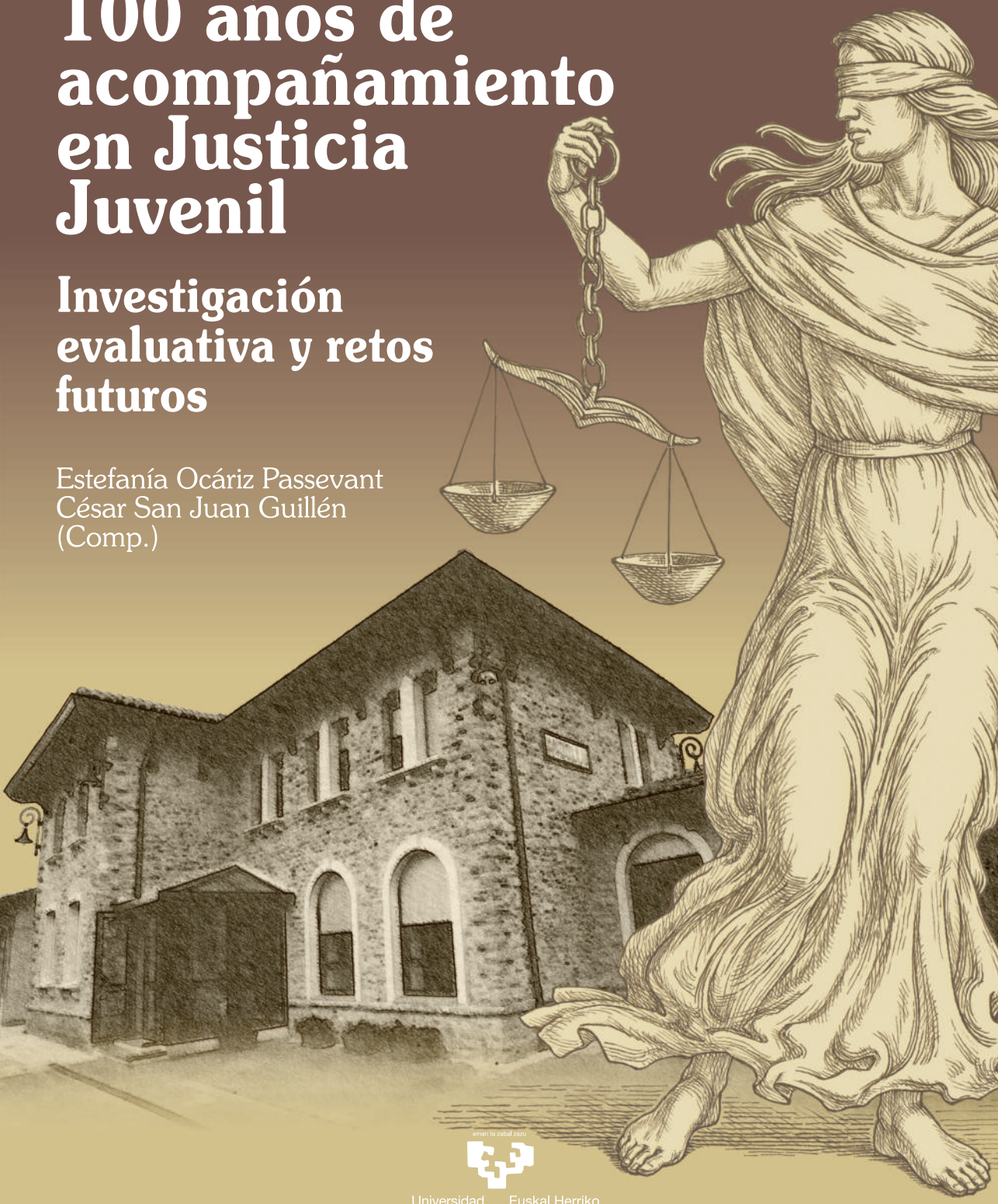
100 años de acompañamiento en Justicia Juvenil

Investigación evaluativa y retos futuros

Estefanía Ocáriz Passevant
César San Juan Guillén
(Comp.)



eman ta zabal zazu
Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitatea

100 años de acompañamiento en Justicia Juvenil

Investigación evaluativa y retos futuros

100 años de acompañamiento en Justicia Juvenil

Investigación evaluativa y retos futuros

Estefanía Ocáriz Passevant
César San Juan Guillén
(comp.)

eman ta zabal zazu

Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitatea

CIP. Biblioteca Universitaria

100 años de acompañamiento en Justicia Juvenil : investigación evaluativa y retos futuros / Estefanía Ocáriz Passevant, César San Juan Guillén (comp.). – Bilbao: Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitalpen Zerbitzua = Servicio Editorial, D.L. 2022. – 164 p. : gráf. ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN. 978-84-1319-.

1. Justicia para menores – Administración – País Vasco. 2. Menores (Derecho). 3. Delincuencia juvenil – País Vasco. 4. Justicia restaurativa – País Vasco. I. Ocáriz Passevant, Estefanía, comp. II. San Juan Guillén, César, comp. III. Tít.: Cien años de acompañamiento en Justicia Juvenil.

343.91-053.6(460.15)
343.137.5(460.15)

EUSKO JAURLARITZA GOBIERNO VASCO
BERDINTASUN, JUSTIZIA ETA GIZARTE POLITIKETAKO SAILA
DEPARTAMENTO DE IGUALDAD, JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES

Obra financiada por el Dpto. de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales de Gobierno Vasco

© Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitateko Argitalpen Zerbitzua

ISBN: 978-84-1319-394-6

Índice

Presentación, por *Eugenio Artetxe Palomar* 11

30 años de Justicia Juvenil en Euskadi (1991-2020): una mirada desde la ejecución
Patxi López Cabello 17

Antecedentes 18

Las normas 18
La ejecución de las medidas: el conflicto negativo de competencia . 20
La ejecución de las medidas: la superación del conflicto 21

La Ley Orgánica 5/2000: su entrada en vigor y el nuevo papel de la entidad pública 22

Punto de partida: año 2000 22
Las exigencias de la nueva Ley desde el punto de vista de la ejecución 23
El papel del Gobierno Vasco como entidad pública 26

El asentamiento del modelo: los cambios normativos y los planes de justicia juvenil 27

Los cambios normativos 27

Modificación de la LO 5/2000 por la LO 15/2003, de reforma del Código Penal. Esta reforma modifica los artículos 8 y 25 e introduce una nueva Disposición Adicional Sexta 28
Aprobación del Real Decreto 1774/2001, de 30 de julio, que aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley Orgánica 5/2000 29

Modificación de la LO 5/2000 por la LO 8/2006 29
Los cambios normativos en la CAPV 30

Los planes de justicia juvenil 31

El modelo de la Justicia Juvenil en el País Vasco: características 33

Los números de la Justicia Juvenil en el periodo 2001-2020. 34

Las demandas de ejecución (2001-2020) 34
Los centros, servicios y programas. 38

Recapitulación y tendencias observadas 40

Recapitulación 40
Tendencias a medio plazo 41

Referencias 42

De la legislación tutelar a la responsabilidad penal de los menores infractores: dos décadas de derecho penal de menores en España
José-Luis de la Cuesta Arzamendi 45

El sistema tutelar 45
Abandono del sistema tutelar: hacia un nuevo modelo 48
LO 5/2000: responsabilidad penal con medidas educativas 50

Un modelo de responsabilidad penal para menores entre 14 y 18 años que hayan cometido una infracción penal 51
Un verdadero proceso para los menores delincuentes 52
Medidas educativas 53

Políticas regionales. Buenas prácticas 56

Legislación y planificación regionales 56
Unidades especializadas de la policía regional y nacional 59
Programas de mediación 60
Los proyectos de gestión de riesgos y otras líneas de investigación. 61

Consideraciones finales 63
Referencias 65

Justicia Restaurativa Juvenil en Euskadi: de la reparación extrajudicial a los encuentros restaurativos
Fernando Álvarez Ramos 71

El Equipo Psicosocial Judicial y los procesos restaurativos juveniles. . 76
Justicia restaurativa en fase postsentencial. 79

Retos de futuro: hacia una generalización-ampliación de los encuentros restaurativos juveniles 81
Referencias 84

Evolución de la Delincuencia Juvenil en el País Vasco y la apuesta por la reducción de la reincidencia
César San Juan Guillén, Estefanía Ocáriz Passevant 85

Método 87

Participantes 87
Materiales y procedimiento 88

Resultados 89
Discusión y conclusiones 93

Edad 93
Reincidencia 94
Sexo 95
El futuro 96

Referencias 98

Enlaces 100

La tasa de reincidencia como medida de evaluación de las políticas públicas de Justicia Juvenil
Manel Capdevila Capdevila 101

Los antecedentes 102
Un cambio de Ley Orgánica hecho sin datos científicos 104
Percepción y realidad: la intuición del experto en la toma de decisiones frente al dato científico 107
Evaluación de políticas públicas: la tasa de reincidencia como indicador 110
Infractor/a juvenil: ¿perfil único o multivariado? 113
Evolución de las tasas de reincidencia por medidas 115
Características de la reincidencia juvenil 121
Hacia donde deberían ir en las políticas públicas de intervención en Justicia juvenil. Qué funciona y qué no funciona 122
Referencias 124

Herramienta de gestión del riesgo «PREVI-A»: una respuesta eficaz ante el necesario encaje evaluación-intervención
Luis González Cieza 127

La herramienta de valoración y gestión del riesgo «PREVI-A» 134

Primera parte. Evaluación y descripción por áreas. Factores y circunstancias adicionales. Valoración cuantitativa total y nivel de riesgo asociado/valorado 138
Segunda parte. Descripción del caso 141
Tercera parte. Formulación del caso 141
Cuarta parte. Necesidades criminógenas (factores de riesgo) - Líneas de actuación - Programa de intervención 141
Quinta parte. Programa de intervención: objetivos y actividades . 142
Sexta parte. Evaluación de la intervención. Revisión de la gestión 142

Referencias 144

Referencias legales 144
Referencias bibliográficas 144

El contexto y la oportunidad delictiva: una mirada ecológica a las infracciones cometidas por menores de edad en la CAPV
Alexander Trinidad Pascual, César San Juan Guillén 147

La importancia del contexto. 148
La oportunidad delictiva 148
La geometría del delito 149
Estudios desarrollados en el País Vasco. 151
Método y datos utilizados 152
La unidad de análisis 153
Algunos hallazgos relevantes 155

Medio socioeconómico. 155
Medio construido 156
Medio ambiental. 157

Limitaciones e indicaciones para el futuro. 159
Implicaciones prácticas. 160
Referencias 161

Presentación

EUGENIO ARTETXE PALOMAR

Director de Justicia. Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales
(Gobierno Vasco/Eusko Jaurlaritza)

El 11 de febrero de 1920 se ponía en marcha el primer tribunal tutelar de menores en Bilbao, efeméride que conmemoramos en este volumen. Conmemorar es un ejercicio de apropiación del pasado que sirve para valorar de dónde venimos y donde estamos.

A finales del siglo XIX un grupo de reformadores filantrópicos, escandalizados frente al estado miserable de los menores ingresados en prisión, comienzan a reivindicar que se considere al niño o joven delincuente, no como culpable, sino como desamparado.

Los inicios de la protección a la infancia se remontan a la Ley Tolosa Latour de 1904, pero no se regula la jurisdicción especial hasta la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales para niños, de 25 de noviembre de 1918, conocida por el nombre de su impulsor, Avelino Montero-Ríos.

Dicha ley concebía un sistema correccional en el que el juez tenía funciones propias de un psicólogo y pedagogo. La creación de tribunales tutelares de menores supuso un gran avance en la protección de la infancia al sustraer su enjuiciamiento por la jurisdicción ordinaria y dotar de un sentido educativo al castigo juvenil.

Pero la instauración del tribunal se supeditaba a contar con una red de establecimientos públicos o privados que garantizaran el ejercicio de la función protectora y reeducadora. La falta de voluntad y de financiación supuso retrasar la implantación de la jurisdicción de menores. En 1920, Alicia Pestana, impulsora del Protectorado del Niño Delincuente, denunciaba que en muchas provincias los niños seguían yendo a la cárcel, porque no había otro sitio donde llevarlos.

En Euskadi la pronta implantación de los tribunales tutelares de menores se debe a Gabriel María de Ybarra, jurista y político conservador, que ya en 1916 había promovido la fundación de la Asociación

Tutelar del Niño, embrión de la creación de la Casa Reformatorio del Salvador de Amurrio. Las obras de Amurrio comenzaron en 1917 y para 1920 se estaba en condiciones de disponer de establecimientos reeducadores que posibilitasen la creación del tribunal tutelar de menores.

Gabriel María de Ybarra fue igualmente responsable de la creación de los tribunales de niños de San Sebastián (1922), Vitoria (1923) y Pamplona (1923). Para valorar el logro en su justa medida, debe pensarse que a principios de los años treinta se contaba con 12 tribunales de menores y que el último en crearse lo hizo en 1952.

El modelo tutelar supuso un avance respecto a la situación precedente y sentó las bases de una psicopedagogía reeducativa experimental, aunque su carácter inquisitivo y paternalista presentase carencias.

Las personas menores no eran imputables penalmente, pero sí objeto de medidas de adaptación social, sin reconocerles las garantías propias del derecho penal de adultos y sin diferenciar entre acusación y decisión, ni entre función jurisdiccional y asistencial. Dicho modelo tutelar continuaría hasta que la sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de febrero de 1991 declarase inconstitucional que el juez de menores sumase en sí las funciones de acusación, defensa y enjuiciamiento, privando al menor de garantías procesales básicas.

Deberán pasar diez años más para que entre en vigor la actual Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, que introdujo un modelo «educativo-responsabilizador». Un modelo basado en una jurisdicción especializada inspirada en los principios acusatorio, de oportunidad, intervención mínima, proporcionalidad e interés superior de las personas menores. Un modelo en el que se dota a estas personas de, al menos, derechos y garantías equivalentes a los de la justicia penal de adultos. Un modelo que debe reforzarse con la incorporación al Derecho interno de la Directiva 800/2016, de 11 de mayo, relativa a las garantías procesales de los menores sospechosos o acusados en los procesos penales.

Dicho modelo se plasma en el actual sistema vasco de justicia juvenil caracterizado por la naturaleza sancionadora-educativa de las medidas, el respeto escrupuloso a todos los derechos, la responsabilización, la intervención mínima necesaria, la adecuación individual y la perspectiva comunitaria.

Su punto de partida está en el traspaso a Euskadi en 1985 de los medios y recursos estatales en materia de protección de menores. Dichos medios fueron transferidos, a su vez, a las Diputaciones Forales. Lo cual generó un conflicto negativo de competencias en tanto que los Territorios Históricos de Bizkaia y Gipuzkoa entendían que habían asumido funciones en protección y tutela y no en la reinserción de menores infractores. Se adoptaron medidas transitorias y parciales, que no paliaban la inexistencia de centros de internamiento cerrado, por lo que se derivaban a los adolescentes a centros ubicados en otras comunidades autónomas. El conflicto acabó resolviéndose en 1996 con la asunción por el Departamento de Justicia de la ejecución de las medidas correspondientes a los menores infractores. En ese tiempo se aprueba la ley orgánica de Protección Jurídica del Menor de 1996 y el nuevo código penal de 1995 que establece la edad penal en los 18 años.

A partir de entonces se ha ido consolidando un modelo de funcionamiento y una red de centros, recursos materiales y personales, proporcionada a las necesidades y previsiones actuales. El título IV de la Ley vasca 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia, regula el modelo de atención socioeducativa a personas infractoras menores de edad en Euskadi. Todo ello bajo un modelo de responsabilidad y servicio públicos, con un núcleo de servicios de titularidad y gestión pública, con concertación del tercer sector en ciertos servicios de titularidad pública y con el apoyo de otros servicios cuando resultan necesarios.

Igualmente se ha profundizado en el aumento de la calidad educativa, en la mejor coordinación interdepartamental e interinstitucional y la integralidad de la intervención en la ejecución de las medidas, aplicando una orientación preventiva desde los ámbitos de actuación de todos los Departamentos cuyas políticas tienen incidencia en relación con la población infantil, adolescente y joven en general.

La evolución de la justicia juvenil en Euskadi se examina en las aportaciones que realizan a este volumen Patxi López Cabello, responsable del servicio de justicia juvenil en Euskadi desde sus inicios, desde la perspectiva de la ejecución y el profesor José Luis de la Cuesta Arzamendi, desde la perspectiva del Derecho Penal.

Por su parte, Alexander Trinidad y César San Juan disertan sobre el contexto y la oportunidad delictiva en el caso de infracciones cometidas por menores de edad.

La adolescencia es una etapa de la vida plagada de cambios en el terreno de las emociones, los vínculos sociales, los familiares, el desarrollo formativo, etc. Cambios que muchas veces son fuente de conflicto y confrontación con el entorno y el mundo de las personas adultas y, a veces, derivan en ocasionales conflictos con la ley.

Los casos más graves que terminan con medidas de internamiento afectan a personas adolescentes en procesos de evolución y sujetas a gran vulnerabilidad, ya sea por problemas de desestructuración familiar, de baja escolarización, de escasas habilidades sociales, ya por otras carencias. Aunque también encierran capacidades y potencialidades que hay que explorar e impulsar a través del tratamiento educativo.

Sin embargo, la mayor parte de los conflictos con la ley de las personas menores se resuelven, por su escasa entidad o por encontrarse vías de reparación más informales, sin necesidad de la imposición de medidas judiciales.

El empleo de la Justicia Restaurativa en el sistema de justicia juvenil es estudiado por Fernando Álvarez Ramos, coordinador de los equipos psicosociales judiciales de Euskadi.

La evolución de la delincuencia Juvenil en el País Vasco y la apuesta por la reducción de la reincidencia es objeto de estudio en este volumen por César San Juan Guillén y Estefanía Ocáriz Passevant.

A lo largo de las últimas décadas un descenso paulatino de la delincuencia juvenil, al igual que en general, aunque en los últimos años una tendencia más o menos estable en el número de infracciones cometidas y un ligero aumento de la demanda de medidas.

Otros datos relevantes son la consolidación del modelo de intervención en medio abierto y de un porcentaje importante de los procesos de conciliación y reparación frente a las medidas firmes, así como la influencia de las actuaciones de otras instituciones (educativas, de servicios sociales, de empleo, de salud, extranjería, etc.) en los procesos en justicia juvenil. Es aventurado concluir el efecto que tiene el funcionamiento del sistema de justicia juvenil en la evolución de este tipo de hechos, si bien si se aprecia que la labor educativa está resultando eficaz, ya que se constatan significativos cambios en la conducta de los y las menores.

Refiriéndonos a la reincidencia, tras la finalización de la medida judicial la tasa de reincidencia global es inferior al 20%. El trabajo de Ma-

nel Capdevila en este volumen nos ilustra, precisamente, sobre la tasa de reincidencia como medida de evaluación de las políticas públicas de justicia juvenil.

La justicia juvenil no debe ser la receptora y correctora de los eventuales déficits del sistema de protección y atención a la infancia y adolescencia. Por el contrario, es preciso redoblar los esfuerzos en materia de prevención, tanto en general como especialmente en el caso de menores en situación de desamparo o de riesgo o menores que ya han recibido una sanción por un comportamiento infractor. Al respecto Luis González Cieza nos ilustra sobre la herramienta de Gestión del Riesgo «PREVI-A (Predicción y Valoración de la Intervención-ARRMI) de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor.

Entre aquel sistema tutelar de menores que se iniciaba hace un siglo y el actual sistema de justicia juvenil media un abismo. La pretensión de sacar al menor de la justicia penal resultó ilusoria, ya que se le seguían imponiendo sanciones, pero sin un sistema de garantías. Pero eso no impide reconocer el logro de haber introducido una jurisdicción especializada para las personas menores, que sería el germen de toda la evolución posterior.

De dicha evolución podemos extraer, igualmente, lecciones. Pone en evidencia un inmemorial estancamiento legal: resultó arduo aprobar la ley que establecía los tribunales tutelares de menores, pero su modelo pervivió muchos años después de la Constitución de 1978 aun cuando ya no respondía ni a las exigencias constitucionales, ni a la realidad social. Incluso después de la declaración de inconstitucionalidad se hizo demorar una década la entrada en vigor de una nueva regulación.

Conmemorar sirve también para proyectarnos hacia el futuro que consideramos deseable. En marzo de este año se aprobó el V Plan de Justicia Juvenil de Euskadi para el periodo 2020-2014. En él se establece un diagnóstico de la situación actual del sistema de justicia juvenil en Euskadi y de sus tendencias previsibles para el periodo de planificación. Y se plantea la atención integral y coordinada de todas las instituciones y agentes que tienen incidencia sobre la población infantil, adolescente y juvenil, a través de 60 iniciativas que involucran a los departamentos del Gobierno Vasco siguientes: Seguridad; Salud; Trabajo y Empleo; Educación e Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, al cual corresponde liderar y dinamizar la gestión del Plan.

Estas medidas inciden en la prevención en aquellos ámbitos institucionales que trabajan con y para la infancia y adolescencia, ya sea desde el ámbito educativo, como desde el familiar o sanitario y también sobre las familias, sobre la educación y sobre la inserción social y laboral.

El V Plan de Justicia Juvenil de Euskadi debe ser una herramienta que facilite más eficientemente a los niños, niñas y adolescentes que entren en conflicto con la ley la superación de dicho conflicto, atendiendo a su vulnerabilidad y respetando su dignidad y sus derechos, porque, como decía Manuel Tolosa Latour, «aquel pueblo que no siente con intensidad el deseo de socorrer a los niños en sus desgracias, además de carecer de corazón está condenado a la más lamentable decadencia».

30 años de Justicia Juvenil en Euskadi (1991-2020): una mirada desde la ejecución

Patxi López Cabello

Responsable de Justicia Juvenil y Puntos de Encuentro Familiar
Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales (Gobierno Vasco/Eusko Jaurlaritza)

Resumir en unas pocas páginas la historia reciente, 30 años, de la Justicia Juvenil en Euskadi, se presenta como un reto muy complicado. Esta dificultad nace, en mi caso, por una doble razón. Por un lado, porque objetivamente, resulta complicado atinar con los aspectos más importantes o significativos ocurridos y no dejar olvidados otros que, quizás, también lo sean y, por otro lado, porque no soy un observador externo e imparcial que se enfrenta a la tarea sin «contaminación» alguna. Durante estos 30 años he sido un actor participante en esta historia, he vivido en primera persona muchas de las cosas que aquí se describen y, por lo tanto, todo lo escrito está tamizado por mis propias vivencias.

Detrás de muchas de las situaciones, decisiones, programas, servicios, etc. que se describen, veo a chicos y chicas a quienes estos hechos han influido, a personas adultas, profesionales, que han estado ahí y han dejado huella, a responsables que se han implicado de verdad y a familias que necesitan esperanza.

Hechos descritos, como el llamado «conflicto negativo de competencias» más que la constatación de una coyuntura política-administrativa concreta, generan, en mi caso, un sentimiento de dolor, rabia e impotencia porque el «mal hacer» que se dio, hizo que varios chicos y chicas no cumplieran su medida y que otras personas, además de cumplir la medida judicial impuesta por los juzgados, cumplieran otra añadida de destierro y alejamiento.

Los viajes a la Zarza y a la Molata en Murcia, a Tillers, Alzina y Montilivi en Catalunya, a San Jorge en Zaragoza, a Nuñez de Balboa en Badajoz, a Renasco en Madrid, etc. para visitar a estas personas y es-

cuchar su constante petición y súplica de querer ir cerca «de los míos» han hecho que mi visión sea diferente y que el interés superior de la persona menor de edad adquiriera un sentido racional y emocional profundo.

Hemos aprendido que si detrás de cada decisión para poner en marcha un nuevo programa, abrir un nuevo centro o servicio, etc. somos capaces de distinguir a aquellas personas a las que se va a dirigir, va a hacer que nuestras «ocurrencias», intuiciones, experimentos, etc. pasen a un segundo plano y que sólo apostemos por aquello que está demostrado que funciona, que hay evidencias de su valor.

El camino recorrido estos años ha sido intenso, miles de chicos y chicas lo han recorrido junto a varios cientos de personas adultas, que han intentado aportar lo mejor de sí mismas desde su cualificación profesional, y lo único que queda claro es que merece la pena seguir caminando por veredas que tengan cada vez menos barreras, que sean más accesibles y que permitan que todos ellos y todas ellas lleguen a la meta.

Antecedentes

Las normas

El 14 de febrero de 1991, el pleno del Tribunal Constitucional falló (sentencia 36/1991):

> Declarar inconstitucional el art. 15 de la Ley de Tribunales Tutelares de Menores, en cuanto regula el procedimiento aplicable en ejercicio de la facultad de corrección o reforma.

Esta sentencia, dictada transcurridos casi 13 años desde la aprobación de la Constitución de 1978, supuso el primer paso para la definición de un nuevo marco normativo para la atención de las conductas delictivas protagonizadas por personas menores de edad penal.

El segundo paso fue la publicación, el 11 de junio de 1992, de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores. Esta norma nace de la necesidad de regular «un proceso ante los Juzgados de Menores que, no obstante, sus especialidades por razón

de los sujetos del mismo, disponga de todas las garantías derivadas de nuestro ordenamiento constitucional».

Esta Ley tiene «el carácter de una reforma urgente que adelanta parte de una renovada legislación sobre reforma de menores, que será objeto de medidas legislativas posteriores».

En este contexto, la atención de la justicia penal con las personas menores de edad, presenta las siguientes características:

— Determina la competencia de los Jueces de Menores para conocer de los hechos cometidos por mayores de 12 años y menores de la edad fijada en el Código Penal (16 años) a efectos de responsabilidad criminal, tipificados como delitos o faltas en las leyes penales.
— La «instrucción» de los procedimientos corresponde al Ministerio Fiscal.
— Se establece la participación del equipo técnico en el proceso.
— Se establece la designación de abogado defensor.
— Se determinan las medidas que se podrán acordar:

  - Amonestación o internamiento 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.
  - Prestación de servicios en beneficio de la comunidad.
  - Tratamiento ambulatorio o ingreso en un centro de carácter terapéutico.
  - Ingreso en un centro en régimen, abierto, semiabierto o cerrado.

— La ejecución de las medidas adoptadas por los Juzgados de Menores corresponde a las Entidades Públicas competentes en la materia.
— Se establece en dos años la duración máxima de las medidas.
— Se regula la posibilidad de procesos de «mediación», suspensión del fallo, reducción de la duración o dejar sin efecto las medidas.

Desde el punto de vista normativo, la publicación de la Ley Orgánica 4/1992, supuso el primer hito significativo y material para rescatar la justicia de menores de las tinieblas de la dictadura e iniciar un ca-

mino de normalidad democrática en la intervención con las personas menores de edad infractoras.

La ejecución de las medidas: el conflicto negativo de competencia

Hasta el año 1985 la ejecución de las medidas dictadas por los Tribunales Tutelares de Menores era realizada por personal, centros y servicios dependientes de la Administración del Estado.

Ese año, en aplicación del artículo 10.14, del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que determina la competencia de esta Comunidad Autónoma en materia de organización, régimen y funcionamiento de las instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores, penitenciarios y de reinserción social, se publicó el Real Decreto 815/1985, de 8 de mayo, sobre Traspasos de Servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

De esta forma, en junio de 1985, la Comunidad Autónoma de Euskadi asumió la competencia para dar respuesta a las demandas de ejecución de medidas en materia de menores.

Asumida la competencia, ésta fue traspasada a las Diputaciones Forales y así todos los servicios provenientes del Estado pasaron a depender de las Diputaciones. Sin embargo, en ese momento se comenzó a gestar o que posteriormente se convirtió en un «conflicto negativo de competencias» entra el Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales.

En este conflicto, el Gobierno Vasco aducía que se había producido el traspaso de todos los medios y servicios dirigidos a la ejecución de medidas, a las Diputaciones Forales y por tanto; la competencia era suya y, éstas aducían que en los decretos de transferencias se había omitido, en la parte dispositiva, la referencia a los servicios destinados a la reinserción de menores.

Este conflicto trajo como consecuencia un grave deterioro en la intervención de la Administración Vasca en esta materia y que se tradujo entre otros, en los siguientes hechos:

— El incumplimiento de determinadas medidas judiciales: libertades vigiladas y prestaciones en beneficio de la comunidad, fundamentalmente.

— La falta de creación y puesta en marcha de programas, servicios y centros.
— Graves y continuos conflictos con jueces y fiscales.
— El cumplimiento de internamientos fuera de la CAPV (entre 8 y 12 anuales). A la medida de internamiento se le añadía la de alejamiento e incomunicación real con su entorno familiar, social, etc.
— La ausencia de un modelo de intervención claro y una forma de actuar improvisada y dominada por las urgencias.
— Desajustes territoriales, dándose respuestas diferentes en cada Territorio Histórico.

La ejecución de las medidas: la superación del conflicto

La entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/1992 incrementó la incidencia del conflicto y, entre los años 92 y 95, alcanzó su máxima expresión.

En este contexto de bronca institucional, de dejación de obligaciones y mala praxis ante las personas menores y sus familias, el entonces Consejero de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad, a principios de 1996, en su calidad de responsable en el Gobierno Vasco de las áreas de servicios sociales y justicia, decidió que, hasta que se resolviera el conflicto, la ejecución de las medidas adoptadas por los Juzgados de Menores y la planificación para la optimización de las respuestas a adolescentes y jóvenes infractores, recayera en la Viceconsejería de Justicia y, concretamente en la Dirección de Derechos Humanos y Cooperación con la Justicia.

Posteriormente, el Decreto 107/1996, de 14 de mayo, establece que corresponde a la Dirección de Derechos Humanos y Cooperación con la Justicia «estudiar con particular atención la problemática de los menores en materia relativa a su reforma y corrección planificando los recursos necesarios a fin de que se realice una correcta ejecución de las medidas judiciales acordadas respecto a dichos menores».

Tras estos primeros pasos se fueron dando otros: Acuerdo de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos del País Vasco de 16 de enero de 1997. Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de febrero de 1998, Decreto 303/1999, de 27 de julio, etc. que trajera como consecuencia la superación del «conflicto negativo de competencias» y

que desde 1996 en Euskadi haya una única Entidad Pública competente para la ejecución de las medidas judiciales con personas menores de edad y que dicha competencia se sitúe en el área de Justicia del Gobierno Vasco.

De esta forma, toma forma un incipiente modelo caracterizado por ser:

— Una única entidad pública competente: el Departamento competente en materia de Justicia del Gobierno Vasco.
— De responsabilidad y financiación pública.
— De gestión mixta: público y privado (entidades sin ánimo de lucro).
— De responsabilidad, basado en el interés superior de la persona menor o joven.

La Ley Orgánica 5/2000: su entrada en vigor y el nuevo papel de la Entidad Pública

Punto de partida: año 2000

Tras el largo tránsito de penurias, incertidumbres e incumplimientos que se produjeron hasta el año 1.996, la nueva andadura de la justicia juvenil en la CAPV fue adquiriendo una normalidad que permitió, por un lado, el cumplimiento de sus obligaciones como entidad pública para la ejecución de las medidas impuestas a las personas menores de edad por los juzgados de menores y, por otro, la preparación de nuevas respuestas y recursos para hacer frente a las nuevas obligaciones que la nueva «Ley Penal de Menores» iba a traer consigo.

A lo largo del año 2000 se recibieron de los juzgados de menores 235 medidas para la ejecución (83 prestaciones en beneficios de la comunidad, 65 libertad vigiladas, 64 internamientos, 16 permanencias de fin de semana y 7 tratamientos ambulatorios). Para llevar adelante estas demandas el Departamento competente en materia de Justicia contaba con:

— El servicio de Justicia Juvenil.
— Diferentes convenios con varias entidades sin ánimo de lucro para la colaboración en la ejecución de las medidas en medio abierto.

— Tres centros residenciales para el cumplimiento de las medidas de internamiento y permanencia de fin de semana (Centro Educativo Miguel Ángel Remirez CEMAR, Centro Educativo Mendixola, Centro Educativo Andoiu). Estos centros contaban con una capacidad total de 27 plazas.

Este dimensionamiento permitía responder a las demandas de la Ley 4/1992 pero, en ningún caso, lo haría con las planteadas por la nueva Ley Orgánica 5/2000.

Con estos datos y esta nueva perspectiva, se comenzó a diseñar la que debería ser la respuesta que el Gobierno Vasco, como entidad pública competente, debería dar a la nueva realidad de la Justicia Juvenil en Euskadi.

Las exigencias de la nueva Ley desde el punto de vista de la ejecución

La publicación en el *BOE* núm. 11, de 13 de enero de 2000, de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, puso en marcha el reloj que marcaría una nueva era en este ámbito.

A pesar del enorme retraso en la publicación de la norma, más de 20 años desde la entrada en vigor de la Constitución, la Ley estableció un año de «vacatio legis» para la entrada en vigor de la misma (Disposición Final Séptima). Eran tantos y de tanto calado los cambios introducidos que se consideró imprescindible contar con 12 meses para que los diferentes operadores pudieran prepararse y preparar lo necesario para la correcta puesta en marcha de la Ley.

Desde el punto de vista de la entidad pública competente para la ejecución, los grandes retos eran:

— La edad de las personas a las que se les aplicaría la Ley:
  - Personas mayores de 14 años y menores de 18.
  - Personas entre 18 y 21 años (arts. 19 y 69 del Código Penal).
— La duración de las medidas.
— Las exigencias formales y materiales de los centros, servicios y programas.

— La necesidad de creación de nuevos centros y servicios.
— La cualificación y formación de las personas profesionales.
— El establecimiento de mecanismos/procedimientos de cooperación y coordinación entre los diferentes intervinientes: Juzgados, Fiscalías, Equipos Técnicos, Letrados y Letradas, entidad pública, etc.
— La coordinación con otros sistemas: salud, educación, protección, servicios sociales, empleo/formación, ocio y tiempo libre, inclusión, etc.
— Nuevas medidas recogidas en el catálogo (art. 7).

Enfrascados en este proceso de preparación y adecuación de programas, centros, recursos, convenios, y protocolos, etc. de manera sorpresiva e injustificada y con claro carácter de contrarreforma, antes de la entrada en vigor de la LO 5/2000, esta se vio modificada por las Leyes Os. 7/2000 y 9/2000 con el pretexto de responder a la delincuencia terrorista. Estas normas endurecen las medidas y su duración, se crean órganos especiales en la Audiencia Nacional, se rompe con el principio del juez natural, se hurta la competencia a la CAPV para la ejecución de determinadas medidas, se crean centros especiales fuera de la CAPV, desaparecen órganos anteriormente creados, etc.

Estos cambios supusieron un enorme paso atrás. Desde el punto de vista ideológico acrecentaron la tesis de constante improvisación y de ocurrencias en las decisiones políticas y, de manera especial, Euskadi quedó marcada. Asimismo, se volvió a transmitir la idea de que seguíamos estando ante una «justicia menor» y que el interés por los y las adolescentes era secundario.

Con este estado de ánimo, se llegó a enero de 2001. En Euskadi se habían dado algunos pasos para propiciar un buen inicio de la nueva travesía. Entre ellos:

— Se habían creado nuevos servicios para la ejecución de las medidas en medio abierto en los tres Territorios Históricos.
— Se había construido, amueblado y convenido la gestión de un nuevo centro, con capacidad de 34 plazas, en Zumárraga.
— Se había estructurado el Servicio de Justicia Juvenil. Creado herramientas informáticas, etc.
— Se habían hechos estudios de impacto de la nueva Ley.

— Se había establecido numerosos encuentros con jueces, fiscales y equipos técnicos, etc.

Iniciada la andadura, el día 22 de febrero, ETA destruyó mediante la colocación de varias bombas el centro educativo Zumárraga. Ese día, ETA atentó contra un centro educativo de justicia juvenil, de titularidad pública y dirigido a dar una respuesta educativa a las personas menores de edad y jóvenes de Euskadi.

Los cambios sobrevenidos en la Ley, el convertirse en objetivo de la actuación terrorista de ETA, crearon un clima enrarecido, de incredulidad, difícil comprensión y de «¿ahora qué?».

Tras el *shock* inicial, desde el Departamento, se tomaron algunas decisiones:

— El modelo diseñado de Justicia Juvenil seguía siendo un instrumento básico para responder a las personas menores y jóvenes infractoras desde una perspectiva educativa, socializadora, terapéutica e integradora.
— El centro destruido se reconstruiría en el mismo lugar.
— La gestión del mismo sería pública (personal funcionario y laboral).
— Hasta la dotación de personal público se establecería un convenio de colaboración con una entidad privada sin ánimo de lucro.

En el año 2002, el proyecto fue adquiriendo velocidad de crucero en su desarrollo y vertebración, se produjeron problemas puntuales para el cumplimiento de algunas medidas de internamiento, se creó la primera residencia de autonomía en Bilbao, etc. El hacer de la necesidad «virtud» se convirtió en un nuevo revulsivo y el modelo mostró su capacidad de resiliencia.

En el año 2003, con la puesta en marcha del centro educativo Landa (denominado posteriormente Uribarri) y la apertura parcial del centro educativo Ibaiondo (anteriormente Zumárraga) el sistema entró en una fase de continuo crecimiento y adaptación a las nuevas demandas judiciales y de las personas atendidas. Prueba de ello es lo recogido en el siguiente cuadro:

Tabla 1

Evolución de las medidas en el periodo 2001-2003

Medida	2001	2002	2003
Prestación en beneficio de la comunidad	123	185	321
Libertad vigilada	135	176	191
Internamiento	63	98	110
Permanencia fin de semana	42	62	71
Tratamiento ambulatorio	26	31	18
Tareas socioeducativas	20	27	47
Convivencia	2	3	3
TOTAL	411	582	761
Incremento	74,9%*	41,6%	30,8%

* En el año 2000 fueron 235 medidas.

Como reflejan las cifras, las demandas para la ejecución de medidas, a lo largo de los tres primeros años de vigencia de la Ley, se multiplican (tomando como referencia el año anterior a la entrada en vigor de la Ley, 2000, se más que triplica la demanda en 3 años).

Las medidas en medio abierto son las más numerosas y de manera especial las Prestaciones en Beneficio de la Comunidad y las Libertades Vigiladas. Los Internamientos van con una pauta de crecimiento sostenido y lo mismo sucede con las Permanencias de Fin de Semana (de cumplimiento en Centro Educativo).

El papel del Gobierno Vasco como entidad pública

Tras estos primeros años, se consolidan como funciones del Servicio de Justicia Juvenil, en su calidad de entidad pública, responsable directo de la ejecución de las medidas provenientes de los Juzgados de menores, las siguientes:

— Cumplir las demandas en sus propios términos. Para ello debe disponer de los equipos profesionales necesarios y de las infraestructuras, servicios y programas demandados, tanto por la Ley Orgánica como por las personas usuarias.

