

INFORME JUSTICIA JUVENIL

DIRECTOR:

-Gerardo Ruiz-Rico Ruiz. Catedrático de Derecho Constitucional.
Universidad de Jaén

AUTORES:

-Antonio Porrás Nadales. Catedrático de Derecho Constitucional.
Universidad de Sevilla

-Miguel Revenga Sánchez. Catedrático de Derecho Constitucional.
Universidad de Cádiz

- José Manuel Ruiz-Rico Ruiz. Catedrático de Derecho Civil.
Universidad de Málaga

-Nicolás Pérez Sola. Profesor Titular de Derecho Constitucional.
Universidad de Jaén

-Alberto Anguita Susi. Profesor Titular de Derecho Constitucional.
Universidad de Jaén

-Juan José Ruiz Ruiz. Ayudante Doctor de Derecho Constitucional.
Universidad de Jaén

-Jose Joaquín Fernández Alles. Ayudante Doctor de Derecho
Constitucional. Universidad de Cádiz

-Sabrina Ragone. Profesora de Derecho Público Comparado.
Universidad de Bolonia (Italia)

INDICE

1.- ELEMENTOS DE VALORACION PARA UN DISCURSO POLÍTICO

1.1.- Diagnósis

1.2.- Objetivos

1.3.- Principios

1.4.- Estrategia

2.- NORMATIVA Y RECOMENDACIONES DESDE LA ESFERA INTERNACIONAL

**2.1.- Finalidad e interés del parámetro convencional
/internacional**

**2.2.- Directrices normativas derivadas de las normas
convencionales**

**2.3.- Análisis de normas y resoluciones aprobadas en al
esfera internacional en materia de justicia juvenil**

2.3.1.- Convención sobre derechos del niño (1990)

**2.3.2.- Carta Europea de Derechos del Niño.
Parlamento Europeo (1992)**

**2.3.3.- Documentos y evaluaciones de la Organización
de Naciones Unidas (ONU)**

**2.3.3.1.- Standard Minimum Rules for the
Administration of Juvenile Justice, conocidas como
Beijing Rules**

2.3.3.2.- Recomendaciones del Comité de Derechos del Niño de la ONU sobre reforma del sistema de Justicia Juvenil (Febrero, 2010)

2.4.- Consejo de Europa y Unión Europea

2.4.1.- Consejo de Europa. Comité de Ministros

2.4.2.- Draft of the Council of Europe Guide Lines on child-friendly Justice (Estrasburgo, Enero, 2010)

2.4.3.- Propuestas del Comité Económico y Social Europeo

2.4.4.- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre "la prevención de la delincuencia juvenil, los modos de tratamiento de la delincuencia juvenil y el papel de la justicia del menor en la Unión Europea" (2006/C 110/13

2.4.5.- Unión Europea

2.4.6.- Recomendaciones del Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (IJJO) para el período 2010-2015

3.- DERECHO COMPARADO

3.1.- ALEMANIA

3.2.- ITALIA

3.3.- PORTUGAL

3.4.- ESTADOS UNIDOS

3.5.- REINO UNIDO Y GALES

3.6.- CANADÁ

3.7.- FRANCIA

4.- LEGISLACIÓN AUTONÓMICA SOBRE JUSTICIA JUVENIL. COMENTARIO ARTICULO 3º LEY ORGANICA RESPONSABILIDAD PENAL DE MENORES

4.1.- EL DERECHO AUTONÓMICO SOBRE JUSTICIA JUVENIL

4.2.- ORGANIZACIÓN AUTONÓMICA SOBRE JUSTICIA JUVENIL

4.3.- FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL DERECHO AUTONÓMICO SOBRE JUSTICIA JUVENIL: LOS TRES MODELOS DE REGULACIÓN

4.4.- LA LEY CATALANA SOBRE JUSTICIA JUVENIL: REGULACIÓN SUSTANTIVA Y ORGANIZATIVA POR NORMA DE RANGO LEGAL

4.5.- EL MODELO VASCO DE JUSTICIA JUVENIL: REGULACIÓN SUSTANTIVA Y ORGANIZATIVA POR NORMA DE RANGO REGLAMENTARIO

4.6.- EL MODELO CANARIO DE JUSTICIA JUVENIL: REGULACIÓN ORGANIZATIVA POR NORMA DE RANGO REGLAMENTARIO

4.7.- CONCLUSIONES

5.- ESPACIOS COMPETENCIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA EN MATERIA DE JUSTICIA JUVENIL

5.1.- COMPETENCIA ESTATUTARIA EN MATERIA DE JUSTICIA

5.1.1.- Delimitación competencial

5.1.2.- La concreción de las competencias sobre la Administración de la administración de justicia

5.2.- EL ALCANCE DE LAS CLAUSULAS SOCIALES ESTATUTARIAS

5.2.1.- El Estado Social Autonómico

5.2.2.- Las competencias en materia social de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

6.- INFORMES DEFENSOR DEL PUEBLO (ESTATAL Y ANDALUZ

6.1.-JUSTICIA JUVENIL Y DEFENSORES DEL PUEBLO

6.2.RESPONSABILIDAD PENAL DE MENORES

7.- COMENTARIO ARTICULO 3º LEY ORGANICA RESPONSABILIDAD PENAL DE MENORES

1.- ELEMENTOS DE VALORACION PARA UN DISCURSO POLÍTICO

1.1.- Diagnósis

- La situación de la sociedad actual permite afirmar que hay segmentos de la población juvenil sometidos a *situaciones de riesgo* que pueden condicionar negativamente tanto sus procesos de socialización y formación, como su propia conducta.

- Ante esta situación, los poderes públicos, en el marco del Estatuto, de la Constitución y de las Declaraciones Internacionales de Derechos, deben asumir *responsabilidades activas* que vayan más allá de la mera actuación a posteriori.

- Para ello debemos definir con claridad cuál es el *segmento de población* que requiere de nuestra actuación para tutelar sus procesos de formación y socialización: es posible que ese segmento esté situado en estos momentos prioritariamente en la órbita de la adolescencia.

- En segundo lugar se trata de precisar cuáles son las *hipótesis de riesgo* sobre las que debemos actuar, con el objetivo de evitar el desencadenamiento de conductas anómalas entre los menores de edad: ámbitos de inadaptación de base familiar, cultural, escolar, o en general de proximidad con comportamientos asociales.

Según el Plan Estratégico Nacional de la Infancia y Adolescencia 2006-2009, las situaciones de riesgo afectan a la infancia y adolescencia son, entre otras, las de desprotección social,

las derivadas del trabajo infantil, las relacionadas en un entorno familiar condicionado por la violencia doméstica, pertenencia a minorías étnicas, los procesos migratorios de menores no acompañados, la prostitución, el abuso y la explotación infantil, etc.

1.2.- Objetivos

- Evitar la entrada en el sistema judicial de los jóvenes mediante fórmulas preventivas, asistenciales y de mediación y conciliación, que amortigüen la generación de conflictos y la emergencia de conductas anómalas.

- Para ello es necesario en primer lugar luchar contra la mentalidad punitiva dominante y la visión simplista de que el derecho penal es la única solución y la única forma de abordar ciertos conflictos. Se trata de ensayar estrategias de socialización positiva de nuestros jóvenes.

- Esas estrategias deben estar enmarcadas en el marco de unas reglas de justicia respetuosas con los derechos fundamentales de la infancia y la juventud reconocidos por nuestro ordenamiento y con las recomendaciones de las organizaciones internacionales.

1.3.- Principios

- Principios objetivos que deben presidir la actuación de la esfera pública:

principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

- Principios estratégicos de acción: graduación y diversificación de las respuestas. Desarrollo de pautas de avance hacia un tratamiento personalizado.

- Principios de dimensión subjetiva: los jóvenes que entran dentro del sistema de prevención siguen siendo titulares de una serie de derechos y deberes que debemos definir con claridad y aplicar de una forma ponderada mediante específicas cartas de derechos.

1.4.- Estrategia

- En primer lugar debemos contar con la experiencia adquirida tanto en las áreas de asistencia y educación como en los centros especializados. Asimismo debemos conocer y experimentar las mejores prácticas acreditadas en otros países de nuestro entorno, tanto en cuanto a modelos de organización como a pautas de funcionamiento.

- Hay que avanzar hacia líneas de actuación especializadas y progresivamente personalizadas, que permitan desbloquear los factores de desconfianza y de resistencia por parte de los afectados y sus familias frente a las actuaciones de protección.

- Es necesario operar sobre el entorno familiar y social en que se mueven los jóvenes para facilitar la comunicación y la interrelación, con el objetivo de mejorar los mecanismos de identificación de problemas y adecuar la determinación de las medidas de protección adecuadas a cada caso.

- Tan amplia y compleja problemática requiere de un esfuerzo para diseñar mecanismos de gobernanza bien coordinados, que aseguren no solo la integración entre los sectores educativo, asistencial y de justicia juvenil, sino también la adecuada cooperación con las esferas locales y con las organizaciones sociales y académicas interesadas.

