

INTERVENCION CON INFRACTORES MENORES DE EDAD PENAL EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO

Este artículo se basa en el estudio sobre intervención con infractores menores de edad penal que ha constituido el informe extraordinario del Ararteko en 1997 y que se ha presentado al Parlamento en 1998. Su principal objetivo es ofrecer una visión de conjunto acerca del sistema de atención a estos niños, niñas y adolescentes mediante la descripción del sistema, la detección de sus disfunciones y la presentación de recomendaciones de cara a la introducción de mejoras en su funcionamiento. En cualquier caso, las conclusiones que aquí se recogen deben, necesariamente, verse matizadas con la información que se detalla en el estudio antes mencionado y completadas con las recomendaciones que del mismo se derivan. A él se remite a quien, tras la lectura del artículo, estuviera interesado en conocer la cuestión en mayor profundidad¹.

1. OBJETIVO, AMBITO Y METODOLOGIA

La finalidad principal del informe ha sido analizar el sistema de intervención con

¹ El informe se cerró en 1998, de modo que la información ofrecida no incorpora los cambios que pudieran haberse producido en el último semestre.

infractores menores de edad penal aplicado en la Comunidad Autónoma del País Vasco, tratando de ofrecer una visión certera 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 el derecho internacional.

Su ámbito viene 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 la intervención con personas de edades comprendidas entre 12 y 15 años de edad, ambas inclusive.

El informe presenta dos partes. En la primera se ofrecen los elementos básicos necesarios para situar el debate en torno a los sistemas de justicia juvenil y se describe el modelo vigente en nuestro ámbito, explicando 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 consiste en el análisis de las medidas aplicables, estudiando 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 de la información escrita o verbal aportada por las instituciones, servicios y profesionales 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 (primer 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. MARCO TEORICO Y MARCO JURIDICO

Existen, en la actualidad, 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 restitutiva. 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 suele atribuirse 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 respuestas 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.

En nuestro ámbito, el modelo vigente se aproxima al modelo de justicia, por cuanto aplica medidas sancionadoras con finalidad educativa, pero también presenta elementos 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, por otro.

En nuestro Derecho, la intervención con infractores menores de edad penal se rige por la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Reforma de la Ley Reguladora de la Com-

petencia 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 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 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 otro año en entrar en vigor.

La normativa vigente presenta los siguientes rasgos característicos:

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

te un borrador, debería cubrir, por lo menos en parte, este vacío.

Durante muchos años, la ejecución de las medidas acordadas por los Jueces de Menores ha sido objeto de un conflicto que ha opuesto al Gobierno Vasco y a los Organos Forales de los Territorios Históricos. La resistencia 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 Alava 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. 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, en 1996, la ejecución de todas las medidas. En la actualidad, se mantienen conversaciones entre esta institución y la Diputación Foral de Alava, 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 POBLACION ATENDIDA

3.1. 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 Organos Judiciales, y finalmente las Administraciones competentes para la ejecución de las medidas.

En cuanto a los primeros, 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, estos cuerpos no han creado unidades especializadas en la atención a personas menores de edad. Es cierto, sin embargo, que obedecen, en su actuación, a pautas específicas de intervención y que, la especialización podría garantizarse mediante sistemas de guardia que no exijan la presencia permanente de agentes especializados en las comisarías.

Los Organos Judiciales son las Fiscalías de Menores y los Juzgados de Menores. Tanto aquéllas como éstos tienen competencia a nivel de Territorio Histórico. 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 los trámites de comparecencia y 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 Alava, 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 Organo 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 Alava, convenían la colaboración de otras entidades para participar en la ejecución de determinadas medidas.

3.2. La población atendida

Según 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 Alava 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.

Las informaciones obtenidas en el análisis de los expedientes consultados en los Juzgados parecen indicar, con todas las reservas que se derivan del carácter no muestral de la población estudiada, 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 oportunos para ampliar las informaciones de las que disponen, lo remiten a la Fiscalía. Si lo estima adecuado, 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, libertad vigilada, acogimiento por otra persona o

núcleo familiar, privación del derecho a conducir ciclomotores o vehículos de motor, tratamiento ambulatorio, ingreso en centro terapéutico, 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 una injerencia no justificada 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 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 APLICACION DE LAS MEDIDAS

Tomando como referencia el periodo objeto de análisis (1996 y primer semestre de 1997), se observan 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 Alava, 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 Alava; 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 Alava 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 Alava, 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).

Una vez más con las reservas propias derivadas del carácter no muestral de la selección de casos de la que se deriva la información, los plazos de intervención observados en los expedientes consultados en los tres Juzgados de Menores, indican 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. ANALISIS DE LAS SOLUCIONES

6.1. 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: in-

terviene 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 Alava. 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.

6.2. Amonestación

La amonestación consiste en reprender a la persona menor de edad para hacerle concienciarse de la inadecuación de su conducta y de sus consecuencia. 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 amonesta-

ciones sea inferior al de los otros Territorios, ascendiendo a un 22,9% de las medidas que acuerda.

6.3. 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.

6.4. 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 Alava, la competencia de ejecución se ejerce desde la Diputación Foral de Alava, 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 Alava 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.

6.5. 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 aquél 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.

6.6. 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; la existencia de una relación directa entre la naturaleza de la infracción y el contenido de la prestación, aunque cabe también, en algunos casos, priorizar el mejor aprovechamiento social de las habilidades del adolescente, aunque esto rompa el principio anteriormente mencionado.

Su aplicación en la Comunidad Autónoma es bastante frecuente, representando un 15,7% del conjunto de medidas aplicadas. Alava 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 Alava 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 su 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.

6.7. 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 Alava 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.

6.8. Internamiento en régimen abierto, semiabierto y cerrado

De las medidas previstas en la normativa vigente, el internamiento constituye 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 el mismo las actividades formativas, educativas, laborales y de ocio.

Teniendo 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 Alava, 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 Andoio, 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 Andoio 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 Organos 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 socio-familiar tras una medida de internamiento, aunque la Dirección de Derechos Humanos y Cooperación con la Justicia tiene programada su creación en un futuro próximo.

6.9. 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. COORDINACION Y COLABORACION INTERINSTITUCIONAL

Existen una serie de cuestiones, principalmente en los ámbitos educativo, sanitario y de servicios sociales, que, directa o indirectamente, guardan relación con la mayor o menor eficacia de las intervenciones que se desarrollan desde el área de la justicia juvenil.

7.1. 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 jóve-

nes 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.

7.2. 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 dispuestas a colaborar.

7.3. 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 medi-

das 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 EVALUACION 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 a la que pueden recurrir 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 del grado de eficacia de las intervenciones, no se han realizado evaluaciones externas dirigidas a determinar la calidad de estas últimas.

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS **SIIS**