

LA JUSTICIA JUVENIL EN EL DERECHO EUROPEO

Carlos Pérez Vaquero¹

Fecha de publicación: 01/07/2014

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: 1.1. El Consejo de Europa. 1.2. La Unión Europea. 2. DISPOSICIONES DEL CONSEJO DE EUROPA SOBRE JUSTICIA JUVENIL. 3. DISPOSICIONES DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE JUSTICIA JUVENIL. Conclusión. Bibliografía.

RESUMEN:

El Consejo de Europa ha desarrollado una labor específica en el ámbito de la justicia juvenil más constante que los distintos organismos de la Unión Europea, donde sólo se ha planteado este debate desde un punto de vista genérico, en el marco de otras políticas más amplias [como la normativa que afecta a la juventud, la infancia, las drogodependencias o la delincuencia]; de modo que las propuestas de la UE se caracterizan por ser menos significativas que las recomendaciones del Consejo de Europa y por mantener una línea de trabajo muy cercana a las reglas y directrices aprobadas en el marco de las Naciones Unidas.

PALABRAS CLAVE: Consejo de Europa, Unión Europea, justicia juvenil.

1. INTRODUCCIÓN:

Suele decirse que Europa surgió a partir del pensamiento de la Grecia clásica y que se fue consolidando durante los siglos V y IV antes de Cristo

¹ Doctor en Integración Europea | Profesor asociado de Derecho Internacional Público y Derecho Comunitario en la Universidad de Valladolid (España). cpvaquero.blogspot.com.es | archivodeinalbis.blogspot.com.es

–como ha recordado el profesor Riquelme Jiménez²– “frente a la entidad Asia, en el periodo comprendido entre las Guerra Médicas y el reinado de Alejandro Magno”. Desde entonces, la historia de Europa se ha ido conformando gracias a la dinámica integración de cuatro elementos: “Grecia, Roma, el Cristianismo y la germanidad”; es decir, la suma del pensamiento griego, la dimensión jurídica romana, la concepción cristiana del ser humano dotado de libertad y la aportación germánica con su “sentido de rebeldía”; con estos elementos se ha ido configurando la actual identidad europea.

A lo largo de este artículo tendremos ocasión de referirnos a dos grandes instituciones paneuropeas actuales que conviene distinguir desde un primer momento porque –pese a lo que pudiera parecer– se trata de dos organizaciones diferentes. De un modo visual, podemos recordar estas dos imágenes con el logotipo del Consejo de Europa y el número 47, sobrepuesto, para indicar el número de países que lo integran; y, a su lado, la enseña que comparten los 28 Estados miembro de la Unión Europea³:

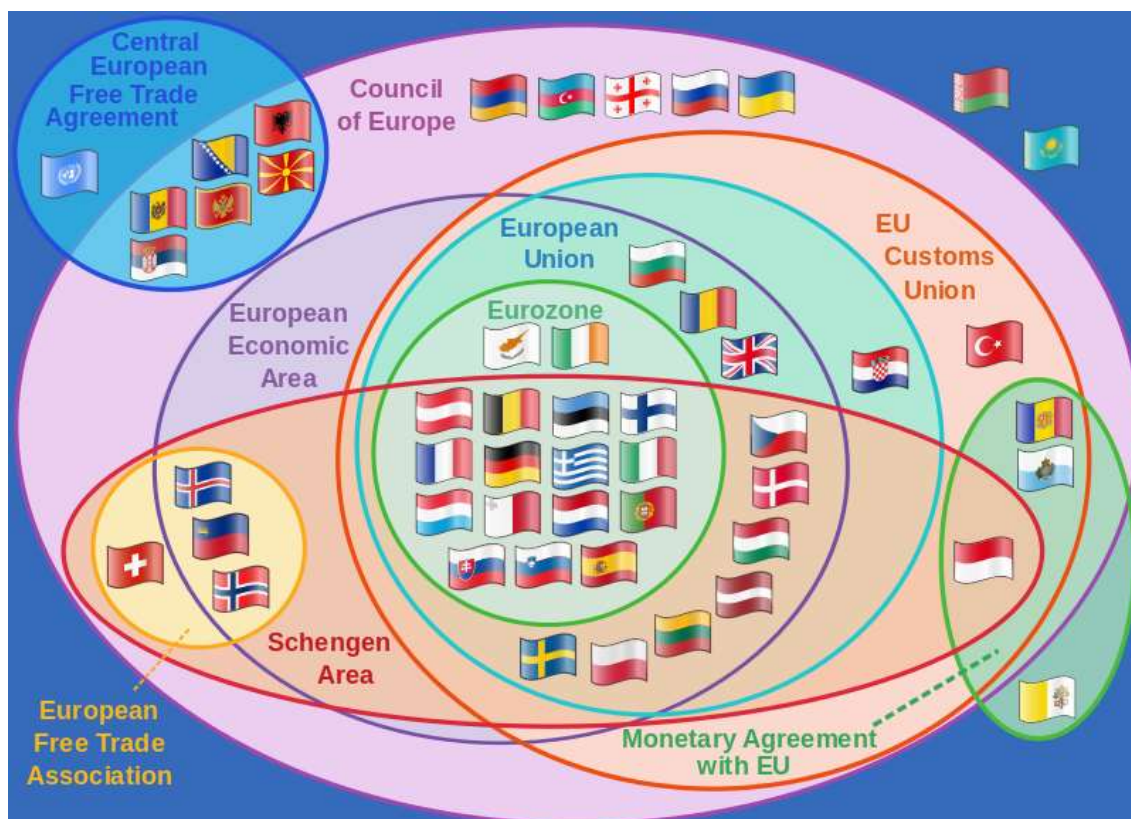


En el siguiente diagrama de Euler se muestra, a simple vista, la relación existente –a junio de 2014– entre los Estados miembros del Consejo de Europa (la totalidad de las banderas del gráfico, excepto las de: Ciudad del Vaticano, Bielorrusia y Kazajistán) y otros organismos y acuerdos regionales como la Unión Europea, la denominada *eurozona* (países que comparten el uso del euro), el Espacio Económico Europeo (los 28 socios de la UE más Liechtenstein, Noruega e Islandia), el Tratado de

² RIQUELME JIMÉNEZ, C. J. La idea de Europa en el pensamiento clásico. En GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. y ALVARADO PLANAS, J. (coord.) *Enseñar la idea de Europa*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces y UNED, 2004, pp. 23 y 24.

³ La corona de doce estrellas que diseñó Arsène Heitz en los años 50 es el emblema del Consejo de Europa desde el 25 de octubre de 1955. Tres décadas más tarde, el 28 de abril de 1983, otra institución paneuropea, el Parlamento Europeo [órgano legislativo de la Unión Europea] decidió adoptar aquella misma bandera del Consejo de Europa y recomendó que se convirtiera en el emblema de todas las instituciones de las Comunidades Europeas.

Libre Asociación Comercial con Suiza; el espacio de Schengen (donde se han eliminado los controles fronterizos interiores y se han unificado los exteriores) y aquellos países que tienen suscritos acuerdos aduaneros.



1.1. EL CONSEJO DE EUROPA [CdE]:

Esta dinámica organización internacional paneuropea –con sede en Estrasburgo (Francia)– reúne prácticamente a todos los países del continente, con las únicas excepciones ya mencionadas de Bielorrusia, Kazajistán y la Santa Sede⁴.

Su marco legal se estableció en un Estatuto⁵ que se aprobó en la capital inglesa el **5 de mayo de 1949**, con el objetivo de consolidar la paz en Europa cuando sólo habían transcurrido cuatro años desde que había finalizado la II Guerra Mundial.

⁴ COUNCIL OF EUROPE [en línea]. [Fecha de consulta: 10 de junio de 2014]. Disponible en Internet: <http://hub.coe.int/en/>

⁵ Al respecto, España aprobó el instrumento de adhesión al Estatuto del Consejo de Europa el 22 de noviembre de 1977 (BOE de 1 de marzo de 1978).