2.- NORMATIVA Y RECOMENDACIONES DESDE LA ESFERA INTERNACIONAL

2.1.- Finalidad e interés del parámetro convencional /internacional

- Reconocimiento de un estándar mínimo común en las normas y convenciones internacionales sobre derechos y tratamiento del menor ante la Justicia Juvenil
- Determinación una posible orientación y criterios de referencia para la legislación autonómica

2.2.- Directrices normativas derivadas de las normas convencionales

De las anteriores convenciones internacionales se derivan un catálogo de derechos que inciden en el ámbito de la Justicia Juvenil.

Entre estos derechos algunos tienen que ser garantizados en los procedimientos judiciales donde los imputados son menores edad, en tanto que otros deben serlo en la fase posterior de ejecución de las sanciones adoptadas por los órganos judiciales, dentro de la actuación de las autoridades administrativas encargadas de su cumplimiento.

La vertiente objetiva de esos derechos se plasmaría asimismo en un catálogo de obligaciones para las autoridades encargadas de "gestionar" las medidas preventivas o ejecutivas que se adopten, en los planos jurisdiccional y administrativo, para hacer frente a las situaciones antijurídicas generadas por la actuación de menores de edad.

- 1.- Carácter subsidiario de los procedimientos jurisdiccionales, así como temporalidad mínima de las sanciones que conllevan pérdida del derecho a la libertad del menor

- 2.- Principio de proporcionalidad de las medidas de reacción contra menores infractores en función de las necesidades específicas del menor

- 3.- Equivalencia de las garantías procesales y derechos jurisdiccionales utilizados en la esfera jurisdiccional ordinaria

- 4.- Finalidad educacional y reintegradora de las medidas aplicables al menor infractor. Especialización de los medios personales utilizados en la adopción de medidas.

5.- Respeto integral de los derechos y libertades fundamentales de los menores sujetos a cualquier situación de custodia y vigilancia.

2.3.- Análisis de normas y resoluciones aprobadas en al esfera internacional en materia de justicia juvenil

2.3.1.- Convención sobre derechos del niño (1990)

Artículo 37. Los Estados Partes velarán por que:

a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad;

b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda;

c) Todo niño privado de libertad será tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo

niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales;

Artículo 40.

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.

2. Con este fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular:

b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.

4. Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera

apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción.

2.3.2.- Carta Europea de Derechos del Niño. Parlamento Europeo (1992)

17.- (...) Todo niño tiene derecho a la libertad. Ningún niño podrá ser objeto de detención o de incomunicación ilegal o arbitraria. Todo niño tiene derecho a la seguridad jurídica. Los niños presuntos autores de un delito tienen derecho a beneficiarse de todas las garantías de un procedimiento regular, incluyendo el derecho a gozar de una asistencia jurídica especial y adecuada para la presentación de su defensa. En el caso de que el niño sea declarado culpable de un delito, así evitará que sea privado de su libertad, o recluso en una institución penitenciaria para adultos. En este supuesto, se facilitará al niño un tratamiento adecuado -llevado a cabo por personal especializado, al objeto de su reeducación y posterior reinserción social.

2.3.3.- Documentos y evaluaciones de la Organización de Naciones Unidas (ONU)

Los parámetros de referencia.-

Entre los documentos elaborados por diferentes organismos de la ONU, donde se contienen resoluciones y recomendaciones en materia de justicia juvenil es preciso destacar los siguientes:

- **Convención que establece las Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (Beijing Rules).**

- **United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (Riyadh Guidelines)**

- **United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Havana Rules).**

2.3.3.1.- Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice, conocidas como Beijing Rules

a) Objetivos de la justicia de menores

El sistema de justicia de menores debe estar orientado fundamentalmente al bienestar del menor, y sobre la base del principio de proporcionalidad atender siempre y en todo caso a las circunstancias del delincuente y del delito.

b) Derechos de los menores

Junto a las garantías procesales básicas y geénricas que se aplican en todos los procedimientos judiciales, la resolución de la ONU acentúa la necesidad de proteger determinados derechos.

En relación con el derecho a **la intimidad** del menor, se hace hincapié en la conveniencia de evitar la publicidad.

Destaca la importancia de proteger asimismo la privacidad de los menores ante el riesgo de estigmatización social.

c) La especialización y profesionalización de las autoridades y funcionarios encargados del sistema de justicia juvenil(jueces, policía, asistentes sociales, etc.)

d) Informes sobre situación social de los menores sujetos al sistema de justicia juvenil

Los informes e investigación sobre las circunstancias sociales representan un apoyo imprescindible no sólo para los procedimientos judiciales relativos a los menores, sino para la ejecución de medidas por autoridades administrativas y servicios sociales competentes.

e) Diversidad de medidas

El diseño de un catálogo de medidas con diferentes métodos de intervención permite una mayor flexibilidad y evita la institucionalización del menor.

Se expone a continuación la relación de medidas concretas que se proponen en este documento:

- Atención, órdenes de orientación y supervisión;
- Régimen de prueba;
- Servicio comunitario;
- Las sanciones económicas, la indemnización y restitución;
- tratamientos intermedios
- Condena a participar en terapia de grupo y actividades similares;
- Ordenes para vivir en "living communities" u otros establecimientos educativos

e procurará

La "desviación" del sistema judicial hacia la realización, alternativamente, de servicios comunitarios es una de las recomendaciones más interesantes que se proponen, si bien se exige, en todo caso, la aceptación del menor, o de quienes tienen su guarda y custodia.

f) Uso menor de la "institucionalización"

Ningún menor deberá ser separado de sus padres, parcial o totalmente, a menos que las circunstancias de su caso o su lo hagan necesario. Se puede no obstante recurrir a esta medida cuando la gravedad del caso lo justifique.

El internamiento de menores en establecimientos especiales se utilizará en última instancia y por el período mínimo necesario.

La formación especializada del conjunto de autoridades y funcionarios encargados de adoptar y aplicar el sistema de justicia juvenil es un garantía de eficacia, al tiempo que limita las posibles arbitrariedades. La selección de esta personal debe llevarse a cabo atendiendo a criterios de paridad y de diversidad cultural.

g) Objetivos del tratamiento institucional

La finalidad principal internamiento de los menores internados en instituciones especializadas debe ser proporcionar la atención, protección, educación y formación profesional necesarias , con miras a la reinserción y adaptación sociales.

Las autoridades están obligadas a buscar un tratamiento de calidad y reeducativo en los jóvenes sometidos a internamiento.

Se deben garantizar el derecho individual a recibir cuidados, protección y toda la asistencia social, educativa, profesional, psicológica, médica y física, en función de su edad, sexo y personalidad.

Además, los menores en las instituciones se mantendrán separados de los adultos. De igual modo las menores deberán recibir una atención especial.

h) Soluciones intermedias y alternativas

Se insiste en la recomendación de utilizar tratamientos “intermedios” distintos al internamiento, como casas, hogares educativos, formación en centros de día y otros similares, que permitan una reinserción eficaz y adecuada del joven en a sociedad.

Hay que dar una importancia especial a los sistemas de atención post-institucionalización, una vez concluye el período de internamiento. Para ello conviene crear una red de instalaciones y servicios adaptados a estas situaciones, que proporcionen apoyo y orientación necesarios para la definitiva adaptación social.

i) La investigación como base para la planificación, formulación y evaluación de políticas

La formulación y elaboración de las políticas públicas vinculadas al sistema de justicia juvenil requiere como paso previo el apoyo a la investigación, con objeto de diagnosticar y evaluar periódicamente las tendencias, problemas y causas de la delincuencia juvenil, así como las necesidades de los menores en que se encuentran sujetos a algún tipo de custodia o vigilancia.

Sería conveniente en este sentido –según la Convención- articular algún mecanismo de evaluación periódica de investigación, integrado en el sistema de administración de justicia de menores, con el que recopilar y analizar los datos y la información para la evaluación y mejora del sistema. Como se indica expresamente en los comentarios a las Reglas, “la retroalimentación mutua entre la investigación y la política es especialmente importante en la justicia de menores”. Debido a los cambios que se producen en los estilos

de vida y comportamiento de los jóvenes, las formas y dimensiones de la delincuencia juvenil se modifican, por lo que la sociedad tiene que buscar respuestas diferentes en cada momento.

Este último dato convierte en inexcusable la necesidad de revisión periódica de los programas existentes y una evaluación constante de las necesidades de los menores, así como las tendencias y problemas, como método con el que asegurar la formulación de políticas adecuadas, el establecimiento de las prioridades y la propuesta de intervenciones adecuadas.