— Adecuar las demandas de intervención a la realidad de cada persona. El proceso de la intervención debe ser incardinar a cada chico y a cada chica en procesos de éxito.
— Participar en la toma de decisiones mediante la participación directa en comparecencias/audiencias y mediante la emisión de informes de diversa naturaleza y finalidad.
— Fortalecer el trabajo en red, interdisciplinar... Es fundamental la coordinación con otras administraciones, departamentos y entidades.

La misión más importante que como entidad pública se debe desarrollar, es conseguir que las causas que hicieron que la chica o el chico entrasen en contacto con la Justicia Juvenil desaparezcan o que esa persona y su entorno puedan disponer de las herramientas y apoyos necesarios para minimizar los riesgos de reiteración de conductas delictivas. Para ello, sólo se contempla el camino de la colaboración y el trabajo conjunto con las diferentes instancias y personas que están, o deberían estar presentes, en la vida de esa persona.

Podemos asumir, como línea motriz, la idea de que «cualquier modelo de intervención que no busque el cambio y la transformación del entorno NUNCA será un buen modelo».

El asentamiento del modelo: los cambios normativos y los planes de justicia juvenil

Los cambios normativos

Tras los cambios producidos durante el periodo de «vacatio legis», lejos de producirse una estabilidad normativa, que permitiera una adecuada puesta en marcha de la Ley Orgánica 5/2000 en todos sus extremos y posteriormente una evaluación de la misma, se siguió con nuevas modificaciones.

En este sentido destacar:

Modificación de la LO 5/2000 por la LO 15/2003, de Reforma del Código Penal. Esta reforma modifica los artículos 8 y 25 e introduce una nueva Disposición Adicional Sexta

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

La nueva Disposición Adicional Sexta señala la dirección en las que se impulsarán nuevas medidas tras la evaluación de los efectos y consecuencias de la Disposición Adicional 4.ª, evaluación en sede parlamentaria prevista para antes del 13 de enero de 2006.

Según esta disposición, tras oír a las instancias previstas, el Gobierno procederá a:

— Impulsar las medidas orientadas *a sancionar con más firmeza* y *eficacia* los hechos delictivos *de especial gravedad* cometidas por menores…
— Con esta finalidad:
  - se establecerá la posibilidad de prolongar el internamiento;
  - su cumplimiento en centros en los que se refuercen las medidas de seguridad impuestas;
  - posibilidad de su cumplimiento en centros penitenciarios a partir de los 18 años.

Esta modificación se hizo, por un impulso del Gobierno, durante la tramitación de la Ley Orgánica de modificación del Código penal (LO 10/1995).

Además de lo inapropiado del procedimiento, resulta sorprendente e indignante que, antes de realizar la evaluación legalmente prevista y, antes de oír a los grupos parlamentarios y al resto de instituciones, se determine el sentido de los cambios a operar.

Aprobación del Real Decreto 1774/2001, de 30 de julio, que aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley Orgánica 5/2000

Este Reglamento regula aspectos que tiene que ver con: la actuación policial, las tareas de los equipos técnicos y las reglas para la ejecución de las medidas.

En cuanto a las reglas de ejecución de las medidas, incide en los principios, la competencia, las reglas específicas para cada una de las medidas, tanto para las medidas en medio abierto como las privativas de libertad (en especial la vida en los centros: comunicaciones, traslados, visitas, permisos/salidas, asistencia, seguridad, régimen disciplinario, etc.

Asimismo, contempla en la Disposición Adicional Única la evaluación del propio Decreto en el plazo de un año desde su entrada en vigor. Sin embargo, esta evaluación no se ha producido.

La aprobación del Decreto 1774/2004 supuso adecuar los procedimientos de la Justicia Juvenil en Euskadi: inicios de las medidas, elaboración de informes, elaboración de Manuales de Seguridad, y de Régimen disciplinario, etc.

Modificación de la LO 5/2000 por la LO 8/2006

Esta última modificación rompe con una parte importante del «espíritu» de la Exposición de motivos originaria de la norma. Este cambio fue objeto de 4 votos particulares de miembros del Consejo General de Poder Judicial puesto que el modelo de política anual que recoge se centra en su incremento de la finalidad primitiva (aumento de la duración de las medidas, aumento del periodo de seguridad, mayor endurecimiento en la respuesta a las faltas, el ingreso en prisión, eliminación definitiva del tramo 18-21 años, etc.) la modificación realizada no se ajustó a lo dispuesto en la Disposición Adicional 6.º de la Ley 15/2003 en lo referente a la evaluación de la Ley, recabar datos de las CC.AA. o en la escucha de las mismas.

Es necesario mencionar que tras, la entrada en vigor de la LO 8/2006, la Fiscalía General del Estado aprobó una extensa circular —Circular 1/2007, de noviembre de 2007— sobre criterios interpretativos de la reforma efectuada.

Los cambios normativos en la CAPV

En el ámbito de la CAPV las principales aportaciones normativas han sido:

— Ley 3/2005 del Parlamento Vasco, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia. Esta Ley establece dos ámbitos de actuación y las modalidades de ejecución de las medidas dictadas por los Juzgados de Menores, introduciendo las garantías necesarias para favorecer la calidad de actuación y el respeto de los derechos de las personas infractoras menores de edad.
— Decreto 80/2009, de 21 de abril, sobre centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este Decreto recoge el mandato del artículo 91.2 de la Ley 3/2005 que requiere al Departamento competente en materia de Justicia para que determine reglamentariamente «los requisitos materiales, funcionales y de personal que deberán reunir los centros para la ejecución de las distintas medidas privativas de libertad, con expresa referencia a los derechos y obligaciones de las personas menores de edad y de los profesionales que les atienden y a la necesidad de que dispongan de un reglamento de régimen interior que se ajuste en su contenido a las particularidades del centro y de su proyecto educativo».
— Decreto 163/2008, de 30 de septiembre, sobre autorización, homologación inspección y registro de entidades colaboradoras en la atención socioeducativa a personas infractoras menores de edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco. El artículo 109 de la Ley 3/2005 del Parlamento Vasco, ordena a la Administración determinar reglamentariamente los requisitos precisos para que las entidades colaboradoras de atención socioeducativa a personas infractoras menores de edad puedan ser habilitadas para colaborar en la aplicación tanto en las medidas adoptadas por los Jueces de Menores en los términos previstos en el artículo 88 como en las medidas previas de reparación de daños y de conciliación con la víctima. Este reglamento viene a cumplir este mandato legal.

Se atribuye a G. Max el siguiente comentario: «Perdidos de vista los objetivos, redoblemos los esfuerzos. No sabemos adónde vamos, pero vamos a toda prisa» o dicho de otra forma «quién no planifica ni evalúa, consigue llegar… a donde le llevan».

Siendo conscientes de esta «verdad» es por lo que, a partir del año 1996, se estableció como principio básico huir de la improvisación, desterrar el «algo hay que hacer» y sobre todo, huir de las «ocurrencias» y de los «yo creo» y «a mí me parece».

Desde este convencimiento, se fraguó lo que hoy en día constituye una de las características más reconocibles del llamado «modelo vasco de justicia juvenil»: su articulación a través de planes plurianuales.

A lo largo de estos años han visto la luz 5 planes de justicia juvenil. En la actualidad, nos encontramos inmersos en el «V Plan de Justicia Juvenil en la CAPV (2020-2024)».

Para cumplir con su misión y finalidad, los planes de justicia juvenil deben responder a las siguientes exigencias:

1. Ser instrumentos válidos para la planificación, la gestión y la evaluación.
2. Su diseño debe asentarse en procesos participativos a tres niveles:
   - 2.1. Diferentes profesionales, de diferentes ámbitos de la intervención, con diferentes perspectivas que «coinciden» en la ejecución. Interdisciplinariedad.
   - 2.2. Diferentes entidades. Públicas y privadas.
   - 2.3. Diferentes departamentos: Seguridad, Salud, Servicios Sociales, Empleo, Educación, Vivienda, Formación y Justicia.
3. Su punto de partida debe ser una aportación técnica que requiere ser asumida y aprobada políticamente y debe ser puesta en marcha (implantación).
4. Debe aportar seguridad y perspectiva a los diferentes intervinientes: Sabemos dónde estamos, lo que queremos hacer, cómo vamos a hacer cada cosa, lo qué nos va a costar y cómo vamos a medir lo que hacemos.

Los diferentes planes han ido incorporando las mejoras que con el tiempo se han ido produciendo, siendo el esquema actual el siguiente:

— El punto de partida es una foto fija de la realidad en el momento en el que se inicia el plan. La fotografía se soporta en las diferentes evaluaciones realizadas, las aportaciones de las fuentes de datos definitivas, las tendencias detectadas, las evidencias contrastadas, etc.
— Se establecen las líneas estratégicas.
— Se definen los objetivos específicos/operativas.
— Se concretan las acciones del Plan: actuaciones / fecha / indicadores de logro.
— Se determina el modelo organizativo:

- Equipos profesionales.
- Servicios.
- Programas.

— Se cierra el calendario para la puesta en marcha de las acciones.
— Se concretan las dotaciones económicas necesarias, año o año.
— Se definen y concretan las evaluaciones a realizar:

- Instrumentos de medida.
- Indicadores.
- Temporalización
- Agentes evaluadores.

El contenido de la evaluación se convertirá en el punto de partida (foto fija) del siguiente plan.

Los seis planes, aprobados hasta la fecha, han sido:

1.º «Plan para la ejecución de las medias acordadas por los Juzgados de Menores».
2.º II Plan de Justicia Juvenil «Plan para la ejecución de medidas.
3.º 2004-2007». Su aprobación se pospuso por el retraso en la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2000 y la espera al desarrollo normativo de la misma.
4.º «III Plan de Justicia Juvenil en la Comunidad Autónoma de Euskadi 2008-2012».
5.º «IV Plan de Justicia Juvenil 2014-2018».
6.º «V Plan de Justicia Juvenil 2020-2024».

Los últimos planes aprobados y puestos en marcha han tenido en común la participación activa en los mismos del Instituto Vasco de Criminología (IVAC/KREI) de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Su participación, además del soporte técnico para la elaboración de los mismos, ha sido central para realizar la evaluación intermedia y final de los mismos y para llevar adelante los principales estudios e investigaciones recogidos en los mismos.

Esta colaboración entre la entidad gestora (Dirección de Justicia) y la Universidad del País Vasco ha dotado de rigor técnico al proceso y de credibilidad científica a las evaluaciones.

Esta cooperación se ha convertido en otra característica del modelo: Dirección pública en la planificación y gestión del plan y evaluación externa por la Universidad.

El modelo de la Justicia Juvenil en el País Vasco: características

El llamado «modelo vasco de justicia juvenil» se ha ido construyendo paso a paso, desde la segunda mitad de los años 90, hasta la actualidad.

Partiendo de unos antecedentes problemáticos se han ido incorporando varios elementos que han ido haciendo reconocible y estable el modelo:

1. Una única Administración Pública competente para toda la Comunidad Autónoma. No hay, al contrario de lo que sucede con el ámbito de protección a la infancia y a la adolescencia, una competencia foral ni municipal. La competencia es del Gobierno Vasco.
2. La competencia se sitúa en el área de Justicia. Se separa del ámbito de los Servicios Sociales.
3. La planificación y la financiación son públicas, siendo la gestión mixta, compartida entre el Gobierno Vasco, la Consejería de Justicia y entidades privadas sin ánimo de lucro.
4. El paradigma de la intervención es educativo. Con intervenciones con un enfoque socio-educativo-terapéutico.
5. El modelo es de «Responsabilidad» con marcadas influencias de la llamada justicia restaurativa.
6. Utiliza como herramienta básica para la planificación, la gestión y la evaluación los «Planes de Justicia Juvenil» con una duración de

4 o 5 años. Estos planes son interdepartamentales e interdisciplinares. La evaluación es externa, realizada por la UPV/EHU.

7. La orientación es comunitaria. Las intervenciones se producen en el propio entorno y la utilización de servicios específicos es subsidiaria.
8. Dinámico y flexible. Las tendencias observadas se constituyen en indicadores de los nuevos proyectos y programas. La fuente de los nuevos programas y servicios parten de evidencias científicas contrastadas.
9. Desde el liderazgo del área de Justicia, la cooperación interdepartamental e interinstitucional son la clave y el vehículo de todas las intervenciones.

Los números de la Justicia Juvenil en el periodo 2001-2020

Las demandas de ejecución (2001-2020)

A lo largo de los primeros veinte años de vigencia de la Ley Orgánica 5/2000 han tenido entrada en la Dirección de Justicia 18.663 medidas diferentes, procedentes de los Juzgados de Menores de la Comunidad Autónoma de Euskadi (17.785) y 878 medidas procedentes de estos Juzgados de Menores de otras Comunidades Autónomas e impuestas a chicos o chicas con residencia la CAPV.

Del total de las medidas (18.663), el 84,66% ha sido impuesto a chicos y el 15,33% a chicas. Esta distribución ha ido variando con el paso de los años, creciendo el porcentaje de las chicas: en los cinco primeros años era el 11,5%, incrementándose al 16,3% del último periodo.

Tabla 2

Demandas de ejecución de medidas cautelares (2001-2020)

Medida cautelar	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020	2001-2020
Internamiento	150 (78,9%)	228 (58,9%)	176 (51,6%)	203 (50,0%)	757 (57,2%)
Libertad vigilada	36 (18,9%)	144 (37,2%)	144 (42,2%)	173 (42,6%)	497 (37,5%)
Convivencia	4 (2,1%)	15 (3,9%)	19 (5,6%)	29 (7,1%)	67 (5,1%)
Alejamiento/Com.	—	—	2 (0,6%)	1 (0,2%)	3 (0,2%)
TOTAL CAUTELARES	190 (100%)	387 (100%)	341 (100%)	406 (100%)	1.324 (100%)

En cuanto al tipo de medida, el 7,1% han sido cautelares y el resto, 92,9%, han sido firmes.

De acuerdo con los datos recogidos en el cuadro anterior cabe afirmar que la medida cautelar más impuesta es la de internamiento, que representa el 57,2% del total de las medidas cautelares impuestas desde el año 2001. Sin embargo, es importante reseñar que se está produciendo un cambio de tendencia importante. En el primer quinquenio eran casi la totalidad de las medidas privativas de libertad (78,9%) y en el último el 50%. La presión de los juzgados de menores ha ido variando en la línea de menor imposición de la medida cautelar de internamiento.

Por otro lado, con las libertades vigiladas se está dando el proceso contrario y se ha pasado de un 18,9%, en el primer periodo, a un 42,6% en el último. La media de los veinte años de referencia, se sitúa en el 37,5%.

La misma tendencia, aunque en un número menos importante, se ha producido con las medidas cautelares de convivencia con persona, familia o grupo educativo (la mayoría se cumplen en la red de centros educativos de justicia Juvenil), que ha pasado de representar el 2,1% de las cautelares al 7,1%. La media se sitúa en el 5,1%.

Sin embargo, el hecho más significativo se ha producido en el número de medidas cautelares que se imponen. Se ha pasado de 190, entre 2001 y 2005, a 406, entre 2016 y 2020. El incremento entre un periodo y el otro ha sido del 213,7%. El salto se produjo entre 2006 y 2010, cuando se duplicaron. En el primer periodo las medidas cautelares representaban el 4,9% del total de las medidas, y en el 2016-2020 el 9,7%.

Las chicas representan el 12,9% del total de medidas cautelares frente al 87,1% que representan los chicos.

De las 17.339 medidas firmes que se han recibido, el 75,4% han sido medidas en medio abierto y el 24,6% de cumplimiento en algún centro educativo de justicia juvenil. Este dato describe un modelo anclado en una intervención en el propio entorno de la persona menor, sin necesidad de salir del mismo, durante el cumplimiento de la medida.

Tabla 3

Demandas de ejecución de medidas firmes (2001-2020)

Medida firme	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020	2001-2020
Internamientos	435 (11,9%)	711 (13,0%)	626 (14,2%)	743 (19,6%)	2.515 (14,5%)
Permanencias fin de semana	331 (9,0%)	658 (12,0%)	427 (9,6%)	224 (5,9%)	1.640 (9,4%)
Convivencia en grupo educativo	12 (0,3%)	31 (0,6%)	25 (0,6%)	34 (0,9%)	102 (0,6%)
TOTAL CENTROS	778 (21,2%)	1.400 (25,6%)	1.078 (24,4%)	1.001 (26,4%)	4.257 (24,6%)
Asistencia Centro Día	15 (0,4%)	112 (2,0%)	197 (4,5%)	169 (4,4%)	493 (2,8%)
Trat. ambulatorio	132 (3,6%)	66 (1,2%)	43 (1%)	34 (0,9%)	275 (1,6%)
Libertad vigilada	915 (24,9%)	1.310 (24,0%)	1.462 (33,1%)	1.646 (43,4%)	5.333 (30,7%)
Tareas socieducativas	257 (7%)	703 (12,9%)	578 (13,1%)	361 (9,5%)	1.899 (10,9%)
Prestaciones en beneficio de la comunidad	1.567 (42,7%)	1.873 (34,3%)	1.053 (23,9%)	585 (15,4%)	5.078 (29,3%)
Otras	4 (0,1%)	—	—	—	4 (0,02%)
TOTAL MEDIO ABIERTO	2.890 (78,8%)	4.064 (74,4%)	3.333 (75,6%)	2.795 (73,6%)	13.082 (75,4%)
TOTAL FIRMES	3.668 (100%)	5.464 (100%)	4.411 (100%)	3.796 (100%)	17.339 (100%)

Del total de las medidas firmes, 2.691 han sido impuestas a chicas, lo que representa un 15,5% del total. Al igual que con las medidas cautelares, la representación de este grupo ha pasado del 11,8% durante el primer periodo, al 16,6% durante el último.

Tanto la evolución cuantitativa como la cualitativa de las medidas ha seguido un recorrido dispar. En este contexto podemos hacer una diferenciación por grupos:

A. Grupo de crecimiento significativo: internamientos, libertad vigilada y asistencia a centro de día.
   Los internamientos (cerrados, semiabiertos, abiertos y terapéuticos) representan el 14,5% del total de las medidas firmes impuestas en el periodo. Han pasado de representar un 11,9%, en el primer quinquenio, al 19,6% en el último.
   Las libertades vigiladas han pasado de representar el 24,9% de las medidas firmes a representar el 43,4%. La medida se sitúa en el 30,7% del total de las medidas en los 20 años.
   La asistencia a un centro de día explica el 2,8% del total de las medidas. Su crecimiento ha pasado del 0,4% al 4,4%.
B. Grupo de decrecimiento significativo: permanencias de fin de semana, tratamiento ambulatorio y prestaciones en beneficio de la comunidad.
   La cara opuesta al apartado anterior la representan las prestaciones de servicios en beneficio de la comunidad que han pasado de ser la medida más impuesta en los primeros años, 42,7% a un 15,45% en los últimos. En el cómputo global representan el 29,3%.
   Asimismo, las permanencias de fin de semana han pasado de representar el 12% de las medidas entre 2006 y 2010, a un 5,9% entre 2016 y 2020.
   Lo mismo sucede con los tratamientos ambulatorios que de 132 medidas (3,6%) han pasado a 34 (0,9%) en el último periodo.
C. Grupo sin tendencia clara o poco significativo: convivencia en grupo y realización de tareas socioeducativas.
   Las convivencias en grupo educativo representan, únicamente, el 0,6% de las medidas firmes en todo el periodo. Su tendencia es al alza, pero las cifras siguen siendo bajas (34 en los últimos cinco años).
   Las tareas socioeducativas representan el 10,9% de las medidas si bien su evolución, en el último periodo, ha sido a la baja.

Como resumen podemos afirmar que la libertad vigilada es la medida más impuesta y en clara ascensión a lo largo de estos años. Las razones de esta evolución habría que buscarla en:

— Los cambios normativos que entraron en vigor de 2007 (posibilidad de imponer esta medida por la comisión de faltas/delitos leves).
— El modo de ejecución de la medida que incorpora, en sus áreas de intervención, los contenidos propios de los tratamientos ambulatorios.
— El perfil de las personas a las que se le impone. Personas con necesidad de supervisión en diferentes áreas: familiar, escolar/formativa, salud, ocio y tiempo libre, etc.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que todas las medidas de internamiento, tienen una segunda fase de libertad vigilada.

Los centros, servicios y programas

Como se recoge en el apartado 2.1, antes de la aprobación de la LO 5/2000, se disponía de: 27 plazas de internamiento (3 centros), el personal del Servicio de Justicia Juvenil y de algunas entidades colaboradoras para la ejecución de determinadas medidas en medio abierto.

A partir del año 2001, la organización fue creciendo a medida que las demandas lo hacían y así, se ha llegado al siguiente mapa de servicios:

Red de centros educativos de Justicia Juvenil (2021): 131 plazas

El Decreto 80/2009, de 21 de abril, sobre centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad en la Comunidad Autónoma del País Vasco, diferencia tres tipos de centros educativos y los agrupa en tres niveles en función de su dependencia, medidas que acoge y su duración, etc.

— Nivel I: Centro educativo Ibaiondo (Zumárraga). Cuenta con 39 plazas divididas en cinco unidades de convivencia independientes.

— Nivel II:

- Centro educativo Txema Fínez. Cuenta con tres unidades de convivencia que se sitúan en: Aramaio, Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián. 24 plazas.
- Centro educativo Arratia (Areatza). Especializado en violencia filio-parental y de género. 20 plazas en dos unidades de convivencia independientes.
- Centro educativo Uribarri (Arrazua-Ubarrundia). 16 plazas en dos unidades de convivencia independientes.
- Centro educativo Andoiu/Gorbeia. Cuenta con dos unidades de convivencia que se sitúan en: Andoiu y Apodaka. 16 plazas.
- Centro educativo Urgozo (Muxika). 10 plazas.

— Nivel III: Residencia autonomía de Bilbao. 6 plazas.

Red de centros de día de Justicia Juvenil (2021): 48 plazas

— Centro de día de Bizkaia, Basauri (22 plazas).
— Centro de día de Gipuzkoa, Donostia-San Sebastián (18 plazas).
— Centro de día de Araba, Arrazua-Ubarrundia (8 plazas).

Servicio de medio abierto: (29 profesionales)

— Servicio de medio abierto de Bizkaia (16 profesionales).
— Servicio de medio abierto de Gipuzkoa (8 profesionales).
— Servicio de medio abierto de Araba (5 profesionales).

Entidades colaboradores

Entidades colaboradoras para la gestión de las medidas de Prestaciones en Beneficio de la Comunidad y de los procesos de reparación y conciliación, tratamientos ambulatorios, permanencias de fin de semana, etc.

En este punto, cobra una especial relevancia el papel de algunas entidades privadas sin ánimo de lucro que, a lo largo de estos 20 años, han gestionado los centros y servicios que anteriormente se han descrito (a excepción del c.e. Ibaiondo).

En estos años, han sido 4 las entidades que han gestionado estos servicios:

— Asociación Educativa Berriztu.
— Asociación Educativa para menores en riesgo «Gaztaroan Ekin».
— Instituto de Reintegración Social de Euskadi.
— IRSE-ARABA, Instituto para la Inclusión Social.

Estas entidades han estado presentes y han marcado su impronta en la Justicia Juvenil de Euskadi. Su trabajo, desde la propia idiosincrasia de cada una de ellas, ha permitido tejer una red estable y colaborativa para ofrecer, en cada momento, el dispositivo más adecuado a cada chico o chica.

Recapitulación y tendencias observadas

Recapitulación

A modo de resumen, podemos extraer algunas conclusiones finales:

El comienzo de la andadura de la Justicia juvenil en Euskadi fue muy complicado. La falta de acuerdo interinstitucional, en los años 90, provocó un serio desajuste en la respuesta de la Administración Vasca a las demandas judiciales. Como consecuencia del mismo, se produjo un injustificado daño a algunas personas y a sus familias y se perdió un tiempo precioso para ir creando las respuestas requeridas.

La superación del conflicto competencial, a partir del año 1996, supuso la puesta en marcha de un modelo estable, integral y reconocible en materia de Justicia Juvenil.

Desde el punto de vista organizativo, el modelo se caracteriza por ser de responsabilidad y financiación pública y la gestión mixta. La ejecución de las medidas (art. 45 de la LO 5/2000) recae en el Gobierno Vasco, en el departamento competente en materia de Justicia. La gestión de los diferentes servicios, bajo la responsabilidad y financiación pública, se desarrolla, en la mayoría de los supuestos, mediante la colaboración con entidades privadas sin ánimo de lucro. Esta colaboración se ha mantenido estable y ha permitido constituir la red de Justicia Juvenil.

Los planes de Justicia Juvenil, con una periodicidad de entre 4 y 5 años, son el instrumento básico para la planificación, la gestión y la

evaluación de la Justicia Juvenil en el País Vasco. Los diferentes planes, cinco hasta la actualidad, integran la participación de diferentes departamentos del Gobierno Vasco: Educación, Salud, Seguridad, Trabajo y Empleo, Vivienda y Justicia. En su desarrollo y evaluación participa, de forma reseñable, el IVAC/KREI de la UPV/EHU.

El modelo se define como de «Responsabilidad» que hace suyos los principios básicos de la Justicia Restaurativa. En esta línea, los procesos de conciliación y reparación del daño, tanto en la fase «presentencial», como durante la ejecución son un elemento central del modelo.

La colaboración entre los diferentes operadores del sistema, tanto jurídicos como socioeducativos, es constructiva y constante. La comunicación con jueces, fiscales, equipos psicosociales y entidades colaboradoras es cotidiana y aporta agilidad y coherencia al sistema.

En cuanto a las demandas podemos destacar:

— Tras unos primeros años de continuo crecimiento de la demanda, en la última década, se ha llegado a una estabilidad (≃ 1.000 medidas anuales firmes y cautelares).
— Se da una clara primacía de las medidas en medio abierto, no privativas de libertad. Este hecho, sumado al que las medidas de internamiento tienen una segunda fase que debe cumplirse como libertad vigilada, hacen de la intervención en el propio entorno familiar, social, etc. afecte a más del 90% de las personas.
— La gran mayoría de las medidas se imponen a chicos.
— Los servicios, centros y programas que se han desarrollado, se caracterizan por su pequeño tamaño, flexibilidad y profesionalidad.

Tendencias a medio plazo

De un modo telegráfico, podemos destacar las siguientes tendencias:

— Mantenimiento de las demandas de intervención.
— Importante presencia de personas nacidas fuera de la CAPV. Personas menores de edad no acompañadas, personas menores que

forman parte de familias que han migrado a nuestra Comunidad, etc.

— Consolidación de las respuestas en medio abierto.
— Estabilización del enfoque restaurativo: conciliación y reparación.
— Emergencia y/o consolidación de nuevas demandas:
  - Violencia filio-parental.
  - Violencia de género.
  - Salud mental.
  - Consumos abusivos.
  - Medidas de larga o muy larga duración (más de 3 años).
  - Personas mayores de edad sin expectativas ni recursos al finalizar su medida.
— Fortalecimiento de los procesos de coordinación interdepartamental por su alta incidencia en el éxito de las actuaciones.
— Mantenimiento de bajas tasas de reincidencia delictiva < 20%.
— Aumento en la flexibilidad y actualización de las respuestas.

Referencias

Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores.

Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, sobre las medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1995, de 1 de junio, del Poder Judicial.

Ley Orgánica 9/2000, de 10 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y del Código Civil sobre sustracción de menores.

Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia. Parlamento Vasco.

Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/200, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores.

Decreto 163/2008, de 30 de septiembre, sobre autorización, homologación, inspección y registro de las entidades colaboradoras en la actuación so-

cioeducativa a personas infractoras menores de edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Decreto 80/2009, de 21 de abril, sobre centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Base de datos de justicia Juvenil del Gobierno Vasco. N-28.

Memorias anuales del Servicio de Justicia Juvenil.

Plan para la ejecución de las medidas acordadas por los Juzgados de Menores 1998.

II Plan de Justicia Juvenil «Plan para la ejecución de medidas 2004-2007».

III Plan de Justicia Juvenil en la Comunidad Autónoma de Euskadi 2008-2012.

IV Plan de Justicia Juvenil 2014-2018.

V Plan de Justicia Juvenil 2020-2024.

Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de Ley de Enjuiciamiento Civil.

Real Decreto 815/1985, de 8 de mayo, sobre traspasos de Servicio de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

De la legislación tutelar a la responsabilidad penal de los menores infractores: dos décadas de derecho penal de menores en España

José-Luis de la Cuesta Arzamendi*

Director.
Instituto Vasco de Criminología/Kriminologiaren Euskal Institutua
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)
Presidente honorario. Association Internationale de Droit Pénal

Si el sistema tutelar fue el modelo de intervención respecto de los menores infractores vigente durante la casi totalidad del pasado siglo, con la LO 5/2000, España se incorporó a los sistemas que reconocen la posible responsabilidad penal de los menores infractores, un modelo que, entrado en vigor con el comienzo del nuevo siglo (enero 2001), ha cumplido ya dos décadas de aplicación.

El sistema tutelar

La creación de los primeros Tribunales para niños (Bilbao, 1920; Tarragona 1920; Barcelona, 1921) (González Fernández, 1999, 111; Rodríguez Pérez, 2001, 434) fue objeto del texto articulado aprobado por el Real Decreto de Organización y Atribuciones de los Tribunales para niños de 25 de noviembre de 1918. Elaborado el Real Decreto a partir de la «Ley de Bases» de 2 de agosto de 1918[1], estos Tribunales

---

* Investigador principal, Grupo Consolidado de investigación GICCAS (Gobierno Vasco IT 1372-19).

[1] Impulsado por el Consejo Superior de Protección de la Infancia y Represión de la Mendicidad, creado en 1908 (como las Juntas Provinciales y Locales de Protección de la Infancia) en desarrollo de la primera Ley de Protección a la Infancia, de 1904, la llamada «Ley Tolosa Latour» (Coronado Buitrago, 1991, 2).

para Niños (menores de 15 años) fueron desarrollados por el Reglamento provisional de 10 de julio de 1919 (Cantarero Bandrés, 1988, 42; Ríos Martín, 1992, 89) al que sucedió el Reglamento definitivo de 6 de abril de 1922 (Barbero Santos, 1973, 159).

Los nuevos Tribunales se inspiraban en las experiencias de los *Children's Court of Cook Country* impulsado por el movimiento de los «Salvadores del Niño» de Chicago que se fue extendiendo progresivamente a otros lugares (Platt, 1982) y que propugnaba, junto a la «especialización del tribunal», la «anulación de la cárcel para los niños» y la imposición de «medidas de corte educativo y reformador incluyendo la libertad vigilada» (Sánchez Vázquez / Guijarro Granados, 2002, 129).

El modelo seguido en España partía de los postulados del correccionalismo positivista, defendido por destacados juristas, como Francisco Giner de los Ríos, Pedro Dorado Montero o Ramón Albó Martí (Moreu, 2006, 756) y que encontraba especial reflejo en relación con los menores, a los que se veía, por definición, como sujetos de personalidad en formación, necesitados de protección y control: por su inmadurez y su limitada capacidad de resistencia a sus instintos y tendencias antisociales, así como a las influencias negativas del entorno. De aquí que, en caso de abandono o desamparo del menor por parte de las estructuras familiares llamadas a garantizar ordinariamente su protección y control, o en supuestos de delincuencia se ponía en marcha un sistema público dirigido a asegurar la protección del menor o, en caso de delincuencia, su corrección.

La aplicación del sistema introducido en 1918 «fue muy lenta» (González Fernández, 1999, 117), de modo que a la hora de la proclamación de la Segunda República —que paralizó el proceso de extensión, a la espera de una evaluación— solo había 22 Tribunales. En todo caso, con su reorganización por Decreto-Ley de 15 de julio de 1925, los Tribunales para Niños pasaron a denominarse «Tribunales Tutelares para Niños», elevándose la edad hasta los 16 años (Rodríguez Pérez, 200, 435); y en 1929 (Decreto-Ley de 3 de febrero de 1929) se convierten en los «Tribunales Tutelares de Menores», que vuelven a ser reestructurados en 1940 (Ley 13 diciembre de 1940)(Higuera Guimerá, 2003, 147) como tribunales colegiados no profesionales, a excepción de Madrid donde se establece un solo juez retribuido. En 1948 se extiende a las capitales de mayor población el modelo de

tribunal unipersonal y se procede a refundir la normativa existente estableciendo el marco sustantivo que regirá hasta 1992.

Conforme al texto refundido resultante de los Decretos de 11 de junio y 2 de julio de 1948, los Tribunales tutelares (en adelante, TTM), órganos administrativos y no judiciales, se ocupaban de cualquier menor de 16 años (art. 9)[2]:

— bien precisado de protección jurídica por encontrarse en peligro;
— bien necesitado de corrección (reforma) debido a la comisión de un hecho delictivo (o más) o por su conducta irregular o estado de peligrosidad.

En ambos marcos los TTM podían imponer diversas baterías de medidas a estos menores:

— Medidas de protección para los menores en peligro: requerimiento, vigilancia o suspensión del derecho de los padres o tutores a la guarda y educación del menor y colocación del menor bajo la custodia de una persona, familia, sociedad tutelar o de la Junta de Protección de Menores.
— Medidas de corrección o reforma para los menores delincuentes o peligrosos (exentos de responsabilidad criminal conforme al Código penal): amonestación, corta privación de libertad, libertad vigilada, colocación bajo la custodia de otra persona, familia o sociedad tutelar, y semilibertad; así como internamiento en establecimiento público o privado para la observación, educación, reforma educativa o correctiva —a emplear sólo cuando los demás medios se demuestran ineficaces debido a la situación de desmoralización o resistencia del menor (art. 17 A II)—, o bien internamiento en un establecimiento especial «para menores anormales».

De manera consistente con la ideología tutelar (Sánchez García de Paz, 1998, 101), el objetivo era separar a los menores —infractores o

[2] Los Tribunales eran también competentes para la represión de ciertas infracciones penales cometidas por adultos contra menores: explotación de menores, atentado o peligro para su moralidad, mendicidad, desobediencia las decisiones judiciales adoptadas para la protección del menor en peligro

necesitados de protección— del orden material, procesal y orgánico propio de los adultos, estableciendo un sistema específico con principios y reglas similares a las del modelo de Chicago (Higuera Guimerá, 2003, 121).

Las distancias eran particularmente relevantes en el plano procesal: en su actuación los TTM, cuyos miembros no eran jueces[3], actuaban con plena libertad de criterio, teniendo en cuenta la naturaleza de los hechos y las condiciones del menor, en sesiones que no eran públicas (art. 15), y sin sujeción a concepto jurídico ni procedimiento alguno; no se admitía la presencia de abogado (art. 29 Reglamento).

Sus resoluciones o acuerdos (que no sentencias), directamente ejecutivos, incluso en caso de recurso, no tenían carácter definitivo, pudiendo modificarse cuando se considerara oportuno; ahora bien, el art. 23 de la Ley solo obligaba a la revisión cada tres años de los acuerdos que imponían medidas de vigilancia o de internamiento de larga duración.

Abandono del sistema tutelar: hacia un nuevo modelo

En la década de los 70 el modelo tutelar entró en una profunda crisis. Generada por el cuestionamiento —en particular, desde la Psicología— de sus propios fundamentos, la crisis se vio agudizada a partir de la evaluación de los resultados de la intervención y, muy en especial, en España, por el cambio político derivado de la Transición y la aprobación del nuevo texto constitucional (De la Cuesta, 1999, 105).

Con todo, las reformas no fueron inmediatas.

Comenzaron por el área de protección. Afectada ya por las modificaciones introducidas a comienzos de los 80 en materia de filiación y tutela (Leyes 11/1982 y 13/1983), fue por Ley 21/1987 de reforma del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil que esta competencia de los TTM se atribuyó a la fiscalía y jurisdicción civil, así como a

[3] Para ser miembro de un TTM se requería inicialmente tener 25 años de edad y una moralidad y vida familiar intachables; sí que debían ser licenciados en Derecho, el presidente, el vicepresidente y los jueces unipersonales (Madrid). Solo tras las reformas operadas por sendos Decretos de 19.12.1969 y 26.2.1976, fueron miembros de la carrera judicial o fiscal los nombrados para las posiciones de jueces unipersonales, sin remuneración y acumulando la función a sus actividades ordinarias.

los servicios sociales (de competencia autonómica: art. 144.1.20 Constitución), reforzándose a través de la Ley 1/1966, de Protección Jurídica del Menor, inspirada en la Convención de los Derechos del Niño.

Por lo que se refiere a los menores infractores, la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, creaba los jueces de menores, competentes para la intervención sobre menores infractores y para el ejercicio de aquellas otras funciones que les fueran atribuidas. Al mismo tiempo daba el plazo de un año al Gobierno para la presentación de un Proyecto de Ley de reforma de la legislación tutelar. El mandato quedó incumplido y hubo que esperar a la Sentencia 36/1991 del Tribunal Constitucional (14.02.1991), para que se pusiera realmente en marcha la reforma del sistema. En su resolución de las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas, el Tribunal Constitucional entendió que, si bien no pocas de las disposiciones de la Ley de 1948 podían ser constitucionalmente salvables, no lo eran las que establecían la ausencia de toda regla procesal y la no publicidad de las sesiones, dada su contrariedad con lo dispuesto por el art. 24.2 de la Constitución, de aquí que el art. 15 de la Ley de 1948 quedara derogado y con él una de las señas de identidad fundamentales del modelo tutelar.

Se apresuró entonces el Gobierno a remitir a las Cortes una reforma «urgente y provisional» de la LTTM, aprobada por LO 4/1992. La Ley pasó a denominarse «Ley reguladora de la competencia y procedimiento de la jurisdicción de menores» y, respetando el límite superior de 16 años fijado por el Código penal, establecía un límite mínimo de edad de 12 años para cualquier intervención de reforma sobre menores delincuentes. Siguiendo el mandato del artículo 3 de la Convención de las Naciones Unidas de Derechos del Niño, el «interés superior del menor» se asumió como un principio clave y la educación y reinserción social (y no el castigo o la represión) se convirtieron en las metas de toda intervención y medida[4], cuya duración máxima no podía exceder los dos años ni superar en gravedad a las penas imponibles a un adulto por los mismos hechos.

---

[4] Conforme al art. 17 las medidas aplicables eran: amonestación o internamiento de uno a tres fines de semana, libertad vigilada, acogimiento por una persona o un núcleo familiar, privación del derecho de conducir ciclomotores o vehículos a motor, prestación de servicios en beneficio de la comunidad, tratamiento ambulatorio o internamiento en un centro terapéutico (para menores aquejados de problemas psíquicos, emocionales o adicción a las drogas), internamiento en un centro abierto, semi-abierto o cerrado.