Aquel *Tratado de Londres* se basó en las ideas de la Justicia y la Cooperación para preservar “la sociedad humana y la civilización –como reconoce su preámbulo– reafirmando su adhesión a los valores espirituales y morales que son patrimonio común de sus pueblos y la verdadera fuente de la libertad individual, la libertad política y el imperio del derecho, principios sobre los cuales se funda toda auténtica democracia”.

Teniendo en cuenta que uno de los medios para alcanzar la unión de todos sus Estados miembros era la protección y el desarrollo de los derechos fundamentales, no sólo de sus ciudadanos nacionales sino de todas aquellas personas que se encontrasen bajo su jurisdicción, un año más tarde, el **4 de noviembre de 1950**, se suscribió en Roma el Convenio [Europeo] para la Protección de los Derechos Humanos (CEDH)⁶ que, desde que entró en vigor en 1953, ha sido modificado y ampliado por diversos protocolos.

La garantía de que todos esos derechos sean protegidos con eficacia⁷ recae en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH o *Corte de Estrasburgo*, en castellano; ECHR, por sus siglas en inglés)⁸ que se constituyó en 1959 como el órgano competente para resolver las demandas individuales o estatales que se basan en la violación de los derechos proclamados en el CEDH. Desde 1998, funciona de forma permanente y los particulares pueden dirigirse a él directamente. El hecho de que sus sentencias sean obligatorias para los Estados miembros ha supuesto que su jurisprudencia se ha convertido en un instrumento muy útil para consolidar el Estado de Derecho y la democracia en Europa.

A lo largo de más de 60 años, el Consejo de Europa ha demostrado ser una institución pionera y muy dinámica, con más de 200 tratados⁹ y multitud de recomendaciones que han abarcado diversas cuestiones

⁶ CONSEJO DE EUROPA [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de junio de 2014]. Disponible en Internet: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/Convention_SPA.pdf

⁷ En el caso *Oluic* contra Croacia, de 20 de mayo de 2010 (nº 61260/08, § 47) se reiteró el criterio que ha establecido la jurisprudencia de la Corte europea al afirmar que “la Convención pretende proteger derechos que son “concretos y efectivos”, no “teóricos o ilusorios””. Las resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos han sido consultadas en el repertorio que se encuentra disponible en el portal: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>

⁸ ECHR [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de junio de 2014]. Disponible en Internet: http://www.echr.coe.int/ECHR/Homepage_EN

⁹ COUNCIL OF EUROPE [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de junio de 2014]. Disponible en Internet: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG>

relacionadas con el ámbito de la Criminología, como los crímenes de honor y de lesa humanidad, el terrorismo, las mutilaciones genitales femeninas, los delitos contra la salud pública, la ciberdelincuencia... y la justicia juvenil, como veremos a continuación.

Por lo que respecta a este último ámbito, las resoluciones del Consejo de Europa las supervisa un órgano específico que se creó en 1958: el Comité Europeo para los Problemas Criminales [*the European Committee on Crime Problems* (CDPC)¹⁰].

1.2. LA UNIÓN EUROPEA (UE):

Resulta muy difícil definir esta *singular* asociación económica y política de 28 países europeos¹¹ que, en 2012, recibió el Premio Nóbel de la Paz por contribuir al avance de la reconciliación, la democracia y los Derechos Humanos en el *Viejo Continente*. Con cierta dosis de humor, el profesor Noya¹² recuerda que hay quienes la consideran “la primera *hiperpotencia postmoderna*” e incluso la denominan “la *superpotencia metrosexual* del mundo, con su empleo masivo de *recursos blandos*, como la economía y la cultura”, demostrando que éstos “pueden ser tan eficaces (...) como la fuerza militar”.

Más allá de estas definiciones, su origen se remonta al **18 de abril de 1951** cuando seis países que hasta ese momento habían permanecido enfrentados (Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo) decidieron impulsar las relaciones comerciales entre ellos. En primer término, se perseguía fomentar la industria pesada del carbón y el acero pero, mediante esa cooperación económica, el objetivo último buscaba crear una interdependencia que



¹⁰ CDPC [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de junio de 2014]. Disponible en Internet: http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/CDPC/default_en.asp

¹¹ Los actuales 28 Estados miembro de la UE son: Alemania (desde 1952), Austria (1995), Bélgica (1952), Bulgaria (2007), Chipre (2004), Croacia (2013), Dinamarca (1973), Eslovaquia (2004), Eslovenia (2004), España (1986), Estonia (2004), Finlandia (1995), Francia (1952), Grecia (1981), Hungría (2004), Irlanda (1973), Italia (1952), Letonia (2004), Lituania (2004), Luxemburgo (1952), Malta (2004), Países Bajos (1952), Polonia (2004), Portugal (1986), Reino Unido (1973), República Checa (2004), Rumanía (2007) y Suecia (1995).

¹² NOYA, J. El poder blando de la Unión Europea. En LAMO DE ESPINOSA, E. (coord.) *Europa después de Europa*. Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes, 2010, p. 323.

disminuyera el riesgo de volver a involucrarse en un nuevo conflicto armado.

Con la puesta en marcha de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), se “abrió el camino para una Europa económicamente unida”¹³; por ese motivo, a partir de aquella exitosa base, el **25 de marzo de 1957**, los seis Estados miembros originarios decidieron ampliar su cooperación a otros sectores con el fin de crear un mercado común y, de este modo, surgió la Comunidad Económica Europea (CEE), con un carácter netamente económico pero que, en poco más de medio siglo, ha terminado convirtiéndose en una unión muy estrecha que comparte “un porvenir pacífico basado en valores comunes”, como señala el preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁴; valores como la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, basados en los principios de la democracia y el Estado de Derecho.

A pesar de la crisis económica, hoy en día, esta compleja organización, única en el mundo, a la que denominamos Unión Europea (desde 1993), ha logrado crear un espacio de libertad, seguridad y justicia para sus 500.000.000 de ciudadanos y fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible que garantiza la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales, así como la libertad de establecimiento.

Desde el 1 de diciembre de 2009, la Unión se fundamenta en “los tratados” que se aprobaron en Lisboa (Portugal) y que tienen el mismo valor jurídico: el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que determina los ámbitos, la delimitación y las condiciones de ejercicio de sus competencias¹⁵.

Una vez que hemos distinguido entre ambos organismos europeos, podemos valorar las normas que han aprobado para hacer frente a la delincuencia juvenil. Lamentablemente, aunque el Comité Económico y

¹³ ALONSO MARTÍNEZ, J. Integración económica europea. En CALONGE VELÁZQUEZ, A. (Dir.) *La Unión Europea: guiones para su enseñanza*. Albolote (Granada): Comares, 2004, p. 234.

¹⁴ EURLEX [en línea]. [Fecha de consulta: 10 de junio de 2014]. Disponible en Internet: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html?locale=es>

¹⁵ GONZÁLEZ TASCÓN, M. M. *El tratamiento de la delincuencia juvenil en la Unión Europea. Hacia una futura política común*. Valladolid: Lex Nova, 2010, pp. 20 y 21: Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la política de la UE sobre delincuencia juvenil se sustenta en el Capítulo 4 (Cooperación judicial en materia penal) del Título V (Espacio de libertad, Seguridad y Justicia); en el Título X (Política social) y en el Título XII (Educación, formación profesional, juventud y deporte).

Social Europeo¹⁶ reconoció en 2006 que nos encontrábamos ante *uno de los problemas criminológicos a los que internacionalmente se ha prestado una continua observación*; en la práctica, el Consejo de Europa sí que ha desarrollado una labor específica más constante, mientras que los distintos organismos de la Unión Europea sólo se han planteado este debate desde un punto de vista muy genérico, en el marco de otras políticas más amplias [como la normativa que afecta a la juventud, la infancia, las drogodependencias (toxicomanías) o la delincuencia]; de modo que las propuestas de la UE se caracterizan por ser menos significativas que las recomendaciones del Consejo de Europa, más recientes en el tiempo (se han aprobado ya en el siglo XXI) y mantener una línea de trabajo muy cercana a las reglas y directrices aprobadas en el marco de las Naciones Unidas.