Entre las decisiones más recientes, el Committee on the Rights of the Child (CRC), en su sesión 53 (Febrero 2010), hizo una serie de observaciones, entre las cuales destacamos las siguientes:

- a) Recomendar a los Estados el desarrollo de respuestas preventivas multisectoriales, tales como el apoyo a las familias y las comunidades en las que viven, con objeto de eliminar aquellas condiciones que originan la delincuencia juvenil.**
- b) Intensificar la especialización de todos los agentes que intervienen en los procesos y actuaciones relacionada con el sistema de justicia juvenil, desde jueces, fiscales o abogados, hasta los trabajadores sociales**
- c) Poner en práctica soluciones alternativas a la privación de libertad, como la mediación, los servicios comunitarios o la suspensión de las sentencias en el caso de que sea posible.**
- d) Garantizar unos adecuados cuidados en materia de salud a los jóvenes privados de libertad**

2.3.3.2.- Recomendaciones del Comité de Derechos del Niño de la ONU sobre reforma del sistema de Justicia Juvenil (Febrero, 2010)

Entre las reformas normativas que se recomienda adoptar por los Estados se subrayan a continuación aquellas que podrían entrar dentro del espacio competencial de la Comunidad Autónoma.

- Establecimiento, dentro de las instituciones encargadas de la custodia de menores, de un mecanismo para presentación de quejas y reclamaciones, así como para su tratamiento posterior.

2.4.- Consejo de Europa y Unión Europea

2.4.1.- Consejo de Europa. Comité de Ministros

a) Recomendación nº R (87) 20 del Comité de Ministros sobre reacciones sociales ante la delincuencia juvenil

b) Recomendación Rec (2003) 20 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre nuevas formas de tratar la delincuencia juvenil y el papel de la justicia de menores

Criterios y orientaciones promovidas

1.- Una de las prioridades que se recomiendan por el Consejo de Europa es la desjudicialización y el empleo de instrumentos de mediación, como mecanismos alternativos a la inserción del menor en el sistema de justicia

Asimismo se reconoce la importancia de la utilización de los medios policiales con finalidades no sólo persecutivas.

2.- Se hace un especial hincapié en la finalidad preventiva que debe tener el sistema general de justicia juvenil, y la adopción de programas especializados y medidas de prevención situacional

3.- Frente a otras posibilidades de actuación, se recomienda intervención preferente "in situ", es decir, dentro del ambiente social y familiar del menor. Por otro lado, la duración de la intervención se deberá determinar por las autoridades tanto judiciales como administrativas

4- Resulta conveniente igualmente la constitución de establecimientos "diversificados", que ofrezcan diferentes tratamientos en función de la edad del menor, y proporcionen una accesibilidad y cercanía de las familias a los establecimientos de internamiento.

5.- En cuanto a las medidas sustitutivas del internamiento el CE sugiere, desde el principio de proporcionalidad, la vigilancia o el denominado "internamiento intermediario intensivo", la reparación del daño y los trabajos para la comunidad.

Igualmente es necesario prever medidas de reintegración gradual, a través de períodos de licencia, establecimiento abiertos, libertad anticipada o las denominadas "unidades de reasentimiento"

6.- Una de las indicaciones sobre las que más énfasis pone el Consejo sería la necesidad de involucrar a los padres del menor infractor en el tratamiento preventivo o posterior a la infracción, proponiendo además fórmulas de mediación y reparación a la víctima. La responsabilidad de los progenitores se debe acompañar de una actitud positiva y de colaboración por parte de éstos, ofreciéndoseles la ayuda y orientación necesaria a través de cursos de orientación y capacitación.

7.- En la fase posterior al internamiento se recomienda la aplicación de fórmulas de colaboración con organismos "externos", con los

cuales se deberían programar medidas de rehabilitación social del menor infractor. La coordinación por tanto resulta imprescindible con entidades o unidades "no judiciales, tanto públicas como privadas": policía, encargados d libertad condicional, asistentes sociales, autoridades educativas, sanitarias.

8.- Se considera necesario por el CE llevar a cabo "estrategias informativas" para compensar las percepciones sociales excesivamente negativas sobre la delincuencia juvenil.

9.- En un medio social progresivamente caracterizado por la diversidad étnica, el sistema de justicia juvenil tienen aplicar tratamientos e intervenciones adaptadas a las singularidades culturales de las diferentes minorías.

2.4.2.- Draft of the Council of Europe Guide Lines on child-friendly Justice (Estrasburgo, Enero, 2010)

El Comité de Ministros del Consejo de Europa ha propuesto recientemente una serie de orientaciones generales para la adaptación de los sistemas nacionales de justicia de menores. Entre las sugerencias que se hacen en este informe, aparte de las de naturaleza estrictamente procesal o jurisdiccional, interesa subrayar las siguientes:

Principios fundamentales:

- 1) La primacía del interés del menor implica la garantía de una serie de derechos subjetivos y obligaciones para las autoridades competentes:**

-La dignidad del menor implica el derecho a ser tratado con equidad, cuidado y sensibilidad, en atención a su situación.

-La privacidad constituye un derecho del menor tanto en los procesos judiciales como en cualquier tipo de intervención.

-La seguridad frente a cualquier riesgo. El personal en contacto con los menores podrá ser objeto de evaluación permanente para asegurar su preparación para trabajar con menores

-Derechos de participación.- Los menores tienen derechos a estar informados de sus derechos a lo largo de todo los procedimientos (judiciales y administrativos) que les afectan. Este derecho supone la obligación de tomar en consideración la opinión del menor, en función de su madurez .

-Preparación del personal (judicial, policial, asistentes sociales, personal de inmigración, etc.) en materia de derechos y necesidades de menores

-Tratamientos multidisciplinares por parte de profesionales encargados del cuidado y custodia de menores en el sistema de justicia juvenil

2) Procedimientos e intervención prejudicial

Previamente a la aplicación de medidas judiciales los menores deben ser informados sobre la posibilidad de aplicar otras fórmulas de intervención: mediación, "desviación" y otras posibles alternativas de solución de conflictos.

3) Procedimientos e intervención post-judicial

-Las decisiones judiciales deben ser ejecutadas sin dilación

-Tras las resoluciones judiciales, especialmente en situación de alta conflictividad, las autoridades tienen que ofrecer apoyo y orientación a los menores y sus familias a través de servicios especializados

4) Intervenciones sobre menores privados de libertad

En el caso de que el menor se encuentre privado de libertad se deben garantizar una serie de derechos a y proceder conforme a determinadas pautas de conducta institucional

- Derecho a mantener contacto con sus padres y a recibir visitas de su familia
- La fuerza sólo podrá se empleada para evitar lesiones en sí mismo o en terceros, nunca como medio de punición
- Durante su internamiento se han de garantizar los derechos a la educación, aprendizaje, libertad religiosa, cuidados médicos
- Derecho a presentar quejas y reclamaciones frente una institución u organismo imparcial
- Derecho a se informado de las reglas del centro de internamiento
- El internamiento debe orientarse hacia la preparación del menor para reasentarse en el medio social, teniendo en cuenta las particulares situaciones familiares, sus necesidades emocionales y psicológicas, escolares, laborales y status socioeconómico.

5) Nuevas estrategias

El informe plantea una serie de nuevas estrategias y mecanismos para reformar la legislación nacional sobre justicia juvenil. Entre las propuestas se ha seleccionado aquellas que pueden ser de interés y podrían entrar dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

- Establecimiento de oficinas de información sobre derechos del niño, conectadas con asociaciones, servicios sociales, Defensor del Pueblo, etc.
- Reconocimiento y creación de mecanismos de acceso al sistema de justicia juvenil de ONG y Defensor del Pueblo
- Introducción en el sistema curricular de la enseñanza la materia de los derechos humanos, y en concreto, los derechos del niño
- Creación de un sistema de ayudas específico a las víctimas de la delincuencia juvenil
- Establecimiento de mecanismos y organismos de promoción, protección y evaluación de la implementación de las medidas que se adoptan en el sistema de justicia juvenil
- Participación de las entidades representativas de la sociedad civil implicadas en la protección de los derechos del niño

2.4.3.- Propuestas del Comité Económico y Social Europeo

- Entre aquellas propuestas que plantea el CESE, destacaríamos -a los efectos que aquí interesan- en primer lugar, la conveniencia de introducir fórmulas de participación de las organizaciones y profesionales de la sociedad civil en el diseño y posterior aplicación de programas y estrategias relacionadas con la JJ.
- En segundo término, la creación de una línea presupuestaria específica para atender a las demandas y necesidades que supone la intervención positiva de las autoridades

competentes en la realización de los objetivos marcados por aquellas estrategias y programas.

2.4.4.- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre "la prevención de la delincuencia juvenil, los modos de tratamiento de la delincuencia juvenil y el papel de la justicia del menor en la Unión Europea" (2006/C 110/13)

a) Justicia restaurativa o reparadora (frente al de "justicia retributiva").

Orientación: promover la reparación del daño y la reconciliación entre las partes

Medidas: sanciones no punitivas (no implican "impunidad").