El nuevo proceso de la jurisdicción de menores partía del respeto de las garantías penales y procesales. De carácter más acusatorio que inquisitivo, excluía la acusación por particulares y atribuía la instrucción al fiscal, colocando a su lado (y al del juez) al equipo técnico, integrado por un psicólogo, un asistente social y un educador. El proceso podía cerrarse sin imposición de medida a la vista de la gravedad de los hechos, las características del menor, la ausencia de violencia o intimidación y la reparación ofrecida a la víctima, permitiéndose igualmente la remisión del menor a los servicios sociales —de manera directa o con amonestación— en supuestos de escasa importancia de los hechos cometidos sin violencia o intimidación.

La aplicación de las medidas, acomodada a la evolución del menor, con respeto del principio de flexibilidad y bajo el control del Juez de menores, quedaba encomendada a la administración competente en materia de justicia de menores y servicios sociales de cada Comunidad Autónoma.

El sistema introducido —híbrido (tutelar/penal/social)(Giménez Salinas-Colomer, 1993, 403)— presentaba muchas contradicciones y problemas, y fue objeto de importantes críticas.

Pero la propia Exposición de Motivos de la Ley había ya advertido de su

> «carácter de (…) reforma urgente», encargada de «adelanta(r) parte de una renovada legislación sobre reforma de menores, que será objeto de medidas legislativas posteriores».

LO 5/2000: responsabilidad penal con medidas educativas

El nuevo sistema se introdujo en el año 2000

En 1995 el artículo 19 del nuevo Código Penal había fijado en 18 años la edad mínima para la plena aplicación de sus disposiciones y estableció que los menores de 18 años podrían ser declarados responsables con base en la ley de responsabilidad penal de los menores. Esta fue aprobada por la LO 5/2000[5] y entró en vigor en enero de 2001 (Giménez-Salinas, De la Cuesta, Castany, and Blanco, 2011).

[5] Ver también su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1774/2004.

Manteniendo en el frontispicio el principio del interés superior del menor —a respetar a la hora de la toma de cualquier decisión, limitando la intensidad de la reacción estatal (Paredes Castañón, 2013)—, la nueva Ley rompió definitivamente con el paternalismo tradicional del sistema tutelar: introducido en España, como se ha visto, a comienzos del siglo XX para ocuparse tanto de la protección de los menores abandonados o en peligro como para la reforma de los delincuentes menores de 16 años, con un enfoque correccional positivista.

La LO 5/2000 introdujo un modelo de responsabilidad penal para los menores entre 14 y 18 años que hubieran cometido una infracción penal: una responsabilidad penal a declarar en un verdadero proceso judicial, y que da lugar a la imposición de medidas educativas ejecutadas por las autoridades competentes de las Comunidades autónomas, bajo control judicial.

Un modelo de responsabilidad penal para menores entre 14 y 18 años que hayan cometido una infracción penal

a) «Responsabilidad penal»: Aunque la doctrina sigue debatiendo sobre la verdadera naturaleza de esta responsabilidad (Jiménez Díaz, 2015), el artículo 5 LO 5/2000 establece que los menores de 14 a 18 años serán declarados penalmente responsables si, habiendo cometido una infracción penal, no concurren causas de exención o extinción de la responsabilidad penal.
b) Para menores entre 14 y 18 años de edad[6]:

   — Los menores de 14 años que hayan cometido una infracción penal no pueden ser declarados penalmente responsables, y han de remitirse a los servicios sociales para su tratamiento con arreglo a lo dispuesto por el Código Civil (artículo 3) (Morillas Fernández, 2010).
   — Por hechos cometidos antes de los 18 años de edad se pueden imponer y ejecutar medidas después de haber llegado a la mayoría de edad. Ahora bien, la ejecución de la medida de

[6] La disposición del artículo 69 del Código Penal, todavía en vigor, que deja abierta la posibilidad de regulación de la extensión del sistema penal de responsabilidad de menores a los jóvenes entre 18 y 21 años, en ciertos casos, quedó transitoriamente suspendida en 2001, desapareciendo de la LO 5/2000 toda referencia a esta posibilidad con la reforma de 2006.

internamiento puede transferirse a un establecimiento penitenciario, si la persona sentenciada alcanza los 21 años y el juez considera que el internamiento en régimen cerrado debe seguir siendo ejecutado, una regla que se aplica igualmente si, durante la ejecución de una sentencia de internamiento en régimen cerrado el/la menor cumple 18 años sin comportarse de modo conforme a los objetivos expresados en la sentencia, o en caso de que el sujeto haya pasado ya por un establecimiento penitenciario o sea condenado por la comisión de cualquier delito cometido cumplidos los 18 años (críticamente, Díaz-Maroto y Villarejo, 2016)[7].

c) Que haya cometido una infracción penal: i.e. un delito castigado por el Código Penal de adultos o en una ley penal especial (artículo 1).

Un verdadero proceso para los menores delincuentes

a) Un proceso menos complejo que el proceso abreviado de adultos (y con restricciones en cuanto a la publicidad y formalidad: sin togas o estrado), pero plenamente respetuoso de los derechos y garantías procesales fundamentales de los infractores (presunción de inocencia, derechos de defensa, de recurso[8]…) y de las víctimas, que pueden participar como parte acusadora[9].
b) Con fiscales y jueces especializados[10], apoyados por un equipo técnico.

---

[7] En estos casos se concede la prioridad a la ejecución de la pena si no es compatible con la ejecución de la medida. Sin embargo, si el conflicto es entre una medida de internamiento (que, conforme al criterio del juez no puede dejarse sin efecto) y una pena de prisión, se ejecutará primer la medida (en un establecimiento penitenciario), pasándose a continuación a la ejecución de la pena de prisión (art. 47.7)

[8] Hasta recurso ante el Tribunal Supremo para unificación de doctrina (art. 42, LO 5/2000).

[9] La LO 15/2003 amplió las posibilidades de participación de las víctimas en el proceso, inicialmente muy restringida.

[10] La posición del fiscal es compleja: dirige la investigación y la intervención de la policía judicial, decidiendo sobre la práctica de prueba propuestas por el abogado del menor o las víctimas, a quienes la Fiscalía debe igualmente proteger si se encuentran desamparadas. En todo caso, sólo el juez puede decidir sobre medidas provisionales y restrictivas de los derechos fundamentales del menor.

c) Que reconoce el principio de «oportunidad reglada» (Alastuey Dobón, 2002, 202), que permite al Fiscal bien resolver el archivo de las actuaciones si, tras un análisis preliminar, entiende que los hechos no son constitutivos de delitos o no tienen autor conocido (art.16..2), bien desistir de la incoación del expediente por corrección en el ámbito educativo o familiar cuando los hechos enunciados sean delitos menos graves sin violencia o intimidación en las personas o delitos leves (art. 19); en este sentido, el margen para la *diversion* es amplio y se completa con la posibilidad de sobreseimiento del expediente por parte del Fiscal en caso de conciliación o reparación entre el menor y la víctima, aplicable a delitos menos graves o leves, a la vista de su gravedad, circunstancias y, muy en particular, de la falta de violencia o intimidación graves en su comisión (art. 19)
d) Y que mantiene la flexibilidad a la hora de la toma de decisiones, que son susceptibles de sustitución, modificación o suspensión en todas las fases procesales.

Medidas educativas

En línea con el pragmatismo y principios de la Convención de Derechos del Niño (Cuello Contreras, 2000), la declaración de la responsabilidad penal de menores no se ve seguida por penas, sino, respetando el principio acusatorio (art. 8), por la imposición de «medidas», de naturaleza predominantemente educativa (art. 7):

— Internamiento en régimen cerrado[11], semiabierto, abierto[12].
— Internamiento terapéutico.
— Tratamiento ambulatorio.

---

[11] El internamiento en régimen cerrado se reserva para los delitos graves o menos graves cometidos con violencia, intimidación o poniendo en grave peligro la vida o la integridad ajena; así como en caso de delitos cometidos en grupo o si el menor pertenece a una banda, organización o asociación dedicada (hasta transitoriamente) a tales actividades delictivas.

[12] La duración de las medidas de internamiento no puede exceder del máximo establecido por el Código Penal para el mismo delito cometido por un adulto (art. 8). Su ejecución se divide en dos períodos (internamiento y libertad vigilada), cuya duración respectiva es decidida por el juez con apoyo del equipo técnico (art. 7.2).

— Asistencia a un centro de día.
— Permanencia de fin de semana.
— Libertad vigilada (eventualmente, con supervisión intensiva).
— Prohibición de aproximarse/comunicar con la víctima, sus familiares u otras personas).
— Convivencia con otra persona, familia o grupo educativo.
— Prestaciones en beneficio de la comunidad.
— Tareas socio-educativas.
— Amonestación.
— Privación (o revocación) de permisos administrativos (conducir, armas, caza, pesca…).
— Inhabilitación absoluta (solo aplicable en casos de terrorismo).

La duración máxima de las medidas es, en principio, de dos años (prestaciones en beneficio de la comunidad: 100 horas; permanencia de fin de semana: 8 fines de semana) (art. 9.3); las medidas inferiores a dos años pueden suspenderse: en caso necesario, acompañadas de libertad vigilada o de una actividad socio-educativa.

Los delitos leves (hasta 2015 denominados faltas) gozan de una regulación especial[13]. Lo mismo sucede con la duración y ejecución de las medidas aplicables en supuestos graves:

— El artículo 10 permite elevar la medida de internamiento hasta 6 años (las prestaciones en beneficio de la comunidad hasta 200 horas; la permanencia de fines de semanas hasta 16), si el menor de 16-17 años comete un delito grave o un delito menos grave con violencia o intimidación, o poniendo en grave peligro la vida o integridad ajena; estos límites son igualmente aplicables si esos delitos se cometen en grupo o perteneciendo el menor a (o actuando al servicio de) una banda, organización o asociación, incluso de carácter transitorio, dedicada a la realización de tales actividades. Y en los casos considerados de gravedad extrema (que siempre incluye la reincidencia) se dispone que la ejecución del internamiento (de 1 a 6 años) se llevará a cabo en

[13] En relación con los delitos leves sólo puede imponerse libertad vigilada (hasta 6 meses), amonestación, permanencia de hasta 4 fines de semana, hasta 50 horas de prestaciones en beneficio de la comunidad, privación de permisos/licencias (hasta por 1 año) y hasta 6 meses de prohibición de aproximarse o comunicarse con la víctima o de tareas socioeducativas (art. 9.1).

régimen cerrado (con un período de seguridad el primer año) y será seguida por hasta cinco años adicionales de libertad vigilada con asistencia educativa.

— Por su parte, el artículo 10.2 se centra en los delitos muy graves: asesinato, homicidio, violación agresión sexual, terrorismo y, en general, delitos castigados en el Código Penal con pena de 15 o más años de prisión, fijando igualmente reglas específicas por lo que se refiere a las medidas y su duración:

  - menores de 14-15 años: internamiento en régimen cerrado (de 1 a 5 años) seguido por libertad vigilada (hasta tres años más);
  - menores de 16-17 años: internamiento en régimen cerrado (de 1 a 8 años) seguido por libertad vigilada (hasta cinco años más), y con período de seguridad durante la mitad del internamiento;
  - en caso de concurso de infracciones, si una (o más) constituye un delito muy grave o de terrorismo, el internamiento en régimen cerrado puede llegar a 10 años (para los de 16-17 años) o hasta 6 años (en el caso de los menores de 16) (art. 11).

Las disposiciones son el resultado de diferentes reformas (Barquín Sanz, 2010) que han provocado un cambio en los principios fundamentales del sistema, particularmente en relación con los delitos graves (y de terrorismo): ampliando el marco de aplicación del internamiento en régimen cerrado y extendiendo la duración de los internamientos, e introduciendo entre los criterios de imposición de la medida consideraciones de proporcionalidad con relevante peso. En este sentido, puede decirse que en la actualidad, al lado del modelo inicialmente concebido, centrado en la educación y resocialización, coexiste otro modelo en el sistema español: un modelo contrario a los principios originarios, inspirado por inquietudes represivas e inocuizadoras, que comenzó a tener su reflejo ya en el mismo año 2000 (LO 7/2000) durante la *vacatio legis* de la LO 5/2000, con el fin de responder a los emergentes discursos populistas y resultó particularmente reforzado por la reforma introducida por la LO 8/2006 (Cano Paños, 2011).

Políticas regionales. Buenas prácticas

Como se ha dicho, a partir de 1992 las Comunidades Autónomas son competentes en España para ejecutar las medidas impuestas por los Jueces de Menores, así lo dispone igualmente el artículo 45 de la LO 5/2000.

Por su parte, los artículos 43 a 60[14] recogen las reglas y principios que deben regir la ejecución de las medidas por las Comunidades Autónomas[15] bajo control judicial (art. 44). Y en este marco, el artículo 45.3 les autoriza a hacerlo directamente a través de sus propios servicios o mediante convenios o acuerdos con entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro. La vía de convenios o acuerdos con entidades privadas es, de hecho, la seguida de manera generalizada por las Comunidades Autónomas para asegurar la ejecución, dando como resultado una cuestionable privatización que en muchas regiones llega a afectar hasta al internamiento en régimen cerrado (Rezzani, 2017, 45).

Al hallarse la ejecución de las medidas impuestas por los Jueces de Menores (y bajo su control) en manos de las Comunidades Autónomas, la regionalización constituye un signo distintivo del sistema español, lo que permite a las Comunidades Autónomas aprobar sus propias opciones, políticas y prioridades[16], así como promover aquellas prácticas y proyectos que les parezcan más apropiadas a su realidad delincuencial.

Legislación y planificación regionales

Recibida la transferencia de la competencia, las Comunidades Autónomas han ido aprobando progresivamente sus propias normas, por

---

[14] Reglas particulares conciernen la ejecución de las medidas de internamiento (artículos 54-60) —donde la resocialización aparece como el principio fundamental (artículo 55)—, con el fin de garantizar los derechos de los menores internados.

[15] Las medidas impuestas en casos de terrorismo deben ejecutarse bajo el control de personal especializado en centros de la *Audiencia Nacional*, creados por el Gobierno directamente o mediante acuerdos con las Comunidades Autónomas (art. 54.1)

[16] Esto da lugar a importantes diferencias, en particular en cuanto a la aplicación de las diferentes modalidades de internamiento y también en el campo de las medidas comunitarias (Fernández Molina, 2012).

lo general en el plano reglamentario (vía Decretos) con el fin de regular los servicios competentes y los centros de internamiento para menores, respetando el marco legal general[17].

Algunas disposiciones se han incluido igualmente en las diferentes leyes regionales en materia de infancia y adolescencia, fijando los principios fundamentales de la intervención y con el fin de reconocer los más importantes derechos y garantías de los menores sometidos a la ejecución de medidas, en particular, de internamiento.

En 2001 Cataluña aprobó, por su parte, una Ley específica de Justicia Juvenil. La Ley 27/2001 estableció, para el territorio catalán, las bases legales del tratamiento de menores y jóvenes en conflicto con la ley, regulando la intervención de los múltiples actores en este campo —la Administración catalana, pero también otras entidades públicas o privadas— con el fin de desarrollar programas de contenido educativo dirigidos a la integración social de esos menores y jóvenes, respetando sus derechos individuales.

La Ley 27/2001 fue seguida en Cataluña por el Plan Director de Justicia Juvenil, elaborado en 2004 por el Departamento de Justicia, con una importante participación de jueces de menores, fiscales, sindicatos, profesionales y asociaciones… Propósito principal del Plan de 2004 fue establecer el «Modelo catalán de Justicia Juvenil», basado en diversos principios: responsabilización de los menores, promoción de intervenciones en su propio ambiente con participación de la familia, entidades sociales y servicios comunitarios, preferencia por la medidas a ejecutar en comunidad, promoción de medios alternativas de resolución de conflictos…

Junto a una larga lista de acciones particulares, el Plan de 2004 introdujo también el parámetro 60-30-10 como criterio proyectado de distribución de las intervenciones relativas a menores y jóvenes infractores en Cataluña:

— 60% de menores en programas comunitarios;
— 30% en mediación y reparación, y
— 10% en centros de detención e internamiento.

[17] Ver, por ejemplo, Decreto 98/2015 (Andalucía) (Alcalde, 2018).

La aprobación (y evaluación) periódica de planes debe considerarse una buena política pues la adecuada definición de las metas, fines, principios y valores constituye una clave fundamental para asegurar la mejor gestión de cualquier organización y para conseguir que todos los elementos y actores trabajen, de verdad, en la misma dirección.

Esta política ha encontrado un reflejo particular en el País Vasco.

Recibida la transferencia en 1996, se aprobó un primer Plan en 1998, que fue seguido por un segundo Plan para el período 2004-2007. Estas dos primeras experiencias se centraron en la ejecución de las medidas impuestas por los jueces de menores codificando los indicadores a seguir por el Servicio de Justicia Juvenil del País Vasco a la hora de formular propuestas de medidas a los Jueces de Menores, y para homogeneizar su ejecución (Eusko Jaurlaritza, 2005).

Operando sobre la evaluación del Plan 2004-2007, el III Plan de Justicia Juvenil (2008-2012) abrió el foco para ocuparse no sólo de la ejecución de las medidas sino del sistema de justicia juvenil del País Vasco en su conjunto, acuñando los siguientes principios: modelo de responsabilidad penal, sistema de garantías, intervención mínima, inmediatez y reciprocidad, responsabilidad pública de la ejecución de las medidas, tratamiento integral. Estos principios fueron asumidos por el IV Plan, que puso igualmente el acento en la adecuación individual y normalización de los programas y acciones (Eusko Jaurlaritza, 2014), incluyendo, asimismo, junto a las previsiones económicas oportunas, los objetivos específicos a alcanzar por los diversos departamentos del Gobierno Vasco y un modelo de gestión.

La planificación y evaluación (con apoyo del Instituto Vasco de Criminología)[18], se ha convertido en un elemento clave de la política del País Vasco en materia de justicia juvenil. En la actualidad, está vigente el V Plan de Justicia Juvenil elaborado por la Viceconsejería de Justicia del Gobierno Vasco para el período 2020-2024[19].

---

[18] Ver San Juan Guillén y Ocáriz Passevant, 2009.

[19] https://www.justizia.eus/servlet/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3DV_PLAN_JJ_2020-2024.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1290511694977&ssbinary=true

Unidades especializadas de la policía regional y nacional

Dos Comunidades Autónomas tienen en España una policía integral propia: el País Vasco (la *Ertzaintza*) y Cataluña (los *Mossos d'Esquadra*).

En 1984, por acuerdo entre el viejo Tribunal Tutelar de Menores, el Departamento de Justicia de la *Generalitat* (el Gobierno de Cataluña) y los *Mossos d'Esquadra*, se abrió la puerta a una primera experiencia de policía especializada en menores: la CEPOME (*Central de Policía de Menores*) (Del Teso, 2006). Esta unidad era competente no sólo en materia de reforma (delincuencia), sino también en casos de protección de menores. La experiencia fue muy satisfactoria y progresivamente se extendió al conjunto de los *Mossos*; en la actualidad, se encuentra plenamente integrada en la estructura de la Policía catalana.

Conociendo la experiencia de la CEPOME (Del Teso, 2006) en 1986, también en Barcelona, se creó un primer Grupo de Menores (GRUME) en el seno de la Policía Nacional, extendiéndose pronto a Madrid, Valencia (1987), Granada, Zaragoza (1988) y la mayor parte de las demás capitales de provincia. Como en los *Mossos*, los GRUME intervenían no sólo en casos de menores infractores sino también, y en estrecha conexión con los servicios sociales, para ayudar a los menores víctimas de infracciones penales y proteger a menores en riesgo, no acompañados[20], abandonados… En la actualidad, son igualmente competentes para practicar los exámenes anatómicos de menores no extranjeros no identificados y en la investigación de ciertos delitos contra menores: maltrato, abuso sexual… La Instrucción 1/2017 de la Secretaría de Estado de Seguridad, que revisa el Protocolo de Intervención Policial en relación con menores, insiste en la necesaria especialización de los agentes de policía, que se encuentran ahora integrados en las Unidades de Atención Familia y Mujer (UFAM), en el caso de la Policía Nacional, y en los Puntos de Atención Especializada (PAE), en la Guardia Civil.

La evaluación de la intervención de las unidades especializadas de las diferentes fuerzas de policía pone de manifiesto que se trata de una

[20] En particular menores inmigrantes, una nueva «categoría social» (San Juan, y De la Cuesta, 2006), caracterizada por la presencia de dos factores contraproducentes: ser menor y ser inmigrante, que abonan a limitaciones agravadas de su participación social (De la Cuesta, y San Juan, 2005).

buena práctica que merece ser particularmente destacada (Colás Turégano, y Antón Barberá, 2002). Su contribución a la diversión informal es también de subrayar como instrumento particularmente importante en la prevención de la estigmatización y reducción de la victimización de menores y jóvenes: una «vía más efectiva» (Vallés, 2006, 291), frecuentemente, que responder a la delincuencia juvenil poniendo el caso en manos del fiscal y otras instancias judiciales.

A la luz de estas experiencias, y aunque la *Ertzaintza* tiene ya personas de referencia en los distintos territorios, los jueces y fiscales del País Vasco insisten en demandar la creación de Unidades de Menores en la Policía Vasca[21], para dar apropiado cumplimiento a la Disposición Final 3.ª.4 de la LO 5/2000 (De la Cuesta, y Blanco, 2007).

Otras experiencias interesantes se están desarrollando igualmente en el ámbito de la Policía Local.

Programas de mediación

La promoción de programas de mediación constituye otra buena práctica consolidada en España, con un alto índice de éxito.

La legislación española autoriza, como se ha visto, en casos menos graves o leves, que el acuerdo entre víctima y menor lleve bien al sobreseimiento, si se alcanza la reparación o conciliación durante la investigación del caso (art. 19 LO 5/2000), bien a la terminación de la ejecución de la medida, si la conciliación llega en ese período temporal (art. 51.4 LO 5/2000). A instancias del Fiscal, las posibilidades de mediación son exploradas por el equipo técnico, integrado por mediadores psicólogos y trabajadores sociales. Para poner en marcha la mediación las dos partes deben responder positivamente; pero si la víctima se niega a participar, cabe también un acuerdo con el Fiscal por otras vías.

De nuevo aquí la experiencia de Cataluña es la que más información nos da sobre la práctica de la mediación. Los programas de mediación con menores y jóvenes comenzaron en Cataluña en 1990, y desde entonces han sido frecuentemente objeto de seguimiento y evaluación. El Servicio de Mediación y Asesoramiento Técnico (SMAT) es la ins-

[21] *Deia*, October 5, 2018.

tancia competente y fue creado para asistir a fiscales y jueces de menores en materia de mediación.

Según Ayora & Casado, un 30% de las intervenciones que se desarrollan en el sistema catalán de justicia juvenil son de mediación (Ayora, y Casado, 2017, 9)[22]; casi todas se producen en la fase previa a la sentencia: sólo algunas mediaciones muy puntuales tienen lugar durante la ejecución de las medidas.

Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma del País Vasco, subraya Ocáriz Passevant (2013), en su estudio referido a menores que finalizaron una mediación en justicia juvenil durante el año 2012, cómo más del 80% de las mediaciones (en 2012, el 82,6%) finalizaron de modo positivo, siendo derivadas la casi totalidad de las negativas a una medida en medio abierto.

El bajo índice de reincidencia observado en el País Vasco (8%) contrasta, con todo, con la situación en Cataluña, donde se observa una tendencia progresiva ascendente (Ayora, y Casado, 2017, 58) y el índice de reincidencia de menores participantes en programas de mediación ha sido estimado en un 26,1%: similar (un poco más alto) al de quienes han cumplido una medida de servicio comunitario (25,2%) y menor que el de los colocados en libertad vigilada (28,7%). Estos porcentajes se encuentran en cualquier caso muy alejados de la reincidencia de menores internados que en 2001 se evaluaba en el 60% (Capdevila, y Ferrer, 2012) y alcanza el 70% en algunos casos de internamiento en régimen cerrado (Redondo Illescas, y Martínez Catena, 2013).

Los proyectos de gestión de riesgos y otras líneas de investigación

Por último, aunque no en importancia, merecen mencionarse en este marco los programas de estudio de la reincidencia para favorecer la mejora del sistema de justicia de menores.

Iniciados en Cataluña en 2005[23], diferentes Comunidades Autónomas (Asturias, Ceuta, Madrid, País Vasco) (Redondo Illescas, Mar-

---

[22] La mitad en delitos contra la propiedad y un tercio en casos de agresiones a la salud e integridad (Ayora & Casado, 2017, 18).

[23] Para una actualización de esta investigación, Capdevila *et al.,* 2017.

tínez Catena, y Andrés Pueyo, 2011) han promovido la realización de estudios sobre reincidencia. De creciente importancia, estos programas tratan de medir los índices de reincidencia, con el fin de dibujar el perfil de menor delincuencia de su propia Comunidad, así como para obtener la descripción más precisa de sus específicos factores de riesgo. Objetivo final es proponer, con base en esta información, mejoras del funcionamiento de la ejecución de las medidas en justicia juvenil; esto, sin olvidar que la reincidencia es un fenómeno muy complejo que depende de variables múltiples, algunas de ellas completamente independientes de la intervención del sistema de menores (o del penitenciario). Con todo, la valoración de los factores de riesgo de reincidencia y la comparación del factor de riesgo individual al comienzo de la intervención con el factor de riesgo al finalizar el tratamiento, se ha demostrado como una buena forma de medir el impacto de las intervenciones en los individuos y también en orden a diseñar las oportunas medidas que permitan mejorarlo.

A falta de una metodología única, destacan dos modelos en España:

— El *modelo catalán*, donde la reincidencia se identifica bien con el regreso a la justicia de menores o la derivación a la justicia de adultos debido a la comisión (al menos imputada) de un nuevo delito entre dos y tres años después de la ejecución de la primera medida. Se toma este período porque la reincidencia suele aparecer durante los tres primeros años en el 92,6% de menores sometidos a libertad vigilada, y en el 96% de menores que cumplen una medida de internamiento. El estudio realizado verificó la evidencia empírica de la correlación entre el perfil individual, la medida ejecutada y el índice de reincidencia. Partiendo de la importante información sobre todos estos elementos se definieron los factores de riesgo (algunos estáticos, otros dinámicos) para asegurar el mejor diagnóstico y el éxito en la selección de la medida a proponer. El Proyecto de Gestión de Riesgo busca, así, afinar progresivamente el proceso integral y estructurado (re)evaluación, intervención y toma de decisión.
— En el *País Vasco*, el Departamento de Justicia hace tiempo abrió una línea permanente de investigación con el Instituto Vasco de Criminología que ha dado lugar a diferentes evaluaciones —siguiendo una doble metodología cuantitativa y cualitativa— de

las medidas ejecutadas, tanto de internamiento como en régimen abierto. En el plano cuantitativo, los análisis más importantes realizados tienen que ver con la reincidencia (y los factores conectados con ellas) y subrayan la relevancia del fracaso escolar, que según la investigación desarrollada, y en conexión con el tipo de medida inicialmente aplicada, aparece como un predictor de la reincidencia de mayor importancia que el delito anteriormente cometido (Redondo Illescas, Martínez Catena, y Andrés Pueyo, 2011). La evaluación global de la eficiencia del Plan de Justicia Juvenil es igualmente un objetivo de esta línea de investigación (San Juan, y Ocáriz, 2017).

Un meta-análisis de la investigación española sobre reincidencia de menores publicado en 2014 estima en el 34.45% la media de menores reincidentes; el índice se convierte en el 26.89% si se tiene en cuenta la dimensión de cada muestra (Ortega Campos, García García, y Frías Armenta, 2014), por lo que es frecuente fijar la media de reincidencia en torno al 25%, incluso si, como ya se ha dicho, en algunos casos, como son los menores que han cumplido internamiento cerrado, puede elevarse hasta el 70% (Redondo Illescas, y Martínez Catena, 2013).

El porcentaje de menores que ha cometido un delito se estima entre el 0.75 y el 0.86 %, pero no debería olvidarse que, como en otros países, dos tercios del comportamiento permanece oculto para las diferentes instancias de persecución delictual (San Juan, y Ocáriz, 2017)

Las Comunidades Autónomas han promovido también otras investigaciones sobre diferentes aspectos de las intervenciones educativas y/o desarrolladas en ejecución de medidas: tanto en régimen cerrado como en régimen abierto, prestaciones en beneficio de la comunidad, libertad vigilada… (Redondo Illescas, y Martínez Catena, 2013).

Consideraciones finales

Legislación nacional y ejecución regional es el modelo seguido por el Sistema penal de menores (14-18 años) en España. Esto abre a las Comunidades Autónomas un relevante margen de decisión a la hora de fijar las prioridades y se ha traducido en interesantes experiencias legislativas y de planificación, así como en la promoción de importantes

investigaciones sobre la efectividad de las sanciones y del sistema en su conjunto.

La regionalización presenta, con todo, un aspecto menos positivo y ciertas desventajas que deberían superarse. El intercambio de información entre las diversas Comunidades Autónomas y el Gobierno Central no está asegurado, y muchas iniciativas y proyectos son sólo conocidos en su entorno más próximo, sin llegar a ser analizados y comparados con otras experiencias en otras regiones, ni poder ser tenidas en cuenta a la hora de una evaluación del sistema en su conjunto, que todavía deja mucho que desear.

La falta de suficiente y adecuada comunicación es también frecuente en España entre el sistema de protección de menores y el sistema de justicia juvenil; y hasta entre los propios protagonistas del sistema penal de menores, lo que lleva a la ausencia de criterios unificados en la aplicación de las propias disposiciones jurídicas…

Todo ello no puede ser, obviamente, considerado una buena práctica.

En otro nivel de consideración, como en la mayoría de los países de nuestro entorno el sistema español de menores debe hacer frente a nuevos y difíciles retos: en relación con las bandas, los delitos de género y domésticos, así como ciertas formas de violencia juvenil (Dünkel, y Drenkhahn, 2003) y, en particular, el radicalismo y el extremismo (Boldova Pasamar, 2018; Pérez Cepeda, 2018). La falta de programas de tratamiento para necesidades criminológicas específicas[24] es, en este sentido, muy criticada, junto con la insuficiencia y no sistemática evaluación de las intervenciones y la privatización de la ejecución de ciertas medidas, como el internamiento en régimen cerrado. La legislación de extranjeros, que frecuentemente impide cualquier tipo de inserción de los jóvenes inmigrantes (Pérez Machío, 2007), merece igualmente un alto rechazo. Por su parte, son muchas las oportunidades de mejora: incluso en relación con la mediación, que podría aplicarse de manera más amplia no sólo en la fase previa a la sentencia, sino también durante la ejecución.

---

[24] Como violencia de género entre menores (Palop Belloch, 2018), menores con problemas de comportamiento, patologías duales, adicciones de diferentes clases (Redondo Illescas y Martínez Catena, 2012).

Ahora bien, como en muchos otros países el punto más preocupante es el creciente éxito en la opinión pública de ese nuevo «punitivismo» (Dünkel, 2013), basado en un discurso lineal de defensa social, y que se refleja en las demandas de mayor dureza en la política criminal, la reducción del límite inferior de la edad penal (Pozuelo Pérez, 2011) y otras reformas, contrarias al interés de menor (Bernuz Beneitez, y Fernández Molina, 2008) y que hasta entran en conflicto con los principios de la normativa internacional ratificada por España.

Referencias

Alastuey Dobón, MC (2002). «Alternativas al procedimiento y a la ejecución de las medidas en la Ley Orgánica 5/2000». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, extra 5, 199-218.

Alcalde, I (2018). «Marco legislativo que regula la actuación en los centros de internamiento de menores infractores en Andalucía (España). Recorrido histórico y desarrollo actual», *Revista de Derecho UNED,* 22, 15-39.

Colás Turégano, A y Antón Barberá, F (2002). «Ley reguladora de la responsabilidad penal del menor (LO 5/2000 de 12 de enero). Aspectos policiales». In: González Cussac, JL *et al.* (coords.), *Justicia penal de menores y jóvenes. Análisis sustantivo y procesal de la nueva regulación,* Valencia: Tirant, 413-448.

Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2017 (2018). Madrid: Ministerio del Interior.

Ayora, L, y Casado, C (2017). *La mediación penal en Cataluña en el ámbito de adultos y de menores: El análisis de la situación y propuestas de mejora*. Barcelona: Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada.

Barbero Santos, M (1973), «Delincuencia juvenil: tratamiento», en Fernández Albor *et al.*, *Delincuencia juvenil*, Santiago de Compostela: Secretariado de publicaciones de la Universidad de Santiago, 141-185.

Barquín Sanz, J (2010). «Ley penal del menor: Una historia de reformas». In: Morillas Cueva, L *et al.* (coord.). *El menor como víctima y victimario de la violencia social,* Madrid: Dykinson, 3-32.

Bernuz Beneitez, MJ y Fernández Molina, E (2008). «La gestión de la delincuencia juvenil como riesgo. Indicadores de un nuevo modelo». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 10-13, 1-20.

Boldova Pasamar, MA (2018). «Consecuencias sancionadoras de la radicalización terrorista de los menores de edad y su adecuación al perfil de jóve-

nes infractores», en Suárez López, JM *et al.* (coords), *Estudios jurídico penales y criminológicos: En homenaje a Lorenzo Morillas Cueva*, vol. 1, Madrid: Dykinson, 779-802.

Cano Paños, MA (2011). «¿Supresión, mantenimiento o reformulación del pensamiento educativo en el derecho penal juvenil? Reflexiones tras diez años de aplicación de la Ley Penal del Menor», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 13-13, 1-55.

Cantarero Bandrés, R. (1988), *Delincuencia juvenil y sociedad en transformación,* Madrid: RDU.

Capdevila *et al.* (2017). *La reincidencia en la Justicia de menores*, Barcelona: Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada.

Coronado Buitrago, MJ (1991). «La Justicia de menores: nuevas expectativas», *Anuario de Psicología Jurídica*, https://journals.copmadrid.org/apj/archivos/1991/Arti8.htm

Cuello Contreras, J (2000). *El nuevo derecho penal de menores*, Madrid: Civitas.

De la Cuesta, JL (1999). «El abandono del sistema tutelar: evolución del Derecho español en materia de protección y de tratamiento de los menores delincuentes y en peligro», *Annales Internationales de Criminologie*, 37, 101-136.

De la Cuesta, JL, y Blanco, I (2007). «The juvenile justice system in Spain», en Giostra, G (coord.) & Patané, V (ed.), *European Juvenile Justice Systems,* Milano, 385-424.

De la Cuesta, JL, y San Juan, C (2005). «Juvenile delinquency and immigration in Western Europe: Criminal Responsibility versus Social Responsibility», *International Annals of Criminology*, 43 1-2, 35-50.

Del Teso, AP (2006). «El servicio policial de protección de menores y mujeres maltratadas», *Revista catalana de seguretat pública*, 17, 261-283.

Díaz-Maroto y Villarejo, J (2016). «La responsabilidad penal del menor en el Derecho español». *Revista penal México*, 9, 19-36.

Dünkel, F (2013). «Youth Justice Policy in Europe – Between Minimum Intervention, Welfare and New Punitiveness», en Daems, T *et al.* (Hrsg.): *European Penology?* Oxford, Portland/Oregon: Hart Publishing, 145-170.

Dünkel, F, y Drenkhahn, K (2003). *Youth violence: New patterns and local responses - Experiences in East and West*, Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.

Eusko Jaurlaritza (2005). *Gazte Justizia Euskal Autonomia Erkidegoan - La Justicia Juvenil en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Neurriak be-*

tearazteko 2004-2007ko plana-Plan para la ejecución de medidas 2004-2007, Vitoria-Gasteiz.

Eusko Jaurlaritza (2014). *IV Plan de Justicia Juvenil, T.I, 2014-2018*, Vitoria-Gasteiz.

Fernández Molina, E (2012). «El internamiento de menores. Una mirada hacia la realidad de su aplicación en España», *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, 14-18.

Giménez Salinas-Colomer, E (1993). «Die neuesten Reformen in der spanischen Jugend-kriminalpolitik», en Albrecht, PA *et al.* (Hrsg.) *Festschrift für Horst Schüler-Springorum* zum 65. Geburtstag, Köln: Carl Heymanns Verlag, 396-411.

Giménez-Salinas, E, De la Cuesta, JL, Castany, B, y Blanco, I (2011). «Spain», en Dünkel, F *et al.* (eds.). *Juvenile Justice Systems in Europe. Current Situation and Reform Developments*, vol. 3, 2.ª ed., Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, 1313-1353.

Gobierno de España (2018). *Anuario estadístico del Ministerio del Interior 2017*, Madrid.

González Fernández, M. (1999). «Los tribunales para niños. Creación y desarrollo», 18, 111-125.

Higuera Guimerá, JF (2003). *Derecho penal juvenil*, Barcelona: Bosch.

Jiménez Díaz, MJ (2015). «Algunas reflexiones sobre la responsabilidad penal de los menores», *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 17-19, 1-36.

Moreu, AC (2006), «La recepción de las doctrinas correccionalistas en España. Políticas educativas y metodologías psicopedagógicas», *Revista de Educación*, 340, 755-785.

Morillas Fernández, M (2010). «Régimen de los menores de catorce años», en Suárez López, JM (coord.) y Morillas Cuevas, L (Dir.). *El menor como víctima y victimario de la violencia social. Estudio Jurídico*. Madrid: Dykinson.

Navarro, J, Botija, M, y Uceda, F (2016). «La justicia juvenil en España: una responsabilidad colectiva. Propuestas desde el Trabajo Social», *Revista de Trabajo Social*, 6/2, 156-173.

Ocáriz Passevant, E (2013). «Evaluación de la mediación penal en Justicia Juvenil e impacto de la reincidencia», *International e-Journal of Criminal Sciences*, n.º 7.

Ortega Campos, E, García García, J, y Frías Armentia, M (2014). «Meta-análisis de la reincidencia criminal en menores: estudio de la investigación española», *Revista Mexicana de Psicología,* 31/2, 111-123.

Palop Belloch, M (2018). «La Ley de Responsabilidad Penal del Menor en la violencia de género entre menores», *Justicia: revista de derecho procesal*, 1, 243-296.

Paredes Castañón, JM (2013). «El principio del «interés del menor» en derecho penal: una visión crítica», *Revista de derecho penal y criminología*, 10, 155-186.

Pérez Cepeda, AI (2018). «Política criminal frente a la radicalización de menores de extrema derecha: ¿un modelo más racional?», en Alonso Rimo, A *et al.* (dirs.), *Terrorismo, sistema penal y derechos fundamentales*, Valencia: Tirant, 649-676.

Pérez Machío, AI (2007). *El tratamiento jurídico-penal de los menores infractores —LO 8/2006— (Aspectos de Derecho comparado y especial consideración del menor infractor inmigrante*, Valencia: Tirant.

Platt, AM (1982). *Los «Salvadores del niño» o la invención de la delincuencia,* México: Siglo XXI editores.