2. DISPOSICIONES DEL CONSEJO DE EUROPA SOBRE JUSTICIA JUVENIL¹⁷:

Este organismo paneuropeo ha destacado siempre por su dinamismo; prueba de ello es que, en **1960**, ya realizó su primera recomendación analizando la situación de **la delincuencia juvenil en la Europa de la postguerra** [*Juvenile delinquency in post war Europe* (1960)]. Desde entonces, su prolífica labor ha sido objeto de numerosas –y breves– resoluciones (denominación que empleó hasta 1978) o recomendaciones (a partir de 1979). Veamos las más importantes:

- **2.1) El objetivo de la Resolución (66) 25, de 30 de abril de 1966, sobre tratamiento de corta duración de los jóvenes delincuentes menores de 21 años** (*Short-term Treatment of Young Offenders of less than 21 years*) fue proponer una serie de medidas para abordar la delincuencia juvenil; recomendando el empleo de tratamientos cortos, siempre que fuese posible, frente al ingreso en prisión (en especial, sin contacto con los reclusos adultos); internándoles en centros especiales donde se debería tener en cuenta la edad de los delincuentes para proporcionarles un trato adecuado, positivo y

¹⁶ Este Comité es un órgano consultivo de la Unión Europea que se creó en 1957. CESE [en línea]. [Fecha de consulta: 13 de junio de 2014]. Disponible en Internet: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.es.home>

¹⁷ Como la mayoría de las resoluciones y recomendaciones del Consejo de Europa no se encuentran disponibles en su web en castellano, conservaremos el título original en inglés para facilitar que se puedan localizar *on line* en el listado con las disposiciones en las que ha participado el Comité Europeo para los Problemas Criminales. CDPC [en línea]. [Fecha de consulta: 18 de junio de 2014]. Disponible en Internet: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdpc/2Recommendations.asp>

flexible y ser atendidos por personal seleccionado por su capacitación; asimismo, el Consejo promovió que se emplearan estadísticas para evaluar el funcionamiento de estos métodos.

- **2.2)** A continuación, en la **Resolución (67) 13, de 29 de junio de 1967, relativa a la prensa y la protección de la juventud** (*On the Press and the Protection of Youth*), el Consejo de Europa manifestó su preocupación por la influencia que pueden ejercer los medios de comunicación en el comportamiento de los jóvenes; para lo cual, propuso que la prensa desarrollara una función educadora que contribuyera a prevenir la delincuencia juvenil. Al año siguiente, dictó una nueva resolución –la **(69) 6, de 7 de marzo de 1969**– que incidió en la misma idea pero en relación con el cine (*On the Cinema and the Protection of Youth*). Teniendo en cuenta que ambas disposiciones se aprobaron a finales de los años 60, podría decirse que se trató de dos resoluciones pioneras que aún se mantienen de plena actualidad.
- **2.3)** En la siguiente década, el Comité Europeo para los Problemas Criminales realizó diversos informes sobre el papel de las escuelas en la prevención de la delincuencia juvenil (1972), la reeducación de adolescentes y de jóvenes adultos delincuentes [se refiere a la edad comprendida entre los 18 y los 21 años (1974)] y, en especial, la **Resolución (78) 62, de 29 de noviembre de 1978, sobre delincuencia juvenil y transformación social** [*Resolution (78) 62 on Juvenile Delinquency and Social Change*]. En este caso, abogó por prevenir la delincuencia mediante la aplicación de medidas de carácter social relacionadas con la prestación de ayudas a las familias y la mejora de las condiciones de habitabilidad de sus viviendas, la promoción del asociacionismo juvenil (incrementando los aspectos lúdicos y recreativos) o la reforma de las condiciones de escolaridad para adaptarlas a las necesidades de los alumnos, evitando la aparición de marginalidades. Todo ello, revisando las sanciones y otras medidas para que su finalidad fuese tanto educativa como resocializadora.
- **2.4)** En los años 80, el Consejo de Europa se centró más en otras cuestiones relacionadas con la Criminología como la extradición, el blanqueo de dinero, el terrorismo, el tratamiento de los presos peligrosos, la política criminal o la violencia doméstica donde –de forma indirecta– también se llega a citar a los menores; en este caso, como víctimas, no como agresores, por ejemplo, al defender la protección de los miembros de las familias (especialmente los más

débiles: menores y mujeres) frente a los actos violentos, por las consecuencias que pueden ocasionar en el desarrollo de su personalidad. De forma más específica, la siguiente **Recomendación** (dejó de haber Resoluciones) fue la **(87) 20, de 17 de septiembre, sobre reacciones sociales ante la delincuencia juvenil** (*Rec. on social reactions to juvenile delinquency*). Teniendo en cuenta las Reglas de Beijing y partiendo de la base de que los jóvenes aún se encuentran en una fase de desarrollo, se consideró que cualquier sistema penal debe orientarse hacia la educación y reinserción de los menores en la sociedad, evitando –en la medida de lo posible– su reclusión y favoreciendo, en cambio, que cualquier medida se lleve a cabo en su entorno habitual y comprometiendo a la comunidad local.

El texto recomienda que la prevención de la delincuencia juvenil se esfuerce en utilizar las denominadas técnicas de prevención situacional del delito (PSD) [esta teoría criminológica parte de la fórmula (1 delito = 1 agresor motivado + 1 objeto disponible + ausencia de vigilancia) de modo que se deben crear obstáculos para que el criminal no tenga éxito; si uno de esos tres elementos desaparece, el delincuente cambiará su comportamiento y no delinquirá]¹⁸.

Asimismo, la Recomendación (87) 20 presta una especial atención a la “desjudicialización” de estas conductas delictivas, reconduciéndolas hacia la mediación para tratar de que se resuelvan los conflictos sin recurrir a la vía judicial (y, si esto no fuera posible, que los juzgados sean órganos especializados en el enjuiciamiento de menores, que contarán con todas las garantías procesales: presunción de inocencia, defensa y presentación de pruebas o testigos, apelación, etc.).

¹⁸ La PSD –que parte del viejo dicho: *la ocasión hace al ladrón*– surgió, por casualidad, en Londres en 1976 cuando el director del *Home Office* británico, Ronald Clarke, hizo un estudio sobre suicidios y comprobó que al cambiar el suministro de gas butano a gas natural, había descendido el número de suicidas. En EE.UU., el investigador Ray Jeffery llegó a la misma conclusión estudiando la *prevención criminal a través de la modificación del entorno físico*. Se basa en establecer unos sistemas mínimos de seguridad (bajar la ventanilla del coche si llevamos objetos en el asiento del copiloto, poner un recepcionista a la entrada de unas oficinas, instalar sistemas de seguridad, no dejar el móvil en la barra del bar, cerrar con llave la puerta de casa al bajar a por el periódico, que los niños no se vayan con desconocidos, no llevar el número secreto anotado junto a las tarjetas de crédito en la cartera...). Medidas que hacen que resulte más difícil la comisión del delito. La crítica se ha cebado con esta teoría acusándola de ser una forma elemental de prevenir la delincuencia que, en realidad, transmite al ciudadano unas funciones que son del Estado, con el riesgo de que los delitos, simplemente, se trasladen a otro lugar.

