minoría de edad penal ha supuesto que el peso de trabajar con esta nueva población recae sobre una institución, protección de menores, que hasta el momento trabajaba con esquemas clásicos de desprotección de la infancia y abandono familiar, no sobre situaciones de riesgo social. Por otra parte, la descentralización que existe en España en el ámbito de la política social significa que mientras unas comunidades pueden haber asumido las competencias necesarias para trabajar con las situaciones de riesgo social, otras quizás no lo hayan hecho todavía.

Por ello, con la información que se dispone por el momento sobre la actuación de los servicios de protección, los objetivos propuestos son dos:

1) valorar si el aumento de la minoría de edad ha supuesto una mayor protección de los menores, o más bien una situación de abandono y descontrol de sujetos que pueden estar en una grave situación de riesgo social y que con su comportamiento delictivo han puesto de manifiesto algún tipo de carencia o déficit sobre el que merecería la pena trabajar, y ello no tanto desde un punto de vista retributivo, como desde un prisma eminentemente preventivo y educativo;

2) contribuir a colmar, en la medida de lo posible, la ausencia de información ante preguntas como estas: ¿qué decisiones están



METODOLOGÍA

Al ser la primera investigación que se realiza en España sobre esta cuestión, y dada la heterogeneidad de procedimientos que se supone están implicados en estas actuaciones, se ha optado por realizar este estudio exploratorio en tres comunidades autónomas españolas: Aragón, Andalucía y Castilla-La Mancha. Estas razones también nos han llevado a emplear tanto la metodología cuantitativa como la cualitativa.

Así, una parte del trabajo se ha centrado en el análisis del 25% de los expedientes de menores de 14 años que han cometido un delito a lo largo de 2004 y que han sido remitidos a los servicios de protección en una de las provincias de cada una de las Comunidades autónomas, concretamente, Albacete, Málaga y Zaragoza. De otro lado, para completar esta información y para contrastar los datos que han ido surgiendo de los expedientes se han realizado entrevistas semiabiertas a expertos jurídicos y sociales que trabajan con esta población infantil. En concreto, se realizaron entrevistas a los fiscales de menores, a los responsables y algunos operadores de los servicios de protección de la infancia, a profesionales de los servicios locales que actúan con estos menores, así como a miembros del GRUME.

Tabla 1. Número de conductas delictivas por provincia

	Zaragoza		Málaga		Albacete	
	N	%	N	%	N	%
Lesiones	19	25	20	37	4	20
Daños	11	14,4	6	11,1	0	0
Insultos/Amenazas	6	7,9	6	11,1	1	5
Hurto	14	18,4	10	18,5	3	15
Robo con fuerza	9	11,8	4	7,4	6	30
Robo con violencia	12	15,8	2	3,7	0	0
Tráfico de drogas	0	0	2	3,7	0	0
Malos tratos	2	2,6	2	3,7	6	30
Otros	3	4,1	0	0	0	0
Total	76	100	52	100	20	100

adoptando, en su caso, los servicios autonómicos sobre los menores de 14 años que cometen delitos?, ¿qué criterios son los que justifican la intervención administrativa?, ¿existen medidas específicas para este colectivo?

Menores de 14 años que cometen infracciones penales

Al observar las conductas delictivas cometidas por los menores en esta franja de edad se comprueba que se trata de comportamientos fundamentalmente violentos. En este sentido, todos los resultados que aporta la investigación criminológica, especialmente los estudios de autoinforme, concluyen que precisamente son los sujetos de menor edad los más agresivos, siendo además el comportamiento violento uno de los mejores predictores para explicar una conducta delictiva posterior. Es el hecho de manifestar un comportamiento violento (de mayor o menor intensidad) el que se convierte en el aspecto más crucial y el que legitima la necesidad de intervenir

lo más rápidamente posible (tabla 1).

Así, entre las conductas más usuales se encuentran las lesiones, los insultos y las amenazas. En las tres provincias del estudio se ha evidenciado la presencia de denuncias por violencia familiar manifestada, entre otros comportamientos, en amenazas, agresio-

nes o robos de los adolescentes contra sus padres, hermanos o abuelos. Un fenómeno que ha aflorado en la opinión pública en los últimos tiempos y que a juzgar por algunas informaciones está experimentando una tendencia al alza.