Pozuelo Pérez, L (2011). «¿Un derecho penal para niños? Sobre el eterno debate de la rebaja de la edad penal en la ley penal del menor». *Libre pensamiento*, 67, 68-73.

Redondo Illescas, S, Martínez Catena, A, y Andrés Pueyo, A (2011). *Factores de éxito asociados a los programas de intervención con menores infractores,* Madrid: Ministerio de Sanidad, Política social e Igualdad.

Redondo Illescas, S, y Martínez Catena, A (2013). «Evaluación criminológica de la justicia juvenil en España», *Cuadernos de Política Criminal*, 110, 189-220.

Rezzani, A (2017). «Privatización en la justicia de menores. ¿Acierto o desacierto en la mercantilización de los centros de régimen cerrado de menores a la luz del artículo 45.3 de la Ley 5/2000?», *Revista sobre la infancia y la adolescencia,* 13, 45-56.

Ríos Martín, J.C. (1992). *El menor infractor ante la ley penal*, Granada: Comares.

Rodríguez Pérez, JP (2001). «La Justicia de menores en España: análisis histórico-jurídico», *Anales de la Facultad de Derecho*, 18, 419-440.

San Juan, C, y De la Cuesta, JL (2006). «Menor inmigrante como categoría social», en San Juan Guillén, C, y De la Cuesta Arzamendi, JL (eds.), *Menores extranjeros infractores en la Unión Europea. Teorías, perfiles y propuestas de intervención*, Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 9-13.

San Juan, C, y Ocáriz, E (2017). «Comparative Analysis of the Evolution of Juvenile Delinquency and Effectiveness of Penal Sanctions: Methodolo-

gical Solutions and New Challenges». *Journal of Sociology and Criminology*, 5: 168.

San Juan Guillén, C, y Ocáriz Passevant, E (2009). *Evaluación de la intervención educativa y análisis de la reincidencia en la Justicia de Menores en la CAPV,* Vitoria-Gasteiz.

Sánchez García de Paz, MI (1998). *Minoría de edad penal y derecho penal juvenil*, Granada: Comares.

Sánchez Vázquez, V / Guijarro Granados, T (2002). «Apuntes para una historia de las instituciones de menores en España», *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquatría*, vol. XXII, n.84, 121-138.

Vallés, L (2006). «The Role of the Police within the Spanish Juvenile Justice System: The Results of Legal Reform in Catalonia», en Jensen, EL & Jepsen, J (eds.), *Juvenile Law Violators, Human Rights, and the Development of New Juvenile Justice Systems*, Oxford and Portland, 283-292.

Justicia Restaurativa Juvenil en Euskadi: de la reparación extrajudicial a los encuentros restaurativos

Fernando Álvarez Ramos

Equipo Psicosocial Judicial
Dpto. de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales (Gobierno Vasco/Eusko Jaurlaritza)

La *Justicia Restaurativa* es un movimiento o paradigma en Criminología y Victimología que enfatiza la participación de las partes y de la comunidad en el proceso penal, así como el papel responsabilizador y reparador de la justicia. El objetivo de la Justicia Restaurativa es implicar a la víctima, al autor, a las personas de apoyo y, más ampliamente, a los miembros de la comunidad, con el fin de restablecer las relaciones sociales afectadas por el delito penal. Los programas de justicia restaurativa, por consiguiente, habilitan al infractor, a la víctima y a la comunidad para que se dé una respuesta a la infracción y al conflicto generado por la misma e intentan proteger tanto el interés de la víctima como el del menor autor: el ofensor reconoce el daño ocasionado y trata de repararlo mediante acuerdos con la víctima, se favorece un espacio de atención, escucha, información y comunicación, así como de contención y desdramatización, permite afrontar el suceso traumático de una forma positiva y resiliente, etc.), supone una responsabilización del victimario, es decir, responder ante sí mismos y ante los demás de los propios actos mediante una toma de conciencia sobre que sus actos les pertenecen y tienen consecuencias para terceros, favorece un espacio de reflexión puesto que se han de contestar a muchas preguntas que formulan las víctimas; además trata la culpa y el perdón, permite reparar, fomenta el autocontrol y previene la reincidencia. Para ambos es comunicación y responsabilización, devuelve el conflicto a las partes, convierte el *yo gano tu-pierdes* en *yo gano-tú ganas* y mantiene una importante función sanadora. Facilita, además, la participación de otras personas afectadas directamente por el delito (padres y otros familiares, junto con personas

de apoyo y otras personas con responsabilidad en la recuperación social tanto de los menores autores como de las víctimas, así como de representantes sociales que promueven programas educativos y reparaciones indirectas) y la de la comunidad y sistema judicial, dirigidos a lograr la rehabilitación del ofensor y prevenir la reincidencia (Álvarez, 2013).

Tabla 1

Procesos restaurativos según participantes y rol del facilitador

Procesos restaurativos	Definición según participantes y rol del facilitador
1. Diálogo indirecto	Programas de mediación o reparación indirecta en los que la víctima y el ofensor participan de forma indirecta, sin el *face to face*, mediante cartas, videos, …, ya sea por imposibilidad de encuentro directo por parte de la víctima, porque la gravedad del delito no lo aconseja o en situaciones en las que la asimetría de poder no permite el diálogo en condiciones de igualdad.
2. Diálogo facilitado entre víctimas y personas ofensoras	Diálogo directo entre la víctima y el ofensor facilitado por un mediador quien crea las condiciones, prepara a las partes, gestiona el encuentro, escribe el acuerdo. El ejemplo principal es la mediación penal ya sea en la jurisdicción de adultos o en la de menores.
3. Diálogo facilitado entre víctimas, personas ofensoras, persona de apoyo y oficiales del gobierno	Proceso dialógico que incluye a las personas de apoyo tanto de la víctima como del ofensor, así como a representantes de la administración afectados por el delito; los ejemplos más claros son las conferencias de grupo familiar y las conferencias comunitarias.
4. Diálogo facilitado entre víctimas, personas ofensoras, persona de apoyo, oficiales del gobierno y miembros de la comunidad	Además de los anteriores, se incluye a miembros o representantes de la comunidad, con relación directa o no con las partes, en la medida que también resultan afectados por las consecuencias del delito; por ejemplo, los llamados sentencias circulares, círculos de apoyo, o círculos de paz.
5. Diálogo dirigido entre víctimas, personas ofensoras y otras partes	Se trata de una variante de los procesos anteriores en la medida en que el rol del facilitador cambia para pasar a ser más directivo y más orientado al acuerdo.
6. Diálogo arbitrado entre víctimas, personas ofensoras y otras partes	La persona facilitadora, además de organizar la conversación ente las partes, toma la decisión; es decir se trata más de un arbitraje.

Fuente: elaboración propia a partir de ONU, 2016.

El nacimiento de la justicia restaurativa se puede situar en 1974 en la ciudad de Elmira (Ontario, Canadá) cuando un agente de libertad condicional, perteneciente a la comunidad menonita, sugirió al juez por vez primera un proceso con participación de dos jóvenes declarados culpables de haber realizado daños intencionados por vandalismo y varias víctimas de esos delitos. El juez aceptó que los jóvenes se responsabilizaran de las pérdidas económicas que causaron esos daños y se encontraran con sus víctimas asistidos por los agentes de libertad condicional. Al año siguiente, dichos agentes de libertad condicional formalizaron esa práctica mediante una propuesta de programa de reconciliación víctima-ofensor (Olalde, 2015). Estos primeros programas de reparación y conciliación infractor-victima, basados en tradiciones consuetudinarias y culturales antiguas como la menonita, pasaron a EEUU en la década de los 70 y pronto se desarrollaron y extendieron a toda Europa (Álvarez, 2008).

Durante los años noventa se reconocieron mayoritariamente tres tipos de prácticas o procesos restaurativos principales, ya sea entre adultos, entre menores o entre adulto y menor: la mediación víctima-ofensor, las conferencias (de grupo) familiares o comunitarias y las sentencias circulares de paz. En ellas, junto con víctima y victimario, se fue ampliando la participación a familiares o personas de apoyo tanto de los infractores como de las víctimas, incluso ocasionalmente eran invitados a participar la policía o los agentes de libertad vigilada, así como personas representativas de la comunidad que tuvieran interés en el asunto.

Desde una visión más actual e internacional, en función de la diferente interpretación del conflicto y de la perspectiva sobre cómo abordarlo y resolverlo, el *Manual sobre programas de justicia restaurativa de la ONU* considera como principales categorías restaurativas la *Mediación entre víctima y delincuente*, las *Conferencias de grupos comunitarios y familiares*, las *Sentencias de círculo*, los *Programas restaurativos para delincuentes juveniles*, la *Libertad condicional reparativa* y los *Foros de justicia nativa y de costumbres* (o foros de justicia no estatales) (ONU, 2006).

En el contexto de la justicia penal juvenil (enjuiciamiento y tratamiento de infracciones cometidas por jóvenes entre 14 y 18 años) tradicionalmente se ha considerado la existencia de tres modelos o sistemas que han sido denominados *Modelo de Protección, Modelo de Justicia y Modelo de Justicia Reparadora o Restaurativa*. Entre ellos se ha destacado la tercera vía como el sistema que integra los tres vérti-

ces del triángulo autor-víctima-sociedad, un modelo que se centra en el acto y que persigue responsabilizar al autor para que pueda reconciliarse con la sociedad, reintroduciendo a la víctima como la receptora de la reparación del daño (Zermaten, J., 2007). Dentro de este modelo, las prácticas de justicia restaurativa se configuran como alternativas al proceso penal permitiendo el archivo del procedimiento judicial en aplicación del principio de oportunidad, así como una forma de modificación de la medida judicial impuesta y pueden ser aplicadas en cualquier fase del proceso. Los programas de justicia restaurativa juvenil incluyen un importante potencial educativo y enfatizan la participación de las partes en el proceso, la reparación del daño, la asunción de responsabilidad del infractor, la resolución entre las partes y la participación comunitaria.

Los primeros programas de conciliación y reparación penal juvenil al amparo de la legislación española datan de mayo de 1990 y proceden de Cataluña, siendo la débil base legal de ámbito estatal que los sustentaba la Ley de Tribunales Tutelares de Menores de 1948, reproducción casi integra de la Ley de Tribunales para niños de 1918. Pero, tomando en cuenta las recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa (Resolución 87/20) sobre las reacciones sociales ante la delincuencia juvenil y otras recomendaciones internacionales, así como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), algunos jueces y fiscales de menores catalanes, junto con los equipos de mediación del Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña, diseñaron e implementaron esos primeros programas (Dapena y Martin, 1998).

En 1992, tras un primer *estage* formativo realizado por técnicos del Equipo Psicosocial Judicial de San Sebastián en el Equipo de Mediación de Barcelona, perteneciente a la Generalitat de Catalunya, y tras algunas experiencias de desarrollo de la medida de prestaciones en beneficio de la comunidad procedentes de Países Bajos en el contexto del aún Tribunal Tutelar de Menores de San Sebastián, se pueden situar las primeras e inicialmente tímidas prácticas de conciliación-reparación penal juvenil en Euskadi.

Tras declaración de inconstitucionalidad en 1991 de algunos artículos de la Ley de Tribunales Tutelares de Menores de 1948, ese mismo año 1992 entró en vigor una reforma de la antigua ley, que otorgaba al Ministerio Fiscal la facultad de proponer la conclusión del expediente si

el joven *ha reparado o se compromete a reparar el daño causado a la víctima (*art. Segundo, Dos, 1. 6.ª de la LO 4/1992 sobre reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores*)*. De este modo, en aplicación del principio de oportunidad por parte del Fiscal, se anteponía la responsabilización del infractor y la solución del conflicto a la sanción y se promovía la participación de ambos, joven infractor y víctima, en un proceso de conciliación cuya finalidad principal se situaba en la reparación del daño (o compromisos de hacerlo) a la víctima, incluyendo tanto daños materiales como emocionales (Álvarez, F., 2016), diversificando por consiguiente el contenido de los programas.

Esta base legal, junto con la formación especializada de los técnicos, permitió la extensión progresiva de los programas de mediación-reparación en los tres territorios de la CAPV conducidos por el Equipo Psicosocial Judicial, especializados en esta función, generalizándose de forma rápida en colaboración con los fiscales y jueces de menores. La expresión más utilizada fue desde esos momentos la llamada *conciliación-reparación*, un proceso a través del cual las partes enfrentadas en un conflicto penal, con la ayuda del tercero o mediador que promueve un marco de conciliación, deciden voluntariamente buscar una solución a ese conflicto mediante acuerdos de reparación. (Álvarez, 2008).

La *Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores,* y el Reglamento que la desarrolló dotó de amplia base legal a estos programas que pasaron a denominarse *soluciones extrajudiciales* en terminología del Reglamento, conformando una práctica generalizada en Euskadi en formato pre-sentencia y sistematizada mediante protocolos y guías de buenas prácticas que no se dudó en proponer y aplicar desde los Equipos Técnicos y Fiscalías de Menores. Partiendo de la responsabilización del menor infractor (no hay que olvidar que se regula dentro del Derecho Penal Juvenil) y de la obligada intervención del abogado defensor, los programas extrajudiciales incluyeron un importante potencial educativo, enfatizando la asunción de responsabilidad del infractor, la reparación del daño y la participación de la víctima y se implementaron como alternativas al proceso penal que, en aplicación del principio judicial de oportunidad y de intervención mínima, permitían al fiscal de menores el desistimiento de la continuación del expediente si el proceso restaurativo cumplía los objetivos propuestos, o la continuación de la tramitación del expediente si el menor no cumplía la reparación o la actividad educativa acordada. A pesar de esa

extrajudicialidad todo el proceso de mediación se encontraba incardinado en el procedimiento judicial y era promovido y revisado tanto por el Ministerio Fiscal como por los jueces de menores.

En la actualidad, treinta años después de aquellas primeras prácticas de conciliación-reparación al amparo del modelo de responsabilización de la justicia juvenil, las expresiones de justicia restaurativa juvenil han sido incorporadas y desarrolladas en fase pre-sentencia plenamente en Euskadi y ningún operador jurídico (cabe destacar la evolución de los abogados defensores en cuanto a su rol profesional) duda en proponerlas y/o aplicarlas tomando en consideración los tres vértices del triángulo menor infractor-victima-comunidad.

El Equipo Psicosocial Judicial y los procesos restaurativos juveniles

El Equipo Psicosocial Judicial es un órgano técnico que se encarga de auxiliar a la Administración de Justicia de la CAPV. Su origen se sitúa en las transferencias en 1996 a dicha C.A. de los psicólogos, trabajadores sociales y educadores procedentes del Ministerio de Justicia. Adscrito orgánicamente a la Dirección de Administración de Justicia y funcionalmente a la Dirección de Justicia, ambas dentro del Dpto. de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, está regulado por varias normas autonómicas. Además de esta dependencia orgánica y funcional, el EPJ actúa bajo el principio de independencia en sus funciones técnicas, emite sus informes periciales o de asesoramiento y facilita los programas restaurativos de acuerdo con los criterios de investigación científica y de interés de los menores y de las víctimas, a demanda directa de los órganos judiciales o de las Fiscalías de la CAPV.

Con respecto a su estructura, el EPJ se concibe como una unidad de servicio, con ámbito de actuación en toda la CAPV, organizándose en tres equipos que se ubican en las sedes judiciales de Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz, y con un ámbito territorial de actuación que corresponde en cada caso a los Territorios de Bizkaia, Gipuzkoa y Araba respectivamente.

Aunque sus funciones también son realizadas en la jurisdicción civil y penal de adultos, en lo que se refiere a las tareas relacionadas con la Ley de Responsabilidad Penal de Menores, el Equipo Psicosocial Judi-

cial se encarga desde el inicio de realizar las funciones atribuidas al denominado *Equipo Técnico*; es decir, la evaluación psicológica, sociofamiliar y educativa destinada al informe prescriptivo de asesoramiento sobre menores infractores que se realiza en diferentes momentos procesales (instrucción, audiencia, ejecución de medidas), así como las funciones de mediación y organización en las denominadas soluciones extrajudiciales, expresiones de justicia restaurativa:

> El correspondiente equipo técnico realizará las funciones de mediación ente el menor y la víctima o perjudicado, a los efectos indicados en los apartados anteriores, e informará al Ministerio Fiscal de los compromisos adquiridos y de su grado de cumplimiento. (Art. 19.3 de la LO 5/2000)

Las prácticas restaurativas de principal aplicación juvenil fueron en Euskadi los programas de mediación y reparación víctima-ofensor; denominadas en algunas legislaciones como la española *soluciones extrajudiciales y* realizadas tanto en fase pre-sentencia como durante la ejecución de la medida sancionadora o fase post-sentencia. Además de la mediación víctima-ofensor que resultaba prioritaria, se consideraron y regularon otras formas de justicia restaurativa en las cuales no intervenía directamente la víctima, como fueron la reparación mediante la actividad educativa del menor o actividades reparadoras en beneficio de la comunidad.

El modelo que estableció la legalidad penal juvenil (vigente en la actualidad), y que más se aplicó en Euskadi (y se aplica en la actualidad) fue el que trata de mantener contacto con las partes por separado para valorar la idoneidad y preparar el encuentro conjunto entre ambos con conciliación y negociación de acuerdos reparadores. Existen, además, programas de reparación indirecta, centrados en el potencial educativo de los mismos más que en la reparación directa a la víctima, sin participación activa de la misma, en los que se acepta la voluntad y compromisos reparadores del menor mediante tareas socioeducativas o prestaciones en beneficio de la comunidad. Ambos, los de encuentro directo con la víctima y los realizados sin participación directa de la misma, son considerados expresiones de justicia restaurativa, recogidos en la ley actual como *soluciones extrajudiciales* y con los mismos efectos alternativos para el joven infractor.

Estas soluciones extrajudiciales responden en la LO 5/2000 a una *finalidad educativa y resocializadora* sobre los criterios de defensa so-

cial basados en la prevención general. Por tanto, las incluye como una respuesta educativa, es decir, recoge la potencialidad educativa de los procesos de mediación. Resolución del conflicto, reparación a la víctima y aprendizaje se complementan en la mediación penal juvenil. Centrada en la resocialización del joven infractor, como corresponde al Derecho Penal Juvenil, no se concreta en la legislación penal juvenil vigente el papel de otros componentes en la resolución integral del conflicto como pueden ser las familias o los agentes comunitarios, sino que son los diferentes programas o aplicaciones prácticas los que han ido incorporando más o menos tímidamente otras expresiones más comunitarias y participativas (Álvarez, 2016).

Metodológicamente, tal y como se ha desarrollado en los protocolos y guías de buenas prácticas del Equipo Psicosocial Judicial y basado en el marco legal vigente, el proceso intrajudicial de mediación víctima-ofensor (extensible a otras procesos restaurativos) consta de varias fases que se pueden sintetizar del siguiente modo: 1) Recepción del caso y análisis de la documentación, derivado por el órgano instructor del expediente judicial, 2) Fase de contacto con el menor y las personas de apoyo del menor (padres, abogado defensor, etc.) siendo el punto de partida el reconocimiento total o parcial de la conducta infractora que abre un proceso responsabilizador compuesto fundamentalmente por elementos de reconocimiento como conducta propia de algo que va en contra de la norma social (componente social), de reconocimiento de que esa conducta ha tenido consecuencias de daño en otras personas e identificación de víctima (capacidad de empatía) y de disposición para asumir las consecuencias de ese daño mediante deseos activos reparadores (componente reparador); se precisa, además, la voluntad explícita y motivada de participación del menor y el consentimiento del abogado defensor, de sus progenitores y de otras personas de apoyo. 3) Fase de contacto con la víctima y las personas de apoyo, conociendo previamente que el grado de victimización es individual, particular, puesto que cada persona en quien recae un hecho delictivo es diferente, existen diferentes vulnerabilidades, escuchando a la víctima y recabando su disposición y voluntad de participar en un proceso restaurativo. Esta fase de contacto con la víctima en muchas ocasiones antecede a la anterior. 4) Determinación del programa restaurativo aplicable. Los programas con participación (directa o indirecta) de la víctima se inician mediante la citación de ambos para un encuentro cuyo objetivo es la conciliación, así como concretar los acuerdos de

conciliación y reparación. Este sería el momento clave desde el punto de vista el proceso de mediación para cuya facilitación se utilizan técnicas dirigidas a flexibilizar las posiciones de ambas partes. También es posible, si la víctima así lo solicita, que no tenga lugar el encuentro directo, y sí la conciliación indirecta (por ejemplo, mediante carta o escrito) y la reparación (económica, social…). Los programas sin participación de la víctima pueden deberse a varios aspectos, entre ellos, la negativa propia a hacerlo, es decir su no voluntad de participar ni directa ni indirectamente; y también puede deberse a criterios de interés del menor. En estos casos, se prevén actividades o tareas socioeducativas, así como prestaciones en beneficio de la comunidad. El contenido de la reparación puede ser el acordado entre la víctima y el infractor y puede consistir en una de las formas posibles previstas para satisfacer la responsabilidad civil: restitución del objeto dañado, reparación del daño, indemnización de perjuicios materiales y morales, etc. La propia naturaleza del delito y la voluntad y disponibilidad de las partes determinara la forma reparadora más adecuada, sin perder el objetivo preventivo y educativo. 5) Fase de evaluación e informe, poniendo en conocimiento de la autoridad judicial (o del Ministerio Fiscal) el resultado del proceso restaurativo, los acuerdos y el grado de cumplimiento; o los motivos por los cuales no se haya podido llevar a cabo, a efectos de aportar criterios de decisión acerca de dar por concluida la instrucción y solicitar al Juez el archivo de las actuaciones; o acerca de continuar el expediente si el menor no cumpliera la reparación o la actividad educativa acordada (Álvarez, F., 2013).

Justicia restaurativa en fase postsentencial

En algunas legislaciones, tal es el caso de la española, se introduce la posibilidad de modificar la medida impuesta al menor en sentencia y dejarla sin efecto atendiendo a la conciliación del menor con la víctima, siempre que dicha conciliación y el tiempo de duración de la medida ya cumplido expresen suficientemente el reproche que merecen los hechos cometidos por el menor. Este precepto de la LO 5/2000 (art. 51.3) abre las puertas a los mecanismos restaurativos juveniles en fase de ejecución, y los establece como alternativa al cumplimiento del resto de la medida o sin beneficio jurídico-procesal alguno para el menor. En ellos encontramos algunas especificidades y diferencias con respecto a los programas restaurativos pre-sentencia como

Tabla 2

Técnicas procedimentales de la persona mediadora/facilitador

En relación al lenguaje	En relación al proceso	En relación al clima
— Usar lenguaje claro y comprensible. — Formular preguntas abiertas y realistas. — Reformular reduciendo a términos claros y precisos el concepto que ha creado el conflicto. — Aclarar las opiniones de las personas participantes. — Repetir las aportaciones de las personas participantes. — Resumir y sintetizar para crear un marco que haga entendible el problema. — Parafrasear. — Cuestionar frases con adverbios que reflejen actitudes totalitarias. — Buscar frases auto afirmativas y de Mensaje Yo. — Reafirmar los mensajes principales usando un formato que genere opciones. — Poner fin a discusiones reiterativas. — Narración en tercera persona de los hechos. — Utilizar el verbo en pasivo. — Simulación de palabras en caso de ausencia de víctima.	— Reunir la información y la documentación consultada durante la preparación del proceso. — Introducir las normas en el proceso. — Hacer un esquema y anotar, con soportes visuales, los aspectos importantes del problema. — Proponer lluvia de ideas. — Dar sugerencias cuando éstas son interpretadas por las partes como opción y no como obligación. — Enfatizar la orientación futura respecto a los resultados que se pretenden obtener para detener desprecios, acusaciones y resentimientos pasados. — Pedir a las personas participantes que fijen una escala que mida los cambios efectivos en los casos en que se tratan cuestiones de conducta. — Fijar fechas específicas para evaluar cómo se progresa, qué está funcionando y qué necesita un reajuste. — Reconocer la participación y contribución de las partes durante el proceso. — Finalizar, cuando el proceso no parezca tener éxito, de una forma que posibilite regresar a ella en otra ocasión.	— Detenerse cuando hay un desequilibrio patente entre las partes, cuando un tema aumenta la tensión, cuando se percibe que se oculta información o cuando no hay ningún avance en las propuestas de responsabilización y reparación. — Permitir momentos de silencio para dar tiempo a pensar e integrar nuevas ideas. — Ofrecer descansos (agua), sobre todo cuando las emociones se intensifican. — Clarificar y reconocer las diferencias de valores, estilos personales y puntos de vista. — Reducir el número de personas presentes. — Limitar las salidas y entradas del espacio donde se realiza la entrevista o el encuentro.

Fuente: elaboración propia a partir de Olalde, 2015.

son el propio nivel de desarrollo y de aplicación, siendo muy inferior al de los dichos programas. La tipología delictiva asimismo es diferente, siendo con toda probabilidad más grave el delito cometido en los procesos postsentenciales puesto que el menor está cumpliendo una medida judicial en ocasiones de internamiento, aspecto que influye asimismo en la menor participación de víctimas en este tipo de procesos ya que las consecuencias socioemocionales suelen ser más graves. También la consecuencia jurídica es diferente en la medida que en estos casos postsentenciales no supondrían beneficio jurídico alguno o, como mucho, una cierta reducción del tiempo de medida. En muchas ocasiones, los menores sujetos a medida judicial presentan mayor gravedad en conductas antisociales, déficits sociocognitivos relacionados con baja capacidad de empatía, comunicación y escucha, bajo desarrollo sociomoral, pensamiento menos flexible, autocontrol más bajo, y una implicación personal en las consecuencias de sus conflictos más baja; estrategias cognitivas y habilidades personales y sociales muy directamente relacionadas con el proceso de responsabilización, por lo que los procesos de asunción de las consecuencias resultan más largos y con necesidad de abordajes específicos.

De la misma forma, la responsabilización del menor de su conducta infractora y de las consecuencias de la misma, puede ser una herramienta o técnica destinada a la intervención educativa tanto en el centro de internamiento como en los programas de medio abierto, para trabajar un marco más amplio de desarrollo sociomoral, educación en valores, atribuciones, etc., lo cual supone la estructuración de líneas de trabajo relacionadas con el juicio moral, los aspectos cognitivo evolutivos y sociales del menor, la competencia social, habilidades de comunicación, expresión de sentimientos, autocontrol, atribuciones, etc.

Retos de futuro: hacia una generalización-ampliación de los encuentros restaurativos juveniles

Las conferencias de grupo familiar o comunitario, así como los círculos de apoyo y en general los encuentros restaurativos, fundamentalmente en fase de ejecución de la sentencia y durante el cumplimiento de la medida judicial, han sido incluidos por las legislaciones internacionales y se están extendiendo cada vez con mayor rapidez (también

en justicia juvenil) de modo práctico. En nuestro contexto autonómico, cabe indicar que el ámbito juvenil resulta especialmente indicado para incluir, iniciar o generalizar estas prácticas restaurativas ya utilizadas en otros países: a) incluyendo a las familias tanto del infractor como de la víctima menor en casos de infracciones entre menores, b) ampliando las personas participantes, ofensores y víctimas, para lograr la participación de todo el grupo familiar en los casos de violencia doméstica puesto que, aunque el Derecho Penal reduce a un autor y una o más víctimas, en la práctica normalmente subyace un conflicto familiar extendido a todos los componentes familiares, necesario de abordar de una forma global; y c) incluyendo a agentes comunitarios comenzando por los programas en los que la comunidad es víctima y personalizando esa comunidad en el responsable del servicio o entidad dañada (representante del ayuntamiento en infracciones como daños a mobiliario público, etc.) y otros agentes sociales y comunitarios como la escuela, especialmente en infracciones producidas en el ámbito escolar o en las que hayan participado varios menores del mismo colegio como pueden ser situaciones de acoso escolar, peleas en contexto escolar, etc. En este sentido, existen en Euskadi experiencias desarrolladas que invitan a favorecer más los procesos de co-mediación facilitados tanto por el EPJ como por los colegios, con efectos de validez en ambos contextos.

Otro elemento de ampliación de los encuentros restaurativos tiene que ver con la revisión de la medida por conciliación, una práctica descrita como una forma más de solución extrajudicial:

> La conciliación del menor con la víctima, en cualquier momento en que se produzca el acuerdo entre ambos a que se refiere el artículo 19 de la presente Ley podrá dejar sin efecto la medida impuesta cuando el Juez, a propuesta del Ministerio Fiscal o del letrado del menor y oídos el equipo técnico y la representación de la entidad pública de protección o reforma de menores, juzgue que dicho acto y el tiempo de duración de la medida ya cumplido expresan suficientemente el reproche que merecen los hechos cometidos por el menor. (Art. 51.3 de la LO 5/2000)

Se trata de una conciliación entre el autor menor de edad de una infracción por la cual está cumpliendo una medida judicial (que puede ser el internamiento) y la víctima de su infracción. En este caso, ha habido proceso judicial con resultado de sentencia condenatoria para el

menor, y la consecuencia jurídica para el menor participante puede ser la finalización de la medida, si el acto de conciliación, unido al tiempo de cumplimiento pasado, suponen *suficiente reproche* para el menor a criterio del Juez de Menores.

El Reglamento desarrolla y aclara el procedimiento a seguir en los casos de revisión de la medida por conciliación del menor con la víctima o de reparación de los daños de la misma definiendo un procedimiento muy similar al establecido para las soluciones extrajudiciales presentenciales, pero con alguna especificidad: La iniciativa corresponde a la entidad pública que está realizando la ejecución de la medida, quien informará al Ministerio Fiscal y al Juez de Menores de la idoneidad de la solución extrajudicial con respecto a ese menor explicitando su voluntad de conciliarse con la víctima o de repararla por el daño causado; las funciones de mediación las realizará la entidad pública encargada de la ejecución de las medidas y se establece la posibilidad de que las entidades públicas pongan a disposición del Ministerio Fiscal y de los juzgados de menores los programas de mediación en fase de ejecución de medidas. Finalizado el proceso, la entidad pública remitirá un informe al Juez de Menores y al Ministerio Fiscal sobre los compromisos adquiridos y sobre el grado de cumplimiento de los mismos, con el objeto de que sea tenido en cuenta para la propuesta del Ministerio Fiscal o del letrado del menor de dejar sin efecto la medida; el Equipo Técnico será oído y el Juez de Menores decidirá teniendo en cuenta el proceso de conciliación-reparación unido al tiempo ya cumplido de la medida expresan el *suficiente reproche* que merecen los hechos cometidos por el menor.

El enfoque restaurativo, que promueve la responsabilizacion del adolescente infractor mediante un ejercicio de empatía y comunicación con la víctima perjudicada con el objetivo rehabilitador del infractor y de tranquilidad moral o psicológica de la víctima y/o de sus familiares, está presente en todos los programas que se desarrollan en Euskadi para el cumplimiento de las medidas judiciales tanto de medio abierto como de internamiento. Ahora bien, la revisión de la medida por conciliación ofensor-víctima, regulada en el artículo 51.3 de la LO 5/2000, ha sido de escasa aplicación en nuestro entorno o, siéndolo, se pueden considerar prácticas muy incipientes susceptibles de ampliación y generalización.

Referencias

Álvarez, F. (2008): Mediación penal juvenil y otras soluciones extrajudiciales», *International e-Journal of Criminal Science*, art. 3, número 2.

Álvarez, F. (2013). Participación de la víctima en la justicia restaurativa juvenil, *Cuadernos penales Jose M.ª Lidón, Justicia restaurativa, una justicia para el siglo XXI: potencialidades y retos*, Bilbao: Universidad de Deusto.

Álvarez, F. (2016): Justicia restaurativa juvenil en la C.A. del País Vasco. *La mirada no adultocéntrica en la Infancia y Adolescencia: transexualidad, orígenes en la adopción, ciudadanía y justicia juvenil.* Granada: Comares.

Dapena, J. y Martín, J. (1998): La mediación penal juvenil en Cataluña, España. http://restorativejustice.org/10fulltext/dapena.pdf

Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores. BOE n.º 140 (11 junio 1992).

Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. BOE n.º 11, (13 enero 2000).

Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. BOE n.º 290 (5 diciembre 2006).

Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. BOE n.º 209 (30 de agosto de 2004).

Olalde, A.J. (2015). *Estudio multidimensional de algunas prácticas de justicia restaurativa en el País Vasco con lentes de trabajo social (2007-2012*). Tesis doctoral. Universidad de Murcia.

Naciones Unidas (2006). *Manual sobre programas de justicia restaurativa*. New York: Naciones Unidas.

Zermatten, J. (2007). Mediación y Justicia Juvenil. *Justicia Juvenil: tendencias internacionales: hacia la Justicia restaurativa*. Caracas: Instituto Internacional de Derechos del Niño y Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela.

Evolución de la Delincuencia Juvenil en el País Vasco y la apuesta por la reducción de la reincidencia

CÉSAR SAN JUAN GUILLÉN
Doctor en Psicología. Profesor de Psicología Criminal y Psicología Jurídica

ESTEFANÍA OCÁRIZ PASSEVANT
Investigadora Doctora en Psicología
Instituto Vasco de Criminología/Kriminologiaren Euskal Institutua
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)

El fenómeno de las infracciones penales que cometen las personas menores de edad acapara desde hace décadas una parte significativa de los estudios que realiza la comunidad académica en el campo del Derecho, de la Psicología, de la Victimología y de la Criminología, entre otros. Son numerosos también los grupos de investigación en el ámbito universitario cuya principal actividad científica está relacionada con el estudio de la delincuencia juvenil. Por todo ello, cada vez tenemos mayor conocimiento sobre los perfiles psicosociales de los chicos y las chicas que cometen hechos delictivos y lo más importante de todo, gradualmente vamos aprendiendo y poniendo en práctica diferentes intervenciones con el objetivo último y fundamental de que su paso por el sistema de justicia sea un hecho aislado en su vida, no una etiqueta indeleble en su identidad. La aplicación de las medidas educativas recogidas en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores[1] han experimentado mejoras sustanciales, tanto las relacionadas con el internamiento como en las referidas al medio abierto, con la implementación de programas específicos para determinadas problemáticas y la especialización de diferentes profesionales que trabajan día a día con estas personas.

[1] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-641

Los medios de comunicación por otro lado, se hacen un eco (en ocasiones excesivamente amarillo a nuestro juicio) de hechos delictivos protagonizados por menores, poniendo el acento en la crueldad de algunas acciones concretas y haciendo una lectura sesgada de las estadísticas, lo que despierta inmediatamente en la opinión pública la demanda de una respuesta más punitiva o una revisión de la edad (a la baja) en la que las personas son responsables penalmente (Germán & Ocáriz, 2009). Estamos obligados a recordar que no parece una buena idea que la Ley Orgánica se vaya reformulando a «golpe de titular» (San Juan y Ocáriz, 2009). Por todo ello, una gran parte de la sociedad puede tener una representación social de las personas menores de edad infractoras y de los hechos delictivos que protagonizan, alejada de la realidad con la que trabajamos día a día.

Esta coyuntura, además, cobra una especial significación en el caso de las personas que han nacido en el extranjero, sean acompañadas o no, por su especial vulnerabilidad a la exclusión social. La sociedad en general y, muy en particular, aquellas comunidades que reciben mayores flujos de población inmigrante (Euskadi es una de ellas) tienen una imagen de las personas extranjeras en ocasiones asociada a la transgresión de normas de tal forma que, en no pocas ocasiones, ha sido necesario explicar en diferentes foros obviedades tales como que la inmensa mayoría de las personas menores de edad extranjeras que llegan a nuestra comunidad no cometen ningún tipo de acción delictiva. Y, por otra parte, que los sistemas de protección y reforma, son dos escenarios de intervención distintos, aunque a veces se presenten en los medios como si fueran el mismo servicio. En este sentido, resulta interesante el estudio de la percepción y actitud hacia la población de origen extranjero de la población vasca[2] (Barómetro, 2020. Ikuspegi).

En todo caso, y como veremos en este capítulo, la infracción juvenil ha experimentado algunos cambios sustanciales desde que nuestro equipo de investigación comenzó a evaluar las medidas de justicia juvenil en la CAPV (San Juan, C. y Ocáriz, E., 2009), tal y como se demuestra con el análisis de los cuatro estudios que hemos realizado en

[2] La mayoría de la población vasca considera que las administraciones vascas deben atender a las personas extranjeras menores de edad no acompañadas: un 44,7% es partidaria de proporcionarles pisos o residencias tuteladas y un 36,8% sostiene que hay que atenderlas una vez repartidas por cuotas. Un 14,2% considera que habría que devolverlos a su país de origen, un 0,3% que no habría que atenderlos y un 4% NS/NC.

intervalos de tiempo diferentes desde ese año. El perfil de la persona menor de edad infractora asociado a barrios marginales, de clase socioeconómica baja, con nulo o muy escaso nivel escolar, etc., no es el que de forma mayoritaria nos vamos a encontrar en la actualidad, aunque obviamente persiste esta tipología de menor. También la tipificación de los hechos delictivos ha variado con la aparición en los últimos años de la violencia filio-parental (Ibabe y Jaureguizar, 2011) y la violencia de género (Memoria de la Dirección de Justicia de la CAPV, 2020). También el medio en el que se desarrolla la conducta ha experimentado cambios: hoy día Internet, y los contextos digitales en general, han pasado a formar parte de los nuevos escenarios del crimen (San Juan, Vozmediano y Vergara, 2009; Zaragoza, J.L., 2019).

Para intentar profundizar en estas cuestiones se presenta esta investigación basada en la experiencia de haber evaluado los sucesivos planes de justicia juvenil en la Comunidad Autónoma Vasca durante estas dos últimas décadas. En realidad, nuestra vocación no es localista ya que, por similaridad socio-demográfica, intuimos que son resultados extrapolables a grandes rasgos a buena parte del conjunto del Estado (Fernández, Bartolomé, Rechea & Megías, 2009).

Método

Participantes

El trabajo empírico está conformado por cinco estudios distintos, con idéntico procedimiento, realizados en periodos diferentes con el fin de facilitar una valoración de la evolución que ha experimentado la delincuencia juvenil en las dos últimas décadas. Así, la muestra del primer estudio, está formada por todas las personas menores distintas que durante el año 2003 finalizaron, al menos, una medida firme. Esto es, 283 sujetos. En el segundo estudio, se tomaron a todas las personas que durante 2006 cerraron una medida firme. En este caso la muestra alcanzada fue de 553 sujetos. En el tercero fueron 542 chicos y chicas los que finalizaron una medida firme en 2009. En el cuarto, fueron 574 personas las que finalizaron una medida en 2012. Y finalmente, en el estudio de las personas menores que finalizaron una medida en 2015, la población alcanzó los 469 menores. Es decir, si sumamos a todas las personas de los cinco estudios, contamos con prácticamente 2.500 casos en total.