- **2.5) Un año más tarde, la nueva Recomendación (88) 6, de 18 de abril, sobre reacciones sociales ante el comportamiento delictivo de los jóvenes procedentes de familias de emigrantes** (*Rec. on social reactions to juvenile delinquency among young people coming from migrant families*) partió de la idea de que muchos jóvenes pueden acabar delinquir porque no se han podido integrar en la sociedad de acogida ni acceder a la escolarización obligatoria; de ahí la importancia de promover políticas de asistencia y participación mediante la sensibilización de los profesores, policías y organizaciones sociales en los valores culturales de estos menores.
- **2.6) La preocupación por el incremento del número de menores que comienzan a delinquir a una edad cada vez más temprana motivó la adopción de la Recomendación (2000) 20, de 6 de octubre de 2000, sobre el papel de una intervención psicosocial temprana para prevenir la criminalidad** (*Rec. on the role of early psychosocial intervention in the prevention of criminality*). Teniendo en cuenta las Directrices de Riad¹⁹, se pidió a los Estados miembros del Consejo de Europa que introdujeran en sus ordenamientos internos estrategias encaminadas a disminuir la probabilidad de que los menores acabasen manteniendo conductas delictivas de forma reiterada, actuando sobre los factores de riesgo (circunstancias socioeconómicas, demográficas o culturales) que inciden en ese comportamiento, con medidas de carácter psicosocial que luchasen contra las dificultades del aprendizaje, los abusos y negligencias en el ámbito familiar, los problemas escolares (acoso, novillos, malas notas...), la discriminación racial o los entornos conflictivos (drogas, prostitución infantil, mendicidad o vagancia).
- **2.7) La Recomendación (2003) 20, de 24 de septiembre de 2003, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre nuevas formas de tratamiento de la delincuencia juvenil y la función de la justicia juvenil** (*new ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice*) no pudo tener un enunciado más elocuente: el Consejo reconoció que la respuesta dada hasta ese

¹⁹ PÉREZ VAQUERO. C. La justicia juvenil en el Derecho Internacional. *Revista Derecho y Cambio Social*, nº 36, 2014. DyCS [en línea]. [Fecha de consulta: 18 de junio de 2014]. Disponible en Internet: http://www.derechoycambiosocial.com/revista036/LA_JUSTICIA_JUVENIL_EN_EL_DEREC HO_INTERNACIONAL.pdf

momento había propiciado una justicia juvenil²⁰ lenta e ineficaz y, por ese motivo, se propone perseguir tres objetivos (prevenir la delincuencia juvenil y la reincidencia, lograr la resocialización y reintegración de los delincuentes y, por último, hacer frente a las necesidades e intereses de las víctimas) mediante nuevas respuestas y métodos.

Este cambio de actitud –que coincidió con la incorporación al Consejo de nuevos Estados miembros (los llamados *PECOS*; acrónimo que reúne a los países de la Europa del Central y Oriental)– supuso reconocer que la sociedad del continente estaba atravesando una época de notables cambios (peores perspectivas económicas, incremento de las tasas de desempleo, menores niveles de cualificación, conflictos sociales en las periferias urbanas, etc.) y la constatación de que los menores también comenzaban a experimentar con ciertos comportamientos violentos y delictivos (incluyendo el consumo de alcohol y drogas) a edades cada vez más tempranas.

Como resultado, esta Recomendación otorga un papel más relevante al círculo más próximo a los menores infractores (familia, colegio, barrio y asociaciones de ámbito local) coordinando su actividad con la policía, la justicia y la administración.

Respetando los derechos y garantías que ya se estaban empezando a proclamar por la ONU, el Consejo de Europa recomendó aplicar las medidas alternativas al procedimiento penal, siempre que el menor aceptase libremente su responsabilidad; involucrar a los padres y tutores legales (salvo que fuera contraproducente) en el desarrollo de medidas de justicia restaurativa (mediación y reparación de daño); aplicar las sanciones de manera progresiva teniendo en cuenta la edad y la madurez del infractor; o recurrir a la libertad condicional, los permisos de salida o centros abiertos como sustitutivos de las penas privativas de libertad; extendiendo todas estas medidas a aquellos jóvenes adultos (de 18 a 21 años) cuando los jueces consideren que aún no se les puede tratar como a adultos de pleno derecho.

²⁰ Esta recomendación ofrece una visión más amplia del concepto de “sistema de justicia juvenil” al englobar no solo a las instituciones oficiales (policía, fiscalía, judicatura, abogacía e instituciones penitenciarias) sino a otros organismos con los que debe trabajar estrechamente para hacer frente a la delincuencia juvenil (como ONG y servicios de bienestar social, educación y salud) así como a las víctimas y a los testigos.

Finalmente, la Recomendación enunció un propósito que se lograría cinco años más tarde: “la elaboración de unas reglas europeas que disciplinen las sanciones y medidas en la comunidad o privativas de libertad aplicables a los menores que cometen delitos”²¹.

- **2.8)** Tomando como referencia las reglas y directrices de Beijing, Riad, Tokio y La Habana²², así como las anteriores resoluciones y recomendaciones del Consejo de Europa²³, el 5 de noviembre de 2008 se aprobó la Recomendación **CM/Rec (2008) 11**, con las extensas **Reglas europeas para infractores menores de edad sometidos a sanciones o medidas** (*European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures*). El objetivo de este conjunto de reglas es proteger los derechos y la seguridad de los infractores menores de edad²⁴ a los que se les haya impuesto una sanción o medida²⁵ (o cualquier forma de privación de libertad) como resultado de haber cometido algún delito; promoviendo su bienestar físico, psíquico y social.

Tanto las sanciones como las medidas deben establecerse mediante disposiciones legales; estar basadas en los principios de integración social, educación y prevención de la reincidencia; y ser impuestas por un tribunal (o por alguna otra autoridad legalmente

²¹ GONZÁLEZ TASCÓN, M. M. *El tratamiento de la delincuencia juvenil en la Unión Europea. Hacia una futura política común*. Valladolid: Lex Nova, 2010, p. 111.

²² Véase nota 18.

²³ Así como otras recomendaciones anteriores: la R (2006)2 sobre las normas penitenciarias europeas; la R (2005)5 sobre los derechos de los niños que viven en centros de acogida; la R (2004)10 relativa a la protección de los Derechos Humanos y la dignidad de las personas con trastornos mentales; la R (97)12 sobre el personal encargado de la aplicación de sanciones o medidas; y la R (92)16 relativa a las normas europeas sobre sanciones y medidas aplicadas en la comunidad.

²⁴ La Regla 21 considera “menor infractor” a “toda persona menor de 18 años que ha cometido un delito o a la que se le imputa un delito”; entendiendo que “delito” es “cualquier acto u omisión que infringe el Derecho Penal”.

²⁵ La misma Regla 21 también define las “sanciones o medidas” como “cualquier sanción impuesta por una autoridad administrativa o judicial y cualquier medida adoptada antes de una decisión o sanción o en lugar de ésta, así como también modalidades de ejecución de una sentencia de privación de libertad fuera de un establecimiento penitenciario”, cuando no consistan en la detención pero sí “implique algunas restricciones a su libertad mediante la imposición de condiciones y/u obligaciones, y que sea aplicada por organismos designados por ley a tal efecto”.

reconocida, pero sometida “a rápida revisión judicial”); sin embargo, lamentablemente, el Consejo de Europa se vio en la misma situación en el *Viejo Continente* que la ONU en el ámbito mundial y, como debe establecer unas condiciones mínimas válidas para una pluralidad de ordenamiento jurídicos, tampoco establece la edad mínima a partir de la cual ya se pueden imponer sanciones o medidas; se remite a las “disposiciones legales” y tan solo recomienda que “no podrá ser muy baja”.

En todo caso, la imposición y aplicación de dichas sanciones o medidas se debe basar –como ya hemos reseñado en la unidad didáctica anterior– en el interés superior de los menores; estarán delimitadas por la gravedad de los delitos cometidos (es decir, el principio de proporcionalidad) y tendrán en cuenta la edad, el bienestar físico y mental, el desarrollo, las capacidades y las circunstancias personales del menor (principio de individualización) constatados, cuando sea necesario, mediante informes psicológicos, psiquiátricos o sociales; lo que supone reconocer a las autoridades responsables un gran margen de apreciación (discrecionalidad) que no debe dar lugar a que de ello se deriven “graves desigualdades de tratamiento”.