Análisis comparado entre las comunidades de Aragón, Andalucía y Castilla-La Mancha.

A continuación se describen los distintos modos de actuación institucional con los menores de 14 años que delinquen existentes en las provincias en las que se ha desarrollado el estudio. Estos tratamientos diferenciados, todos ellos dentro de la legalidad y con argumentos que los fundamentan, producen un mosaico de respuestas difíciles de unificar en unas líneas comunes.

a) Zaragoza

2003 fue el año en que las

Tabla 2. Intervenciones propuestas al menor por el EMCA de Zaragoza

	N	%
Reenvío a protección de la infancia	15	20%
Reenvío a servicios sociales básicos	13	17,3%
Protocolo de actuación familiar	5	6,7%
Reparación a la víctima	2	2,7%
Reparación a la sociedad	1	1,3%
Arrepentimiento	3	4%
Programa pensamiento prosocial	8	10,7%
Intervención de educación continua	4	5,3%
Tratamiento ambulatorio	-	-
Archivos	24	32%
Total	75	100%

instituciones de protección de la infancia de la provincia de Zaragoza, con el impulso del fiscal coordinador de menores, crearon en su interior un equipo específico para intervenir con esos menores de catorce años que han cometido un delito en el ámbito de la provincia de Zaragoza: el EMCA (Equipo de Menores de Catorce Años). Así pues, este nuevo equipo pertenece orgánicamente a las instituciones de protección de la infancia.

El programa previsto para intervenir con estos menores es educativo y preventivo, y los principios inspiradores guardan una cierta similitud con los propios de la justicia de menores.

El centro principal de atención en Zaragoza lo constituyen las medidas propuestas por el EMCA, ya que el análisis de su naturaleza y contenido nos permiten vislumbrar la distancia y/o proximidad entre las intervenciones protectoras y las impuestas por la jurisdicción de menores.

La tabla 2 muestra las medidas adoptadas. Se puede ver que con un 32% de los expedientes son archivados. De éstos, un pequeño porcentaje (16,7%) se archiva porque el menor se encuentra en paradero desconocido. El 41,7% de los expedientes se archiva porque el conflicto se resuelve en el entorno del menor (familiar, vecinal, escolar). Finalmente, el 41,7% restante de los expedientes se archivaron porque el menor no reconoce ser el autor de los hechos. Sobre este punto, hay que precisar que las medidas del EMCA son medidas administrativas de protección y, en consecuencia, voluntarias: sólo pueden ser *propuestas*. De manera que si el menor no reconoce espontáneamente los hechos, o si el menor o la familia no aceptan la medida, el EMCA no puede imponerla.

En el 17,3% de los casos el expediente es reenviado a los servicios sociales de base (educadores de calle, centros de tiempo libre del ayuntamiento, educadores familiares, etc.) cuando los hay y si pueden asumir el caso.

Un 10,7% de los expedientes que llegaron durante el año 2004 al EMCA se integró en un programa de pensamiento pro-social impulsado por uno de los educadores del EMCA. Se trata de trabajar sobre diferentes formas de resolver los problemas y conflictos sin acudir a la violencia

Tabla 3. Duración de las medidas propuestas por el EMCA

Duración	(N) %	% acumulado
<i>Menos de 1 mes</i>	14 (18,42%)	18,42%
Entre 1 y 2 meses	14 (18,42%)	36,84%
Entre 2 y 3 meses	16 (21,05%)	57,89%
Entre 3 y 4 meses	10 (13,15%)	71,04%
Entre 4 y 6 meses	8 (10,52%)	81,56%
Entre 6 y 8 meses	9 (11,8%)	93,36%
Entre 8 y 10 meses	2 (2,63%)	95,99%
Entre 10 y 12 meses	2 (2,63%)	98,62%
Más de un año	1 (1,31%)	100%
Totales	76 (100%)	

o la agresividad.