Metodologías: servicio a la comunidad, mediación, compensación y reparación, internamientos "flexibles", tratamientos especiales

b) Modelo actual de referencia

En relación con los instrumentos de intervención" que se puede utilizar en orden a la protección, reeducación e inserción en la sociedad, el modelo de referencia (modelo de responsabilidad)

que en la actualidad se propugna desde la esfera normativa internacional intenta una armonización entre lo judicial (garantías y derechos del menor en el proceso judicial y su aplicación posterior) y lo educativo, si bien primando medidas en esta última dirección (educar en a la responsabilidad).

c) Principios y fórmulas de articulación:

- Prevención antes que represión: necesidad de una programación asistencial en todos los órdenes que influyen en la aparición de delincuencia juvenil (laboral, social, educativo, socioeconómico, familiar)
- Justicia tradicional "mínima": adopción de nuevos mecanismos judiciales de evaluación y tratamiento diferentes a los tradiciones
- Menos punición más asistencia: necesidad de activación de estrategias preventivas en el campo de la asistencia social
- flexibilidad y diversificación en las medidas de reacción penal
- reconocimiento y garantías de los derechos fundamentales de los menores
- profesionalización y especialización de los agentes públicos que intervienen en la justicia juvenil

d) Tendencias actuales de la Justicia juvenil

- Filosofía general: el tratamiento educativo como sistema complementario que asegura un nivel adecuado de eficacia, como complemento o sustitución de las medidas de internamiento tradicional.

- Ejes de acción extrajudicial:

-Prevención.- actuación sobre el entorno familiar y social y diagnóstico de especialistas

-Intervención educativa.- apoyo específico para evitar el riesgo potencial de exclusión social

-Integración sociolaboral.- alternativa fundamental de eficacia prácticamente inmediata

- Corrientes de "endurecimiento" de JJ : basadas principalmente en el incremento de penas, aunque también en la intervención sobre los padres (*parenting order*): deber de asistencia cursos educacionales específicos.

2.4.5.- Unión Europea

La UE ofrece un tratamiento tangencial, en el marco normativo general (Tratado de la UE y Tratado de la Comunidad Europea), a propósito de temas no relacionados específicamente con Justicia Juvenil, como cooperación judicial o políticas social y educativa.

En materia de prevención, el Libro Verde sobre ejecución de penas en la UE, recomienda medidas alternativas a las privativas de libertad, así como la mediación.

Dentro de las orientaciones que se marcan desde la UE en política social, educación y formación profesional de la juventud, se subrayan los dos ejes capitales para la prevención de la delincuencia juvenil: la inserción sociolaboral y la integración social

2.4.6.- Recomendaciones del Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (IJJO) para el período 2010-2015

El IJJO indicar en primer lugar algunas premisas necesarias para una política europea común en materia de justicia juvenil:

-la necesidad de impulsar la participación de las organizaciones civiles y profesionales implicadas en la problemática de la delincuencia juvenil

-la especialización y "entrenamiento" de todos los profesionales que trabajan o están en contacto con el sistema de justicia juvenil

- la necesaria previsión presupuestaria para mantener un sistema que responda adecuadamente a las actuaciones y proyectos

Junto a las anteriores líneas generales el IJJO recomienda para ese período (2010-2015) una serie de acciones prioritarias, en especial se proponen nuevas líneas y programas de acción:

- la cooperación entre instituciones públicas y entidades privadas
- análisis y evaluación de la efectividad a largo plazo de los actuales sistemas
- intercambio de experiencias nacionales, regionales y locales en materia de justicia juvenil
- asegurar que las intervenciones protegen los derechos del menor y de los padres.
- intensificar la dimensión educativa de los programas y actuaciones, así como la promoción en ellos de los valores de igualdad y respeto a los derechos de los demás
- articular la coordinación con los Defensores del Pueblo (Ombudsman), la policía y judicatura

3.- DERECHO COMPARADO

3.1.- ALEMANIA

Ley de referencia:

Jugendgerichtsgesetz – JGG del 4 de agosto de 1953, con sus sucesivas modificaciones (archivo adjunto n. 1, traducción al inglés)

1. Informaciones generales.

El sistema se basa en tribunales especializados, denominados tribunales de la juventud, apoyados por los servicios sociales.

Los menores de 14 años son totalmente irresponsables; los que tienen entre 14 y 18 son juzgados por los "Tribunales de la

juventud” y su responsabilidad es proporcionada a su nivel de madurez. Los jóvenes entre 18 y 21 años pueden ser juzgados de la misma forma si se considera que su conducta fue fruto de un comportamiento típico de un adolescente, debido también a un escaso desarrollo del menor.

2.Las medidas.

1) amonestación

2) obligación de prestar un servicio a favor de la comunidad (entre 10 y 40 horas normalmente)

3) obligación de interactuar con la víctima

4) participación en programas educativos estándar

5) prestación económica para la víctima, o para una organización de interés general

2.1 Las medidas aplicables a los jóvenes delincuentes

A) DE TIPO EDUCATIVO

1) trabajo a favor de la comunidad

2) acompañamiento por una persona de los servicios sociales (normalmente para un periodo entre 6 y 12 meses)

3) entrenamiento social (denominado *social training*) → se trata de una medida dirigida a grupos, organizada con encuentros semanales o mensuales

4) la prohibición de relacionarse con determinadas personas o frecuentar determinados lugares

5) reparación del daño sufrido por la víctima, mediante excusas o comportamientos determinados

6) entrenamiento anti-agresión → es una medida dirigida a grupos de jóvenes especialmente violentos

B) DE ÍNDOLE DISCIPLINARIA:

1) amonestación → una reprimenda del juez para que el menor se fije en lo que hizo, para ayudarle a desarrollar su conciencia civil

2) deber de reparar el daño creado

3) estancia en centros específicos de formas diferentes (desde estancias fijadas sólo para los fines de semana hasta las estancias de algunas semanas enteras). Siempre queda la sanción penal de la DETENCIÓN.

3.2.- ITALIA

1.Premisa.

La Ley Italiana de referencia es la ley para los derechos y las oportunidades de los niños y adolescentes (ley "Turco", n. 285 de 1997), además de las leyes con las que se instituye y regula el proceso para los menores.

A nivel administrativo, las medidas interesan a diferentes entidades: Estado, Regiones (a través de las agencias sanitarias, que cumplen acciones preventivas, como la consultación de los familiares, visitas psiquiátricas, etc.) y Municipios (con los servicios sociales, que se ocupan de la protección de los menores), además de los sujetos privados que se dedican al tema.

2.Fuentes normativas.

Leyes:

- 1) la ley n. 1404 de 1934, con la que se crean los Tribunales de menores y se regulan – archivo adjunto n. 1 –
- 2) la ley n. 285 de 1997 – archivo adjunto n. 2 –

Decretos:

- 1) decreto n. 448 de 1988, con el que se adoptan las normas sobre el proceso penal con imputados menores – archivo adjunto n. 3 –

2) decreto n. 272 de 1989, de ejecución y desarrollo del 448 de 1988 – archivo adjunto n. 4 –

3. Valoración general

Existen Tribunales especializados en los asuntos relacionados con la familia y los menores, compuestos por dos jueces y un ciudadano.

Los menores de 14 años no pueden ser sujetos a detención y no se consideran responsables; entre 14 y 18 años el juez verifica que el menor podía entender lo que hacía y tenía plena capacidad.

4. Las medidas.

4.1 Medidas aplicables a los menores con conducta o carácter "irregular".

1) acompañamiento por los servicios sociales dedicados a los menores.

2) estancia en una casa educativa o en un centro médico-psicológico-pedagógico.

4.2 Medidas para menores delincuentes: las que no conllevan detención:

1) la imposición de obligaciones → el menor tiene que desarrollar determinadas actividades, laborales, escolares y en general educativas.

2) la obligación de permanecer en casa → el menor está obligado a permanecer en casa o en otro lugar determinado

3) estancia en una comunidad → el menor tiene que pasar un periodo determinado en un centro, en una comunidad educativa

Todas estas medidas pueden ser acompañadas por actividades escolares, profesionales y laborales en general.

4.2.1 Medidas para menores delincuentes: las medidas de seguridad.

1) la libertad vigilada (no menos de 1 año de duración)

2) la detención en un centro de corrección (denominado *riformatorio giudiziario*)

Todas estas medidas pueden ser acompañadas por actividades escolares, profesionales y laborales en general.

4.3 Sanciones sustitutivas

Si el juez determina una pena de detención de un periodo inferior a los 2 años puede sustituirla con la semi-detención o la libertad

controlada, teniendo en cuenta el carácter del menor, su entorno familiar y sus exigencias educativas y laborales.

4.4 La suspensión del proceso con "prueba" del menor

El juez puede establecer una suspensión del proceso (1-3 años) para verificar el desarrollo de la personalidad del menor.

Se puede prever también una suerte de conciliación con la víctima de la conducta.

Durante la suspensión el menor está obligado a conformarse a las indicaciones del servicio social, que establece un plano de intervención. Si, al final, del periodo, se ha realizado una significativa modificación del comportamiento y un desarrollo positivo de la personalidad del menor, la pena no se le aplica.