Asimismo, las reglas europeas recomiendan a los Estados miembros del Consejo de Europa otras medidas que enlazan con las directrices marcadas por las Naciones Unidas como, por ejemplo:

- Considerar que la privación de libertad de un menor es una medida de último recurso que se impondrá y aplicará durante el periodo más corto posible.
- Esforzarse en evitar su detención preventiva.
- Estimular la mediación –u otras medidas de Justicia Restaurativa– en todas las etapas del tratamiento con los menores.
- Garantizar su participación efectiva en los procedimientos de imposición y también de ejecución de las sanciones o medidas (los menores no tendrán menos derechos jurídicos ni garantías que los que las normas procesales penales reconocen a los infractores mayores de edad).
- Especializar y formar a todo el personal que trabaja con menores para garantizar que prestan una asistencia de calidad apropiada para responder a las necesidades específicas de los menores de edad, proporcionándoles modelos de conducta positivos.

- Se recogerán datos estadísticos y se agruparán para compararlos, de modo que permitan evaluar el éxito o el fracaso tanto de las medidas de internamiento como de las sanciones y medidas aplicadas (teniendo en cuenta las tasas de reincidencia y sus causas) y se fomente la investigación criminológica en todos los aspectos del tratamiento de menores.

Por último, al tratarse de reglas que se aplicarán a menores, el Consejo de Europa recomendó que todas las sanciones y medidas se ejecuten “de forma que sean comprensibles y tengan sentido” para los propios menores, contribuyendo “a su desarrollo educativo y a la mejora de sus aptitudes sociales”.

Para concluir con esta organización paneuropea, conviene recordar las palabras de uno de sus más destacados juristas, el alemán **Ulrich Bohner**²⁶. Hablando de la delincuencia juvenil, este autor defiende la idea de que “la lucha contra la criminalidad no es únicamente un asunto de la policía y de la justicia, sino que, especialmente en lo que se refiere a los jóvenes, corresponde a todos” porque “una participación funcional y educativa en los diferentes medios sociales reduciría sensiblemente la delincuencia juvenil”.

En su opinión, las “líneas generales” que caracterizan a la legislación europea son: Por un lado, que se han reforzado los derechos del menor, poniendo en tela de juicio el carácter paternalista que solía tener la justicia de los menores; y, por otro, que se están buscando nuevas medidas que aporten soluciones educativas basadas en la desjudicialización y la adopción de alternativas a la privación de libertad; sin olvidarse de persuadir al joven delincuente de que tiene que reparar el perjuicio que le produjo a la víctima.

3. DISPOSICIONES DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE JUSTICIA JUVENIL:

Como veremos a continuación, pese a que Bruselas es consciente de que las conductas delictivas protagonizadas por menores tienen una relevancia social mucho mayor que las que realizan los adultos –lo que, a su vez, genera “una percepción social especialmente adversa para los menores infractores”– y aunque reconoce que la sociedad otorga a este fenómeno

²⁶ BOHNER, U. La delincuencia juvenil como objeto de estudio por parte del Consejo de Europa. *Revista Eguzkilore*, 1988, nº 2, pp. 51-59.

una gran importancia, en la práctica, las disposiciones de la Unión Europea sobre justicia juvenil han sido escasas y muy recientes –porque se han dictado ya en pleno siglo XXI– pero, al menos, son muy didácticas:

- **3.1) la Decisión 2001/427/JAI²⁷ del Consejo, de 28 de mayo de 2001,** creó la Red europea de prevención de la delincuencia (REPD)²⁸ o *European Crime Prevention Network* (EUCPN²⁹, por sus siglas en inglés) como resultado de una de las prioridades que se establecieron durante el Consejo Europeo de Tampere³⁰ (Finlandia), que se celebró los días 15 y 16 de octubre de 1999, donde se aprobó *desarrollar la lucha contra la delincuencia juvenil, la delincuencia urbana y la delincuencia vinculada a la droga*. Para lograr ese objetivo, los Estados miembros reconocieron la necesidad de establecer un sistema de prevención que permitiera el intercambio de informaciones, experiencias, estudios e investigaciones en materia de prevención; con el objetivo de que disminuyeran³¹ *la delincuencia y la sensación de inseguridad de los ciudadanos*.

Una nueva **Decisión** del Consejo –la **2009/902/JAI, de 30 de noviembre de 2009³²**– derogó aquella regulación anterior para *consolidar la Red y contribuir a desarrollar los diferentes aspectos de la prevención de la delincuencia a escala de la Unión, teniendo en cuenta la estrategia de prevención de la delincuencia de la Unión Europea, y apoyará las actividades de prevención de la delincuencia a los niveles nacional y local*.

En el ámbito estrictamente de los menores, durante 2011 y 2012, la Red desarrolló un proyecto –encabezado por Polonia,

²⁷ “JAI” es el acrónimo de *Justicia y Asuntos de Interior*; se trataba del tercer pilar en el que se basaba la estructura de la Unión Europea hasta que se aprobó el Tratado de Lisboa en 2009. Puedes ampliar esta información en ARCHIVO DE IN ALBIS [en línea]. [Fecha de consulta: 13 de junio de 2014]. Disponible en Internet: <http://archivodeinalbis.blogspot.com.es/2012/07/los-tres-pilares-comunitarios.html>

²⁸ EUROPA [en línea]. [Fecha de consulta: 13 de junio de 2014]. Disponible en Internet: http://europa.eu/legislation_summaries/other/133133_es.htm

²⁹ EUCPN [en línea]. [Fecha de consulta: 13 de junio de 2014]. Disponible en Internet: <http://www.eucpn.org/>

³⁰ PARLAMENTO EUROPEO [en línea]. [Fecha de consulta: 13 de junio de 2014]. Disponible en Internet: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm

³¹ Al respecto, debe recordarse que la política criminal no pretende erradicar la delincuencia sino reducirla a niveles tolerables porque su completa desaparición sería una utopía.

³² EUR LEX [en línea]. [Fecha de consulta: 13 de junio de 2014]. Disponible en Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:321:0044:0046:es:PDF>

Dinamarca y Chipre– para analizar la relación existente entre la disminución de la delincuencia juvenil y el fomento del ocio y las actividades recreativas, concluyendo que aunque se consideraba que se trataba de un factor importante, no existían evidencias científicas que lo acreditaran³³.

- **3.2) Posteriormente, el dictamen del CESE sobre la prevención de la delincuencia juvenil, los modos de tratamiento de la delincuencia juvenil y el papel de la justicia del menor en la Unión Europea³⁴, de 15 de marzo de 2006, abogó por diseñar una estrategia común de lucha contra la delincuencia juvenil; objetivo al que debería prestársele “mayor atención en el seno de la Unión Europea” y no sólo porque afecte a una parte especialmente sensible de la población (menores y jóvenes y, dentro de éstos, aquellos que pertenecen a colectivos que viven en riesgo de exclusión social) sino porque intervenir hoy con este colectivo infractor implica “intentar reinsertarlos socialmente” y “prevenir la delincuencia adulta de mañana”.**

Del contenido de ese dictamen se pueden extraer las siguientes consideraciones básicas que definen cómo es el tratamiento de la delincuencia juvenil y el papel de la justicia del menor en la Unión Europea:

- Se debe analizar tanto la situación de los menores que –por su conducta contraria a la ley penal– se ven sujetos a los respectivos sistemas de justicia juvenil, como los instrumentos de intervención que se pueden emplear con el objetivo de conseguir su protección, reeducación y reinserción en la sociedad, evitando su reincidencia en estas “conductas desviadas”.
- Como este fenómeno es una de las preocupaciones más importantes de la sociedad europea, la respuesta que se dé tendrá que ser efectiva y construirse sobre tres pilares o líneas de acción:
 - La prevención,

³³ EUCPN [en línea]. [Fecha de consulta: 13 de junio de 2014]. Disponible en Internet: <http://www.eucpn.org/key-papers/index.asp>

³⁴ CESE [en línea]. [Fecha de consulta: 13 de junio de 2014]. Disponible en Internet: http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\soc\soc202\ces414-2006_ac.doc&language=ES