En cuanto a la duración de la medida (tabla 3), podemos indicar que predominan las medidas de corta duración. Así, el 57,89% de las medidas tienen una duración de hasta tres meses, el 30,73% llegan hasta un año, mientras que sólo el 1,31% sobrepasan el año de duración. En todo caso, las entrevistas con los expertos han puesto en evidencia que después del archivo del expediente pueden seguir trabajando con el menor, a petición de éste o a demanda de la propia familia. Ellos parten de la idea de que su trabajo es fundamentalmente preventivo.

b) Málaga

El criterio de la Junta de Andalucía es el de no realizar ningún protocolo especial con los menores que han cometido una infracción penal, sino atender a su problemática general; tampoco se prevé ningún tipo de medida sancionadora, ya que no está permitido legalmente. Así, los expedientes de los menores de 14 años andaluces que han cometido una infracción penal conocida por las fiscalías de menores pasan a los servicios de protección provinciales y allí, en atención a su problemática personal y social, son atendidos según los protocolos existentes.

En Málaga, actualmente, este servicio actúa como “organizador del tráfico” de todos los casos que llegan a su conocimiento. Para el trabajo con los menores de 14 años que cometen delitos no se ha formado ningún equipo de profesionales específico. Los menores que llegan derivados desde fiscalía y tienen una problemática familiar y social grave terminan siendo tratados, en la mayoría de las ocasiones, por otro servicio, los Equipos de Tratamiento Familiar. Allí se trabaja con ellos sin atender particularmente a la comisión de la infracción. En los casos en que la situación personal y familiar no es grave, la apertura de expediente suele llevar

aparejada una carta de información a los padres o la solicitud de una entrevista con los mismos.

La diligencia más usual es el envío de la carta a los padres, como se deriva de su utilización en un tercio de los casos de la muestra malagueña. Sus objetivos son que los padres den algún tipo de respuesta a la conducta del hijo y que sean informados de lo ocurrido por parte del servicio de protección, lo que podría dar lugar, si la conducta se reitera, a una intervención posterior.

El otro tipo de diligencia que se realiza es la citación a los padres para que acudan a una entrevista con un profesional del servicio, que en ocasiones lleva aparejada la solicitud de información sobre el menor y su familia a los servicios sociales comunitarios dependientes del Ayuntamiento correspondiente. Estas diligencias se realizaron en un 14% de los casos de la muestra. No obstante, en los expedientes estudiados en los que se inició este tipo de actuaciones no se recogió su conclusión en ningún informe concreto. En cualquier caso, si los padres acuden a la entrevista, los profesionales dirigen a la familia a algún programa de ayuda social que incida positivamente en su

situación y realizan el seguimiento correspondiente. Es decir, la colaboración familiar es imprescindible para poder actuar específicamente con el menor infractor; si ésta no existe el expediente simplemente se cierra sin ninguna actuación.

c) *Albacete*

Actualmente, y dentro del marco legal autonómico, en Castilla-La Mancha se ha decidido que sean los profesionales del ámbito de reforma los encargados de proporcionar una respuesta específica a los menores en conflicto social. El recurso previsto es una medida administrativa de carácter preventivo y voluntario para el menor y la familia denominada "seguimiento educativo".

El procedimiento que se sigue es el siguiente, los fiscales de menores remiten al servicio provincial de protección todas las diligencias que se han incoado a menores infractores de 14 años. En esta instancia el jefe de servicio de protección de menores y el coordinador provincial de medidas judiciales de reforma valoran qué se hace.

El seguimiento educativo se puede plantear de muchas formas e integra un gran número de actuaciones. Puede consistir en un trabajo más o menos intensivo con el menor, o en una intervención más amplia de carácter preventivo, no sólo con

el menor sino con el grupo de amigos. Hay ocasiones en las que los chicos necesitan un seguimiento educativo más intenso, similar al que se lleva a cabo en una libertad vigilada, consistente en una supervisión y un control por parte de un profesional. Y otras en las que simplemente se lleva a cabo una actividad mediadora, de conciliación con la víctima o de reparación del daño. En el caso de menores de 14 años que han cometido delitos acompañados de otros mayores a los que se les ha impuesto una medida judicial, se suele esperar a que llegue la resolución judicial del juzgado de menores y se busca proporcionar una respuesta similar a la que han recibido éstos.