En primer lugar, se establecieron una serie de criterios mínimos que debían cumplir los sujetos para su inclusión en cada una de los estudios realizados:

— 1.er criterio: en el caso de que algún sujeto cerrara más de una medida firme durante los años citados (2003, 2006, 2009, 2012 y 2015), seleccionamos la medida más restrictiva con su libertad, siguiendo la Ley 5/2000, Reguladora de la Responsabilidad Penal de Menores.
— 2.º criterio: en el caso de que algún sujeto cerrara más de una medida de la misma naturaleza durante los años de análisis, seleccionamos aquélla que finalizara cronológicamente en primer lugar.
— 3.er criterio: en el expediente de los sujetos analizados que consta en la Dirección de Justicia del Gobierno Vasco, debía aparecer una copia de la sentencia impuesta por el Juzgado de Menores correspondiente, una copia del informe de asesoramiento realizados por el Equipo Técnico y el informe de finalización de la medida realizado por los centros y servicios dependientes de la Dirección de Justicia.

Materiales y procedimiento

Los materiales que se utilizaron para la realización de estos estudios han sido los siguientes: la Base de datos del Servicio de Justicia Juvenil de la Dirección de Justicia del Gobierno Vasco donde está recogido todo el historial delictivo de las personas menores de edad infractoras, es decir, todas las medidas educativas que han sido fruto de una sentencia firme. De cada medida educativa, se ha recogido su fecha de inicio y su fecha de finalización; la sentencia firme del Juzgado de Menores correspondiente, de donde se han recogido una serie de variables como la fecha de la sentencia, el hecho delictivo, el tipo y la duración de la medida educativa, etc.; los Informes psicosociales de asesoramiento a los Jueces de Menores realizados por los Equipos Psicosociales de los Juzgados de Menores correspondientes y, finalmente, los Informes de finalización de las medidas educativas elaborados por la Entidad Pública (Dirección de Justicia del Gobierno Vasco). Por otro lado, también se han utilizado los informes de finalización de medida a pesar de que no cuentan con una estructura clara y homogénea. Esto es así, en primer

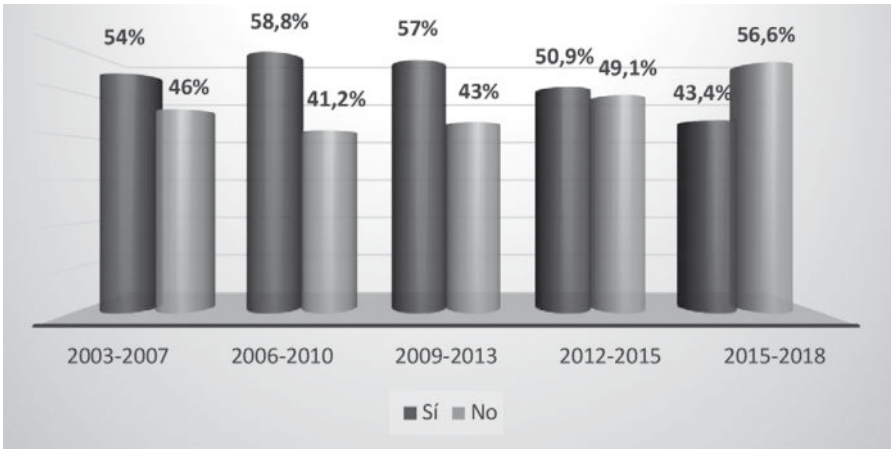
lugar, por las propias características de las medidas. En algunas de ellas, como por ejemplo en los internamientos, el informe de finalización de medida aporta gran cantidad de información sobre el proceso educativo de las personas menores durante el cumplimiento de la medida en su fase de centro (internamiento) y en su fase de medio abierto (libertad vigilada). Sin embargo, por ejemplo, en las prestaciones en beneficio de la comunidad únicamente se recoge si el chico o la chica ha realizado la medida adecuadamente o no. Por otro lado, otra limitación que no contribuye a la consolidación de la fiabilidad de los datos tiene que ver con el hecho de que son varias las entidades colaboradoras con la Dirección de Justicia del Gobierno Vasco encargadas de ejecutar las medidas, lo que genera una cierta disparidad de criterios en los informes emitidos. Pensamos que es preciso adelantar estas dificultades del proceso de recogida de información toda vez que reflejan las limitaciones del propio estudio que, sin embargo, no invalidan los resultados ya que únicamente nos vamos a centrar en los análisis de aquellos datos que podamos garantizar completamente su fiabilidad y validez.

Resultados

El primer resultado que llama la atención tiene que ver con la variación del universo objeto de estudio. En el primer estudio fueron incluidos en el análisis 283 sujetos y en el último la población alcanzó los 469 menores. Esta variabilidad en el número de sujetos distintos en cada estudio se debe a la variación al alza de la comisión de hechos delictivos que se produce en los diferentes periodos evaluados. En todo caso, el incremento mayor tuvo lugar entre el primer y segundo estudio, posteriormente, la cifra se ha mantenido estable en torno a las 400 personas diferentes.

Esta evolución es paralela a la experimentada por la *reiteración delictiva* en las personas menores de edad infractoras en cada una de las distintas evaluaciones que se han realizado. Consideramos que un chico o una chica presenta *reiteración delictiva* cuando comete dos o más hechos delictivos que han dado lugar a una medida desde el año de cierre de la medida objeto de estudio que hemos denominado *causa base* hasta aproximadamente cuatro años después, e independientemente de la naturaleza de los mismos y de que los cometiera una vez alcanzados los 18 años. Así, tal y como se observa en la

figura 1, en el periodo 2003-2007, la tasa de reiteración delictiva fue del 54%, es decir un 54% de la población evaluada tenía dos o más hechos delictivos en toda su historia delictiva; en los dos siguientes estudios la tasa fue aumentando hasta comenzar a disminuir en el estudio relativo al intervalo 2012-2015, siendo finalmente de un 43,4% en el periodo 2015-2018. Esta tasa de reincidencia delictiva nos permite ver la tipología de personas menores en cuanto al número de delitos que han cometido en todo el tiempo evaluado. De esta manera, observamos la evolución positiva en este sentido, puesto que actualmente, casi un 57% de la población evaluada tiene un único hecho delictivo.



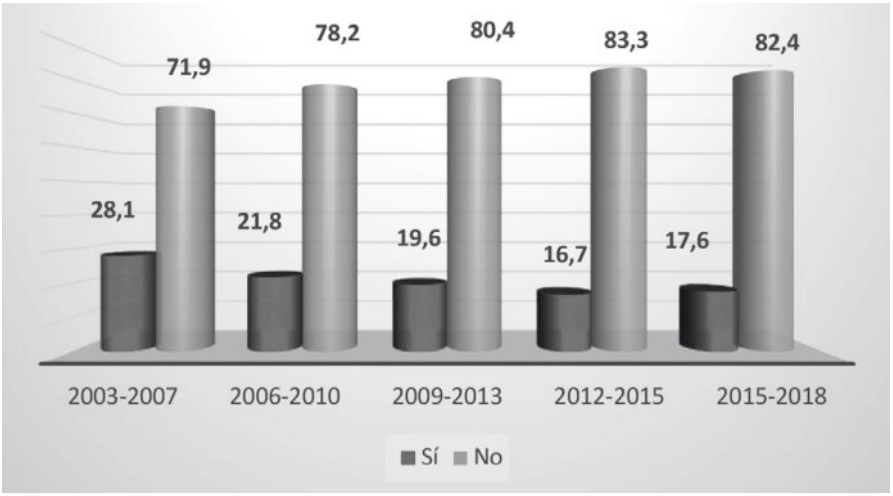
Fuente: Dirección de Justicia-Justiziako Zuzendaritza.

Figura 1

Comparación de la Reiteración Delictiva
(2003-2007, 2006-2010, 2009-2013, 2012-2015 y 2015-2018).
Elaboración: Instituto Vasco de Criminología-Kriminologiaren Euskal Institutua

Por su parte, la tasa de *reincidencia* también ha variado en estos últimos años. La ***reincidencia*** se define como el número de sentencias firmes derivadas de la comisión de un hecho delictivo por parte del menor desde el día siguiente a la fecha de finalización de la medida evaluada. Así, como ya hemos comentado, se ha analizado no solamente la base

de datos de la Dirección de Justicia del Gobierno Vasco, sino también la información proporcionada por Instituciones Penitenciarias, toda vez que la persona menor podría haber reincidido una vez superada la mayoría de edad. Como observamos en la figura 2, la tasa de reincidencia del primer estudio fue del 28,1% (2003-2007), produciéndose desde entonces un claro descenso hasta el 17,6% del estudio de 2012-2015. En el último trabajo, ha habido un pequeño incremento en principio no significativo. Las razones de esta bajada en la reincidencia delictiva de la población evaluada tienen que ver con diferentes factores. Uno de ellos es la cada vez mayor formación y conocimiento de las personas profesionales que trabajan con los chicos y las chicas en su día a día, lo que facilita su reeducación, más allá del mero cumplimiento de la medida educativa; también la cooperación con otras entidades (educación, salud, trabajo, etc.) permite un abordaje integral de las variables de riesgo que presentan estas personas, la mejora continua basada en procesos evaluativos de los programas que se ponen en marcha en las medidas de cumplimiento en medio abierto y en centros educativos, etc.



Fuente: Dirección de Justicia-Justiziako Zuzendaritza.

Figura 2

Comparativo de la Reincidencia Delictiva
(2003-2007, 2006-2010, 2009-2013 y 2012-2015 y 2015/2018).
Elaboración: Instituto Vasco de Criminología-Kriminologiaren
Euskal Institutua

En cuanto al género de los sujetos participantes, la mayoría de las personas menores de edad que finalizaron una medida en el año 2003, fueron chicos, en concreto un 88%. En los dos estudios siguientes, esta cifra se rebajó a un 82% y en el último de ellos (el correspondiente al periodo de 2015-2018), el porcentaje ha vuelto a disminuir a un 79%, lo que parece que refleja una ligera tendencia a la baja y por ello, un progresivo aumento de la proporción de menores chicas infractoras, aspecto que ya venimos observando desde (Ocáriz, E. & Trinidad, A., 2014). En todo caso, estos datos están ligados a un tipo de delincuencia concreta. Las chicas habitualmente cometen delitos menores relacionados con las lesiones, los hurtos… aunque cada vez es mayor también su presencia en la violencia intrafamiliar.

Por su parte, en lo que concierne al lugar de nacimiento, nos encontramos con un 17,6% de personas extranjeras en el primer estudio, porcentaje que ha ido aumentando en los siguientes estudios, hasta encontrarnos con un 29,6% en la última evaluación. Podemos afirmar por tanto que el porcentaje de menores infractores mayoritario es lógicamente de nacionalidad española, pero los menores extranjeros constituyen un colectivo en aumento en nuestra comunidad, y en todo caso, existe claramente una sobre-representación de la tasa de menores extranjeros en relación a la población general. No podemos obviar que la CAPV es una de las comunidades autónomas que mayor número de personas extranjeras no acompañadas recibe, por tanto, aunque obviamente la inmensa mayoría de menores extranjeros que llegan a la comunidad no delinque, existe un pequeño porcentaje de ellos que sí lo hace y algunas de estas personas, incluso de manera reiterada.

Con respecto a la tipología delictiva, también se aprecian algunas diferencias en la incidencia de cada hecho delictivo. En el primer estudio, los tres hechos más frecuentes fueron el robo con violencia y/o intimidación, el robo con fuerza y las faltas. Sin embargo, a partir del año 2007 aproximadamente, cambia esta tendencia siendo las lesiones y el hurto los delitos que se cometen más habitualmente, manteniéndose también el robo con violencia y/o intimidación. Es importante señalar dos cuestiones sin duda importantes a nuestro juicio. En primer lugar, la variabilidad tan abrumadora de los hechos delictivos que realizan los chicos y las chicas. Cada evaluación que realizamos, observamos que el listado de delitos llega prácticamente a la treintena. De ahí que resulte difícil establecer cuáles son los delitos que más se repiten, puesto que, si tenemos en cuenta los tres más habituales, en todo caso,

la suma de sus porcentajes no supera el 50% del total. Además de lo anterior, queremos destacar también la presencia cada vez mayor de la violencia filio parental y la de género en los juzgados de menores. En el primer estudio que realizamos, apenas nos encontramos con nueve casos, sin embargo, desde hace ya unos años este delito aparece ya con mayor frecuencia, situándose como el quinto delito más habitual.

Discusión y conclusiones

En primer lugar, el número de menores que han finalizado una medida en 2003 es inferior al de aquellos que finalizan en estudios posteriores lo que puede dar lugar a realizar una interpretación en términos de fracaso por parte de las entidades de la Administración dedicadas a la prevención de la delincuencia. Pero, por otro lado, también puede ser un indicador de que los mecanismos de identificación, seguimiento, educación e intervención hacia las personas menores de edad han mejorado. En todo caso, en el periodo de análisis del estudio, hemos podido comprobar una evolución al alza en los primeros años de evaluación, manteniéndose constante en unas 400 personas diferentes desde 2006 aproximadamente. Si tenemos en cuenta la población total vasca adolescente (Eustat, 2020), el porcentaje de las personas menores de edad infractoras apenas alcanza un 0,4%.

Edad

Los diversos y numerosos estudios e informes realizados en distintos países nos demuestran que la adolescencia es la época más común en la vida de una persona para transgredir la ley (Quitian-Bustos, R.M; Uribe-Montaña, S.L. & Pachón-Muñoz, W., 2020). Tal y como señalan investigadores clásicos en la conducta antisocial y la delincuencia juvenil como Farrington (1996) y Moffitt (1993), los primeros años de la adolescencia constituyen una etapa crítica para la transgresión (Espinosa & Clemente, 2011). Así, se ha observado que las tasas más elevadas se manifiestan a esta edad, en torno a los 15 años, y disminuyen paulatinamente conforme al aumento de la edad (Ortega & Del Rey, 2005), siendo así la etapa adolescente el período de mayor prevalencia de conductas antisociales. Sin embargo, es importante señalar como ya hemos comentado con anterioridad que las conductas más habitua-

les en este periodo son transgresiones leves (Serrano, El Astal & Faro, 2004). Atendiendo a los datos de nuestros diferentes estudios hemos observado que la media de edad de los menores infractores se mantiene estable en 16 años, lo que es coherente con la literatura citada.

Reincidencia

Uno de los más importantes resultados obtenidos en nuestro estudio está relacionado con la reincidencia delictiva, término que genera una problemática importante a la hora de compararla con otros estudios españoles o internacionales. La razón es que la metodología empleada es distinta en cada caso, de tal manera que los datos con los que contamos no permiten realizar una comparación válida desde el punto de vista metodológico (el tiempo de seguimiento es distinto, las muestras son distintas, en algunos casos se tiene en cuenta las mediaciones…). Por ello, la única comparación posible sería entre nuestros propios estudios en virtud de que hemos utilizado el mismo procedimiento en todas las ocasiones. En cualquier caso, no descartamos tener en cuenta los datos de otras investigaciones, que nos dan una idea aproximada de lo que ocurre en otras áreas próximas geográficamente a la nuestra. Así, Bravo, Sierra & Del Valle en el 2009, de la Universidad de Oviedo, obtuvieron una tasa de efectividad de las intervenciones en torno al 70% y Rechea & Fernández en el 2000, de la Universidad de Castilla la Mancha, encontraron una reincidencia del 15%. El estudio que más se aproxima al elaborado por nosotros desde un punto de vista metodológico es el que se realiza periódicamente el Centre d'Estudis Juridics i Formació Especialitzada (CEJFE). El último de ellos, realizado por Blanch, M. *et al.* en 2017 sitúa la reincidencia juvenil de Cataluña en un 30,8%. El reto que se plantea en lo que concierne a la reducción de la reincidencia es, sobre todo, cómo intervenir en aquellos grupos en los que se han identificado una serie de factores predictores de riesgo tales como la desestructuración familiar, antecedentes judiciales, de consumo de drogas, de desprotección y de normalización del delito en el contexto familiar (Contreras, Molina & Canos, 2011) toda vez que —tal y como plantea Moffit (1993) en su descripción de la taxonomía dual y nosotros hemos constatado en nuestro estudio— la mayor parte de los menores delinquen una única vez y no vuelve a delinquir nunca más.

Sexo

En cuanto a las diferencias de sexo en la conducta infractora, recientes investigaciones han constatado diferencias entre chicos y chicas en la conducta pro-social, observándose que las mujeres muestran mayor predisposición empática y menos comportamientos agresivos y transgresores que los hombres durante la adolescencia (Garaigordobil, Maganto, Perez, & Sansinenea, 2009; Inglés & cols., 2009). A pesar de esta evidencia empírica, existe muy poca información específica sobre la delincuencia femenina. Los escasos estudios realizados con un enfoque de género, son en su gran mayoría de Latinoamérica, en los que se constatan claramente diferencias de género en la comisión de actos delictivos (Núñez, 2005). Así, y por lo que se refiere a la delincuencia femenina de menores, el trabajo en este ámbito en nuestro país es prácticamente nulo, y dos de las posibles hipótesis capaces de explicarlo, a saber, a) que chicas y chicos están diferencialmente expuestos a los mismos factores de riesgo/protección y b) que el efecto de esos factores sea diferente en cada grupo, presentan resultados contradictorios (Bartolomé, Montañés, Rechea & Montañes, 2009). Esta falta de conocimiento es debido a que en algunos casos se ha intentado explicar la delincuencia de la mujer desde la perspectiva de las teorías existentes acerca de la delincuencia en general. Esto es, se continúa diseñando investigaciones con la idea tradicional de que el delito femenino responde a los mismos modelos que el masculino, aun a sabiendas de las diferencias existentes entre ambos sexos en lo que concierne, cuando menos, a la gestión de las emociones y los conflictos (Etxebarria, Apodaca, Eceiza, Fuentes & Ortiz, 2003; Ingram *et al.,* 2012). En otras ocasiones se ha intentado enfocar el problema desde el punto de vista de las características biológicas y naturales atribuidas como propias al sexo femenino. Así, el interés se ha centrado en descubrir características específicas en la mujer delincuente a partir de estudios sobre anormalidades cromosómicas, desórdenes hormonales, síndrome premenstrual, etc. Lo que no cabe duda es que, en los últimos años, la criminalidad femenina de menores ha aumentado considerablemente, tal y como hemos podido comprobar, lo que ha llevado a muchos países a dedicarles más atención dando como resultado un número creciente de proyectos que están específicamente orientados a las necesidades de las menores infractoras (Le, 2012; García & Lane, 2013).

A la luz de dichos estudios hemos podido constatar que, aunque muchos de los factores que colocan a las chicas en situación de riesgo son iguales a los de los chicos (pobreza, ruptura de la unidad familiar, violencia, etc.), existen algunas diferencias importantes, incluyendo la manera que las niñas y los niños son criados por sus familias. Por ejemplo, se ejerce más control en muchos aspectos de la vida de las niñas, hay diferencias importantes en cómo pasan su tiempo libre y la clase de riesgos que conllevan (los niños pasan más tiempo sin supervisión que las niñas, lejos de los adultos y en grupo, realizando más conductas de riesgo). Existen también diferencias en el grado de madurez de niños y niñas, lo que se verifica conforme van creciendo, y esto influye en su progreso en la escuela (los niños son más propensos a dejar la escuela y son académicamente más irregulares que las niñas). Esto significa que también existen diferencias en los tipos de delitos cometidos por las niñas y los niños, con menos peleas y daño criminal (Campbell & Harrington, 2000). De manera similar, otros estudios señalan que las chicas empiezan y terminan el período de delincuencia antes que los chicos (Carrington, 1996). Según van creciendo las niñas son menos propensas a utilizar la agresión que los niños, pero también la utilizan de forma diferente (Pepler & Sedighdeilami, 1998). Un estudio longitudinal canadiense encontró que, a la edad de 10 y 11 años, las niñas eran mucho menos agresivas que los niños (un 5,7% fueron clasificadas como agresivas frente a un 10,8% de los niños) y su comportamiento violento era verbal o denotaba exclusión en lugar de agresión física (Pepler & Sedighdeilami, 1998).

El futuro

Como hemos mencionado en la introducción de este trabajo, basta asomarse a los medios de comunicación para identificar una representación social de la delincuencia juvenil algo distante de la realidad objetiva que sucintamente acabamos de describir. Dicha representación podría resumirse con la idea de que padecemos una delincuencia juvenil de carácter grave y que experimenta un incremento constante e imparable, fundamentalmente debido a la creciente crisis económica y de valores, acrecentada por la pandemia generada por el Covid-19. Se crea de este modo un estado de opinión que, y esto es lo lamentable, acaba condicionando en gran medida la respuesta del legislador a este fenómeno (Pozuelo, 2006). Sin embargo, la realidad que se desprende de

los diferentes estudios al respecto es que la mayoría de los jóvenes dejan de transgredir la ley cuando llegan a la edad adulta. Es importante tener presente que la actividad delictiva de los menores de edad es, en general, poco relevante, disminuyendo e incluso desapareciendo en la mayoría de los casos a medida que se va alcanzando la edad adulta (Cano, 2006). De la evidencia empírica que hemos citado puede desprenderse la misma conclusión. La mayor parte de las transgresiones que realizan los menores son hechos contra la propiedad, incluyendo vandalismo, hurto y robo. En Estados Unidos, más del 40% de los jóvenes entre 10 y 17 años son inculpados por robo menor, agresión, drogas o conducta antisocial (Shaw, 2008). Europa tiene similares porcentajes de hechos delictivos, así como en nuestros estudios, donde el robo en cualquiera de sus variantes ocupa el primer lugar de la lista de actos protagonizados por menores. Este es el perfil de la tipología delictiva en menores, coincidente con la de adultos y que previsiblemente se mantendrá en los próximos años. Sin embargo, conviene llamar la atención, sobre todo en lo que concierne al impulso de estrategias de prevención, diseñar investigaciones específicas en torno a los factores de riesgo de las infracciones perpetradas por chicas, todavía con una baja incidencia, pero tendente al alza. Con esta lógica de crecimiento en algunos años puede constituir una importante preocupación para la sociedad. Además, otro dato que no se ha mencionado en el apartado de resultados por su baja significación estadística pero que no deja de ser inquietante es el aumento de la violencia filo-parental. Efectivamente, en la primera evaluación que realizamos no se detectó ningún caso, al menos ninguna infracción fue descrita en las sentencias con esa categoría penal. Pero sí lo encontramos en el segundo. En dicho estudio la violencia filo-parental representa un 4,7% del total de los hechos y aumenta un punto porcentual en el tercer estudio. Por su parte, si además tenemos en cuenta que algunas de las infracciones tipificadas como lesiones también han tenido lugar en el ámbito doméstico y, adicionalmente, consideramos la alta cifra negra que previsiblemente exista en la violencia filo-parental derivada de la traumática situación que conlleva denunciar a un hijo o a una hija… el porcentaje podría ser aún mayor. El comentario que nos merece esta situación es idéntico al referido a la delincuencia femenina.

Para finalizar este último apartado que intenta identificar los problemas futuros, debemos hacernos eco en estas líneas de las valoraciones expuestas en las últimas memorias de la fiscalía de menores que se-

ñalan el aumento de los casos de acoso sexual a menores a través de Internet. La Criminología del siglo XXI va a experimentar un sustancial cambio en este aspecto ya que sus modelos teóricos clásicos están sustentados en la idea de un espacio físico como escenario del crimen. Sin embargo, aunque el móvil de estos crímenes permanezca básicamente inalterable, la inmersión de la sociedad en los contextos digitales va a cambiar significativamente el perfil de víctimas y victimarios. Y la delincuencia juvenil no va a ser un fenómeno ajeno a estos cambios.

Referencias

Bravo, A., Sierra, M. J. & F. del Valle, J. (2009). Evaluación de resultados de la ley de responsabilidad penal de menores. Reincidencia y factores asociados. *Psicothema, 21*(4), 615-621.

Campbell, S. & Harrington, V. (2000). *Youth crime: findings from the 1998/9 Youth Lifestyles Survey*. Research Findings. No. 126. London. Home Office Research, Development & Statistics Department.

Cano, M. A. (2006). Algunas reflexiones criminológicas sobre el fenómeno de la violencia juvenil urbana en Francia. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (en línea), 08-04*, 04:1-04:31. Tomado el 2 de noviembre de 2011 de: http://criminet.ugr.es/recpc/08/recpc08-04.pdf.

Capdevilla, M., Ferrer, M. & Luque, E. (2005). La reincidencia en el delito en la justicia de menores. Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada, Generalitat de Catalunya. Documento no publicado.

Carrington, P. (1996). *Age and Youth Crime. Report to the Department of Justice*. Ottawa.

Contreras, L., Molina, V. & Cano, M.C. (2011). In search of psychosocial variables linked to the recidivism in Young offenders. *The European Journal of Psychology Applied in Legal Context*, 3(1): 77-88.

Espinosa, P. & Clemente, M. (2011). La medida del comportamiento antisocial en adolescentes y jóvenes: desarrollo del inventario de comportamientos antisociales. *Revista de Psicología Social n.º 26 (2)*, 223-240.

Etxebarría, I., Apodaca, P., Eceiza, A., Fuentes, M.J. & Ortiz, M.J. (2003). Diferencias de género en emociones y en conducta social en la edad escolar. *Infancia y Aprendizaje*, 26(2), 147-161.

Farrington, D. P. (1996). The explanation and prevention of youthful offending. En P. Cordelia y L. Siegel (Eds.), *Readings in contemporary criminological theory* (pp. 257-272). Boston: Northeastern University Press.

Fernández, E., Bartolomé, R., Rechea, C. & Megías, A. (2009). Evolución y tendencias de la delincuencia juvenil en España. *Revista Española de Investigación Criminológica*, artículo 8, n.º 7, 1-30.

Garaigordobil, M., Maganto, C., Pérez, J.I., & Sansinenea, E. (2009). Gender differences in socioemotional factors during adolescence and effects of a violence prevention program. *Journal of Adolescent Health, 44*, 468-477.

Garcia, C., & Lane, J. (2009) What a girl wants, what a girl needs: Findings from a gender-specific focus group study. *Crime & Delinquency*, 59 (4), 536-561.

Germán, I. & Ocáriz, E. (2009). Menores Infractores/Menores víctimas: Hacia la ruptura del círculo victimal. *Eguzkilore,* (23), 287-300.

Quitian-Bustos, R.M., Uribe-Montaña, S.L. & Pachón-Muñoz, W. (2020). Conducta delictiva y personalidad en adolescentes en riesgo de exclusión social en una institución educativa. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, *12*(2), 57-69. https://doi.org/10.22335/rlct.v12i2.1162

Ibabe, I. & Jaureguizar, J. (2011). El perfil psicológico de los menores denunciados por violencia filio-parental. *Revista Española de Investigación Criminológica*. Artículo 6, n.º 9, 1-19.

Ikuspegi. Observatorio Vasco de inmigración. Barómetro 2020.

Inglés, C. J., Benavides, G., Redondo, J., García-Fernández, J. M., Ruiz-Esteban, C., Estévez, C. & Huéscar, E. (2009). Conducta pro-social y rendimiento académico en estudiantes españoles de educación secundaria obligatoria. *Anales de Psicología, 25*, 93-101.

Ingram, G. P. D., Campos, J., Hondrou, C., Vasalou, A., Martinho, C., & Joinson, A. (2012). Applying evolutionary psychology to a serious game about children's interpersonal conflict. *Evolutionary Psychology*, 5, 884-898.

Le, L. (2012). Gender-specific treatment for female Young offenders. *Eureka*, 3(1), 26-32.

Moffitt, T. E. (1993). Adolescence-limited and life-course-persistent antisocial behavior: A developmental taxonomy. *Psychological Review, 100*, 674-701.

Nuñez, L.M. (2005). Género y conducta infractora: Las y los menores infractores en Hermosilla, Sonora, México. *Estudios Sociales, XIII* (26), 86-115.

Ocáriz, E. & Trinidad, A. (2014). Las infracciones juveniles en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Análisis de las estadísticas oficiales (2007-2012). En *International e-journal of criminal sciences, 8.*

Ortega, R., & Del Rey, R. (2005). *Violencia interpersonal y bullying en la escuela*. Conferencia dictada en el Congreso Ser Adolescente Hoy, Madrid, España.

Pepler, D. & Sedighdeilami, F. (1998). *Aggressive Girls in Canada. Human Resources and Development Canada.*

Pozuelo, L. (2006). El futuro del Derecho penal juvenil: de un Derecho penal de menores a un Derecho penal de adultos. Recensión a Miguel Ángel Cano Paños, El futuro del Derecho penal juvenil europeo. Un estudio comparado del Derecho penal juvenil en Alemania y España, Barcelona (Atelier). *Revista para el análisis del Derecho, 2009* (1), 1-11.

Rechea, C. & Fernánez, E. (2000). Impacto de la nueva ley penal juvenil en Castilla La Mancha.

San Juan, C., Vozmediano, L. & Vergara, A. (2009). Miedo al delito en contextos digitales: Un estudio con población urbana. *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, 23, 175-190.

San Juan, C. y Ocáriz, E. (2009). Evaluación de la Intervención Educativa y Análisis de la Reincidencia en la Justicia de Menores en la CAPV. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz. 155 págs.

Serrano, G., El Astal, S., & Faro, F. (2004). La adolescencia en España, Palestina y Portugal: Análisis comparativo. *Psicothema, 16*, 468-475.

Shaw, M. (2009). *Invirtiendo en los jóvenes: Políticas internacionales para prevenir la delincuencia y la victimización.* Montreal: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.

Zaragoza, J.I. (2019). Nuevos tipos penales y responsabilidad penal. La Ley Derecho de Familia: *Revista Jurídica sobre familia y menores, 23.* 1-10.

Enlaces

Eustat, 2020. (https://www.eustat.eus/bankupx/pxweb/es/DB/-/PX_010301_cproy_proy01.px/table/tableViewLayout1/)

Memoria de la Dirección de Justicia de la CAPV, 2020. (https://www.justizia.eus/servlet/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3DInforme_Evaluativo_del_Servicio_de_Justicia_Juvenil_2020.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1290511746208&ssbinary=true)

La tasa de reincidencia como medida de evaluación de las políticas públicas de Justicia Juvenil

Manel Capdevila Capdevila

Responsable de Investigación. Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada. Departament de Justícia. Generalitat de Catalunya

Es un honor poder participar en esta iniciativa conmemorativa de los 100 años de la creación de los primeros Tribunales de menores en el País Vasco. Las onomásticas nos permiten reflexionar respecto el recorrido efectuado des de los primeros pasos hasta la actualidad. Solo des de esta mirada es posible ver los avances que se han producido a lo largo de los años. Una valoración diacrónica conlleva la visión analítica de largo recorrido que permite reflexionar de dónde venimos y nos lleva pensar a dónde vamos. Luego ya volvemos a las miradas sincrónicas del día a día que nos sirven para analizar el presente, con sus puntos fuertes y puntos débiles. La decisión sobre cuáles son las mejores estrategias de continuidad en términos de eficiencia y eficacia las tomaremos a partir de aquí, pero mucho más fiables si hemos realizado esta reflexión diacrónica. Esta es la principal virtud que tienen este tipo de conmemoraciones. Vaya pues, mi felicitación previa por lo adecuado de la iniciativa.

He recibido el encargo de hablarles brevemente de la evaluación de la reincidencia en Justicia juvenil. No es algo muy frecuente todavía en nuestros estudios sobre el tema incorporar la tasa, de ahí la conveniencia de tratarlo.

Al finalizar este artículo me gustaría que en la respuesta al encargo quedaran contestadas algunas preguntas.

¿Para qué nos ha de servir conocer la tasa de reincidencia? ¿Es un buen indicador directo de las políticas públicas que se llevan a cabo en justicia juvenil? ¿Se puede hablar de un solo perfil de jóvenes que pasa por Justicia juvenil y generalizar las conclusiones y la interpretación a

todos los grupos? ¿Es una buena idea bajar la edad penal a los 12 años? ¿Conviene endurecer las medidas de internamiento? ¿Conviene incrementar las medidas de ejecución en la comunidad? ¿Sabemos el porcentaje que inician la carrera delictiva de jóvenes y pasan luego a prisiones de adultos? ¿Qué podemos hacer para cortar este inicio de una carrera criminal?

Y finalmente, hacia donde nos dicen los expertos que deberían ir las políticas públicas de intervención en Justicia juvenil.

Los antecedentes

En 2005, el Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada donde trabajo (a partir de ahora, CEJFE) publicó la primera investigación completa sobre la tasa de reincidencia en la justicia de menores en Catalunya. Ya habíamos publicado anteriormente otros estudios sobre menores infractores, pero este era el primero que valoraba resultados desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (a partir de ahora, LORPM).

Aquella investigación presentó unas conclusiones y unas propuestas que colaboraron en los substanciales cambios que se produjeron en el funcionamiento de la justicia juvenil catalana en los años siguientes. El primero fue la incorporación del ***modelo RNR*** (Riesgo-Necesidad-Responsividad) de Bonta & Andrews (2007) que implicaba la implementación del ***proyecto de gestión del riesgo*** para la toma de decisiones en la intervención con los jóvenes infractores. En segundo lugar, se incorporó el ***SAVRY*** (*Structured Assessment of Violence Risk in Youth*) como herramienta escogida para *la evaluación clínica estructurada* en esa gestión del riesgo y la priorización de los puntos críticos en la intervención de los profesionales con los jóvenes infractores. En tercer lugar, se implementaron nuevas herramientas informáticas adaptadas a las metodologías introducidas. Y, en cuarto lugar, el CEJFE llevó a cabo una importante inversión formativa de reciclaje para los todos los profesionales de plantilla de la Dirección General de Justicia juvenil de la Generalitat de Catalunya, aproximadamente unos 600 profesionales, que a lo largo de estos años han ido recibiendo cursos de actualización en el uso de todas estas herramientas o cursos de acogida, en el caso de las nuevas incorporaciones.

Paralelamente, a escala estatal, el Estado español aprobó una reforma de la LORPM (operada por la Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre, que entró en vigor el 5 de febrero de 2007). Esa nueva ley endurecía las respuestas penales a los menores infractores, aunque estas modificaciones legales no quedaron justificadas ni con estudios ni con datos empíricos. A ello me referiré en breve.

Durante estas dos décadas del siglo XXI, el CEJFE ha realizado más investigaciones y actualizaciones de las características de los jóvenes infractores, así como de las tasas de reincidencia de manera más habitual en las medidas de mayor impacto (libertad vigilada e internamiento) y de manera más puntual en el resto de programas y medidas judiciales, como muestra la tabla 1.

Tabla 1

Estudios sobre tasas de reincidencia juvenil del CEJFE

Estudio	Medidas estudiadas	Año de salida	N
La reincidencia en el delito en la Justicia de menores	Todas	2002	2.903
Evolución de la tasa de reincidencia juvenil 2005/2006	LV y IC	2003	306
Evolución de la tasa de reincidencia juvenil 2007	LV y IC	2004	727
Evolución de la tasa de reincidencia juvenil 2008	LV y IC	2005	712
Evolución de la tasa de reincidencia juvenil 2009	LV y IC	2006	694
Evolución de la tasa de reincidencia juvenil 2010	LV y IC	2007	706
Evolución de la tasa de reincidencia juvenil 2011	LV y IC	2008	1.225
La reincidencia en el programa de MRM	MRM	2008	2.022
La reincidencia en PBC y RTS	PBC-RTS	2008	633
La reincidencia en la Justicia de menores	Todas	2010	4.573

LV = libertad vigilada; IC = internamiento en centro; MRM = mediación y reparación de menores; PBC = prestaciones en beneficio de la comunidad; RTS = realización de tareas socioeducativas.

En total se ha analizado información de 14.501 jóvenes que finalizaron un programa o una medida entre 2002 y 2010 en la Justicia juvenil, con una media de seguimiento de 3 años desde la finalización de la medida.

En 2022 está prevista la edición de una nueva actualización de la tasa de reincidencia juvenil, que recoge el estudio de los jóvenes que finalizaron una medida el año 2016 con un seguimiento hasta 31 de di-

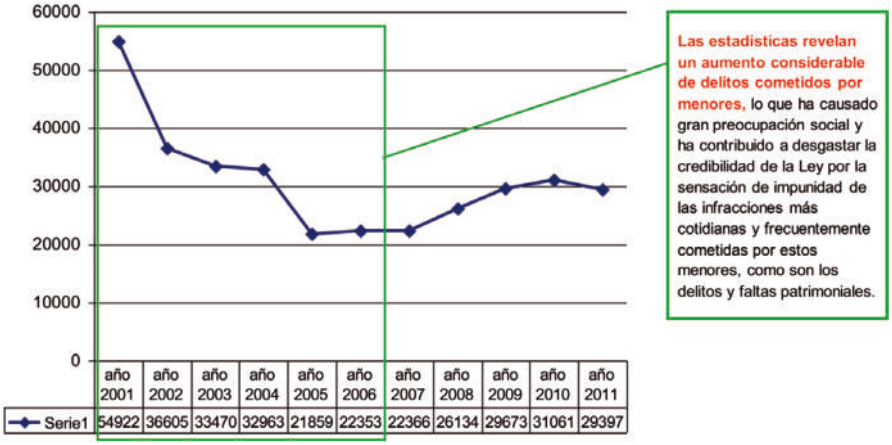
ciembre de 2021. El efecto de la pandemia por el Covid-19 nos ha emplazado a modificar algunos parámetros metodológicos para no sesgar los resultados de la serie.

Un cambio de Ley Orgánica hecho sin datos científicos

Como he comentado anteriormente, en 2006 se produjo una modificación de la LORPM con la aprobación de la Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre, que, en su **exposición de motivos** (es decir, lo que fundamenta la necesidad del cambio) aparecen dos grandes argumentos para fundamentar la necesidad de la modificación.

El primer argumento y cito textualmente, era que:

> Las estadísticas revelan un aumento considerable de delitos cometidos por menores, lo que ha causado gran preocupación social y ha contribuido a desgastar la credibilidad de la Ley por la sensación de impunidad de las infracciones más cotidianas y frecuentemente cometidas por estos menores, como son los delitos y faltas patrimoniales. (3.er parágrafo página 1 Apartado I Disposiciones Generales. Exposición de motivos)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE. http://www.ine.es

Gráfico 1

Menores encausados por todos los delitos en todo el territorio español

En el gráfico 1 se recogen los datos disponibles del INE de los años referenciados por la Ley, respecto el número de menores detenidos y con apertura de expediente, puestos a disposición de las Fiscalías de Menores de todo el territorio español.

Los datos contradicen de manera flagrante el texto de la ley. Otros estudios, como los de Fernández *et al.* (2009) o Montero (2010) corroboraban este hecho.

El segundo argumento gira alrededor de la «*gran preocupación social y el desgaste de la credibilidad de la ley*», así como «el *fuerte impacto social*» que los delitos de menores provocan en la comunidad.