- Las medidas sancionadoras-educativas y
 - La integración y reinserción social de los menores y jóvenes infractores.
- El CESE echa en falta la existencia en la Unión Europea de instrumentos y medidas específicos³⁵ que se dirijan hacia el fenómeno de la delincuencia protagonizada por menores.
 - Pero también comprende que el diseño de una estrategia común se encuentra con una dificultad añadida: cada Estado miembro de la UE define su propio concepto de delincuencia juvenil con arreglo a diferentes variables:
 - Algunos países, que priman el sistema de justicia juvenil construido sobre el modelo educativo o de bienestar, amplían el campo de las conductas que son perseguibles por la Justicia a ciertos actos cometidos por los menores que, en el caso de los adultos, solo serían sancionados por las vías civil o administrativa (e incluso ni siquiera se perseguirían: es lo que ocurre, por ejemplo, con los denominados delitos de estatus, como fugarse de casa o vivir en la calle); mientras que otros países, en cambio, sólo juzgan a los menores de edad cuando sus conductas encajan en alguna de las figuras ya previstas en sus Códigos Penales.
 - Asimismo, el régimen sancionador ofrece diferencias importantes. Unos países han elaborado un derecho penal juvenil con un régimen de sanciones específico, mientras que otros aplican a los menores las mismas penas que a los adultos aunque previendo ciertos límites y atenuantes a las penas.
 - Todo ello sin olvidar un problema básico elemental – como ya señalamos en la anterior unidad didáctica– las notables diferencias que existen entre unos países

³⁵ Aunque no haya instrumentos específicos que analicen este ámbito, sí que existen algunos proyectos y políticas europeas que, colateralmente, pueden incidir en la prevención de la delincuencia juvenil como, por ejemplo, la Estrategia Europea de Empleo adoptada en el Consejo Europeo de Luxemburgo (1997); la Agenda Social Europea, del Consejo de Niza (2000); el Pacto Europeo para la Juventud y la Promoción de la Ciudadanía Activa, del Consejo Europeo de Bruselas (2005), etc.

y otros a la hora de delimitar a qué franja de edad se le va a exigir su responsabilidad penal. En general, el umbral superior suele ser similar (los 18 años, ampliable en ciertos casos a los “jóvenes adultos” de 21) pero no ocurre lo mismo con su límite inferior, con diferencias evidentes (de los 7 a los 16 años)³⁶:

| Edad mínima | Países europeos |
|-------------|---|
| 7 años | Irlanda. |
| 8 años | Escocia y Grecia. |
| 10 años | Francia, Gales, Inglaterra y Suiza. |
| 12 años | Países Bajos y Turquía. |
| 13 años | Polonia. |
| 14 años | Alemania, Austria, Bulgaria, Eslovenia, España, Estonia, Hungría, Italia, Letonia y Lituania. |
| 15 años | Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Noruega, la República Checa y Suecia. |
| 16 años | Andorra, Bélgica y Portugal. |

- A continuación, el dictamen del CESE se detiene en un aspecto muy importante: las **causas que pueden llevar a un menor a delinquir**, concluyendo que, aunque no existe consenso entre los expertos sobre las circunstancias que pueden originar este comportamiento, sí puede hablarse de motivaciones basadas en diversos factores económicos y socio-ambientales, entre los que destacan estas causas:
 - La pertenencia a **familias desestructuradas** (*broken homes*) o **entornos donde resulta difícil conciliar la vida familiar y laboral** puede generar en el menor una falta de atención y, cuando se descuida el control de los hijos, es posible que traten de compensar esas carencias en pandillas donde comparta ciertas afinidades (ideológica, musical, étnica o deportiva). Estos grupos suelen caracterizarse por una actitud transgresora y no es extraño que se produzcan conductas antisociales (como realizar actos

³⁶ Recuérdese que según el Comité de los Derechos del Niño (ONU), a efectos de responsabilidad penal, el establecimiento de **una edad mínima inferior a los 12 años no es internacionalmente aceptable**.

vandálicos o pintar grafitis) e incluso violentas y delictivas³⁷.

- La **marginación socioeconómica** y la **pobreza** dificultan el adecuado proceso de socialización del menor; lo cual se agudiza entre los que pertenezcan a familias inmigrantes (en especial, los menores inmigrantes no acompañados) y en ciertos guetos de las grandes urbes.
- El **absentismo** y el **fracaso escolar** que, según el CESE, supone que ya desde la escuela surjan “etiquetas” sociales que “estigmatizan” y acaban abriendo caminos hacia comportamientos incívicos o la delincuencia.
- El **desempleo**: como las mayores tasas de paro se encuentran entre los jóvenes, esta situación origina una frustración y desesperanza que también se convierte en caldo de cultivo para las conductas delictivas.
- La transmisión de imágenes y **actitudes violentas** por parte de ciertos programas en algunos **medios de comunicación social** o en **videojuegos** destinados a los menores, contribuye a inculcarles un sistema de valores donde la violencia se presenta como un recurso aceptable.
- El **consumo de drogas y sustancias tóxicas** que, en muchos casos, da lugar a que el adicto acabe delinquiendo por el mero hecho de lograr el dinero que le permita sufragar su adicción. Asimismo, bajo sus efectos se reducen (o eliminan) los frenos inhibitorios habituales. En esta causa, tampoco debemos olvidar los efectos del consumo de alcohol (aunque sea de forma esporádica) por su notable incidencia en la comisión de actos vandálicos y en las infracciones de tráfico y contra la seguridad vial.

³⁷ Al respecto, puede consultarse el Dictamen del CESE sobre “Espacios urbanos y violencia juvenil” 2009/C 317/06, de 15 de julio de 2009. EURLEX [en línea]. [Fecha de consulta: 13 de junio de 2014]. Disponible en Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:317:0037:01:ES:HTML>

- Los **trastornos de la personalidad y del comportamiento**, unidos a otros factores sociales o ambientales, forman un cóctel explosivo donde los jóvenes actúan de forma impulsiva e irreflexiva, sin dejarse guiar por las normas de conducta socialmente aceptadas.
 - Por último, la carencia a la hora de transmitir **valores cívicos** (como el respeto a las normas y a los demás miembros de la sociedad, la solidaridad, generosidad, tolerancia, autocrítica, empatía, trabajo bien hecho, etc.) se ve sustituida por otra escala de “valores” (como el individualismo, la competitividad o el consumismo desmedido) lo que puede provocar cierta “anomia social” (carencia o degradación de las normas) que se enseña a los menores.
- Aun siendo consciente de que los jóvenes necesitan ser ayudados y guiados en su proceso de inserción mediante itinerarios muy diversos (inserción social, cultural, lingüística, etc.) el dictamen del CESE también reconoce que **no hay un camino único para garantizar la integración social de los jóvenes infractores, como tampoco hay fórmulas infalibles que garanticen que una persona perfectamente integrada no pueda protagonizar conductas antisociales**; sin embargo, existe un amplio consenso a la hora de considerar que la inserción laboral resulta una vía fundamental para acercar a los jóvenes infractores a espacios de integración y estabilidad económica y social.
 - Con respecto a la evolución de los sistemas de justicia juvenil, el Comité Económico y Social Europeo destaca dos elementos:
 - Por un lado, que frente al concepto tradicional de la justicia retributiva (aquella donde el delincuente “paga” por el daño que causó ante los juzgados y tribunales) **en Europa ha emergido una concepción restaurativa o reparadora de la**

justicia³⁸ cuyo origen se debe a la política criminal en favor de la víctima y la recuperación del papel que desempeña en el proceso penal; de modo que, en las dos últimas décadas, el campo de la justicia juvenil ha ido cambiando, ganando espacio las sanciones no punitivas (como el servicio a la comunidad, la compensación y reparación, la mediación con la víctima, la formación profesional en prácticas o los tratamientos especializados para drogodependientes o alcohólicos) y,

- Por otro lado, frente a esa medida tan positiva, durante los últimos años, también se aprecia en algunos países europeos³⁹ una **tendencia a endurecer el derecho penal de menores** (elevando las sanciones máximas aplicables, introduciendo diversas formas de internamiento en centros de régimen cerrado e incluso exigiendo ciertas responsabilidades a los padres del menor infractor) que viene motivada por la relevancia pública que han alcanzado algunos fenómenos surgidos en las grandes ciudades⁴⁰. De modo que el CESE no duda en afirmar que en algunos países vuelven a plantearse concepciones que se creían superadas en los años 80 (y se vuelven a mezclar menores sujetos al sistema de protección y al sistema penal juvenil).