5. Las instituciones involucradas:

- 1) el Centro para la Justicia de menores (son de competencia regional y tienen funciones organizativas y de programación)
- 2) el Centro de primera acogida (los menores se quedan en ellos de forma provisional hasta la confirmación definitiva de la pena)
- 3) el Servicio social de menores (tiene los objetivos de favorecer la reinserción en el tejido social y la educación del menor)
- 4) las comunidades
- 5) los Institutos penales para menores (en realidad pueden acceder a ellos los sujetos con una edad entre los 14 y los 21 años)

6.- COMPETENCIAS REGIONALES EN ITALIA OSBRE EL SISTEMA DE JUSTICIA JUVENIL

- 1) Las Regiones persiguen la tutela de los menores con fuentes estatutarias y legislativas (normalmente el principio general se encuentra en el estatuto y las aplicaciones en las leyes sobre servicios sociales)
- 2) Prevén formas de acogida en familias e instituciones comunitarias para los menores conflictivos
- 3) remiten a los asistentes sociales la individualización de los casos en los que es oportuno emprender medidas preventivas
- 4) Forman órganos para permitir la consulta de asociaciones que se dedican a la tutela de menores (ej Consulta)
- 5) Promueven medidas alternativas a los entes educativo-asistenciales
- 6) Promueven formas de colaboración con las escuelas para realizar formas preventivas de tutela
- 7) Adoptan programas para favorecer la socialización y la frecuencia escolar, como instrumentos para evitar la delincuencia
- 8) Adoptan acciones para la emancipación de los menores del area penal, especialmente su acogida en instituciones comunitarias del territorio, con ayuda terapéutica
- 9) Prevén medidas domiciliarias (tutorías para menores con problemas relacionales)
- 10) Crean fondos específicos para financiar las intervenciones relativas a los menores detenidos

3.3.- PORTUGAL

1.Premisa.

Hasta el año 2000, el sistema portugués de tutela de los menores preveía la misma modalidad para los que cometían delitos y los que se encontraban "en peligro".

A partir del año 2000, al contrario, se han previsto dos modalidades diferentes de tratar estas situaciones.

2. Fuentes normativas.

Leyes de referencia:

- 1) la ley n. 147 de 1999, sobre los jóvenes en peligro (*Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo*) – archivo adjunto n. 1 –
- 2) la ley n. 166 de 1999, sobre los menores delincuentes (*Lei Tutelar Educativa*) – archivo adjunto n. 2 –

Las dos entraron en vigor el 1 de enero de 2001.

Hay tres decretos-leyes que integran la disciplina:

- 1) el n. 332-B de 2000, sobre los menores en peligro
 - 2) el n. 323 de 2000, que integra la ley tutelar educativa – archivo adjunto n. 3 –
 - 3) el n. 322 de 2000 sobre los centros educativos
- Más la portaria n. 102 de 2008 – archivo adjunto n. 4 –

3. Información general.

Existen Tribunales especializados en los asuntos relacionados con la familia y los menores, dotados de doble competencia, sobre los menores en peligro y los delincuentes con menos de 16 años (a partir de los 16 años el sujeto es juzgado por un tribunal ordinario).

Los menores de 12 años se consideran irresponsables penalmente, por lo tanto no pueden ser objeto de una sanción.

4. Las medidas previstas por la ley tutelar educativa.

EDAD de los sujetos de referencia: entre 12 y 16 años

[pero las medidas pueden aplicarse hasta el cumplimiento de los 21 años]

1) amonestación → el juez le comunica formalmente al menor que la conducta que mantuvo era ilícita

2) privación del derecho de conducir ciclomotores → el menor no puede sacar el carnet o se le suspende por un periodo entre 1 mes y 1 año

3) reparación del daño al ofendido → caben tres posibilidades:

disculpas;

compensación económica;

ejercicio de una actividad a favor del ofendido.

4) imposición de prestaciones económicas a favor de la comunidad → el menor tendrá que pagar o ejercer determinadas actividades a favor de la comunidad

5) imposición de normas de conducta → no frecuentar determinados sitios, personas, no tomar bebidas alcohólicas, etc.

6) imposición de obligaciones específicas → frecuencia de instituciones de formación profesional, de orientación profesional; sometimiento a tratamientos médicos, psicológicos o psiquiátricos.

7) participación en programas de formación → programas de educación sexual, profesional, psicopedagógica, etc.

8) acompañamiento educativo → consiste en un conjunto de medidas establecidas por el tribunal (3 meses a 2 años)

9) estancia en centro educativo (3 meses a 2 años)

Los centros educativos se encuentran en la portaria n. 102 de 2008 (fichero adjunto 3).

La regulación de los centros educativos se encuentra en el decreto ley n. 323 de 2000 (fichero adjunto 2), que es el reglamento de estos centros, que se consideran parte de las instituciones de reinserción social.

Los regímenes posibles en los centros educativos son:

- *abierto* (los menores acuden a actividades fuera del centro, de tipo escolar, laboral, deportivo, etc.)
- *semiabierto* (los menores pueden ser autorizados a acudir a actividades fuera del centro, de tipo escolar, laboral, deportivo, etc.)

- *cerrado* (los menores desarrollan todas sus actividades, formativas, escolares, laborales, deportivas, etc., dentro del centro educativo)

3.4.- ESTADOS UNIDOS

A) Primaria.

Planes de prevención con fondos federales. Impulsada en los años 60 esta política se ha reforzado a partir de los años 90 (La ley del 92 en su Title V introdujo los Community Prevention Grants Programs). Se parte de la base de que el contexto familiar, escolar y vecinal es de importancia capital en la conducta de los jóvenes. El programa federal más extendido al amparo de esta ley es el denominado Communities That Care (CTC). Sus características son:

- Se destinan fondos a las comunidades antes que a órganos federales o locales.
- Los líderes de la comunidad se implican en apoyar la prevención de la delincuencia.
- se nombra un comité comunitario integrado por padres, representantes de los comercios e industria y representantes de la policía, tribunales, correccionales y asociaciones juveniles públicas y privadas
- su misión es la de elaborar un informe de datos empíricos en el que se evalúan los riesgos de delincuencia juvenil, indicando los medios con que cuenta la comunidad y sus deficiencias y señalando también los factores de protección.

Críticas a estos programas:

- mala financiación
- dificultad de coordinar a escuelas, policía, entidades de protección de menores, iglesias, asociaciones, unidades de salud mental, etc.

- actitud de los políticos, más inclinados a financiar programas a corto plazo

B) **Secundaria.**

Centrada en jóvenes expulsados del colegio o que han delinquido por primera vez con delitos no violentos. El instrumento principal para intervenir son las **Teen Courts**. Su filosofía está basada en una temprana diversión (desvío) de los tribunales de justicia ordinarios. Este tipo de tribunales representan una innovación. Se da la oportunidad al joven de ser sometido a un juicio que queda fuera de las leyes procesales siempre con 2 condiciones:

- Admitir su responsabilidad en los hechos.
- Aceptar la decisión del Tribunal.

La contrapartida es que los cargos le son retirados.

Delitos en infracciones competencia de estos Tribunales: delitos menores (los más frecuentes. Vandalismo, hurtos en tiendas, posesión de alcohol, asaltos sin armas).

Particularidades del proceso: El jurado está compuesto por menores. La defensa no es letrada sino llevada a cabo por menores. A veces se deja permite actuar a los menores como jueces.

C) **Medidas sancionatorias:** Suelen ser más severas que las de los tribunales "oficiales". Consisten en imponer trabajos para la comunidad, restituir lo sustraído, escribir ensayos o incluso carta de disculpas y arrepentimiento.

D) **Número y creación de estos "tribunales".** Se acercan al millar en la actualidad (más de 700). Se estima que unos 100.000 jóvenes se someten a esta medida cada año.

-Otros programas de prevención secundaria son las numerosas variantes de lo que se conoce como *Scared Straight*. Consiste básicamente en imponer al menor pequeño-delincuente pasar un día

en prisión y someterlo a entrevistas con reclusos que tratarían de explicar al menor el tipo de vida a la que se puede enfrentar en un recinto carcelario. Lejos de disuadir la reincidencia los estudios demuestran que la incentiva.

Programas que se centran en la víctima y no en el delincuente menor. Se incluyen todas las medidas de mediación entre víctima y delincuente, comités de reparación comunitaria (Vermont), entrevistas con la familia de la víctima (**Minnesota y Pennsylvania lideran la aplicación de esta medida**), y "sentencias del círculo" en las que el juez de manera discrecional y solo si el procesado lo ha solicitado se basará en los razonamientos de los afectados directa e indirectamente por el delito para dictar sentencia.

E) **Tribunales juveniles de la jurisdicción.** Su misión es rehabilitadora en 35 estados (dentro del código juvenil). 30 estados supeditan la actividad de estos tribunales al interés superior del menor. 24 estados establecen que su finalidad es la de reforzar los vínculos del menor con su familia y preservar la fuerza del núcleo familiar.

En los años 90 parecen haberse restringido algunas de las garantías procesales que venían caracterizando la justicia juvenil exigiéndose la toma de huellas o la ficha policial en numerosos códigos juveniles.