Respecto al *impacto social*, tal como avanzaron Bernuz y Fernández (2008), la visión de la sociedad sobre la justicia de menores está cada vez más mediatizada por el tratamiento que reciben en los medios de comunicación, especialmente en los casos aislados de delitos muy violentos. Este *populismo mediático* influye en la percepción de la delincuencia por parte de la población (Fernando, 2008). La crítica que Ramos (2010) hace de esta reforma es que responde a un uso simbólico del derecho penal para transmitir un mensaje tranquilizador, represivo y punitivo a la sociedad, y no a una adecuación de la norma a la realidad. Es decir, se legisla *en caliente* por la aparición de casos desgraciados, pero afortunadamente aislados.

La gran consecuencia de este cambio legislativo es que actualmente en la LORPM conviven dos políticas criminales antagónicas: el modelo educativo-responsabilizador (basado en lo que perdura de la LORPM 5/2000) y el modelo represivo, introducido en la reforma. Este fenómeno se conoce como modelo de justicia a dos velocidades (Bernuz y Fernández, 2008).

En resumen, el mensaje que pretendía transmitir la exposición de motivos de la Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre, era que si castigamos más (traducido en aumentar el tiempo de condena en régimen de internamiento cerrado, aumentar el número de delitos con pena de internamiento, traspaso el cumplimiento de prisión en régimen de adultos en lugar de menores una vez cumplidos los 18 años, por poner algunos ejemplos) **se conseguirá disminuir la reincidencia** y adecuar la Ley que ahora presenta «algunas disfunciones que es conveniente y posible corregir». Y nada más alejado de la realidad, de los datos estadísticos y las evidencias científicas.

La reducción penal a los 12 años fue el único de los supuestos que no consiguió entrar en la reforma. Es una medida repetidamente reivindicada por la derecha y ultraderecha española a lo largo de estos años. Se pone en la palestra cada vez que ocurre un hecho luctuoso en el que se ven implicado menores de edad, venga o no a cuento.

En nuestros dos estudios generales publicados sobre reincidencia (2005 y 2017) la media de edad en la que el joven ha cometido el delito principal objeto de la medida estudiada no ha variado: 15 años y 10 meses. Entonces la pregunta que formulamos es: ¿Para qué bajar la edad penal por debajo de los 14 años si el momento del delito se mantiene estable muy por encima de la edad mínima penal? Seguramente hay casos de jóvenes que han cometido delitos graves por debajo de la edad de imputabilidad penal. Ello no quiere decir que hayan de quedar sin respuesta, ni mucho menos. Nuestro sistema de protección de menores contempla también el ingreso de adolescentes con problemas de conducta en centros especializados dependientes de protección a la infancia de las diferentes Comunidades Autónomas. Con el añadido de poder suspender la *patria potestad* a los padres si estos no la están ejerciendo con responsabilidad, asumir la tutela por parte de la Administración e internar al joven en uno de esos centros especializados. Si lo analizamos con calma, la regulación actual puede ser una medida incluso más dura que la que supuestamente podría imponer un juzgado de menores por la misma infracción penal. Y seguramente ahora más ajustada a las necesidades de cambio que necesita el/la joven.

Pero si los datos nos indican que el número de casos de jóvenes menores de 14 años con delitos graves es tan excepcional desde el punto de vista estadístico, la razón aconseja no cambiar una legislación tan sensible como es la penal, que restringe derechos fundamentales de las personas.

No nos sorprenderá sin embargo que un cambio de color político en el gobierno del Estado español propicie un nuevo embate en este tema en el momento que estalle un caso mediático que provoque alarma social y ponga en marcha el *populismo punitivo* que hemos comentado.

Ahora bien, someto al lector a otra reflexión. El endurecimiento de la Ley el año 2006 se produjo en el contexto de gobierno socialista y

con la aprobación de fuerzas políticas teóricamente *progresistas*[1]. Y con unos argumentos falaces, contrarios a lo que reflejaban los datos estadísticos y sin un solo estudio editado que avalara o sustentara la reforma llevada a cabo. ¿Cómo se explica?

Percepción y realidad: la intuición del *experto* en la toma de decisiones frente al dato científico

Cuando tenemos que emitir un juicio sobre un tema incierto del que no podemos saber a priori los resultados (como puede ser la conducta futura delictiva o no de un joven que finaliza una medida judicial), confiamos en un número limitado de principios heurísticos, de manera que reducimos tareas complejas de estimación a operaciones judicativas más simples, normalmente relacionadas con nuestra experiencia. Nuestro cerebro busca entre sus imágenes familiares o conceptos disponibles aquellos que más se parezcan a lo que conoce. Se produce lo que Daniel Kahneman (2012) denomina *juicios de representatividad*. Y automáticamente se activa nuestra *percepción* que simplifica el problema: si A se parece a B diremos que A se va a comportar igual que B. Nuestro cerebro busca simplificar a través del *reduccionismo*. Para los humanos es necesario porque no aceptamos la incerteza de no saber qué va a ocurrir.

Un/a joven infractor/a volverá a reincidir porque *recuerdo* haber visto en televisión (o leído en prensa o comentado en redes sociales) la noticia que un/a joven había cometido un delito muy grave y volvía a delinquir. Se producen aquí diversos fenómenos de percepción automáticos que asumimos sin pensar ni cuestionar.

El primero es confundir ***gravedad*** del delito con la ***frecuencia*** con que se comete (*insensibilidad del tamaño de la muestra*, lo denomina Kahneman). No nos fijamos en el tamaño de la muestra y si esta es pequeña, o basada solo en los casos de internamiento de Justicia juvenil que serían los más graves, los resultados extremos son los más probables que recordemos sin que sean los más representativos de todo el colectivo de infractores juveniles.

---

[1] Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre se aprobó en el parlamento español por 185 votos a favor (PSOE-CIU-PNV-ERC-BNG-grupo mixto) y 135 votos en contra (PP que veía la reforma demasiado blanda y ICV que no la veía necesaria).

El segundo fenómeno es la *cascada de disponibilidad*: juzgamos una idea y la carga emocional que conlleva por la fluidez con la que nos viene a la cabeza. Sacamos conclusiones precipitadas porque una cosa pasa y en seguida nos ha venido a la mente las consecuencias. No me quiero poner la vacuna de *Astra Zéneca* porque dicen que causa trombos y paradas cardíacas. Miramos solo el *numerador* (trombo) y nos olvidamos del *denominador* (número de personas vacunadas). El resultado (la probabilidad de que pase) parece no importarnos demasiado en nuestra valoración final. Exageramos las amenazas menores.

Y entra entonces en juego el tercer elemento a considerar: *la insensibilidad a la evidencia*. Que un científico o un estadista nos diga que «la probabilidad de ser afectados por un trombo ocasionado por la vacuna AstraZéneca es de 0,0001%» es un término porcentual tan complejo y poco didáctico que nuestro cerebro no lo entiende y por lo tanto no acepta y desecha. Si el científico busca acercar el significado del dato, nos lo puede dar en frecuencia: «se da un caso de trombo por cada millón de vacunas». Quizás el dato nos haga dudar, pero continuaremos pensando que «me puede tocar a mí y no estoy dispuesto a correr el riesgo» (no quiero asumir la incerteza). Por fin, si el investigador, en un alarde de empatía y pedagogía inusual en la divulgación científica, nos comenta que «es más probable que nos toque antes diez veces la lotería de Navidad que no tener un trombo de AstraZéneca» sencillamente no nos lo creeremos, cumpliendo el criterio que acabamos de comentar de *insensibilidad a la evidencia*.

Es muy probable que la **objetividad del dato** no tenga éxito para cambiar nuestra **concepción de la realidad**. En nuestro cerebro y en los dos ejemplos que acabamos de comentar (el cambio de ley LORPM y el caso de la vacuna contra el Covid-19) ha funcionado la *representatividad*, el *reduccionismo,* la *cascada de disponibilidad* y *la insensibilidad a la evidencia*. Todos estos procesos mal combinados nos llevan a tomar decisiones en base a la **intuición** (habilidad para conocer, comprender o percibir algo de manera clara y con inmediatez sin hacer necesario el uso de la razón). En ninguno de los dos ejemplos hay base científica para actuar así, pero el *sesgo de la retrospectiva* (buscar lo anterior conocido) para dar una explicación sobre lo que ocurrirá en el futuro, nos sirve para reducir la ansiedad y la incerteza. Y pensar que acertamos en la propuesta. O pensamos que la propuesta que nos ha-

cen (cambiar la Ley juvenil porque «*no funciona*» o cambiar de vacuna) es acertada y razonable.

Y una vez convencidos de la conveniencia del cambio, creemos poder encontrar respuestas a esos problemas en nuestra «experiencia». Kahneman lo denomina *ilusión cognitiva de validez*. Creemos que, con nuestra ***percepción*** e ***intuición***, podremos dar una respuesta válida e incluso predecir el futuro en base de lo que conocemos que ha ocurrido en el pasado. El inconveniente es que tenderemos a simplificar la complejidad del problema porqué ya hemos insinuado que nuestro cerebro puede atender pocos parámetros, como mucho entre 4 y 7 (Pinker, 2018; Sutherland, 2020). Y con estos planteamientos acertaremos muy poco en cualquier pronóstico, en cualquier decisión o propuesta. Menos que si usáramos el azar al tirar una moneda al aire. Pecamos de creer saber cómo predecir el comportamiento humano, que es muy impredecible.

Paul Meehl (2015) descubrió que los estudios que utilizaban predicciones estadísticas daban un 60% mejores resultados (más cercanos a la realidad) que los que utilizaban una predicción clínica subjetiva basada en la opinión de un profesional experto. En el otro 40% de resultados coincidían en aciertos ambos tipos de mediciones, los del experto y los basados en datos estadísticos o algoritmos. La predicción del *ojo humano* nunca mejora, por muy sabios que se consideren los expertos, a una observación científica algorítmica. Las explicaciones de porqué dan peores resultados que los algoritmos según Meehl se basa en que aquellos sobreestiman los *casos raros* por un lado y por otro como humanos somos inconsistentes para realizar juicios sumarios sobre información compleja. Si la previsibilidad es escasa, la inconsistencia del juicio destruye toda validez predictiva.

En definitiva, predecir si un/a joven volverá a reincidir en un delito con un margen amplio de 4 años de su vida entraría dentro de estos parámetros de poca fiabilidad. Legislar a golpe de *casos raros* que estimulan nuestro sentimiento, pero menosprecian la capacidad de razonar respuestas más eficaces, es una mala política pública. Nos hace retroceder muchos puntos en calidad de bienestar social y nos devuelve al grupo de países en vías de desarrollo en lugar de consolidarnos en el grupo de democracias avanzadas.

Evaluación de políticas públicas: la tasa de reincidencia como indicador

Steve Pinker (2018) hacía dos afirmaciones respecto el progreso: 1) el mundo ha progresado mucho en medidas del bienestar humano, y 2) nadie lo sabe.

Es otro fenómeno muy común de nuestro comportamiento psicológico y sociológico: fijarnos más en lo que *no funciona* (aquello que resulta negativo) que en aquello que *sí funciona* (Hans Rosling, 2018).

Los medios de comunicación, apoyados por *lobbys* y grupos de interés, ponen énfasis siempre *en que todo va peor*. Funciona el numerador como noticia y se ignora que cada vez haya más personas en el denominador. Nuestros recuerdos nos traicionan y nos parece lógico pensar que un caso muy negativo es la norma, cuando la norma (por ejemplo, en la actuación en Justicia juvenil) es que no haya reincidencia. Sentimos (no pensamos) que las cosas no se arreglan y que la intervención no lo mejora.

Por otro lado, los gestores que podrían ver y explicar los resultados positivos en las actuaciones se encuentran con el dilema de pensar (no sentir) que las cosas realmente mejoran, pero que decirlo es políticamente incorrecto. Que se reduzcan año tras año los muertos por accidentes de tráfico o las víctimas de violencia de género o las agresiones sexuales, podría ser un motivo de satisfacción para los profesionales implicados, pero socialmente decirlo se considera inmoral. Mientras haya casos no podemos sentirnos satisfechos. Se busca la *incidencia cero*. Ningún muerto por accidente de tráfico, ninguna víctima de violencia de género, ninguna agresión sexual. Obvia decir que además de ser irreal convertir una finalidad en objetivo, resulta muy frustrante para promocionar las buenas prácticas. Una finalidad idealista estimula a la mejora, pero unos objetivos irreales, provocan desconcierto y parálisis. ¿Para qué promocionar las buenas prácticas si tampoco serán reconocidas ni mantenidas?

Esta reflexión viene al caso del título del apartado. Necesitamos conocer las tasas de reincidencia de justicia juvenil y actualizarlas periódicamente (sino, ¿cómo sabremos que mejoran o empeoran?), pero utilizar las tasas de reincidencia como **indicador directo** para evaluar la eficacia de un programa o de una medida es tan desacertado como

utilizar la intuición para decidir temas importantes, o usar los *casos raros* para definir las grandes legislaciones públicas. La variación de la tasa puede estar mediatizada por extremos que no controlamos en nuestras políticas sectoriales. Un aumento de efectivos de fuerzas de seguridad en las calles resolviendo delitos puede provocar un aumento de detenciones y consecuentemente un aumento de la tasa de reincidencia, sin que hayamos empeorado nuestro funcionamiento. Y como este ejemplo otros muchos inciden en la tasa: un cambio de ley, una pandemia, unas políticas migratorias desajustadas, unas políticas urbanísticas que gentrifiquen la población más vulnerable, etc.

En definitiva, debemos usar la tasa de reincidencia juvenil con el mismo propósito de anclaje que se utiliza la tasa de mortalidad o de natalidad o de pobreza o cualquier otra que sirva para poner en contexto una realidad concreta del bienestar humano. Pero del mismo modo que no compararíamos la tasa de mortalidad de un servicio oncológico de un gran hospital con un servicio de primaria pediátrico, nuestras valoraciones de medidas, programas y proyectos han de contener estas medidas preventivas de análisis que nos prevenían los autores que hemos citado (Kahneman, Pinker, Meehl, Sutherland). Hay más factores intervinientes de los que la mente humana puede procesar de forma simultánea.

Con estas prevenciones, los diferentes estudios que hemos realizado sobre el tema, siempre han buscado consolidar los cambios iniciados en 2005 y cubrir los siguientes objetivos:

1. Determinar el perfil de las personas atendidas por el sistema de justicia juvenil de cada momento y saber si se han producido cambios respecto a estudios anteriores.
2. Actualizar la tasa de reincidencia general y específica de cada programa y medida, así como determinar sus características principales.
3. Identificar las variables más críticas y los factores asociados a la reincidencia, y analizar la fiabilidad y la capacidad predictiva de los datos del SAVRY, así como identificar áreas específicas de riesgos y necesidades que puedan orientar la intervención en los diferentes programas y medidas.
4. Fomentar, financiar y supervisar evaluaciones sectoriales de grupos, proyectos o programas, que midan su efectividad y eficiencia a través de las tasas de reincidencia.

El concepto de reincidencia que venimos utilizando des del primer estudio es una nueva entrada en el sistema de ejecución penal de Catalunya por un nuevo delito cometido con posterioridad a la finalización del programa o medida que denominamos «causa base». Esa nueva entrada puede ser en la justicia de menores o ya en la justicia de adultos, y dentro de esta última en medidas de ejecución en la comunidad o en medidas privativas de libertad. En este último caso, se considera igual reincidencia que el ingreso en prisión haya sido como preventivo que como penado.

El concepto de *causa base* se refiere al conjunto de medidas o programas que el/la joven esté cumpliendo de forma ininterrumpida, ya sea por la comisión de uno o más delitos y haya finalizado en el momento de realizar el estudio.

Todas las causas anteriores a la fecha seleccionada como *causa base* se considerarán antecedentes. Todas las causas posteriores que contengan un delito cometido con posterioridad a la fecha de finalización en la intervención de Justicia juvenil en la *causa base* se consideran reincidencia.

Si el/la joven continúa cumpliendo posteriormente medidas por causas anteriores a la *causa base* no se considerarán reincidencia pese a que se tengan en cuenta por el hecho que limitan la voluntad del joven de no delinquir nuevamente, al permanecer bajo la supervisión de la administración.

Como cualquier medida metodológica que se utilice, la nuestra está sometida a unas condiciones y limitaciones que siempre se han de explicar en aras a la transparencia y la honestidad científica. Nos gustaría por ejemplo poder dar los datos judiciales (en el caso de adultos, nuevos casos abiertos en los juzgados) o poder conocer la trayectoria de los jóvenes más allá de Catalunya, en el caso que se hayan desplazado, o poder eliminar de la muestra aquellos casos que hayan fallecido o hayan sido retornados a sus países en el caso e extranjeros con expedientes de expulsión (en lugar de contarlos como *no reincidentes* todos ellos). Pero aquí chocamos con una de las grandes limitaciones de la investigación en España, como es saber compartir los datos de las diferentes fuentes y administraciones implicadas que tienen información relevante, sin que ello suponga un necesario menoscabo de la protección de datos que en los países democráticamente avanzados ya tienen resuelto por medio de protoco-

los garantistas. En nuestro caso, ya he argumentado suficientemente que nuestro análisis científico de las políticas criminales nos mantiene en los estándares de países en vías de desarrollo y con largo recorrido de mejora todavía a asumir.

Otras limitaciones son sin duda las tecnológicas: el acceso a grandes bases de dados ya preconstituidas con datos secundarios, sin tener que realizar carísimos procesos de obtención de datos primarios, a través de complejos trabajo de campo específico que siempre son caros económicamente y muy laboriosos de fabricación y con un enorme bagaje de tiempo de elaboración de los estudios.

Infractor/a juvenil: ¿perfil único o multivariado?

Recordemos que hemos comentado cómo el cambio legislativo en la LORPM ha propiciado un modelo de justicia de dos velocidades (Bernuz y Fernández, 2008).

En nuestro último estudio publicado en 2017 observamos que los perfiles eran diferentes en función de las tres situaciones procesales generales diferentes que se les aplicó. Esas tres situaciones procesales son: 1) Mediación y Reparación, 2) Solo Asesoramiento Técnico, 3) Medidas judiciales.

Los/as jóvenes de Mediación y Reparación prácticamente eran primarios/as en el delito y presentaban pocos factores de riesgo y bastantes factores de protección.

Los/as jóvenes que recibían medidas judiciales a partir de la condena, iban incrementando los factores de riesgo y reduciendo los factores de protección conforme la medida socioeducativa aumentaba de intensidad. Hay un salto muy importante entre los *PBC* (prestaciones en beneficio de la comunidad, que tienen el perfil más *normalizado*) y el resto. Los/as jóvenes que han pasado por **libertad** *vigilada* e *internamiento* presentan diferencias de perfil más instrumentales, es decir, comparten las variables de riesgo, pero los porcentajes son más elevados en los casos de *internamiento*, pese a que la mayoría de estos últimos también tienen expedientes de *libertad vigilada*.

El perfil más anacrónico es el que se queda únicamente en el programa de *ATM* (Asesoramiento Técnico). En este cajón de sastre con-

viven situaciones de jóvenes con perfiles criminológicos graves y de alto riesgo (a los que no se les ha aplicado medida por situaciones procesales diversas), junto con otros/as jóvenes noveles en su contacto con justicia y que los propios técnicos y agentes judiciales han considerado que el simple paso por la Justicia ya ha sido suficiente como para disuadirlo/la de cometer un nuevo delito.

En el gráfico 2 se recoge cómo se distribuyen los porcentajes de casos que pasan en un año por la Justicia juvenil. Recogemos los que finalizaron el año 2010 un programa o una medida, un total de 4.573 jóvenes.

De los 4.573 jóvenes infractores que finalizaron una medida o programa en el año 2010, destacamos como resultados:

— Solo uno de cada tres llegará a juicio con una medida penal.
— La misma proporción, uno de cada tres, realizará una medida de mediación y reparación del hecho delictivo.
— Un 8,9% recibirá solamente una amonestación del/a juez/a o bien no continuará el proceso judicial por considerar suficiente la respuesta que ya ha recibido el menor (aplicación del art. 27.4 LORPM)
— Existe un grupo de riesgo, un 22,4% que no recibirá respuesta por parte de la Justicia, por diferentes motivos procesales.

La pregunta que se suscita a continuación, viendo esta distribución de perfiles y respuestas de la justicia juvenil a las infracciones de sus jóvenes es conocer si las medidas han sido suficientes para no cometer nuevos hechos delictivos o, por el contrario, conviene endurecer las medidas para obtener una mejor respuesta disuasoria.

Mediación y reparación	→ 31,3%
Asesoramiento técnico	→ 35,7%
	Absolución → 4,4%
	Prescripción de los hechos → 4,2%
	Sobreseimiento libre o provisional → 8,9%
	Otras situaciones procesales → 9,2%
	Aplicación art. 27.4 → 5,8%
	Amonestación → 3,1%
Medidas judiciales	→ 33,0%
	Prestaciones en beneficio de la comunidad → 6%
	Otras medidas de medio abierto → 5,6%
	Libertad vigilada → 17,1%
	Internamiento → 4,3%

Gráfico 2

Porcentaje de casos que finalizan un programa o medida judicial en Catalunya, según las tres situaciones procesales generales. Año 2010

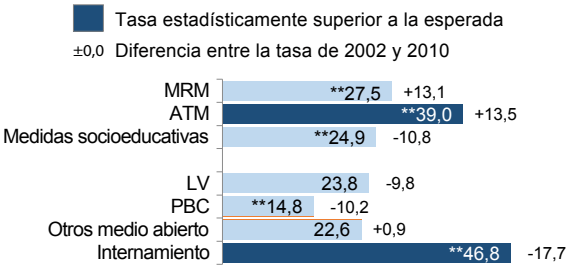
Evolución de las tasas de reincidencia por medidas

La tasa general de reincidencia es del 30,8%.

Dicho de otro modo, siete de cada diez jóvenes infractores no vuelven al sistema de ejecución penal catalán en los 3/4 años posteriores a la finalización de su paso por la Justicia juvenil (ni tampoco en ejecución penal de adultos).

No obstante, conviene resaltar que esta tasa es 6,4 puntos más elevada que en la medición anterior (estudio de jóvenes con medida finalizada el año 2002). También conviene destacar que la distribución in-

terna de ese incremento es muy desigual según la medida o programa, como vemos en los siguientes gráficos.



** Valores estadísticamente inferiores o superiores a los valores esperados con significancia p ≤ 0,01.

Gráfico 3

Tasas de reincidencia según la situación procesal y medidas impuestas

Algunas conclusiones importantes a transmitir a partir de este gráfico:

— «*Pese*» a que solo uno de cada tres infractores llega a juicio y recibe una condena, la tasa de reincidencia de las medidas socioeducativas es del 24,9%, por debajo de la media general del 30,8%. Además, la disminución respecto la medición anterior es muy destacada, casi de 11 puntos.
— El descenso en la tasa de reincidencia es muy significativo en *internamiento*, de casi 18 puntos. Y ya hemos visto que, pese a ser la medida «*estrella*» y en la que siempre se piensa al hablar de la Justicia juvenil, su peso en el conjunto general es ínfimo (4,3%). Volvemos a la idea que la *percepción* no tiene nada que ver con los datos reales.
— Destaca en positivo la tasa de reincidencia de la medida de *libertad vigilada*, del 23,8% y un descenso de casi 10 puntos. Si tenemos en cuenta que es la medida más controladora de medio abierto y que el perfil de los jóvenes a quien se aplica ya es un perfil de riesgo *moderado*, los resultados pueden considerarse muy positivos. Es la medida con mucho más aplicada de todas (17,1%) y obtiene un nivel de eficacia para frenar progresiones delictivas muy interesante. Nótese que la tasa está incluso por

debajo de la tasa de *mediación y reparación*, a priori una medida más socioeducativa en términos de restitución del daño infringido y dirigida normalmente a un perfil de joven con muy poco riesgo criminológico.

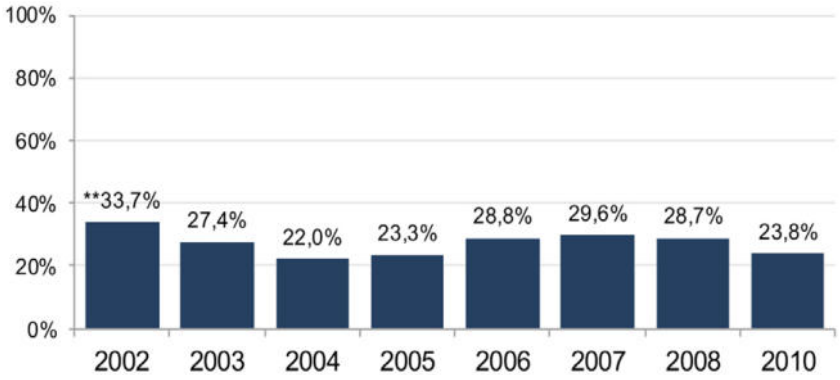
— Los jóvenes a los que se aplica el art. 27.4 LORPM (recomendación de no seguir con el procedimiento judicial) son, junto con los que han sido amonestados por el juez, los que menos reinciden (19,3% y 21,7%, respectivamente), lo que fundamenta el acierto en la medida tomada.

— Y por último destacar la tasa de ATM, 39,0% y un aumento de 13,5 puntos respecto a la medición anterior. Finalizar el paso por la Justicia juvenil sin obtener una respuesta penal a la conducta infractora nos sugiere que refuerza el sentimiento de impunidad en el joven y sus posibilidades de reincidencia futura.

Las tasas y las series nos apuntan que en algunas de situaciones procesales se avanza adecuadamente y en cambio en la celeridad y tramitación del expediente parece ser necesario introducir mejoras.

Ahora retomo las dos de las preguntas que introducía anteriormente. A la vista de estos resultados ¿Conviene incrementar y/o endurecer las medidas de internamiento? ¿Hay que apostar por incrementar las medidas de ejecución en la comunidad?

Contar con las series en las principales medidas judiciales (*libertad vigilada* e *internamiento*) nos dan una escala más sucesiva y aproximada de las mejoras o correcciones que deben introducirse a lo largo de los ciclos de estudio. Debería ser una práctica obligada de las instituciones responsables de la gestión de la ejecución penal disponer sistemáticamente de evaluaciones anuales. No es ni extremadamente complejo ni caro. Solamente requiere voluntad política y perseverancia. Los resultados aportan ***datos*** (no *percepciones*, no *intuiciones*) al gestor judicial y debería servir al legislador en el futuro sobre cuál ha de ser el sentido de la mejora legislativa y los cambios a introducir. Las innovaciones y los marcos legislativos que las amparan deberían surgir de las conclusiones y propuestas de los estudios, en un país democráticamente avanzado.

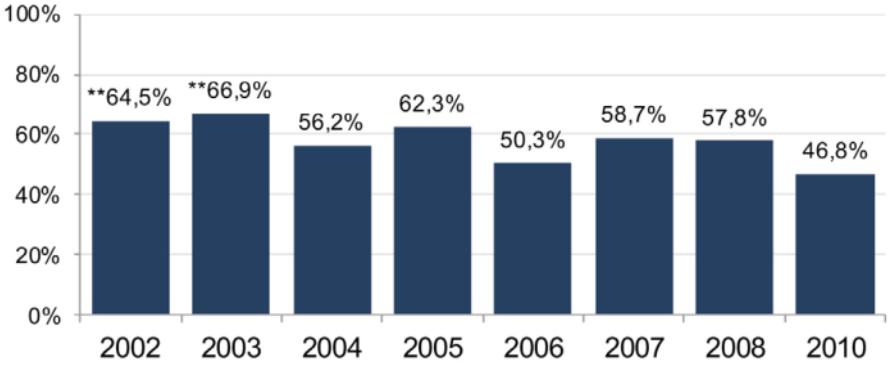


** Valores estadísticamente superiores a los valores esperados con significancia p ≤ 0,01.

Gráfico 4

Tasa de reincidencia de los jóvenes que finalizan una medida de libertad vigilada según el año de finalización

No se han producido cambios significativos en el perfil personal, penal o de cumplimiento entre el joven de *libertad vigilada* entre los años estudiados. El más destacado es que ha disminuido (del 77,7% al 65,7%) los que tienen antecedentes judiciales en su paso por la justicia, pero por sí sola esta variable no tiene suficiente peso estadístico para explicar el descenso en la tasa.



** Valores estadísticamente superiores a los valores esperados con significancia p ≤ 0,01.

Gráfico 5

Tasa de reincidencia de los jóvenes que finalizan una medida de internamiento según el año de finalización

En la medida de *internamiento* (gráfico 5) la reincidencia ha disminuido desde el primer estudio y actualmente es la tasa significativamente más baja de los ocho estudios realizados (del 64,5% al 46,8%).

Entre los cambios que se han producido en el perfil penal de los jóvenes de *internamiento* destaca una reducción de casos que hayan cometido hechos delictivos *contra la propiedad violentos*, en concreto *robos con violencia y/o intimidación*. No obstante, tampoco el delito explicaría el descenso porque la tasa de reincidencia del grupo que ha cometido este tipo de delito, también es la que más ha disminuido en comparación con el resto de categorías delictivas.

Vaya por delante comentar que, en los informes específicos de las diferentes tasas, se profundizan los detalles de reincidencia en cada uno de los centros educativos y se trabajan con ellos las conclusiones y propuestas de mejora. También cada colectivo profesional en cada zona territorial de *libertad vigilada* tiene sus resultados diferenciados para ajustar en la medida de lo posible la eficiencia y eficacia de sus actuaciones a los resultados de reincidencia. Pero aquí por motivos lógicos de espacio del capítulo, nos podemos más que hacer un apunte general.

En respuesta pues a la primera de las preguntas: «¿Conviene incrementar y/o endurecer las medidas de internamiento?» nada nos indica que sea necesario hacerlo ni que ello vaya a mejorar la eficiencia o la eficacia de la intervención en justicia juvenil, en términos de reducir la reincidencia.

La evaluación del riesgo con el SAVRY realizada por los profesionales de centros educativos, identifica que los jóvenes de *internamiento* que **han reincidido** tienen más necesidades en factores *individuales* y de *personalidad*, en variables como los *problemas con el manejo del enfado,* el *bajo nivel de empatía o remordimientos* los *intentos previos de suicidio o autolesión*. En factores sociales y contextuales tiene mucho peso el *entorno marginal*, la falta de *vínculos fuertes con al menos un adulto prosocial.*

* Valores estadísticamente superiores a los valores esperados con significancia $p \leq 0,05$.
** Valores estadísticamente superiores a los valores esperados con significancia $p \leq 0,01$.
Nota: ordenado según la diferencia entre reincidentes y no reincidentes.

Gráfico 6

Jóvenes que han pasado por internamiento que reincidentes y fueron valorados con riesgo moderado o alto respecto a los no reincidentes

A la respuesta a la segunda de las preguntas: «¿Hay que apostar por incrementar las medidas de ejecución en la comunidad?» los resultados apuntan claramente que sí. No tan solo por el buen comportamiento de los jóvenes que finalizan su paso por la justicia penal con una libertad vigilada (casi ocho de cada diez jóvenes no van a volver al sistema penal ni de menores ni de adultos en los siguientes 4 años)

sino porque otras medidas de medio abierto obtienen muy buenos resultados. Concretamente los jóvenes que han realizado una PBC (prestación en beneficio a la comunidad) son los menos reincidentes de todas las medidas y programas de Justicia juvenil (14,8%). Respecto al estudio anterior el descenso es de 10 puntos, que en términos estadísticos es una diferencia muy significativa. Los jóvenes que cumplen unas PBC tienen un perfil sociodemográfico similar al perfil general del joven que pasa por justicia juvenil, aunque esta medida se aplica en una proporción mayor en los casos de jóvenes con delitos menos graves sin violencia. Con todo, la paradoja es que los jueces la aplican menos (se ha pasado del 33,7% del 2002 al 18,2% en el 2010), con un descenso notable en la provincia de Barcelona.

La aplicación de *otras medidas de medio abierto* ha aumentado sustancialmente respecto al total de jóvenes que finaliza una medida (del 3,0% al 17,0%) especialmente en cuanto a la *realización de tareas socioeducativas* y la *permanencia de fin de semana en el domicilio.*

Características de la reincidencia juvenil

Los jóvenes que han reincidido tardan 303,97 días de media en cometer el nuevo hecho delictivo (DT = 294,84). Lo hacen con una edad de 17,2 años de media (DT = 1,78).

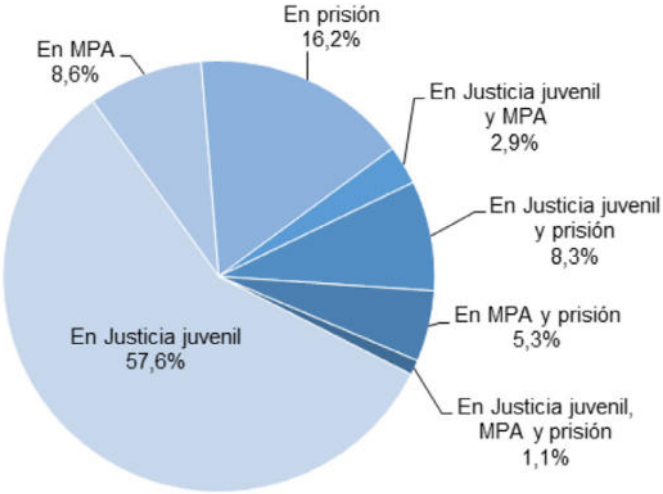
Los primeros 12 meses después de la finalización del programa o la medida son cruciales en cuanto a la prevención de la reincidencia, ya que es el período en que se producen la mayor parte de los nuevos delitos (68,2%).

Tabla 1

Tiempo de reincidencia

Tiempo en reincidir	N	%	% acumulado
Menos de 6 meses	668	45,6	45,6
De 6 meses a 1 año	331	22,6	68,2
De 1 a 2 años	305	20,8	89,1
De 2 a 3 años	136	9,3	98,4
De 3 a 4 años	24	1,6	100,0
TOTAL	1.464	100,0	

Cortar la carrera delictiva en esta fase es clave para poder normalizar la vida de los jóvenes. El 43,7% cometerá solo una reincidencia, pero el 33,3% lo harán dos o tres veces y una cuarta parte (23,0%) más de tres reincidencias.



Una cuarta parte de los/as jóvenes reincidentes (25,6%) serán quienes pasen, como mínimo una vez, por la prisión de adultos como medida penal, después de la intervención de la Justicia penal juvenil.

Gráfico 7

Acumulación de medidas en el total de reincidencias

Hacia donde deberían ir en las políticas públicas de intervención en Justicia Juvenil. Qué funciona y qué no funciona

La ciencia cada vez es más clara en que debe utilizarse a nivel *contextual* una *disuasión focalizada*, intervenir quirúrgicamente con láser en los barrios más conflictivos, apuntar a bandas/individuos: «dejar de disparar y os ayudaremos, continuar haciéndolo y os encerraremos». A nivel *individual* trabajar con *terapia cognitivo conductual*, basada en anular los hábitos de conducta que llevan a cometer delitos, ayudar a reconocer sentimientos sociopáticos, terapias de control de la ira y entrenamiento en habilidades sociales. Y prevención de la reincidencia, con todas las teorías del desistimiento: transformación cognitiva; apertura al cambio; puntos de anclaje (narrativa de cambio); construcción de una identidad convencional; consolidación de una identidad que no permita la actividad delictiva.

Qué funciona	Qué no funciona
Policías efectivos resolviendo casos	«Mano dura»
Protección a las víctimas	Tolerancia cero
Sentencias rápidas y justas	Condenas más largas
Castigos moderados	Tratamientos juveniles en prisiones juveniles draconianas
Prisiones humanizadas	Concienciación del consumo de droga por parte de la policía

Fuente: Steve Pinker (2018:225).

Gráfico 8

Qué funciona y qué no en la Justicia juvenil según los estudiosos

Santiago Redondo (2021) comentaba que la certeza del castigo más el control informal actúan de disuasión en los individuos para volver a reincidir, pero también funciona el apoyo social de los ciudadanos, convertir el tiempo de la prisión en tiempo útil de rehabilitación, que la policía comunitaria trabaje en la reducción de oportunidades delictivas y que se produzcan en las políticas criminales la integración de enfoques.

En definitiva, el mensaje a la comunidad que debemos transmitir es que la *reincidencia cero* no va a existir y que un mínimo de *ansiedad social* debe ser el precio que paguemos como sociedad por la incerteza que conlleva vivir en libertad.

Los países que buscan en la democracia su modelo referencial de convivencia, practican políticas públicas que ya van en la línea de la mejora, y que no es cierto que nada funcione en las políticas criminales.

El ciudadano de a pie y contribuyente ha de exigir explicaciones claras respecto esas políticas, pero debemos educarlo a que lo pida a partir de datos y no percepciones, populismos o *casos raros.* Y las administraciones y otras entidades del tercer sector que se dediquen a estos temas deben incorporar cada vez de manera más transversal, sistemática y transparente, la rendición de cuentas de sus actuaciones y de los cambios que convendrán introducir en el futuro.

Referencias

Arronis, O.; Coloma, A.; Mutilva, N.; Capdevila,M.; Ferrer, M. (2011). *Tasas de reincidencia juvenil 2010 de justicia juvenil: actualización de la tasa de reincidencia de los jóvenes sometidos a medidas de libertad vigilada e internamiento* [en línea] <http://cejfe.gencat.cat/ca/recerca/cataleg/>

Bernuz, M. J.; y Fernández, E. (2008). «La gestión de la delincuencia juvenil como riesgo: indicadores de un nuevo modelo». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, (10), 14.

Bonta, J., & Andrews, D. A. (2007). Risk-Need-Responsivity Model for Offender Assessment and Rehabilitation (N. 6). Public Safety Canada.