³⁸ Como ya hemos señalado, el dictamen del CESE considera que la justicia restaurativa es el paradigma de una justicia que comprende a la víctima, al imputado y a la comunidad en la búsqueda de soluciones a las consecuencias del conflicto generado por el hecho delictivo, con el fin de promover la reparación del daño, la reconciliación entre las partes y el fortalecimiento del sentido de seguridad colectiva. La justicia restaurativa intenta proteger tanto el interés de la víctima (el ofensor debe reconocer el daño ocasionado a ésta y debe intentar repararlo) cuanto el de la comunidad (dirigido a lograr la rehabilitación del ofensor, a prevenir la reincidencia y a reducir los costos de la justicia penal) y el del imputado (no entrará en el circuito penal, pero le serán respetadas las garantías constitucionales).

³⁹ Al respecto, destacan las reformas introducidas en Holanda (1995) y Francia (1996), así como la *Criminal Justice Act* de Inglaterra (1994) que incrementó de uno a dos años la pena máxima aplicable a menores situados entre los 15 y los 18 años de edad y estableció un internamiento en centros de régimen cerrado de entre seis meses y dos años también para menores de edades situadas entre los 12 y los 14 años.

⁴⁰ Como, por ejemplo, la delincuencia organizada, las pandillas juveniles, el vandalismo callejero, la violencia en el deporte, el “matonismo” en las escuelas, la violencia ejercida sobre los padres, las conductas xenófobas y de grupos extremistas, etc.

- Partiendo de todas estas premisas y aunque, desde los años 70 y 80, los Estados miembros de la Unión Europea han ido acercando progresivamente sus modelos de justicia juvenil, el CESE considera conveniente dar los siguientes pasos para el desarrollo de una política comunitaria sobre la delincuencia juvenil y la justicia del menor:
 - Es imprescindible contar con datos cuantitativos actualizados y comparables sobre el estado de la delincuencia juvenil en cada país de la UE, para conocer de un modo fiable la verdadera dimensión del problema y las diferentes maneras de afrontarlo; pero este esfuerzo de investigación y conocimiento no debe concluir en un mero resultado académico sino servir como herramientas de ayuda para la adopción de políticas y estrategias reales;
 - Asimismo, deben establecerse unos estándares⁴¹ mínimos u orientaciones comunes a todos los Estados miembros que abarquen desde las políticas de prevención, pasando por el tratamiento policial y judicial de los menores en conflicto con la ley penal, hasta llegar a su reeducación y resocialización.
 - Sin perjuicio de todo ello, teniendo en cuenta que la delincuencia juvenil y la justicia del menor son abordadas de un modo disperso por las distintas políticas de la Unión Europea, resulta preciso establecer una coordinación operativa entre todos los departamentos y agencias implicados a fin de poder dar al fenómeno de la delincuencia juvenil el tratamiento multidisciplinar y multiinstitucional más adecuado.
- **3.3) En cuanto al Parlamento Europeo**, aunque su Carta Europea de los Derechos del Niño –que fue aprobada por la Resolución de 8 de julio de 1992– reconoció un conjunto de garantías a favor de los menores inmersos en un proceso penal, así como los principios y criterios que han de inspirar las sanciones a imponer y los recursos a

⁴¹ Dichos estándares deberían partir de los principios fijados en la Convención sobre los Derechos del Niño (Arts. 37 y 40, especialmente) así como en las directrices internacionales sobre la materia (Beijing, Riad, La Habana, Tokio....).

emplear en el tratamiento de los menores infractores⁴²; la disposición más destacada en el campo de la justicia juvenil llegó 15 años más tarde: fue la **Resolución⁴³ del Parlamento Europeo de 21 de junio de 2007 sobre la delincuencia juvenil**: el papel de las mujeres, la familia y la sociedad, en donde se destacó que *para atajar de forma sustancial el fenómeno de la delincuencia juvenil, se requiere una estrategia integrada a escala tanto nacional como europea que combine medidas según tres directrices: medidas de prevención, medidas judiciales y extrajudiciales y medidas de inclusión social de todos los jóvenes.*

Esta disposición considera que la conducta delictiva de los menores “entraña riesgos mucho mayores que la de los adultos” porque afecta a un segmento especialmente sensible de la población que se encuentra “en la fase de construcción de su personalidad, exponiendo a los menores desde edades muy tempranas al riesgo de la exclusión social y la estigmatización”; asimismo, reconoció que “el fenómeno de la delincuencia juvenil ha registrado durante las dos últimas décadas un aumento inquietante” y que resulta preocupante su carácter masivo “debido al descenso de la edad en que se comienza a delinquir, al incremento del número de delitos perpetrados por menores de 13 años y al hecho de que sus actos sean cada vez más crueles”; todo ello sin olvidar que, de acuerdo con las estadísticas publicadas por los países miembros de la UE: **“entre el 70 y el 80% de los delincuentes menores de edad sancionados tras cometer su primer delito no reinciden”**.

Reconociendo que ese es el estado actual de la situación, el Parlamento también aportó su propio punto de vista a cerca de cuáles pueden ser los factores que ocasionan la delincuencia juvenil; entre los que cita los siguientes:

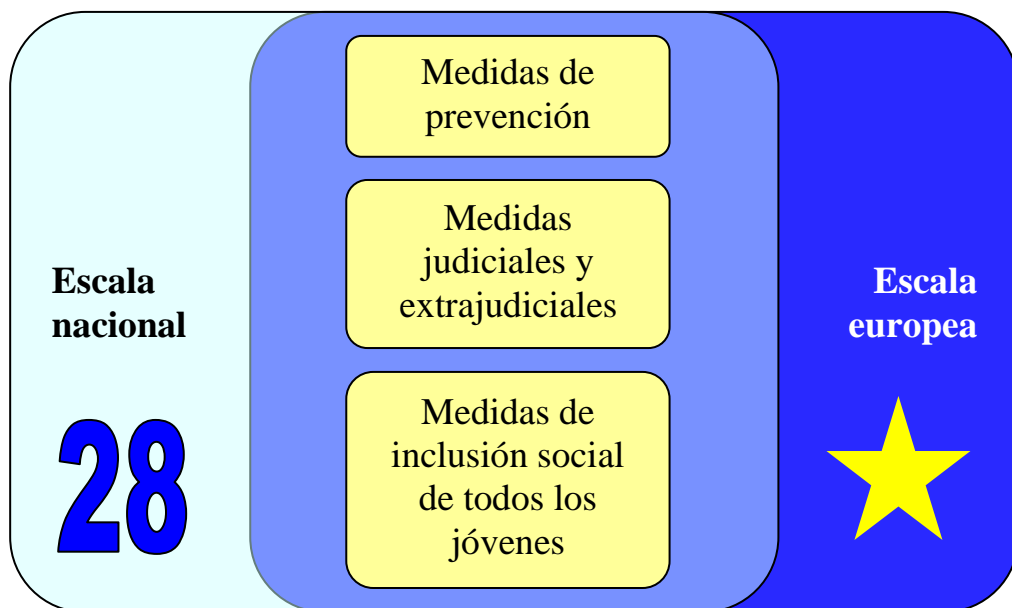
- La falta de elementos de referencia;

⁴² El apartado 17 de la Carta establece que: “Los niños presuntos autores de un delito tiene derecho a beneficiarse de todas las garantías de un procedimiento regular, incluyendo el derecho a gozar de una asistencia jurídica especial y adecuada para la presentación de su defensa. En el caso de que el niño sea declarado culpable de un delito, así evitará que sea privado de su libertad, o recluso en una institución penitenciaria para adultos. En este supuesto, se facilitará al niño un tratamiento adecuado, llevado a cabo por personal especializado, al objeto de su reeducación y posterior inserción social”.