F) **La legislación penal** aplicable es la de cada estado de la Unión pero el Gobierno Federal interviene indirectamente a través del Programa de subvenciones e incentivos denominado Juvenile Accountability Incentive Block Grants en el que se condiciona el acceso a las ayudas a que las sentencias de los tribunales sean proporcionadas a los hechos cometidos y que tengan carácter gradual, lo que ha movido a 26 estados a introducir en su legislación períodos mínimos de encarcelación por delitos violentos. De manera análoga el programa federal ha influido para que entre las medidas reeducadoras algunos estados (Texas y Virginia) incluyan el internamiento en **Boots Camps**. Campos de entrenamiento,

inspirados en la disciplina militar, incluyendo trabajo físico y degradación verbal.

G) Marco competencial. La legislación penal sobre delincuencia juvenil es competencia de los estados de la Unión. El gobierno federal ha dictado legislación sobre coordinación y cooperación y legislación de subvenciones condicionadas al cumplimiento de principios por parte de los estados miembros.

La JJDPa (ley federal) prevé:

- 1) Un sistema de planificación y de asesoramiento a nivel de los estados miembros mediante la creación de State Advisory Groups (SAGs), creados por el gobernador de cada estado y compuestos de ciudadanos voluntarios en todos los estados de la Unión y el Distrito de Columbia para determinar las necesidades de cada estado, elaborar los planes de justicia juvenil y prevención de la delincuencia y cumplir las exigencias federales;
- 2) Fondos federales para la prevención de la delincuencia y la mejora de los programas locales de justicia juvenil condicionados al cumplimiento de una serie de requisitos y standards de protección; y
- 3) El funcionamiento de un Organismo federal —la Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention (OJJDP)—dedicada a formar asistencia técnica, confeccionar programas, y el estudio y evaluación de datos para apoyar los esfuerzos de los estados miembros.

Para ser merecedor de fondos federales en las condiciones que establece el Título II de la JJDPa, cada estado debe cumplir con las siguientes exigencias y standards de protección:

1. Desinstitucionalización de la condición de delincuente para los jóvenes (**DSO**). Conforme a la sección 223(a)(11) de la JJDPa, la condición de delincuente de un joven menor de 18 años que comete actos que de ser cometidos por adultos constituirían delito, tales como faltar a la escuela, huir, romper el toque de queda o la posesión o uso de tabaco y/o alcohol, puede no ser mantenido detenido o confinado bajo medidas de seguridad salvo unas pocas excepciones. Esta previsión tiene por objeto garantizar que los menores delincuentes que no han cometido un delito no sean internados en instalaciones seguras de menores durante largos periodos de tiempo o en centros para adultos.

En la ley de Minnesota se reconoce explícitamente la finalidad rehabilitadora de las medidas de justicia juvenil (Ch. 611 Art.775) incluyendo la mediación entre delinciente y víctima. El Estado de (ORS 417.365) prevé reuniones familiares facilitadas por la administración para consensuar una decisión. Arizona (ARS 8-1001) ofrece a las víctimas servicios de reconciliación y procesos de decisión con el grupo familiar.

Comisiones de reparación se han creado para los acusados en Reparative Vermont (Title 28 910a). También en la ley del Estado de Maine se recogen comisiones de reparación comunitarias (Title 17-A:1204-A). Colorado dispone de Comisiones Comunitarias de responsabilización (CRS Section 19-2-309.5).

Hawaii (Ch. 353H-31) recoge el uso de tribunales de reingreso para hacer un seguimiento de los delincuentes de su reinserción consistente en pruebas y tratamiento de drogas y alcohol, así como servicios de evaluación psicológicos y de salud. Igualmente el Estado de Hawaii favorece al constitución de los denominados paneles de impacto familiar o comunitario, clases familiares de impacto educacional, paneles de impacto de las víctimas y clases de educación sobre el impacto a las víctimas.

3.5.-REINO UNIDO Y GALES

En Inglaterra y Gales la primera legislación de comportamiento antisocial se aprobó en 1999 y se ampliaron y reforzaron competencias en 2003 a través de la Anti-social Behaviour Act.

En Escocia la Anti-social Behaviour Act no fue aprobada hasta 2004. No incluye poderes de "toque de queda" pero introduce el seguimiento electrónico. En Gales rige el mismo marco legislativo que en Inglaterra, pero la Asamblea de Gales ha puesto en marcha un plan del gobierno galés: la All Wales Youth Justice Strategy.

Los equipos de delincuentes juveniles (YOTs) se consideran la clave del éxito del sistema británico de justicia juvenil. Existe un YOT en cada localidad en Inglaterra y Gales. Se componen de representantes de la policía, agentes de la libertad condicional, servicios sociales, de salud, educativos, de adicción al alcohol o drogas y de centros de acogida. Cada YOT está gestionado por un Director o jefe que se hace cargo de la coordinación del trabajo de los servicios de justicia juveniles.

Puesto que el YOT incorpora representantes de un amplio espectro de servicios se encuentra en situación de ofrecer una respuesta a las necesidades del joven de una manera integral. El YOT identifica

las necesidades de cada joven delincuente evaluándolas a través de un sistema de evaluación nacional. Encuentra los problemas que han conducido a delinquir al mismo tiempo que se mide el riesgo que comporta para otros. Esto permite al YOT elaborar los programas adecuados para abordar las necesidades de los jóvenes con la intención de impedir que se continúe delinquiendo.

Las Parenting Orders se pueden conceder a padres, tutores de jóvenes que han delinquido, hecho novillos o que hayan sido objeto de Child Safety Order, Anti-Social Behaviour Order o Sexual Offences Prevention Order. Ello no genera antecedentes penales para el padre o tutor. Un padre o tutor que recibe una orden de este tipo será requerido normalmente para que asista obligatoriamente a sesiones de asesoramiento y orientación por un período de hasta un máximo de 3 meses. Estas órdenes pueden venir acompañadas de medidas como la de asistir a reuniones con los profesores del niño en el colegio, asegurarse de que el hijo no visita un lugar no supervisado o asegurarse de que el niño se encuentra en casa a horas determinadas. Estas condiciones se pueden imponer por un período máximo de 12 meses. Un padre o tutor puede ser acusado y procesado por incumplimiento de este tipo de órdenes.

El programa Safer School Partnerships (SSP) permite a órganos locales abordar cuestiones relacionadas con el crime y comportamientos determinantes en áreas próximas a la escuela.

Todas las escuelas incluidas en la iniciativa de "Colegios más seguros" tienen un agente de policía con base en sus dependencias. Estos agentes trabajan con la dirección del colegio y otros órganos locales para:

- Reducir la victimización, criminalidad y los comportamientos antisociales dentro del colegio y en su área de vecindad
- Trabajan con los colegios en afrontar las cuestiones de comportamiento y disciplina
- Identifican y trabajan con niños y jóvenes en situación de riesgo de convertirse en víctimas o delincuentes
- Aseguran educación continuada a los jóvenes delincuentes (un factor comprobado de prevención en mantener a los jóvenes alejados de la delincuencia)

- Prestan apoyo a niños y jóvenes vulnerables en los períodos de transición, como el del cambio y traslado de la escuela primaria a la secundaria
- Procuran crear un entorno seguro en el que los niños puedan aprender.

El continuo crecimiento de los SSPs se ha ido produciendo a nivel nacional demostrando la cada vez mayor participación de colegios, fuerzas de policía, equipos de jóvenes delincuentes, servicios de salud, autoridades locales.

Los programas de padres les conceden la posibilidad de mejorar sus capacidades en el modo de responder a comportamientos que colocan al niño en situación de riesgo para delinquir. En concreto estos programas permiten tanto a padres como tutores contar con asesoramiento individualizado y caso por caso al igual que apoyo práctico en como manejar el comportamiento del niño, estableciendo límites apropiados y una mejor comunicación. Mejorando las habilidades de padres y tutores estos programas se centran en los factores de mayor riesgo asociados a los jóvenes con riesgo de delinquir.

Los padres con un hijo que ha entrado en el sistema de justicia juvenil cuentan con la oportunidad de seguir voluntariamente el programa de padres del YOT local, si lo consideran útil. No obstante si la participación voluntaria no se consigue el YOT puede solicitar una Orden parental que les obligue a asistir si consideran que el niño se encuentra en situación de riesgo de delinquir.

Libertad condicional

Un tribunal puede aplicar a un joven libertad condicionada a que se presente ante el juez cada cierto tiempo, que no vuelva a delinquir mientras dure la condicional y que no moleste a testigos ni obstruya la acción de la justicia. La libertad condicional va desde un nivel mínimo en el que el joven ha de dirigirse simplemente a la comisaría hasta un nivel mucho más exigente en el que el joven es supervisado por un youth offending team (YOT) dentro de un programa de asistencia y supervisión. El YOTs puede aplicar medidas como pulseras electrónicas y programas de supervisión y vigilancia intensiva (Intensive Supervision and Surveillance

Programme, ISSP) como parte del programa de seguimiento de la libertad condicional.

Envío a los servicios de custodia locales

El envío de un joven a los servicios de alojamiento locales implica poner a cargo del municipio al joven. Al igual que la condicional se pueden imponer condiciones. A menos que un determinado tipo de alojamiento sea condición del envío, las autoridades locales pueden escoger qué tipo de alojamiento ofrecer al joven.