Blanch, M. (2013). *Prestaciones en beneficio a la comunidad y realización de tareas socioeducativas en Justicia juvenil 2011* [en línea] <http://cejfe.gencat.cat/ca/recerca/cataleg/>

Blanch, M.; Cañamares, A.; Dominguez, G.; Capdevila, M.; Ferrer, M. (2013). *Tasas de reincidencia juvenil 2011 de justicia juvenil: actualización de la tasa de reincidencia de los jóvenes sometidos a medidas de libertad vigilada e internamiento* [en línea] <http://cejfe.gencat.cat/ca/recerca/cataleg/>

Blanch, M.; Capdevila, M.; Ferrer, M.; Framis, B.; Ruiz, U.; Mora, J.; Batlle, A.; López, B. (2017). *La reincidencia en la justicia de menores* [en línea] <http://cejfe.gencat.cat/ca/recerca/cataleg/>

Capdevila,M.; Ferrer, M.; Luque, E. (2005). *La reincidencia en el delito en la justicia de menores.* [en línea] <http://cejfe.gencat.cat/ca/recerca/cataleg/>

Capdevila,M.; Marteache, N.; Ferrer, M. (2008). *Los jóvenes internados en justicia juvenil: evolución del perfil y la tasa de reincidencia 2005/2006* [en línea] <http://cejfe.gencat.cat/ca/recerca/cataleg/>

Capdevila,M.; Marteache, N.; Ferrer, M. (2008). *Tasas de reincidencia juvenil 2007 de justicia juvenil: actualización de la tasa de reincidencia de los jóvenes sometidos a medidas de libertad vigilada e internamiento* [en línea] <http://cejfe.gencat.cat/ca/recerca/cataleg/>

Capdevila, M.; Framis, B.; Ferrer, M.; Blanch, M.; Carmona, N.; Prieto, Y. (2009). *Tasas de reincidencia juvenil 2008 de justicia juvenil: actualización de la tasa de reincidencia de los jóvenes sometidos a medidas de libertad vigilada e internamiento* [en línea] <http://cejfe.gencat.cat/ca/recerca/cataleg/>

Capdevila, M.; Ferrer, M.; Blanch, M.; Cañamares, A.; Arronis, O. (2010). *Tasas de reincidencia juvenil 2009 de justicia juvenil: actualiza-*

ción de la tasa de reincidencia de los jóvenes sometidos a medidas de libertad vigilada e internamiento [en línea] <http://cejfe.gencat.cat/ca/recerca/cataleg/>

CAPDEVILA,M.; FERRER, M.; BLANCH, M.; ARRONIS; O.; COLOMA, A.; MUTILVA, N.; LOINAZ, I. (2012). *La reincidencia en el programa de mediación y reparación de menores.* [en línea] <http://cejfe.gencat.cat/ca/recerca/cataleg/>

FERNÁNDEZ, E.; BARTOLOMÉ, R.; RECHEA, C.; y MEGÍAS, A. (2009). «Evolución y tendencias de la delincuencia juvenil en España». *Revista Española de Investigación Criminológica*, 7.

FERNANDO, M. (2008). «Violencia y medios de comunicación: populismo mediático». *URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, pp. 7-12.

HILTERMAN, E. L.; BONGERS, I.; NICHOLLS, T. L. y VAN NIEUWENHUIZEN, C. (2016). «Identifying gender specific risk/need areas for male and female juvenile offenders: Factor analyses with the Structured Assessment of Violence Risk in Youth (SAVRY)». Law and Human Behavior, 40, p. 82.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Estadísticas de menores* [en línea]. 2017. <http://www.ine.es>

KAHNEMAN, D. (2012). *Pensar rápido, pensar despacio.* DeBolsillo. Barcelona. Debate, p. 904.

MARTEACHE, N.; CAPDEVILA,M.; FERRER, M. (2008). *Tasas de reincidencia juvenil 2006 de justicia juvenil: actualización de la tasa de reincidencia de los jóvenes sometidos a medidas de libertad vigilada e internamiento* [en línea] <http://cejfe.gencat.cat/ca/recerca/cataleg/>

MEEHL, P (2015*). Clinical Versus Statistical Prediction: A Theoretical Analysis and a Review of the Evidence.* Echo Point Books & Media.

MONTERO, T. (2010). «La delincuencia juvenil en España en datos». *Quadernos de Criminología: Revista de Criminología y Ciencias Forenses*, (9), pp. 14-22.

PINKER, S. (2018). *En defensa de la Ilustración.* Paidós. 4.ª edición, p. 741.

RAMOS, J. A. (2010). «Una década de mirada problematizada sobre los menores infractores (o lo que subyace a las sucesivas reformas de la Ley Orgánica 5/200)». *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, (14), pp. 665-680.

REDONDO, S. (2021). *La reincidencia y el desistimiento.* CEJFE. Jornadas internas de formación en ejecución penal (material inédito).

Rosling,H.; Rosling, O.; Rosling, A. (2018). *Factfulness*. Penguin Random House Grupo Editorial, p. 336.

Sutherland, J; Sutherland, J.J. (2020). *SCRUM*. Ariel. 4.ª edición, p. 308.

Vallès, L.; y Hilterman, E. (2006). *SAVRY: Manual per a la valoració estructurada de risc de violència en joves*. Barcelona: Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada.

Herramienta de gestión del riesgo «PREVI-A»: una respuesta eficaz ante el necesario encaje evaluación-intervención

Luis González Cieza

Director de Área de Estudios, Programas y Formación
Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor (ARRMI)

La celebración del centenario de la creación de los Tribunales de Menores en España, el primero de ellos en Bilbao en 1920, ofrece la oportunidad de detener por un momento nuestro quehacer diario, con su actividad incesante, y reflexionar sobre los cambios y avances producidos en el abordaje de la conducta infractora. Hay que considerar especialmente, en esta transformación, cómo los modelos de evaluación e intervención desarrollados han permitido un acercamiento cada vez más científico y profesional a esta problemática.

Es necesario conocer la historia pasada y no olvidar el punto de partida de las muchas experiencias que se han desarrollado. En primer lugar, para mantener el hilo conductor que guía estos avances, apoyándonos en cada paso anterior. En segundo lugar, para no perder el objetivo, el fin que pretendemos alcanzar —aunque no haya un final— del proceso emprendido. Partiendo de estas premisas, intentaré presentar a continuación algunas consideraciones en relación al tema que nos ocupa.

Quiero agradecer, en primer lugar, al Departamento de Justicia del Gobierno Vasco la oportunidad que se me brinda para exponer esta reflexión, que parte de mis inicios en el campo de la intervención en delincuencia juvenil en el Centro de Reforma «Nuestra Señora de Uba», en el barrio donostiarra de Loiola, gestionado en esa época —años 80— por la «Fundación Ametzagaña», e hilarla con el objetivo final de esta exposición, dedicada a la Herramienta de Valoración

y Gestión del Riesgo «PREVI-A», desarrollada por la Agencia para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor (ARRMI) de la Comunidad de Madrid.

Por mi parte, he sido siempre consciente de la continuidad indudable entre aquellos inicios —con el trabajo realizado en dicho Centro— y los avances progresivos en los que he participado, para culminar finalmente en el desarrollo de esta Herramienta a la que hemos denominado PREVI-A (**PRE***dicción del Riesgo y* **V***aloración de la* **I***ntervención* —**A***RRMI*—).

Septiembre de 1983 es el momento en el que me incorporo en calidad de Subdirector al Centro de Reforma —tal era la denominación en esa época— «Nuestra Señora de Uba». El Director del Centro, José Luis Benedicto Legaz, había posibilitado el desarrollo de una intervención técnica de gran calidad a través de diferentes actuaciones. La implantación de un complejo sistema de «Economía de Puntos», que abarcaba numerosos aspectos de la vida cotidiana de los menores, fue dirigida y supervisada por el Profesor J. C. Brengelmann, Director del Departamento de Psicología del Instituto Max Planck de Múnich, y el profesor Fernando Silva, en aquel momento en la Universidad de Valencia. Esta actuación se complementaba con un altísimo nivel profesional de los educadores (todos titulados superiores, en una época en que esto era excepcional) que desarrollaban una intensa labor educativa: actividades como el Entrenamiento en Habilidades Sociales (EHS) o la intervención con Técnicas Cognitivas eran intervenciones habituales con los menores.

No obstante, y a pesar de comprobar la eficacia, a través del análisis estadístico, de la aplicación de forma generalizada del sistema de «Economía de Puntos», surge la demanda por parte de los profesionales de desarrollar contenidos que tuvieran un carácter más amplio y que atendiesen aspectos más estructurales de los sujetos. Algunos conceptos clave fueron abordar la capacidad de respuesta del menor frente a la intervención educativa o, también, el desarrollo del «respeto» por la norma y, especialmente, por las personas, como elemento de fondo del conflicto con la ley. Otro elemento definitorio fue facilitar y promover comportamientos de mayor integración social, como el esfuerzo y la constancia en el trabajo, así como la participación y la competencia social.

A partir de este planteamiento se inicia, en primer lugar, una fuerte vinculación con la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) a través de

los profesores Enrique Echeburúa y Ramón Alzate, quienes asumen la importante tarea de especializar a los profesionales en la intervención con los menores infractores en dificultad social. Además, apoyan y amplían el desarrollo de las diferentes intervenciones educativo-terapéuticas que se venían realizando con los menores.

En segundo lugar, se establece relación con el Centro «Luria» de Madrid (en aquel momento, posiblemente el Centro de Psicología de mayor prestigio de España) y, en concreto, con la Directora del Departamento Infanto-juvenil, Lucila Andrés, y los psicólogos de dicho Centro Eduardo Sánchez Gatell y Amparo Carreras. El objetivo era desarrollar un sistema estructurado de evaluación/intervención que nos permitiese ordenar y sistematizar una intervención técnica basada en criterios científicos.

Como resultado de esta segunda colaboración, se impulsa una línea de trabajo basada en el desarrollo de diversos bloques (Áreas Comportamentales). Estas áreas se materializan en la definición de diferentes ítems de forma operativa, que deben ser evaluados a lo largo de los diferentes momentos y actividades cotidianas a través de «Registros de observación y conducta».

Este «**Panel de Conductas**» (así se denominó en aquel momento) debía cumplir además dos condiciones fundamentales:

— permitir la individualización, seleccionando para cada menor aquellos ítems —de las áreas comportamentales— que se decidiesen en función de las propias necesidades del caso, y
— servir de base para la intervención posterior, la cual debía ir dirigida fundamentalmente a los elementos seleccionados, ya que tenían relación funcional directa con el motivo de intervención judicial.

De esta forma, se configura un sistema de evaluación/intervención en el que el objetivo no era la utilización de los Registros de Observación como mera herramienta institucionalizadora de administración de privilegios y refuerzos (muy habitual incluso aún en la actualidad), sino la de instaurar un procedimiento de organización general de la intervención. Dicho procedimiento debía posibilitar, entre otras cuestiones, un conocimiento fiable de la progresión del menor, con la posibilidad de devolución o *feedback* al propio sujeto de su evolución con información objetiva y, además, una evaluación continua que permitiese redi-

señar la intervención permanentemente en función de los objetivos comportamentales que fuese alcanzando.

PANEL DE CONDUCTAS - ÁREAS COMPORTAMENTALES:

— Respeto por las personas.

— Respeto por las cosas.

— Constancia en el trabajo (hábitos, esfuerzo, tolerancia a la frustración).

— Cuidado y aspectos personales (hábitos de vida cotidiana).

— Participación/colaboración.

— Educabilidad (capacidad de respuesta del menor frente a la intervención educativa).

— Expresión/comunicación.

— Maduración social/relaciones sociales.

Los criterios que finalmente se establecen se agrupaban en las diversas áreas comportamentales, cada una con una media de 8-12 ítems de elección. Algunas características de estos ítems a evaluar eran que:

— Debían estar relacionados con el motivo de intervención judicial o con aquellos otros comportamientos que predisponen o facilitan directamente actuaciones antisociales.
— Se evaluarían: a) en todos los momentos del día b) en todas las actividades c) a lo largo de toda la estancia del menor en el centro».
— Debían atender una extensa diversidad de conductas, por lo que correspondía desarrollar un amplio abanico de ítems para escoger en función de las necesidades de cada interno y de los diferentes momentos de su evolución.
— Los ítems debían estar formulados de forma positiva, buscando la implantación, el fomento o la consolidación de las conductas (en lugar de la sanción si lo hubieran estado en forma negativa).

Los resultados de los «Registros» se trasladaban a plantillas individualizadas para su análisis y facilitar el diseño de la intervención a la vez

que servían de base también para las tutorías con los menores y las entrevistas psicológicas.

Complementario al «Panel de Conductas» se desarrolló otra línea de intervención a partir del análisis de comportamientos y situaciones especialmente problemáticas, a través de la «Ficha de Análisis Funcional de Conductas Disruptivas» (FAFCD) en la que se recogía y analizaba, desde la perspectiva del Análisis Funcional, la emisión de dichas conductas disruptivas, especialmente en las situaciones de conflicto que tenían lugar.

La cumplimentación de las FAFCD me obligó a recordar y reflexionar sobre lo aprendido con el profesor José Antonio Carrobles (UAM), quien pocos años antes había influido poderosamente en la transmisión de una perspectiva de la psicología que engarza los inicios que relato y el desarrollo, en último término, de la Herramienta PREVI-A.

La metodología descrita permitió no solo profundizar en la comprensión de la actuación individualizada de cada menor sino, igual de importante, desarrollar un sistema de trabajo compartido por todos los profesionales y un lenguaje común.

No es objeto de este Capítulo profundizar más allá de esta pequeña exposición en el desarrollo del trabajo llevado a cabo en el Centro «Nuestra Señora de Uba», de San Sebastián-Donostia hace ya cerca de cuarenta años, pero sí me parecía esta publicación un lugar idóneo para dejar constancia de una labor técnica y profesional de gran envergadura que, desde mi consideración personal, no vuelve a retomarse con rigor hasta varios años después con el inicio del manejo de instrumentos de predicción y gestión del riesgo, como el Youth Level of Service/Case Management Inventory (YLS/CMI), (Hoge, Andrews y Leschied, 2002), adaptado en España por López, Silva y Garrido en el Inventario de Gestión e Intervención para Jóvenes (IGI-J) (Garrido *et al.,* 2006), volviendo a impulsar una línea de trabajo que, finalmente, se ha hecho imprescindible en el campo de la intervención con menores infractores.

La posibilidad de retomar este impulso surge cuando en el año 2006, los profesores Vicente Garrido Genovés (UV) y José Luis Graña Gómez (UCM) proponen a la Agencia para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor de la Comunidad de Madrid (ARRMI) la realización de un estudio en base a la utilización del IGI-J.

Esta Agencia es el Organismo de la Administración Autonómica madrileña, adscrito a la Consejería que ostenta las competencias de Justicia, que asume de manera integral la ejecución de las medidas judiciales impuestas a los menores infractores en el ámbito de la Comunidad de Madrid, así como las funciones desempeñadas por los Equipos Técnicos de asesoramiento a Fiscales y Jueces de Menores[1].

La investigación propuesta tenía el objetivo de validar la herramienta y obtener conclusiones respecto a la utilización de otros instrumentos. Una vez planteada, desde ARRMI reconocemos inmediatamente la importancia de este tipo de instrumento y de la necesidad de su utilización en la intervención con los menores infractores. En este sentido, la propuesta es asumida institucionalmente, y mi sensación personal era que nos encontrábamos ante el tipo de herramienta que los profesionales siempre habíamos tenido en mente, pero no habíamos sido capaces de concretar. Por ello, la asocio inmediatamente con toda la práctica anterior relatada ya que, si se observa con cierto detenimiento, son numerosos los puntos de contacto entre ambas experiencias, tanto en el modelo de fondo y en los principios que las enmarcan como en la definición de numerosas concreciones operativas comunes a ambas.

De hecho, el desarrollo de los instrumentos de predicción del riesgo supone, a fin de cuentas, un paso más en la línea de sistematización del proceso de evaluación-intervención, siendo el aporte principal de estas herramientas la protocolización que suponen del mismo, ordenando y guiando al profesional en la toma de decisiones y permitiéndole hacerlo a partir de evaluaciones objetivas y válidas. Significan, de alguna forma, la sistematización del sentido común —tal y como definía uno de mis profesores al modelo cognitivo-conductual—, garantizando con ello la mejor intervención desde una perspectiva científica a la vez que, desde otra más jurídica, los derechos de los menores atendidos.

---

[1] El objetivo básico de la ARRMI es «concentrar, desarrollar y ejecutar programas y actuaciones que contribuyan a los fines de reinserción y reeducación derivados de la LORPM 5/2000, de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, y demás normas vigentes, complementarias y de desarrollo aplicables» (art. 2 Ley 3/2004, de 10 de diciembre, de creación de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor).

En la investigación (Graña, Garrido y González, 2008) se establecieron diversos objetivos, entre ellos comprobar la capacidad de una serie de pruebas (IGI-J, PCL y APSD) para predecir la reincidencia entre jóvenes infractores y sus posibilidades para discernir entre los que cometieron delitos violentos o no violentos. Sus resultados tuvieron gran utilidad y repercusión, marcando el desarrollo posterior del modelo de intervención desarrollado por ARRMI y proporcionando un marco de trabajo que ya no se abandonaría desde entonces y que ha culminado en el desarrollo del PREVI-A.

Por otra parte, se hizo partícipe a todos los profesionales de la ARRMI de una misma perspectiva, con una forma de trabajo y un lenguaje común, que ha facilitado sobremanera desde entonces el mantenimiento de una línea compartida de actuación.

A partir de las conclusiones obtenidas en la investigación, se realizaron una serie de recomendaciones entre las que se proponían el desarrollo de diversos programas. El primero de ellos consistiría en un protocolo central de intervención educativo-terapéutica dirigido a modificar actitudes y creencias que justifican la violencia y las emociones negativas asociadas a la misma, así como los hábitos agresivos que conducen a la comisión de un acto delictivo; dicha recomendación se plasmó en el desarrollo del «**Programa Central de Tratamiento Educativo y Terapéutico para Menores Infractores**» (2010), dirigido por José Luis Graña Gómez (UCM).

Se proponían a continuación otra serie de Protocolos de intervención de forma complementaria a ese Programa Central, dando lugar, entre otros, al «**Programa de Tratamiento Educativo y Terapéutico para Agresores Sexuales Juveniles**» (2012), dirigido por Santiago Redondo Illescas (UB) y al «**Programa de Tratamiento Educativo y Terapéutico por Maltrato Familiar Ascendente**» (2013), dirigido por M.ª Paz García Vera (UCM).

Como puede apreciarse, la colaboración de ARRMI con el mundo académico ha sido determinante para el desarrollo de este modelo de intervención.

Por último, de la investigación se derivó la necesidad de plantear el desarrollo de un instrumento de valoración y gestión del riesgo más ajustado a las características de la población atendida y que superase algunas de las dificultades que había presentado la versión adaptada

del YLS (IGI-J) detectadas por los profesionales en la aplicación práctica del mismo.

Con todo ello, finalmente la estructuración de Programas Especializados desarrollados por ARRMI se ha terminado configurando de la siguiente manera:

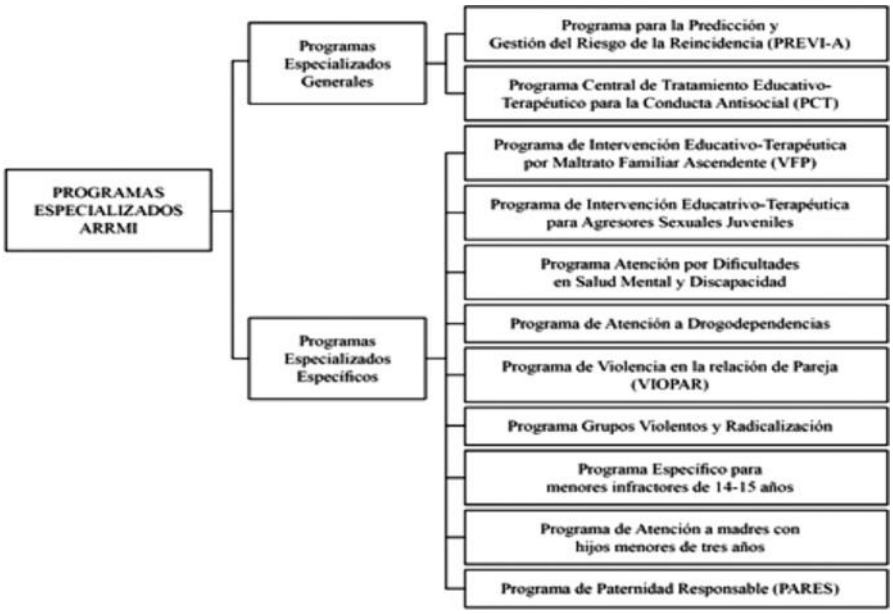


Figura 1

Estructuración de programas especializados desarrollados por ARRMI

La herramienta de valoración y gestión del riesgo «PREVI-A»

La herramienta de valoración y gestión del riesgo «PREVI-A» es el resultado también de la detección de necesidades surgida en la investigación que se realizó entre los años 2006 y 2008. El instrumento utilizado durante la misma (IGI-J) presentaba algunos desajustes en relación a nuestras necesidades y diversas cuestiones que se plantearon durante la investigación no tenían fácil solución con su estructura. Al mismo tiempo, parte de los ítems que lo componen tampoco respondían a la especificidad de la población atendida. Por ello, el plantea-

miento inicial del nuevo instrumento tenía que dar respuesta, entre otras, a una serie de cuestiones como:

— Los ítems debían tener carácter eminentemente dinámico, es decir, debían ser modificables a través de la intervención, incluidos los relativos a cuestiones jurídico-legales que, por su propio fundamento, suelen ser más estáticos.
— Tenían que estar enunciados y definidos detalladamente, así como también cada una de las opciones de valoración posibles, con el objetivo de que todos los profesionales entiendan lo mismo al puntuar. La definición de las opciones de cada ítem, en cualquier caso, mantiene una estructura similar: cero supone ausencia de riesgo y tres riesgo máximo.
— Los ítems debían ser seleccionados a partir de la experiencia de los profesionales, de forma que, por una parte, respondiesen a la realidad y práctica cotidiana del trabajo y, por otra, los profesionales fueran partícipes directos de la creación de la herramienta.
— Al mismo tiempo, unido directamente al criterio anterior, debían ser representativos de la evolución de los menores, así como significativos estadísticamente para permitir anticipar el riesgo y predecir la probabilidad de reincidencia.
— La herramienta tenía que ser, dentro de un protocolo establecido y cerrado, suficientemente flexible para permitir que el profesional, en base a toda la información disponible, pudiera ajustar las decisiones de intervención en función del nivel de riesgo, pero teniendo en cuenta características especiales del caso.

De cualquier forma, desde ARRMI no hubiéramos iniciado una tarea de esta envergadura si no hubiera tenido su objetivo fundamental

dirigido a la intervención, siendo esta vinculación directa entre evaluación e intervención el elemento definitorio del instrumento. La simple valoración o predicción del riesgo, que aunque desde otras perspectivas o instancias pueda tener cierto valor, solo lo tiene en nuestro caso si están dirigidas al trabajo directo con los menores o jóvenes y de ellas puede desprenderse directamente el plan de intervención individualizado para cada caso.

En el modelo que se sigue, cada paso es fruto del anterior, por lo que cada punto que se alcanza en la aplicación del instrumento es resultado de los que le preceden. En cualquier momento en que vislumbremos o pensemos en la ausencia de un factor significativo se hace necesaria la revisión de la cumplimentación de los pasos previos.

Podríamos hablar, en este sentido y a nivel general, de una cuarta generación en el desarrollo de estos instrumentos de valoración y gestión del riesgo, en la que estaría incluido el PREVI-A: tras un periodo inicial en el que predominaba la valoración subjetiva del profesional, un «**juicio clínico no estructurado**» sin bases objetivas sobre las que asentar sus inferencias, se pasa a otro periodo posterior en el que se desarrolla una «**evaluación actuarial**» a través de la utilización de herramientas o instrumentos estandarizados con los que se busca principalmente una valoración numérica para situar el caso en un nivel predeterminado de riesgo, lo que permite una mayor precisión en dicha evaluación. Como suele ocurrir, a continuación, y muy directamente vinculado con el modelo Riesgo-Necesidades-Responsividad (R-N-R) de Andrews y Bonta, se avanza hacia un modelo de «**juicio profesional estructurado**» en el que, combinando los dos anteriores, se considera la posibilidad de que el profesional pueda variar la valoración del riesgo obtenida a través de instrumentos cuantitativos, siempre y cuando esté justificada con argumentos constatables vinculados a factores de riesgo y protección. Por fin, la que puede considerarse una cuarta generación de instrumentos, contempla no solo la valoración del riesgo en el sentido de un «juicio profesional estructurado», sino que desarrolla toda su capacidad en la medida que **vincula directamente esta valoración con la gestión del caso**, es decir, que la evaluación realizada para la predicción del riesgo está basada en factores de riesgo y protección y serán estos factores quienes determinen directamente la actuación que se llevará a cabo a lo largo de la ejecución de la medida en cada caso.

PREVI-A es el resultado del trabajo realizado a lo largo de cuatro años por más de doscientos profesionales de la Agencia, tanto del ámbito de la ejecución de medidas privativas de libertad como de medio abierto. Dichos profesionales han participado directamente en la confección, categorización y valoración de cada uno de los ítems que, tras las revisiones y cribados realizados desde la Universidad Complutense de Madrid (UCM), han conformado la «Herramienta de Gestión» en su estado actual.

La Dirección para la creación y desarrollo de la herramienta ha sido compartida entre la UCM, a través del catedrático de Psicología Clínica, José Luis Graña Gómez, y la ARRMI, especialmente a través de su Área de Estudios, Programas y Formación. Como resultado de la validación psicométrica realizada, podemos afirmar que esta herramienta de gestión permite un control y seguimiento pormenorizado de cada menor, ajustado a criterios metodológicos científicos, que posibilita la transmisión de una información basada en la evidencia, de forma clara y concreta.

La herramienta de predicción y gestión del riesgo PREVI-A cumple un doble objetivo:

— predecir el riesgo de reincidencia delictiva y
— establecer elementos de valoración coherentes con la intervención, facilitando la gestión del caso.

La aplicación del instrumento consta de seis fases/partes:

— PRIMERA PARTE:

- Evaluación y descripción por áreas (6 áreas/bloques). Factores y circunstancias adicionales.
- Valoración cuantitativa total. Nivel de riesgo asociado.

— SEGUNDA PARTE:

- Descripción del caso.
- Valoración cualitativa del nivel de riesgo.

— TERCERA PARTE:

- Formulación del caso.

— CUARTA PARTE:

- Necesidades criminógenas (factores de riesgo) - Líneas de actuación - Programa de intervención (objetivos específicos).

— QUINTA PARTE:

- Objetivos específicos - Actividades.

— SEXTA PARTE:

- Evaluación de la Intervención (objetivos y actividades).
- Revisión de la gestión.
- Vinculación con programas estructurales.

Primera parte. *Evaluación y descripción por áreas. Factores y circunstancias adicionales. Valoración cuantitativa total y nivel de riesgo asociado/valorado*

El primer paso a realizar en la aplicación de la Herramienta es la valoración de cada uno de los ítems recogidos en la misma, según las circunstancias y características de cada menor.

El PREVI-A contiene 64 ítems agrupados en seis bloques que coinciden con las seis áreas de intervención establecidas. En la «Guía de Uso» del PREVI-A se aporta la definición y explicación para cada ítem, así como de cada una de las cuatro posibles puntuaciones, al objeto de homogeneizar en todo lo posible la interpretación del significado de cada uno de ellos.

Cada ítem podrá ser valorado con cuatro grados distintos de intensidad y/o frecuencia. El enunciado correspondiente a cada graduación (0-1-2-3) ya incluye la diferencia de frecuencia/intensidad, por lo que al seleccionar el texto que mejor se ajusta a cada caso estaremos seleccionando la puntuación correspondiente.

En cualquier caso, el diseño está hecho para que, en todos los ítems, la puntuación 0 corresponda a la ausencia de riesgo o dificultad y el 3, en el extremo opuesto, corresponda a un riesgo en grado máximo respecto a la conducta que se está evaluando.

Los seis bloques en que se agrupan los 64 ítems son:

— Bloque 1: ÁREA JURÍDICO/LEGAL (7 ítems).

Este bloque recoge la valoración de aspectos relacionados con el ámbito jurídico y con el delito en sí mismo o con algunas de sus características, así como con la trayectoria judicial del menor, pero en ningún caso supone una valoración jurídica de los hechos. Son ítems con cierto carácter «histórico» y estático, por lo que presentan dificultades para ser planteados como objetivos operativos para la intervención. A pesar de ello, contribuyen de forma importante a configurar el marco en el que se sitúa la conducta infractora del menor y, además, su peso como factor predictor es alto, especialmente en los casos con puntuaciones elevadas.

— Bloque 2: ÁREA DE CONTEXTO E INTERVENCIÓN (12 ítems).

El bloque hace referencia a dos ideas fundamentales: Convivencia e Interiorización

— Se hace referencia al CONTEXTO en aquellos aspectos relacionados con la convivencia, especialmente en lo relativo al respeto mostrado hacia las personas así como al respeto por la norma.
— En segundo lugar, la interiorización por parte del menor de estos valores que, finalmente, van a ser los objetivos fundamentales de la INTERVENCIÓN en relación a la conducta infractora. Con «interiorización» se hace referencia a la capacidad para tomar conciencia de su responsabilidad en la conducta que ha motivado la medida judicial y sobre las consecuencias de la misma, incluyendo el daño producido, así como su grado de colaboración e implicación con las pautas marcadas y las decisiones adoptadas por el Equipo Técnico en el Programa de Intervención.

Es un bloque, por lo tanto, relacionado con el «delito» en su concepción de fondo y no en el meramente formal de cumplimiento de la medida. Supone la comprensión y el abordaje de la conducta antisocial en los dos elementos en que se fundamenta: el respeto por las personas y la interiorización de la medida.

— Bloque 3: ÁREA ESCOLAR, FORMATIVO/PRELABORAL/LABORAL (7 ítems).

Este Área incluye cuestiones relacionas con su desenvolvimiento en el contexto escolar, prelaboral y laboral: actitud, interés, comportamiento, motivación., etc.; tanto por lo que se refiere al menor propiamente dicho, como a su familia o tutores legales.

— Bloque 4: ÁREA DE DESARROLLO PERSONAL (PERSONALIDAD Y CONSUMO DE DROGAS) (21 ítems).

El área de desarrollo personal se refiere a aspectos relacionados con la personalidad del menor, sus procesos de pensamiento y sus emociones. También a su capacidad de autocontrol, sus actitudes y a su sistema de valores y creencias.

En este bloque se explorarán posibles rasgos psicopatológicos, así como circunstancias relacionadas con una eventual problemática de consumo de sustancias tóxicas.

— Bloque 5: ÁREA DE INTEGRACIÓN FAMILIAR (8 ítems).

Los ítems que conforman este bloque se refieren a algunos aspectos de la dinámica familiar establecida, tales como pautas, normas o límites; así como la capacidad de los padres para controlar y orientar la conducta de sus hijos y el estilo educativo existente en el contexto familiar. Muy importante también resulta explorar la aceptación de la autoridad de los padres o por el contrario la posible disfunción en la asunción de los roles. Se tendrán en cuenta, así mismo, las relaciones establecidas entre los miembros del grupo familiar: valoración, maltrato, nivel de independencia/autonomía del hijo, etc.

— Bloque 6. ÁREA DE INTEGRACIÓN SOCIAL/INTERPERSONAL (9 ítems).

Los ítems pertenecientes a este bloque hacen referencia al grupo relacional del menor, entendiendo por tal a cualquier persona con la que el menor interacciona, tanto por lo que se refiere a las características del grupo como al rol que desempeña con respecto al mismo. También la ocupación del ocio y tiempo libre y la utilización de la red social de apoyo.

Segunda parte. *Descripción del caso*

En este apartado se realiza una descripción global del caso en la que se recogen los aspectos relevantes de cada una de las áreas establecidas, de tal forma que quedan establecidos todos aquellos elementos a tener en cuenta en los siguientes pasos del proceso.

No podemos dejar de insistir en este carácter de «**proceso**» y continuidad de las partes que componen el PREVI-A. Una vez cumplimentada y valorada la Primera parte, formada por ítems descriptivos, se busca ampliar el conocimiento del caso con información suficientemente contrastada y relevante que permita llegar posteriormente a formular el caso en términos explicativos. La información significativa de cada caso deberá figurar en este apartado de «Descripción del caso», y toda la información que se maneje en la siguiente parte (Tercera - Formulación del caso) deberá constar previamente en las partes Primera y Segunda.

Tercera parte. *Formulación del caso*

Con la «Formulación del caso» buscamos explicitar las conexiones entre las variables, la relación que se establece entre los diferentes factores en orden a explicar la conducta. Pretendemos dar respuesta a la pregunta ¿en función de qué variables el/la menor emite el comportamiento que presenta? o, formulada de otra manera, ¿qué conexiones se establecen entre los diferentes elementos que conforman la vida del menor, tanto externos como propios del sujeto —en sus aspectos cognitivos, emocionales y conductuales— que nos explican el inicio y mantenimiento de su comportamiento (infractor)?

Este análisis de variables se dirige prioritariamente a la conducta infractora, sin menoscabo de que otros aspectos del funcionamiento del menor sean relevantes y puedan entrar también en la Formulación, puesto que, de una forma u otra, serán significativos para explicar esta conducta delictiva.

Cuarta parte. *Necesidades criminógenas (factores de riesgo) - Líneas de actuación - Programa de intervención*

Una vez realizada la «Formulación del caso» podrán, derivadas de la misma, identificarse y seleccionarse aquellas variables que favorecen

la aparición y el mantenimiento de la conducta infractora (Factores de Riesgo) así como otros que, por su influencia positiva, pueden facilitar la modificación o desaparición de la misma (Factores de Protección). De entre los factores de riesgo identificados, los factores dinámicos adquieren mayor relevancia para la planificación de la intervención dado que, por su carácter modificable, formarán parte del contenido del Programa de intervención. Estos factores de riesgo dinámicos se definen como las «Necesidades criminógenas» del sujeto, es decir aquellos aspectos sobre los que es necesaria la intervención para alcanzar los objetivos propuestos en cada caso.

Las Necesidades criminógenas quedarán recogidas de manera explícita en esta parte de la herramienta, proporcionando de este modo una visión general de la situación del menor en cada momento de la aplicación del PREVI-A. A continuación, manteniendo el proceso de análisis que el instrumento propone, deberemos establecer las «Líneas de Actuación», que de manera estratégica vamos a seleccionar.

Quinta parte. *Programa de intervención: objetivos y actividades*

A efectos operativos, el proceso seguido hasta aquí debe traducirse en objetivos específicos en cada una de las Líneas de Actuación, precisándose en el siguiente paso un nivel de detalle mayor que el explicitado hasta este momento. Por ello esta parte de la Herramienta (Programa de Intervención) se organiza a través de un cuadro, en el que únicamente quedan reflejados los objetivos específicos propuestos y las Actividades asociadas que se desarrollarán.

Sexta parte. *Evaluación de la intervención. Revisión de la gestión*

El cumplimiento de los objetivos específicos y líneas de actuación planteados se efectúa de forma continua a lo largo de todo el proceso, proporcionándonos la información necesaria para la toma de decisiones, posibilitando su revisión y el establecimiento de nuevas metas a partir de los resultados obtenidos.

La Herramienta de Gestión propone hacer coincidir los tiempos en el procedimiento de evaluación (Seguimientos PREVI-A) con el requisito legal establecido el Real Decreto 1774/2004, que desarrolla la

LO 5/2000, de Responsabilidad Penal de los Menores, según el cual la periodicidad mínima de los informes de seguimiento será de tres meses a lo largo de la ejecución de la medida, por lo que se aplicará la Herramienta con esta periodicidad mínima trimestral.

En este sentido, cabe destacar la concepción de que los informes se generan directamente a partir de los apartados previamente seleccionados del mismo PREVI-A. El profesional por lo tanto no tiene que redactar como tal los informes (aunque evidentemente podrá adaptarlos y matizarlos en su versión definitiva) sino que debe cumplimentar correctamente el instrumento y seleccionar posteriormente el modelo de informe preciso para cada momento del proceso judicial. El programa traslada a la plantilla los contenidos correspondientes que, si es el caso, el profesional ajustará.

Para finalizar, se presentan algunas consideraciones sobre las posibilidades y beneficios del uso de este tipo de instrumentos en general y, de forma específica, del PREVI-A. La utilización de una herramienta de gestión del riesgo como ésta genera una serie de ventajas que son inherentes a su propia concepción y permiten la mejora del trabajo en equipo y la profundización en el desarrollo de las competencias profesionales. Deben destacarse, entre otras ventajas:

— Guía la gestión del caso, estableciendo la secuencia de pasos a seguir a lo largo de todo el proceso; cuenta con ítems ajustados a la realidad profesional y al perfil de menores atendidos, mejorando la conexión Formulación–Objetivos mediante el establecimiento explícito de los pasos intermedios.
— Favorece el desarrollo de criterios comunes en la evaluación y tratamiento del caso por parte de los diferentes agentes de intervención, así como entre los distintos recursos que puedan intervenir. Posibilita establecer hipótesis explicativas realistas y objetivos de intervención concretos, revisables y comunes a todos los agentes de intervención, facilitando significativamente, por tanto, el trabajo en equipo.
— Permite unificar información de diversas áreas en una misma herramienta. De igual forma, permite la correspondencia directa entre la información recogida en la herramienta de gestión y los informes, simplificando el proceso de cumplimentación de ambos.

— Facilita la comprensión global del caso, ofreciendo información suficientemente detallada y permitiendo que cualquier profesional en relación con el mismo disponga de la información relevante.
— Permite valorar el riesgo de reincidencia ante los organismos judiciales, fundamentado en un criterio técnico, al mismo tiempo que proporciona datos precisos para posibles investigaciones ulteriores.

Si bien el desarrollo de instrumentos que posibilitan una evaluación objetiva del menor no puede sustituir por completo la valoración del profesional, es innegable que, cada vez con más precisión, la línea de avances científicos permitirá mayores ajustes en las herramientas con el objetivo de alcanzar la mayor eficacia en la «gestión del caso», concepto clave que sintetiza, en último término, la organización de las diferentes acciones que los profesionales realizamos y que deben estar presididas permanentemente por el mayor rigor científico.

Referencias

Referencias legales

Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal de los Menores.

Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Ley 3/2004, de 10 de diciembre, de creación de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del menor Infractor. Art. 2.

Referencias bibliográficas

ANDRÉS-PUEYO, A. y ECHEBURÚA, E. (2010). *Valoración del riesgo de violencia: Instrumentos disponibles e indicaciones de aplicación*. Psicothema, 22(3), 403-409.

COMUNIDAD DE MADRID (2010). Programa Central de Tratamiento Educativo y Terapéutico para Menores Infractores. Agencia de la

Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor. Disponible en Web: http://www.comunidad.madrid/publicacion/1142637040657

COMUNIDAD DE MADRID (2012). Programa de Tratamiento Educativo y Terapéutico para Agresores Sexuales Juveniles. Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor. Disponible en Web: http://www.comunidad.madrid/publicacion/1142702319362

COMUNIDAD DE MADRID (2013). Programa de Tratamiento Educativo y Terapéutico por Maltrato Familiar Ascendente. Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor. Disponible en Web: http://www.comunidad.madrid/publicacion/1354290868037

COMUNIDAD DE MADRID (2017). Diseño, desarrollo y validación psicométrica del Previ-a. Predicción del Riesgo y Valoración de la Reincidencia ARRMI. Disponible en Web: http://www.comunidad.madrid/publicacion/ref/19576

GARRIDO, V., LÓPEZ, E., SILVA, T. y MOLINA, P. (2006). El modelo de la competencia social de la ley de menores. Valencia: Tirant Lo Blanch.