⁴³ PARLAMENTO EUROPEO [en línea]. [Fecha de consulta: 13 de junio de 2014]. Disponible en Internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0283+0+DOC+XML+V0//ES>

- La ausencia de comunicación y promoción de los modelos adecuados en el seno de la familia (frecuentemente, por la ausencia de los progenitores);
- Los problemas psicopatológicos vinculados con situaciones de malos tratos o de acoso sexual por parte de personas de su mismo entorno (familia, escuela, amistades y, en términos generales, el ámbito socioeconómico en el que vive);
- Las deficiencias de los sistemas educativos en lo que concierne a la transmisión de valores sociales;
- Las situaciones como la pobreza, el desempleo, la exclusión social o el racismo;
- La especial tendencia al mimetismo que desarrollan los jóvenes durante la fase de formación de su personalidad,
- Los trastornos de la personalidad relacionados con el consumo de alcohol y drogas; y
- La promoción de modelos de violencia gratuita, excesiva e injustificada por parte de los medios de comunicación, determinados sitios de internet y los videojuegos, propagando una imagen que “banaliza” la violencia.

Para atajar el fenómeno de la delincuencia juvenil, el Parlamento Europeo considera que debe adoptarse una estrategia integrada (a escala nacional y europea) que combine tres directrices:



Medidas que detalla a continuación, agrupándolas en esas dos escalas: políticas nacionales y estrategia marco europea.

Escala nacional (en cada Estado miembro de la UE)

- La estrategia de cada nación debe elaborarse contando con la **participación de todos los actores de la sociedad** (Estado, administraciones locales y regionales, comunidad escolar, familia, ONG, sociedad civil...), siendo indispensable contar con los **recursos económicos suficientes**; creando una **política integrada y eficaz en diversos planos** (escolar, social, familiar y educativo) que contribuya a la **transmisión de los valores sociales y cívicos** y a la **socialización** precoz de los jóvenes desde su infancia;
- La **prevención de la delincuencia juvenil exige políticas públicas en otros ámbitos** (vivienda, empleo, formación profesional, ocupación del tiempo libre e intercambios juveniles); prestando un especial apoyo a las familias que afrontan problemas económicos y sociales;
- Se deben extender tanto el **asesoramiento psicológico y social** como la **asistencia sanitaria** en cada centro escolar (nombrando un equipo formado por un trabajador social, un sociólogo-**criminólogo** y un psicólogo infantil, especializados en cuestiones de delincuencia juvenil);
- Hay que **formar a los profesores** para que puedan desarrollar una pedagogía que no se base en amonestaciones sino en la prevención y la solidaridad, evitando la estigmatización y marginación tanto de los menores infractores como de las víctimas;
- Aplicar de modo estricto la legislación sobre la **programación de la TV** y las escenas violentas o inadecuadas para menores; porque los medios de comunicación pueden desempeñar un papel importante en la prevención de este fenómeno;
- Cada país debe prever que existan **penas alternativas a la reclusión** que tengan **carácter pedagógico** y que los jueces puedan utilizarlas (como: ofertas de trabajo social, reparación y mediación con las víctimas o cursos de formación profesional); e **innovar** (participación inmediata de los padres o tutores de los menores en el proceso penal, en combinación con su reeducación y apoyo psicológico intensivo; elección de una familia de acogida para la educación del menor cuando se juzgue necesario; asesorar e informar a los progenitores, profesores y alumnos en aquellos casos en que los menores manifiesten una conducta violenta en el entorno escolar, etc.).
- Y, probablemente, su propuesta más original: alentar a los Estados miembros para que establezcan “un **permiso parental de un año** que permita a las familias que lo deseen privilegiar de este modo la primera educación de su hijo, que reviste una importancia capital en su desarrollo afectivo”.

Estados miembros UE

Estrategia marco europea

- En el ámbito de la delincuencia juvenil y en colaboración con la Comisión Europea, **se recomienda a los 28 países de la UE que elaboren, con urgencia, determinadas pautas y orientaciones mínimas comunes para todos los Estados miembros** que se centren en los tres pilares básicos: la prevención; las medidas judiciales y extrajudiciales; y la rehabilitación, la integración y la reinserción social, sobre la base de los principios consagrados internacionalmente por las Reglas de Beijing, las directrices de Riad y la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU.
- El objetivo de lograr este enfoque europeo común debe ser la **elaboración de modelos de intervención para la resolución y gestión de la delincuencia juvenil**, mientras que las medidas de reclusión y las sanciones penales deben constituir el último recurso y aplicarse únicamente en aquellos casos en que se considere absolutamente necesario.
- **Es indispensable contar con la participación de los jóvenes** en todas las cuestiones y decisiones que les afectan, para poder encontrar soluciones conjuntas que den frutos.
- La Comisión Europea debe establecer los criterios que permitan garantizar la **comparabilidad de las estadísticas** de cada Estado miembro, para que puedan adoptarse medidas a escala europea.
- El Parlamento Europeo hace especial hincapié en la **necesidad de estrechar la cooperación y comunicación** entre todas las autoridades judiciales y policiales a escala nacional y comunitaria **en relación con la investigación y la resolución de casos de niños desaparecidos víctimas de la delincuencia juvenil**.
- Pide a la Comisión que promueva la **instalación a escala comunitaria de un número de teléfono para los niños y jóvenes con problemas**, que pueda contribuir a prevenir la delincuencia juvenil.
- Finalmente, se insta a la Comisión para que se encargue de concebir un **programa de acciones cofinanciadas** que incluya: la búsqueda de las mejores prácticas de prevención y de soluciones eficaces e innovadoras, de modo que se puedan intercambiar aquéllas que hayan funcionado en otros países; la medición y análisis de la eficacia que pueden tener a largo plazo los sistemas de justicia restaurativa; la coordinación de la formación que reciban los defensores del pueblo, los órganos policiales, los funcionarios judiciales, los servicios nacionales competentes y las autoridades de supervisión.... y, todo ello, garantizando que estos servicios y prácticas se centrarán en el **interés superior de los niños y adolescentes**, en la protección de sus derechos así como en el aprendizaje, por parte de ellos, de sus deberes y del respeto de la ley.

CONCLUSIÓN

Como hemos tenido ocasión de analizar en este artículo, aunque la Unión Europea es consciente de que las conductas delictivas protagonizadas por menores tienen una relevancia social mucho mayor que las que realizan los adultos –lo que, a su vez, genera “una percepción social especialmente adversa para los menores infractores”– y reconoce que la sociedad otorga a este fenómeno una gran importancia, en la práctica, las disposiciones de Bruselas sobre justicia juvenil han sido escasas y recientes; mientras que el Consejo de Europa es la institución que ha desarrollado una labor más específica y constante en este ámbito.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO MARTÍNEZ, J. Integración económica europea. En CALONGE VELÁZQUEZ, A. (Dir.) *La Unión Europea: guiones para su enseñanza*. Albolote (Granada): Comares, 2004.
- BOHNER, U. La delincuencia juvenil como objeto de estudio por parte del Consejo de Europa. *Revista Eguzkilore*, 1988.
- GARCÍA MÉNDEZ, E. *Infancia. De los derechos y de la justicia*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2ª ed., 2004.
- GONZÁLEZ TASCÓN, M. M. *El tratamiento de la delincuencia juvenil en la Unión Europea. Hacia una futura política común*. Valladolid: Lex Nova, 2010.
- NOYA, J. El poder blando de la Unión Europea. En LAMO DE ESPINOSA, E. (coord.) *Europa después de Europa*. Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes, 2010.
- OCHOA, Ó. *Derecho Civil I: Personas*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2006.
- ORDOÑEZ SOLÍS, D. *El Cosmopolitismo judicial en una sociedad global*. Cizur Menor: Aranzadi, 2008.
- RIQUELME JIMÉNEZ, C. J. La idea de Europa en el pensamiento clásico. En GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. y ALVARADO PLANAS, J. (coord.) *Enseñar la idea de Europa*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces y UNED, 2004.