Envío de seguridad

El Secure remand se utiliza por los tribunales con jóvenes cuyos delitos son de particular gravedad o cuando son reincidentes.

En este tipo de alojamiento caben dos posibilidades, las casas de seguridad infantiles (secure children's homes) o centros de entrenamiento seguros(secure training centres, STCs).

Medidas administrativas (pre-jurisdiccionales)

- Reprimenda. Una reprimenda es una advertencia formal de un agente de policía a un joven que admite su culpabilidad en un delito o falta menor cometido por primera vez. A veces estos jóvenes pueden ser desviados a un youth offending team (YOT) para tomar parte en un programa voluntario de ayuda para enderezar su comportamiento.
- Último aviso (Final Warning). Un último aviso es una advertencia verbal de carácter formal por parte de un agente de policía dirigida a un joven que admite su culpabilidad en su primer o segundo delito. A diferencia de la Reprimenda, sin embargo, el joven es sometido a evaluación también para identificar las causas de su comportamiento delictivo y puede ser sometido a un programa de actividades para evaluarle.

- **Medidas de comportamiento social**

- El Contrato de Comportamiento Aceptable (Acceptable Behaviour Contract, ABC) . se dicta por una autoridad local y por un youth offending team (YOT) que identifica a un joven que tiene un grado de comportamiento antisocial bajo. El joven y sus padres o tutores aceptan un contrato en el que el joven se compromete a abandonar los patrones de comportamiento que han perjudicado a la comunidad local y emprender actividades para rectificar su conducta. Si incumple los términos del contrato las autoridades locales pueden hacer uso de una Anti-Social Behaviour Order aplicada al joven.

- Anti-Social Behaviour Order (ASBO). Una orden de este tipo puede usarse contra los menores por encima de los 10 años de edad y que se ha comportado de una manera que haya provocado o pudiera causar el acoso, alarma o angustia a alguien o algunas personas que no viven en su propio hogar.

Una ASBO impide que el joven acuda a determinados lugares o puede impedirle llevar a cabo determinadas cosas. Si no cumple, puede ser acusado formalmente por la fiscalía.

Cualquiera de los siguientes órganos puede solicitar estas órdenes, con la condición establecida legalmente de que se debe consultar a otros órganos.

Autoridades locales: juntas de distrito, barrios de Londres, Corporación de Londres, Isla de Wight, condados galeses o villas de condado y consejos de condado ingleses. Fuerzas de policía.

Policía de transporte británica

Propietarios sociales inscritos (según la Section 1 de la Housing Act 1996)

Housing Action Trusts (según la Sección 62 de la Housing Act 1988)

- Individual Support Order(ISO). Son órdenes sólo destinadas a menores entre 10-17 años a los que se puede añadir una 'stand alone' ASBOs e imponer condiciones positivas a los jóvenes para evaluar las causas subyacentes del comportamiento que ha

conducido a la Orden ASBO. Una puede durar hasta seis meses y exige al joven asistir hasta un par de sesiones por semana bajo supervisión de un YOT. El incumplimiento de una orden constituye un delito que puede ser castigado mediante una multa pecuniaria.

Otras medidas

Toque local de queda infantil. Mediante el Local Child Curfew, una autoridad local o una fuerza de policía local puede prohibir a un niño por debajo de los 16 años permanecer en la vía pública durante unas determinadas horas (entre 9pm y 6am) a menos que se encuentre bajo el control de una persona adulta y responsable. Con niños por debajo de 10 años, el incumplimiento de una notificación de prohibición (siendo encontrados por ejemplo fuera de sus casas tras el horario de queda) constituye motivo para que un Tribunal de familia pueda someter al niño a una Child Safety Order.

Una autoridad local o un agente de policía puede solicitar a la Secretaría de Interior un toque de queda infantil local cuando se haya informado de algún problema por ejemplo en niños fuera de supervisión o jóvenes implicados en comportamiento antisocial a altas horas de la noche. Un toque de queda infantil puede durar hasta un máximo de 90 días y sólo se aplica a niños por debajo de los 16 años.

Medidas para niños menores de 10 años

Orden de seguridad infantil (Child Safety Order). Esta orden se aplica a niños menores de los 10 años de edad. Puede ser impuesta a niños que han cometido un delito, que hayan violado el toque de queda infantil o que hayan provocado acoso, angustia o alarma a otras personas. Con esta orden un agente del youth offending team (YOT) supervisa al niño. Si no se cumple con la orden, el padre puede ser merecedor de una parenting order y siempre que ello pueda redundar en evitar un comportamiento repetitivo que conduzca a la seguridad para la que la orden fue dictada.

Sentencias en la comunidad

· Orden de rehabilitación juvenil. La Youth Rehabilitation Order, YRO permite igualmente una gran variedad para la reparaciónalso allows

plenty of opportunity for reparation to be included, dando margen para abordar las necesidades de las víctimas.

Además las YRO ponen bajo supervisión y vigilancia intensiva con una base legal. Ello ayuda a fomentar a los jueces a usar estas sólidas alternativas a la custodia cuando resulte posible.

- Orden de Plan de acción. Una Action Plan Order es un programa intensivo basado en órganos comunitarios. Su cumplimiento es supervisado por un youth offending team(YOT). El programa desarrollado por está específicamente adaptado a los riesgos y las necesidades de los jóvenes. Puede incluir reparar el daño hecho a la víctima o a la comunidad, educación y preparación, asistencia a un Centro o una variedad de programas dirigidos a comportamientos delictivos de los jóvenes.
- Orden de toque de queda. Esta sentencia exige al joven quedarse durante períodos de tiempo determinados y establecidos en un lugar específico y puede dictarse junto a otras órdenes o autos comunitarios. El período de tiempo puede ser de entre 2-12 horas al día y su duración no puede durar más de:
 - Seis meses para los jóvenes de 16 meses o más
 - 3 meses para los jóvenes por debajo de los 16.

Orden o auto de supervisión. Una Supervision Order puede durar hasta 3 años. Una variedad de condiciones pueden acompañar este tipo de órdenes cuando la sentencia se dicte en delitos de mayor gravedad. Esas condiciones son las conocidas como 'actividades específicas' y pueden durar hasta 90 días. Ejemplos de este tipo de actividades pueden ser la participación en un programa de supervisión y vigilancia intensivo (Intensive Supervision and Surveillance Programme, ISSP), tratamiento antidrogas (para jóvenes de 16 o más años), toques de queda o imposición de residencia que pueden exigir a un joven vivir en un alojamiento de la administración local por el período que determine la sentencia. Un joven que reciba una Supervision Order está también obligado a tomar parte en actividades establecidas por el youth offending team (YOT), que puede incluir la reparación del daño a la víctima o a la

comunidad y programas de evaluación de su comportamiento delictivo.

Orden de castigo comunitario. Este tipo de orden sólo se puede aplicar por los tribunales para jóvenes de entre 16-17 años de edad. Impone al joven realizar un trabajo beneficioso para la comunidad sin remuneración durante un periodo de 40-240 horas. Ejemplos de este tipo de trabajos son: carpintería, conservación, decoración, trabajo con mayores o personas vulnerables.

Orden de castigo comunitario y de rehabilitación. Sólo se aplica a menores de entre 16-17. Comprende elementos de la Community Punishment Order y de la Community Rehabilitation Order. Puede tener una duración de entre 12 meses y 3 años. El trabajo no remunerado puede durar entre 40-100 hours.

Attendance Centre Order. Una Attendance Centre Order obliga al joven a asistir a un centro de asistencia.

La finalidad principal de estos centros es restringir el tiempo de ocio de los jóvenes delincuentes (abren los domingos durante dos o tres horas). Sus programas se concentran en grupos de trabajo que ofrecen a los que asisten formación en tareas básicas (lectura y aritmética, habilidades para la vida, cocina, primeros auxilios, manejo del dinero, etc) así como promover un mejor uso del tiempo libre de los jóvenes.

El programa también incluye sesiones de sensibilización hacia la víctima, que consideran el impacto del comportamiento delictivo sobre los particulares y la comunidad y cómo el joven puede hacer las paces, y sesiones de sensibilización sobre las drogas y el alcohol, y asuntos de salud sexual. La orden puede durar hasta 36 horas dependiendo de la edad del implicado y de la gravedad de los hechos imputados.

Tratamiento antidroga y Orden de someterse a pruebas. El Drug Treatment y la Testing Order se utilizan para los delincuentes jóvenes que tienen problemas de abuso de drogas que requieren tratamiento. La orden puede durar entre 6 meses y 3 años y el joven aceptacumplir con ella antes de que se lleve a cabo. En cumplimiento de este tipo de orden el joven recibe un tratamiento y

control de uso de drogas en la comunidad, siendo supervisados por los agentes de la libertad condicional.