El principal problema con el que se cuenta a la hora de ejecutar estas medidas es que, al no ser una medida judicial sino administrativa, la motivación y la voluntariedad del menor y de la familia para llevar a cabo la intervención propuesta son determinantes.

Otra cuestión que finalmente ha acabado convirtiéndose en un problema en el desarrollo de este tipo de intervenciones en esta región es la de los profesionales y medios destinados para llevarlas

a cabo. Este aspecto, que presenta una realidad diferente en las distintas provincias, revela una consolidación muy desigual de esta estrategia preventiva. Así, si se observan los resultados que arroja la tabla 4 podemos llegar a dos conclusiones principales, la

Tabla 4.
Número de seguimientos educativos (0-18 años) en Castilla-La Mancha por provincias

	2002	2003	2004	2005
Albacete	19	148	55	46
Ciudad Real	18	12	6	6
Cuenca	12	14	14	22
Guadalajara	1	6	8	33
Toledo	4	34	15	6
Total	54	214	98	113

aplicación de la medida no es homogénea entre las distintas provincias y la evolución de su aplicación en los últimos cuatro años tampoco lo es.

Esta desigual evolución en la aplicación se debe fundamentalmente a un problema de medios para la ejecución de este tipo de intervenciones, que ha ido modificándose a lo largo de estos años en las distintas provincias, e indirectamente también está relacionado con el mayor número de medidas judiciales que han impuesto los jueces de menores de la región en estos años.

REFLEXIONES FINALES

Tras la realización del estudio en tres provincias de otras tantas Comunidades autónomas se han evidenciado varias cuestiones. Quizás la más patente es la dispersión en las políticas, herramientas y actividades puestas en marcha para trabajar con estos menores por las administraciones públicas. A pesar de esta dispersión en las respuestas institucionales, un hecho incuestionable es que los poderes públicos y los profesionales que trabajan en ellos muestran una preocupación por los menores de 14 años que delinquen, desmintiendo la opinión de que con este colectivo "no se hace nada".

En otro orden de cosas ante la pregunta, ¿desde dónde es mejor intervenir, desde protección o desde reforma? la respuesta no es evidente. Intervenir desde las instituciones de protección plantea un problema evidente y es que la medida sólo puede ser propuesta, no impuesta. Así, si el menor no reconoce los hechos o la familia no está de acuerdo con la medida o no colabora no hay nada que hacer. Y los datos muestran una importante cantidad de archivos por esta razón. Pero la alternativa que varios sectores sociales y políticos demandan, la de rebajar la minoría de edad penal a los doce años -como ocurría con la IO 4/1992-, para que entre 12 y 14 años se pueda intervenir desde las instituciones judiciales de menores, es una solución que puede resultar acorde con un clima de inseguridad y de alarma social que deposita su confianza en el endurecimiento de las medidas. Pero resulta dudosa su compatibilidad con el espíritu de la Convención de los Derechos de los Niños que apostaba por situar la minoría de edad penal en una edad lo suficientemente elevada como para permitir que el menor pudiera comprender el delito que ha cometido y la medida que se le impone. Posiblemente lo que esté ocurriendo es que poco a poco se reduce el margen de tolerancia y la sociedad considera que a partir de los doce años un menor ya comprende el delito cometido así como la medida impuesta.

Quizás por todo ello es imprescindible volver a plantear si la solución a estas conductas está en una reforma legislativa o más bien en una adaptación de las prácticas administrativas y sociales a una situación que, en cualquiera de los casos, reclama urgentemente una respuesta. Dada la importancia que tiene una intervención educativa realizada a tiempo en la prevención de la reincidencia, sobre todo de comportamientos violentos, habría que apostar por respuestas que, como la justicia reparadora, favorezcan la responsabilización y la concienciación del menor sobre las consecuencias de sus actos.