GRAÑA, J. L., GARRIDO, V. y GONZÁLEZ, L. (2008). *Reincidencia delictiva de menores infractores de la Comunidad de Madrid: Evaluación, características delictivas y modelos de predicción*. Agencia para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor (ARRMI). Madrid: Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (B.O.C.M.).

HOGE, R.D. y ANDREWS, D.A. (2002). Youth Level of Service/Case Management Inventory. Toronto (ONT): MHS.

REDONDO, S. (2015). *El origen de los delitos: introducción al estudio y explicación de la criminalidad*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

El contexto y la oportunidad delictiva: una mirada ecológica a las infracciones cometidas por menores de edad en la CAPV

ALEXANDER TRINIDAD PASCUAL

Doctor en Psicología. Profesor e Investigador
Netherlands Institute for the Study of Crime and Law Enforcement (NSCR)

CÉSAR SAN JUAN GUILLÉN

Doctor en Psicología. Profesor de Psicología Criminal y Psicología Jurídica
Instituto Vasco de Criminología/Kriminologiaren Euskal Institutua.
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)

La casuística de las infracciones cometidas por menores de edad constituye un fenómeno complejo de gran preocupación e interés tanto para la sociedad y medios de comunicación como para las ciencias criminológicas. Existe una gran variedad de literatura especializada que aborda la delincuencia juvenil desde diversas perspectivas, individual, social y contextual. En este capítulo se detalla una sucinta descripción de los estudios desarrollados desde el Instituto Vasco de Criminología de la UPV/EHU en torno a las infracciones cometidas por menores de edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) desde una perspectiva contextual y asumiendo como referencia las denominadas teorías de la «oportunidad delictiva». Para su mejor comprensión, se explicará brevemente los principales marcos teóricos en los que se han basado los estudios llevados a cabo en esta comunidad autónoma y la metodología de los mismos. Concluiremos el capítulo con una reflexión sobre los principales hallazgos encontrados y sus implicaciones prácticas y futuras.

La importancia del contexto

Pese a la incuestionable relevancia que los rasgos de personalidad tienen en la etiología del comportamiento antisocial y transgresor, no podemos obviar el peso explicativo que también atesora lo que podríamos considerar el «ecosistema» de los individuos que cometen actos delictivos, sobre todo si nos referimos a los menores cuyo comportamiento, transgresor o no, está fuertemente condicionado por variables contextuales. En este capítulo se hará referencia al contexto cómo aquello ajeno a la persona pero que sin ninguna duda repercute en su comportamiento. Asumiendo esta relación podemos presumir que las variables contextuales pueden ir desde las características de la familia o del barrio, hasta el diseño del espacio urbano, las políticas públicas de los diferentes gobiernos o, incluso, las características meteorológicas.

Desde la Criminología Ambiental y las teorías de la oportunidad se sostiene, insistimos, que las variables especiales y contextuales son imprescindibles para una mejor comprensión del fenómeno criminal. En este apartado nos centraremos en dos de estas teorías —la perspectiva de las actividades cotidianas (Cohen & Felson, 1979) y la teoría del patrón delictivo (Branthingam & Branthingam, 1981) (ver Wilcox & Cullen, 2018 para una revisión exhaustiva del estado del arte las perspectivas mencionadas) así como en la evidencia empírica que avala dichos presupuestos teóricos.

La oportunidad delictiva

Frente a las perspectivas clásicas del estudio de la delincuencia basadas fundamentalmente en la motivación personal para infringir la ley, Cohen y Felson (1979) ponen el foco en otros dos de los elementos necesarios para que tenga lugar un evento delictivo, estos son —además, efectivamente, de una persona motivada para cometer el delito— la víctima potencial o el objetivo del infractor y, por otra parte, la ausencia de una persona que ejerza de guardián que pudiera tener la capacidad de evitar ese delito. La confluencia de estos tres elementos en un espacio y tiempo y con un marco legal determinados crearán el escenario propicio para que se cometa un acto ilícito.

Especialmente entre los jóvenes, la *socialización desestructurada* (Osgood, *et al.,* 1996) —actividades con pares y sin ningún tipo de su-

pervisión— es uno de los principales factores de riesgo para predecir la delincuencia juvenil. Estudios longitudinales de encuesta explorando la socialización desestructurada han señalado que está asociada con diferentes comportamientos antisociales, tanto violentos (Maimon & Browning, 2010) como no violentos (Hoeben & Weerman, 2014, 2016); que la asociación con los comportamientos antisociales es más fuerte cuando se da en lugares públicos frente a lugares privados (Hoeben & Weerman, 2014; Weerman *et al.,* 2015); que el tipo de compañía durante la socialización desestructurada puede explicar parte de los comportamos antisociales (Hoeben *et al.,* 2021); y que el tiempo que se pasa socializando de manera desestructurada también es relevante para explicar cierto tipo de comportamientos antisociales (ej. el consumo de marihuana o de tabaco, Meldrum & Leimberg, 2018).

Tratando de explicar el porqué de la asociación entre la socialización desestructurada y la delincuencia juvenil, Hoeben y Weerman (2016) encontraron varios argumentos: a) durante el tiempo que los jóvenes socializaban de manera desestructurada pasaban tiempo con pares que cometían infracciones, b) lo que tenía efecto sobre la percepción de oportunidades o tentaciones para delinquir, c) y a su vez, el encuentro con pares que cometían infracciones hacía que la percepción hacia el consumo de substancias cambiara; se volvían, por decirlo así, más tolerantes a los comportamientos de riesgo.

Por lo tanto, desde la perspectiva de las actividades cotidianas, la literatura especializada se ha centrado en la importancia de la compañía, el tipo de actividad, el tiempo y el espacio. Si bien es cierto que algunos estudios han señalado la relevancia de la socialización desestructurada en el espacio público para participar en la comisión de infracciones, desde esta perspectiva se ha prestado menor atención a las características del espacio donde la socialización desestructurada tiene lugar (Hoeben & Weerman 2021). En el siguiente apartado se abordará esta cuestión con más detalle.

La geometría del delito

La teoría del patrón delictivo focaliza su interés en el lugar donde son perpetrados los eventos delictivos (Branthingam & Branthingam, 1981). Desde esta perspectiva teórica se sostiene que las personas conformamos nuestros patrones de movilidad entorno a sus principales

«nodos», entendiendo como tales los puntos de referencia espaciales de nuestras actividades rutinarias, es decir, el domicilio, el lugar de estudio o trabajo o los lugares de ocio (e.g. locales comerciales, locales de tiempo libre, lonjas, etc.) (Branthingam & Branthingam, 1993). Entre estos nodos y las rutas que los interconectan se configuran los escenarios donde las personas invierten la mayor parte de su tiempo. Desde este planteamiento, por lo tanto, se asume que será en estos espacios de actividades rutinarias donde los infractores interpreten que puedan darse la mayor parte de las oportunidades para cometer delitos. Será en estos espacios, en fin, donde va a resultar más probable la convergencia de objetivos en ausencia de guardianes desde el punto de vista de un individuo suficientemente motivado para delinquir.

En este sentido, la evidencia empírica sobre el análisis de la delincuencia juvenil ha encontrado que la mayor parte de las infracciones se concentran en unos pocos lugares de la ciudad y que esa concentración es estable a lo largo del tiempo (Drawve,*et al.,* 2015; Weisburd *et al.,* 2009). Llegados a este punto puede deducirse que los centros de formación (e.g. colegios o institutos) son parte de esos nodos que visitan diariamente y a lo largo de varios años los menores de edad. También son las zonas cercanas a los centros de formación donde los jóvenes socializarán de manera desestructurada con los pares al finalizar del horario lectivo y, por lo tanto, donde encontrarán más oportunidades para cometer infracciones. De la misma manera, las zonas de ocio nocturno y las zonas comerciales son espacios en los que los jóvenes socializan sin supervisión y realizando actividades desestructuradas, muchas de ellas de riesgo (ej. consumo de alcohol con pares). De hecho, la evidencia empírica en este ámbito ha señalado que los colegios y otros lugares relacionados con las actividades cotidianas de los jóvenes (ej. locales de ocio nocturno, zonas comerciales, establecimientos de comida) están asociados con un incremento de las infracciones cometidas por menores de edad (Bernasco, 2019; Bichler *et al.,* 2014; Drawve *et al.,* 2015; Weisburd *et al.,* 2009).

Bernasco (2019) estudiando los patrones de movilidad de los adolescentes utilizando el modelo de la elección discreta (para saber más sobre este tipo de estudios ver en Ruiter, 2017), encontró que, efectivamente, los espacios de actividades de los jóvenes predecían el lugar de elección para cometer una infracción. Además, este mismo autor encontró que los lugares en los que presumiblemente había más oportunidades para delinquir —porque habrá un mayor número de víctimas u

objetos accesibles— estaban asociados positivamente con la incidencia de delincuencia juvenil. En concreto las localizaciones en las que había colegios, comercios o negocios de comida para llevar tenían más riesgo de ser seleccionadas para cometer algún tipo de infracción (ver resultados similares en Johnson & Summers, 2015). Bernasco también señala que los lugares donde los jóvenes han cometido un delito tienen una alta probabilidad de ser elegidos de nuevo; lo que está en línea con los estudios que muestran una concentración espacio-temporal de la delincuencia juvenil (Weisburd *et al.,* 2009).

En España, Vázquez *et al.* (2014) en otro tipo de estudio sobre los patrones de movilidad de los menores infractores centrado en el desplazamiento al lugar del delito (más sobre el *journey-to-crime* en Townsley, 2016) encontraron que a la hora de cometer delitos los jóvenes recorrían distancias más largas en horario de tarde. Vázquez *et al.* también señalan que, en todo caso, las distancias recorridas por los jóvenes cuando cometen infracciones son más bien cortas (< 1 km y < 500 m en el caso de los delitos violentos). Estos resultados concuerdan con el estudio de Johnson y Summer (2015) que hallaron que, por lo general, las personas cuando cometen delitos lo hacen cerca de donde residen y en el caso de los más jóvenes la distancia recorrida hacia el lugar del delito es menor.

Estudios desarrollados en el País Vasco

La mayoría de los estudios mencionados en los apartados anteriores son estudios que se han realizado en contextos anglosajones—a excepción de Vázquez *et al.* (2014). Esta circunstancia podría sugerir que muchas de las teorías y de los conceptos derivados de los estudios realizados en estos países sean considerados universales obviando las diferencias internacionales que podemos identificar en relación a las características socio-culturales, diseño urbano, u otros aspectos relevantes. En este sentido, constituye un cierto riesgo extrapolar los mismos hallazgos de un contexto geográfico a otro sin tener en cuenta esa diversidad social, cultural y urbanística. A modo de ejemplo, los estudios comunitarios desde la perspectiva de la desorganización social desarrollados en los Estados Unidos han mostrado resultados diferentes en el contexto europeo (Pauwels *et al.,* 2018). Y es que, las diferencias en la configuración del espacio urbano, las dinámicas sociales o las políticas

públicas estadounidenses y europeas podrían explicar parte de las diferencias encontradas en esos resultados.

Dicho esto, el denominador común de los estudios que se presentarán en los siguientes apartados fue precisamente explorar si las variables socio-ambientales que en otros contextos se han mostrado asociadas a la delincuencia juvenil también lo están en el País Vasco.

Método y datos utilizados

Los estudios realizados en la CAPV siguieron una metodología no-experimental y se pueden catalogar como diseños de investigación transversales y predictivos transversales. Por esta razón hay que tener una cierta cautela a la hora de hacer inferencias causales.

A modo de nota conviene aclarar que muchos de los estudios anteriormente mencionados (ej. Bernasco, 2019; Hoeben & Weerman, 2014, 2016) han utilizado datos de encuestas longitudinales. Estos recogen información detallada a nivel individual de las personas, sus actividades, el contexto en el que se encuentran en el momento de la actividad y con quién la realizan. Este tipo de estudios, por lo general, son costosos por lo que requieren financiación estable para garantizar la viabilidad de los mismos a lo largo de varios años.

Los resultados de los estudios que se presentan en este capítulo utilizan datos secundarios que detallaremos posteriormente. Hay que decir que, a pesar de que estos datos no han sido recogidos, explícitamente, para realizar investigación —lo que presenta ciertas limitaciones que más adelante se comentarán—, un tratamiento adecuado de los mismos nos permite responder a ciertas preguntas ayudándonos a entender muchos aspectos de la delincuencia juvenil que de otra manera no podríamos conocer. En concreto, para analizar la delincuencia juvenil se han utilizado datos policiales facilitados por la Ertzaintza. Los datos contenían información espacio-temporal de los eventos delictivos cometidos por menores de edad entre 2010 y 2015 en la CAPV. Estos datos sirvieron para realizar diversos estudios sobre la distribución espacial de la delincuencia juvenil y la correlación con variables del *medio construido* (ej. instalaciones), del *medio socioeconómico* (ej. concentración de desventajas sociales) y el *medio ambiental*, o si se prefiere, *climático* (eg. temperatura o lluvia) (Trinidad *et al.*, 2019).

Otra fuente de datos fueron las sentencias de menores facilitadas por la Dirección de Justicia Juvenil del Departamento de Justicia del Gobierno Vasco. De ellas se obtuvo la información relativa al lugar de residencia de los menores infractores y el lugar del evento. Así, se pudo calcular la distancia desde del domicilio a la «escena del crimen», todo ello para realizar un estudio sobre las características de estos desplazamientos (Trinidad *et al.,* 2021).

En lo que a las variables potencialmente asociadas con la delincuencia juvenil se refiere, se utilizaron diversas fuentes:

— Para las variables del *medio socioeconómico* se utilizaron las datos del Censo de 2011 del Instituto Nacional de Estadística (INE)[1] y del portal de datos abiertos de la CAPV (*Open Data Euskadi*)[2].
— Las variables sobre del *medio construido* se configuraron a partir de la información de *OpenStreetMap* obtenida a través de *Geofabrik* (2018)[3].
— Para as variables del *medio ambiental* se recogieron datos históricos de la Agencia Vasca de Meteorología (*Euskalmet*)[4] y del portal *timeanddate*[5].

La unidad de análisis

Los estudios sobre la delincuencia juvenil en la literatura internacional y nacional han utilizado diferentes unidades de análisis. Desde el individuo (ej. Hoeben *et al.,* 2021), hasta los segmentos de calle (ej. Weisburd *et al.,* 2009), pasando por barrios (ej. Osgood, 1996). Las investigaciones realizadas en la CAPV también han utilizado diversas unidades de análisis: desde el municipio, hasta el evento delictivo. La tabla 1 describe las características de los estudios sobre la delincuencia juvenil que hemos realizado desde las perspectivas de la oportunidad delictiva, comunitaria y contextual.

---

[1] https://www.ine.es/censos2011/censos2011.htm

[2] https://opendata.euskadi.eus/inicio/

[3] http://download.geofabrik.de/europe/spain.html

[4] https://www.euskalmet.euskadi.eus/hasiera/

[5] https://www.timeanddate.com

Tabla 1

Estudios, variables y unidades de análisis de los estudios sobre la delincuencia juvenil desde una perspectiva de oportunidad delictiva, comunitaria y contextual en la CAPV

Estudio	Variables dependientes / de interés	Variables independientes/ Asociadas	Unidad de análisis
Trinidad, Vozmediano, & San Juan (2019)	Tasa de eventos cometidos por personas menores de edad por 1.000	Oportunidad de ocio de riesgo (pubs/bares/discotecas) Oportunidad de ocio no considerado de riesgo (restaurantes/cafeterías/hoteles…) Población Porcentaje de familias monoparentales	Municipios de la CAPV
Trinidad, San Juan, & Vozmediano (2019)	Tasa de eventos cometidos por personas menores de edad por 1.000	Comercios Bancos Pubs Restaurantes de comida rápida Instalaciones de turismo Parques Estaciones de transporte público Centros educativos Parkings Instalaciones de ocio	Secciones Censales de Bilbao
Trinidad, Vozmediano, Ocáriz, & San Juan (2021)	Distancia del domicilio al lugar del evento (Euclidiana)	Instalaciones de entretenimiento Comercios Centros comerciales Paradas de tren Escuelas/Centros educativos Bibliotecas Polideportivos/centros deportivos Desventajas sociales Densidad de viviendas Tipo de delito (violento o contra la propiedad) Compañía en el momento de la comisión del delito Género Nacionalidad Edad	Individual / Lugar del evento
Trinidad, San Juan, & Vozmediano (en revisión)	Número de delitos por día Tipo de delito: violento y no violento	Temperatura Lluvia Ausencia de luz natural Hora del evento (según la información policial) Día Mes Compañía en el momento de la comisión del delito Si era fin de semana Si era festivo Tipo de lugar (ej. espacio público)	Evento delictivo Día

Algunos hallazgos relevantes

En las siguientes líneas se sintetizan los hallazgos más relevantes de los estudios detallados en el apartado anterior que serán estructurados en tres apartados acorde con la naturaleza de las variables citadas anteriormente: *medio socioeconómico, medio construido y medio ambiental.*

Medio socioeconómico

En este medio podríamos incluir variables socioeconómicas y comunitarias como es el caso de las desventajas sociales. Como se ha mencionado anteriormente, el medio socioeconómico se ha mostrado asociado con la delincuencia juvenil en el contexto norteamericano —estadounidense para ser más concretos—. Sin embargo, en la CAPV no parece estarlo, o al menos de la forma que se ha medido en estos estudios. Y es que, a excepción del tamaño poblacional en uno de los estudios (Trinidad *et al.,* 2019), el resto de variables pertenecientes a este ámbito no se han mostrado relacionadas ni con la tasa delictiva juvenil, ni con el desplazamiento al lugar del delito. En concreto, atendiendo a estos resultados se podría decir que los jóvenes no prestan atención a las desventajas sociales del área donde van a cometer una infracción cuando se desplazan.

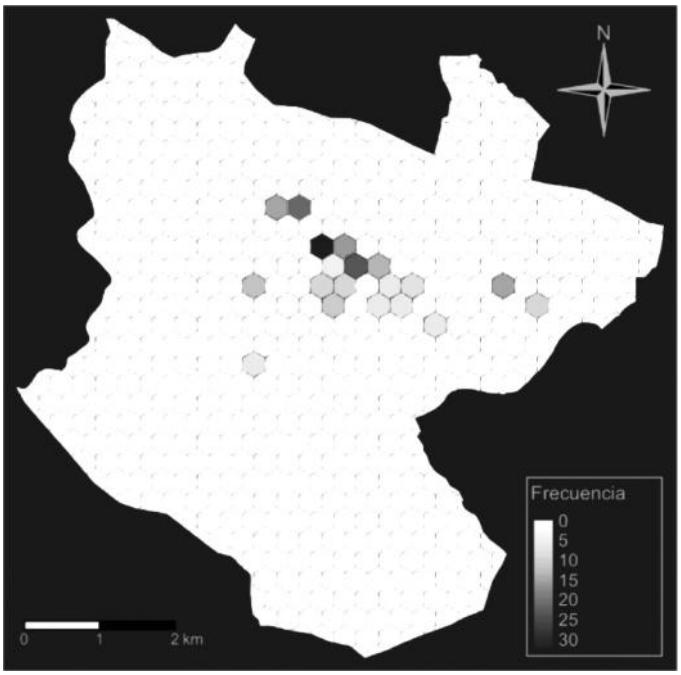
Es cierto que la operacionalizción de la concentración de desventajas sociales proviene de un contexto norteamericano (Sampson *et al.,* 1997), un contexto que difiere en su construcción social y comunitaria al contexto europeo (Pauwels *et al.,* 2018). En Europa la asociación con las desventajas sociales —más bien la pobreza—, se ha observado con la tasa de delincuentes más que con la tasa de eventos delictivos (Pauwels *et al.,* 2018). Lo que iría en línea con lo que algunos estudios de autoinformes longitudinales muestran: que las desventajas sociales están asociadas a la propensión al delito de las personas (ej. Wikström & Treiber, 2016). Es decir, que jugarían un rol importante en el desarrollo de los más jóvenes y en su percepción hacia conductas delictivas. Esta asunción cobra especial valor al ver los resultados de la ISRD-3 (Estudio Internacional de Delincuencia Auto-Informada, por sus siglas en inglés): existe un incremento de las infracciones cometidas por menores provenientes de hogares con mayores desventajas sociales (Fernández-Molina & Bartolomé Gutierrez, 2020).

Medio construido

Este medio comprendería aquellos elementos relacionados con el diseño urbano. Desde el tipo de espacio, hasta la morfología de ciertas partes de la ciudad. En los estudios realizados en la CAPV en este medio se han incluido las instalaciones y servicios que existían en los escenarios donde los jóvenes cometían delitos (ver tabla 1). Así, estas medidas han servido como aproximaciones al uso social del espacio urbano en esas zonas. Por ejemplo, en zonas donde la cantidad, densidad o el porcentaje de pubs o discotecas es mayor se puede presuponer que es un área de ocio nocturno. De igual manera, si existe una mayor concentración de comercios se asumirá que es una zona comercial. Como hemos comentado en el apartado de «La Importancia del Contexto», la evidencia empírica ha mostrado que cierto tipo de instalaciones, donde presumiblemente los jóvenes pasan la mayor parte de su tiempo, se han mostrado asociadas con la delincuencia juvenil (Bernasco, 2019; Osborne *et al.,* 2016; Weisburd *et al.,* 2009).

En términos generales, los resultados en la CAPV van en línea de lo encontrado en la literatura internacional. Por ejemplo, se ha comprobado que, efectivamente, la delincuencia juvenil se concentra en unas pocas partes de la ciudad (ver mapa 1) (Trinidad *et al.,* 2019).

En concreto podemos ver que existe una mayor densidad de infracciones cometidas en la zona centro de la ciudad. Zonas que, por lo general, agrupan una mayor densidad de comercios y otros tipos de instalaciones de ocio que atraen a los jóvenes y donde posiblemente socialicen de manera desestructurada (Osgood *et al.,* 1996; Bernasco, 2019). Así, en hemos podido comprobar que en los lugares en los que existen clústeres de infracciones violentas y clústeres de infracciones contra la propiedad cometidas por jóvenes hay un mayor porcentaje de comercios y de instalaciones/servicios enfocados al turismo (Trinidad *et al.,* 2019). En esta misma línea de investigación, también se ha constatado que los jóvenes recorren menos distancias para cometer delitos cuando hay centros comerciales o instalaciones deportivas en la zona (Trinidad *et al.,* 2021). Lugares en los que potencialmente los jóvenes realicen actividades sin ningún fin necesario y sin supervisión, como pasar el tiempo con los pares que cometen delitos, se ha mostrado como un factor de riesgo en conductas como el consumo de sustancias y conductas delictivas (Hoeben *et al.,* 2021).



Fuente: elaboración propia con datos Ertzaintza e Instituto Nacional de Estadística.

Mapa 1

Muestra de infracciones cometidas en Bilbao entre el 2010 y el 2015

Sin embargo, los resultados preliminares de un estudio todavía en progreso (ver capítulo 5 de Trinidad, 2019) muestran que ciertas instalaciones que a nivel internacional están asociadas con la delincuencia juvenil, no lo estarían en nuestro contexto. En concreto, los resultados preliminares indican que los lugares de ocio nocturno (ej. Pubs), los centros educativos y los restaurantes de comida rápida no estarían relacionados con la delincuencia juvenil. Estos resultados irían en contra de lo encontrado tanto en Estados Unidos (Groff & Lockwood, 2014) como en Europa (Bernasco, 2019; Johnson & Summers, 2015).

Medio ambiental

En este medio consideramos las variables meteorológicas, temporales o del ambiente en general. En los estudios en la CAPV se han

incluido variables como la temperatura, la lluvia, la hora del día en la que se cometen las infracciones, si los menores estaban acompañados o el nivel de luz natural entre otras variables (ver más ejemplos en la tabla 1). La evidencia empírica desde la perspectiva ambiental señala que en el escenario de conducta existen elementos que podrían actuar como precipitadores situacionales del delito (Wortley, 2017). Entre ellos podemos mencionar los que denominados *desencadenantes* (Campoy-Torrente & Summers, 2015; Wortley, 2017): un ejemplo podría ser la compañía de otros pares con baja tolerancia hacia las conductas antisociales; estos podrían actuar como tentación para empujar a otros a cometer una infracción. Otro tipo de precipitadores situacionales proporcionarían el *anonimato* necesario para cometer delitos sin ser identificados. La oscuridad, por ejemplo, podría facilitar esa sensación de anonimato en los jóvenes, haciéndoles percibirse impunes a la identificación. Estudios empíricos han mostrado la relación entre el nivel de oscuridad y cierto tipo de delitos violentos (Tompson & Bowers, 2013). Aunque en este sentido no debemos obviar la asociación entre nocturnidad y consumo de tóxicos.

En un estudio evaluando la estacionalidad de la delincuencia juvenil explorando si existían diferencias entre las estaciones del año, se observó que los delitos contra la propiedad eran más frecuentes en primavera y verano (Trinidad *et al.,* en revisión). En el caso de los delitos violentos, no se encontró ninguna diferencia entre estaciones. En cuanto a las variables meteorológicas, la temperatura y la lluvia, no mostraron estar asociadas con la tipología delictiva (delitos violentos *vs* no violentos). En lo que se refiera a los niveles de luz natural en este mismo estudio se ha encontrado que niveles altos de oscuridad sí que estaban relacionados con la tipología delictiva. En concreto la probabilidad de que un delito fuera violento frente a no violento era más alta con bajos niveles de luz natural. De igual modo, también se ha encontrado que, a pesar del peso específico que puede tener como venimos señalando la presencia de pares (Hoeben & Weerman, 2016), la mayoría de los delitos perpetrados por menores en el País Vasco se cometen en solitario.

Los resultados encontrados en nuestra comunidad están parcialmente en línea con los que la literatura internacional muestra. Concretamente se ha podido ver cómo los niveles de luz están asociados con la delincuencia violenta (más delitos violentos en horas de oscuridad plena que lo esperado), lo que está en línea con otros estudios euro-

peos (Tompson & Bowers, 2013). En cuanto las variables meteorológicas, su falta de asociación con la tipología delictiva, podría estar relacionada con una meteorología más o menos estable en la CAPV. A diferencia de otros contextos, la CAPV no tiene una meteorología extrema y sus capitales pasan por ser las de mayor pluviosidad del Estado. Estos resultados, incoherentes con la evidencia encontrada en otros países, podría deberse, al menos en parte, a las limitaciones de los datos secundarios que se comentarán el siguiente apartado.

Limitaciones e indicaciones para el futuro

A pesar de los sugerentes hallazgos que hemos detallado, sería preciso indicar algunas limitaciones de los estudios en los que se sustentan. En primer lugar, los datos oficiales (policiales y judiciales) pueden no representar la totalidad de la delincuencia. Se debe tener en cuenta que existen un número indeterminado de delitos que no son denunciados o de los que la policía no tiene constancia. Las encuestas de victimización son un mecanismo de control válido para observar si la respuesta institucional a la delincuencia está sesgada. Aun así, no hay que olvidar que las encuestas también pueden contener en todo caso sus propios sesgos.

Muchas de las medidas aquí recogidas son *proxys* de las variables que en otros estudios se han medido con datos primarios (ej. con diarios de espacio y tiempo, «*Space-time budget*» Wikström, 2007; Hoeben *et al.,* 2014). De esta forma, por ejemplo, los espacios de ocio de riesgo se han medido a partir del número de lugares de ocio nocturno identificados. Otro ejemplo es el nivel de oscuridad o de luz natural. Es cierto que se puede conocer las horas a las que hay más luz natural o no, pero en este caso no hemos tenido en cuenta la luz artificial que puede tener una distribución desigual en aquellos escenarios urbanos donde sería precisa. Por lo que en nuestro estudio la intensidad lumínica estaría asociada exclusivamente con la hora en la que el evento delictivo tuvo lugar.

Futuros estudios también deberían tomar en consideración el tipo de ocio de los jóvenes de la CAPV sobre todo si tenemos en cuenta el incremento de los llamados «botellones» durante la pandemia y los altercados que están provocando en muchas localidades del País Vasco. Como hemos indicado, los diarios de espacio y tiempo son un buen

instrumento para captar el lugar, la compañía y la actividad que se está o estaba haciendo en el momento de cometer una infracción.

Implicaciones prácticas

A pesar de las limitaciones mencionadas los trabajos que se han expuestos llevados a cabo en el País Vasco tienen una especial relevancia por varios motivos. Hasta la fecha, la mayoría de las investigaciones orientadas al estudio del espacio y la delincuencia, tanto nacionales como internacionales, se han centrado sobre todo en muestras de delincuentes adultos, siendo muy escasos los estudios con muestras de menores infractores (ej. Weisburd *et al.,* 2009). Esto puede deberse, además de a un cierto sesgo *adultocéntrico* en la investigación criminológica, a que el acceso a datos de delitos perpetrados por menores suele ser más difícil que el acceso a datos de delitos cometidos por personas adultas. Desde este punto de vista, los hallazgos que se han detallado son especialmente valiosos para avanzar en este ámbito de estudio. En este sentido, podemos decir que, por ejemplo, el centro de la ciudad parece ser uno de los lugares de encuentro de los jóvenes y que son precisamente en estos lugares donde se comenten gran parte de las infracciones. Considerando esta realidad, sería muy pertinente crear alianzas colaborativas entre asociaciones de comerciantes y cuerpos policiales para desarrollar medidas de autoprotección y de distribución de recursos policiales especialmente orientadas a las zonas más conflictivas (*hotspots*) y atendiendo a una lógica espacio-temporal de los patrones delictivos de los jóvenes (ej. fuera de horario lectivo en puntos concretos).

La evidencia empírica sostiene que una buena planificación del tiempo de ocio es esencial para prevenir la delincuencia juvenil. Es durante este tiempo cuando los jóvenes interactúan con los pares y realizan más actividades de riesgo (ej. actividades desestructuradas sin supervisión). Si bien es cierto que la prevención situacional ayuda a mitigar la problemática y a disuadir a los jóvenes que tengan tentaciones/oportunidades de cometer delitos, la delincuencia en general, y la juvenil en particular, debe atajarse desde diferentes ángulos y niveles. En este sentido, el reto, tanto de la administración como de las comunidades y barrios, es el de crear espacios de ocio saludable y constructivo donde los jóvenes puedan encontrar una oferta atractiva de entreteni-

miento que no esté basada exclusivamente en el consumo de alcohol u otras sustancias.

En definitiva, el estudio de la delincuencia desde el contexto, la oportunidad y la comunidad, es necesario para comprender otra arista de este fenómeno poliédrico. Sin embargo, investigaciones futuras deberían focalizar los esfuerzos en planificar estudios que aseguren una interpretación causal de los resultados. Por ello es necesario que tanto las diferentes administraciones, la universidad y la comunidad aúnen esfuerzos y garanticen la viabilidad de estudios que permitan plantear inferencias causales. Todo ello con el fin último, no solo de seguir avanzando en el conocimiento de la delincuencia perpetrada por menores, sino también ofreciendo estrategias de prevención ambiental y situacional mediante la construcción de espacios en los que toda la población pueda sentirse segura. La contrapartida es una aspiración fundamental en el modelo de ciudad del siglo XXI: la convivencia.

Referencias

Bernasco, W. (2019). Adolescent offenders' current whereabouts predict locations of their future crimes. *PloS one*, *14*(1), e0210733.

Bichler, G., Malm, A., & Enriquez, J. (2014). Magnetic facilities: Identifying the convergence settings of juvenile delinquents. *Crime & Delinquency*, *60*(7), 971-998.

Brantingham, P. L., & Brantingham, P. J. (1993). Nodes, paths and edges: Considerations on the complexity of crime and the physical environment. *Journal of environmental psychology*, *13*(1), 3-28.

Brantingham, P. J., & Brantingham, P. L. (Eds.). (1981). *Environmental criminology* (pp. 27-54). Beverly Hills, CA: Sage Publications.

Campoy Torrente, P., & Summers, L. (2015). Los precipitadores situacionales del delito: otra mirada a la interacción persona-ambiente. *Revista Criminalidad*, *57*(3), 41-58.

Cohen, L. E., & Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American sociological review*, 588-608.

Drawve, G., Walker, J. T., & Felson, M. (2015). Juvenile offenders: An examination of distance-to-crime and crime clusters. *Cartography and Geographic Information Science*, *42*(2), 122-133.

Fernández-Molina, E., & Bartolomé Gutiérrez, R. (2020). Juvenile crime drop: What is happening with youth in Spain and why?. *European Journal of Criminology*, *17*(3), 306-331.

Groff, E. R., & Lockwood, B. (2014). Criminogenic facilities and crime across street segments in Philadelphia: Uncovering evidence about the spatial extent of facility influence. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, *51*(3), 277-314.

Hoeben, E. M., Bernasco, W., Weerman, F. M., Pauwels, L., & van Halem, S. (2014). The space-time budget method in criminological research. *Crime Science*, *3*(1), 1-15.

Hoeben, E. M., Osgood, D. W., Siennick, S. E., & Weerman, F. M. (2021). Hanging out with the wrong crowd? The role of unstructured socializing in adolescents' specialization in delinquency and substance use. *Journal of Quantitative Criminology*, *37*(1), 141-177.

Hoeben, E. M., & Weerman, F. M. (2016). Why is involvement in unstructured socializing related to adolescent delinquency?. *Criminology*, *54*(2), 242-281.

Hoeben, E., & Weerman, F. (2014). Situational conditions and adolescent offending: Does the impact of unstructured socializing depend on its location?. *European Journal of Criminology*, *11*(4), 481-499.

Johnson, S. D. & Summers, L. (2015). Testing Ecological Theories of Offender Spatial Decision Making Using a Discrete Choice Model. *Crime & Delinquency*, *61*, 454-80.

Maimon, D., & Browning, C. R. (2010). Unstructured socializing, collective efficacy, and violent behavior among urban youth. *Criminology*, *48*(2), 443-474.

Meldrum, R. C., & Leimberg, A. (2018). Unstructured socializing with peers and risk of substance use: Where does the risk begin?. *Journal of Drug Issues*, *48*(3), 452-471.

Osborne, D., McCord, E. S., & Higgins, G. E. (2016). The interactive influence of prosocial places, youth population, and poverty on incidents of violent assault. *Deviant Behavior*, *37*(4), 385-400.

Osgood, D. W., Wilson, J. K., O'malley, P. M., Bachman, J. G., & Johnston, L. D. (1996). Routine activities and individual deviant behavior. *American sociological review*, 635-655.

Pauwels, L. J., Bruinsma, G. J., Weerman, F. M., Hardyns, W., Bernasco, W., & Johnson, S. D. (2018). Research on neighborhoods in European cities. *The Oxford handbook of environmental criminology*, *34*.

Ruiter, S. (2017). Crime location choice. In W. Bernasco, H. Elffers, J.L. van Gelder (Eds.), *The Oxford handbook of offender decision making*, 398-420. Oxford University Press.

Sampson, R. J., Raudenbush, S. W., & Earls, F. (1997). Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. *science*, *277*(5328), 918-924.

Tompson, L., & Bowers, K. (2013). A stab in the dark? A research note on temporal patterns of street robbery. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, *50*(4), 616-631.

Trinidad, A.(2019). Situational and opportunity factors associated with juvenile delinquency [Tesis doctoral, Universidad del País Vasco UPV/EHU]. ADDI (Digital Archive Learning Re- searching) Repository. URI: http://hdl.handle.net/10810/44243

Trinidad, A., San Juan, C., & Vozmediano, L. (2019). Escenarios de delincuencia juvenil en el ámbito urbano: una perspectiva situacional. *Revista Criminalidad*, *61*(2).

Trinidad, A., Vozmediano, L., Ocáriz, E., & San-Juan, C. (2021). «Taking a Walk on the Wild Side»: Exploring Residence-to-Crime in Juveniles. *Crime & Delinquency*, *67*(1), 58-81.

Trinidad, A., Vozmediano, L., & San-Juan, C. (2019). «Jumping at the opportunity»: The role of situational and opportunity factors in juvenile delinquency in Southern Europe. *International journal of law, crime and justice*, *59*, 100347.

Townsley, M. (2016). Offender mobility. In R. Wortley, & M. Townsley (Eds.). *Environmental criminology and crime analysis* (pp. 161-180). Routledge.

Vázquez, D., Férnadez-Molina, E., Planells, S., & Belmonte, M. (2014). El perfil geográfico de la delincuencia juvenil: Un análisis de las características espaciales asociadas a la movilidad delictiva de los jóvenes. *Revista Española de Investigación Criminológica*, *12*, 1-37.

Weerman, F. M., Bernasco, W., Bruinsma, G. J., & Pauwels, L. J. (2015). When is spending time with peers related to delinquency? The importance of where, what, and with whom. *Crime & Delinquency*, *61*(10), 1386-1413.

Weisburd, D., Morris, N. A., & Groff, E. R. (2009). Hot spots of juvenile crime: A longitudinal study of arrest incidents at street segments in Seattle, Washington. *Journal of quantitative criminology*, *25*(4), 443-467.

Wilcox, P., & Cullen, F. T. (2018). Situational opportunity theories of crime. *Annual Review of Criminology*, *1*, 123-148.

Wikström, P. O. (2007). The social ecology of crime. The role of the environment in crime causation. In H. Schneider, (Ed.), *Internationales Handbuch der Kriminologie*. Walter De Gruyter.

Wikström, P. O. H., & Treiber, K. (2016). Social disadvantage and crime: A criminological puzzle. *American Behavioral Scientist*, *60*(10), 1232-1259.

Wortley, R. (2013). Situational precipitators of crime. In R. Wortley, & M. Townsley (Eds.) *Environmental criminology and crime analysis* (pp. 70-91). Willan.

El 11 de febrero de 1920 se ponía en marcha el primer tribunal tutelar de menores en Bilbao, efeméride que conmemoramos en este volumen. Conmemorar es un ejercicio de apropiación del pasado que sirve para valorar de dónde venimos y dónde estamos. La creación de tribunales tutelares de menores supuso un gran avance en la protección de la infancia al sustraer su enjuiciamiento por la jurisdicción ordinaria y dotar de un sentido educativo al castigo juvenil.

Conmemorar sirve también para proyectarnos hacia el futuro que consideramos deseable. En este volumen se presentan los avances de investigación más relevantes que se han producido en el ámbito de la justicia juvenil desarrollados por entidades como el Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada de la Generalitat de Catalunya, la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor, el Netherlands Institute for the Study of Crime and Law Enforcement, y también del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco/Eusko Jaurlaritza, así como el Instituto Vasco de Criminología de la Universidad del País Vasco /Euskal Herriko Unibertsitatea.

Zabalduz

EUSKO JAURLARITZA GOBIERNO VASCO
BERDINTASUN, JUSTIZIA ETA GIZARTE POLITIKETAKO SAILA
DEPARTAMENTO DE IGUALDAD, JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES

eman ta zabal zazu