- Exclusion Order
- Community Rehabilitation Order. Este tipo de orden sólo se puede aplicar por los tribunales a jóvenes entre 16-17. Es equivalente a una It is equivalent to a Supervision Order, pero con un específico espectro de edad. Incluye medidas similares a las de una Supervision Order, como actividades de reparación del daño, problemas de evaluación del comportamiento delictivo o el sometimiento a un Intensive Supervision and Surveillance Programme (ISSP). Todas las actividades son supervisadas por un youth offending team (YOT).
- Referral Order
- Reparation Order
- Fine
- Conditional Discharge
- Absolute Discharge

3.6.- CANADÁ

El gobierno federal tiene la competencia de la legislación penal, mientras que la competencia en materia de juventud es de los gobiernos provinciales y territoriales, quienes ostentan además la competencia en materias afines como educación, servicios sociales y salud mental. La ley federal se limita a señalar una serie de principios y objetivos que han de inspirar las medidas de ejecución territorial. Junto a ellos se señalan una serie de principios de carácter procesal entre los que figuran: las medidas extrajudiciales, sentencias juveniles y custodia y supervisión.

Medidas extrajudiciales

La YCJA establece que:

- Las medidas extrajudiciales deben utilizarse en todos aquellos casos en que deba exigirse responsabilidad a un joven.
- Las medidas extrajudiciales se presumen adecuadas para responsabilizar a jóvenes por delitos o infracciones no violentas por primera vez.
- Las medidas extrajudiciales pueden usarse si los jóvenes
Extrajudicial measures may be used if the young person has previously been dealt with by extrajudicial measures or has been found guilty of an offence

La YCJA distingue igualmente las directrices que guían el uso de medidas extrajudiciales: reparar el daño causado a la víctima y a la comunidad, ofrecer una oportunidad a las víctimas para participar en la toma de decisiones, asegurar que las medidas son proporcionales a la entidad o gravedad de la ofensa y promover la implicación de las familias, víctimas y otros miembros de la comunidad.

Conferencing

La YCJA define en un sentido amplio una "conference" en su sección [s. 2(1)] como: "un grupo de personas que se reúnen para dar consejo de acuerdo con la sección 19"

Se entiende que una conferencia incluye las siguientes manifestaciones o modalidades: Conferencias multidisciplinarias o de tratamiento integrado de casos (Multi-disciplinary or Integrated Case Management Conferences, ICM), Conferencias de grupo familiar (Family Group Conferences), Programas de responsabilidad de la comunidad vecinal (Community Neighbourhood Accountability Programs), Comités de Justicia Juvenil, Programas de reconciliación entre víctimas y delincuentes y Sentencias aborígenes y círculos de reparación. Las conferencias se organizan y celebran por orden judicial que deberá determinar si se celebra en presencia del juez o fuera de la sede del tribunal. Es competencia del Ministerio de Infancia y Familia la coordinación y organización de las conferencias fuera de la sede judicial.

Una de las cuestiones de relieve constitucional es la de la ausencia de medidas restauradoras en provincias con jurisdicciones pequeñas y si ello supone un quebrantamiento de la igualdad al mismo trato en cualquier parte del territorio nacional. Según el Ministerio de Infancia y Desarrollo Familiar el Trato Integrado de casos sería la alternativa aceptable a las conferencias en aquellas jurisdicciones que por su tamaño no pueden ofrecerlas como medida reparadora.

El papel de las víctimas

La YCJA define cuál ha de ser el papel de las víctimas en cada fase de los procedimientos de la justicia juvenil.

- Las víctimas deben recibir información sobre los distintos procedimientos en los que se les permite participar y deben ser oídas en todo momento. Deben ser tratadas con cortesía, compasión y respeto a su dignidad y a su intimidad.
- Las víctimas tienen el derecho de acceso a la transcripción o grabaciones de las sesiones judiciales en los tribunales.
- Se potencia la participación de las víctimas en respuestas basadas en la participación comunitaria.
- Si un joven recibe una sanción extrajudicial, la víctima de la ofensa tiene el derecho de ser informada de cómo se ha desarrollado dicha sanción.

Modalidades de medidas

- Las advertencias consisten en advertencias informales por parte de la policía.
- Los avisos policiales son advertencias de carácter más formal. La YCJA autoriza a las provincias para establecer programas de avisos policiales. Esos avisos se concretan en forma de carta de la policía al joven involucrado y a sus padres o pueden también adoptar otras formas como el requerimiento al joven y a sus padres a que acudan a comisaría para entrevistarse con un mando policial.
- Las Crown Cautions son similares a las de la policía sólo que los fiscales actúan una vez que se les ha comunicado por parte de la policía.

- Los referrals son remisiones de los jóvenes por parte de la policía a programas comunitarios o agencias que colaboren para que no se vuelva a delinquir. La remisión se realiza a una amplia gama de recursos comunitarios, incluyendo los programas de recreación y las agencias de asesoramiento.
- Las sanciones extrajudiciales son el tipo más formal de medida extrajudicial. A diferencia de otros tipos de medidas extrajudiciales, pueden ser usadas sólo si el joven implicado admite su culpabilidad. Las sanciones pueden ser parte de un programa extrajudicial de sanciones diseñado por el Gobernador General. El joven acepta someterse a la sanción. Si el joven no consigue cumplir los términos y condiciones de la sanción, el caso debe proseguir por las reglas de procedimiento judicial. Bajo la YCJA, sólo puede imponerse una sanción extrajudicial si el joven no puede ser adecuadamente tratado mediante advertencias, avisos o referral.

Las conferencias se encuentran ampliamente definidas en la ley estatal y comprenden al menos las siguientes modalidades:

- Una conferencia multidisciplinar o de tratamiento integrado de un caso – una reunión de todas las partes que trabajan con el joven y la familia y que normalmente incluye al joven, a los padres para poner en marcha un plan de servicios integrados. Estas conferencias son comunes antes y después de la sentencia y comprenden medidas como hospedaje, supervisión, recursos de tratamiento y apoyo familiar. La mayor parte de los agentes de la libertad condicional trabajan en equipos multidisciplinarios por lo que están capacitados para organizar conferencias compuestas por trabajadores sociales, educadores, psicólogos y otras agencias comunitarias vinculadas con el joven o su familia. Este tipo de conferencias no suelen incluir por lo general a las víctimas.
- Una conferencia de grupo familiar, se concibe para reunir al joven delincuente y a la víctima o persona afectada por el daño provocado y miembros relevantes de la comunidad con el fin de buscar una solución beneficiosa mutuamente. Este es el tipo de procedimiento preferido por el Ministerio

de Infancia y familia para las conferencias ordenadas en la fase de sentencia.

- Un programa de responsabilización por vecinos o la comunidad es un programa local que acepta envíos de la policía o la corona para resolver delitos menores como una alternativa a los procesos judiciales. Suelen tener participación ciudadana. Algunos cuentan con ciudadanos voluntarios mientras que en otros casos se usan fondos del gobierno dando entrada a profesionales.
- Comités de Justicia juvenil. Cuentan con composición de voluntarios, muchos de ellos con representación municipal y carecen generalmente de capacidad para desarrollar programas. La YCJA prevé una expansión de esta figura que ya se recogía en la legislación anterior, incluyendo la posibilidad de que funciones como conference.
- Programas de reconciliación víctima-delincuentes. Es un proceso que reúne a las dos partes junto a un mediador para resolver un delito como alternativa a un proceso judicial.
- Un círculo de reparación o sentencia aborígen es la alternativa a la declaración ante el juez con propia defensa. En las sentencias de círculo se invita a la comunidad, a la víctima, al joven, a quienes le apoyan y a los oficiales del juzgado sentados en círculo como participantes. El juez o una persona respetada por la comunidad y de más edad pueden dirigir el proceso concediendo la palabra a cada participante con el fin de alcanzar una sentencia de consenso. Una sentencia de círculo sigue siendo un procedimiento judicial, pero trata de trasladar la responsabilidad de una resolución a la comunidad. El proceso exige una cantidad de tiempo considerable y recursos, por lo que no se practica en todas las provincias canadienses.

3.7.- FRANCIA

La justicia de menores afecta a los menores en peligro (en el marco de la justicia civil del artículo dans 375 del code civil) así como los menores que hayan cometido delitos (en el marco de la justicia penal, a los efectos del título de la ordonnance de 2 febrero de 1945

relativa a la infancia delinciente). En estos dos ámbitos es el juez de menores el competente para adoptar decisiones.

La loi (n°2007-297) de 5 de marzo de 2007 relativa a la prevención de la delincuencia ha reformado la ordonnance de 1945 relativa a la infancia delinciente para poner freno al aumento de la delincuencia juvenil (aumento de en torno a un 80% en 10 años).

El texto suaviza las sanciones contra menores delincuentes y refuerza el papel y poderes del alcalde, haciendo de él la figura sobre la que pivota la política de prevención.

Los artículos 55 y siguientes de la ley tratan de ofrecer una respuesta individualizada y rápida a cada acto reprobable. El "juicio à délai rapproché" se sustituye por la presentación inmediata de menores delincuentes ante los jueces. La ley amplía sobre todo el repertorio de medidas alternativas en las acusaciones penales, como los trabajos de interés general, la orientación hacia una estructura escolar adaptada, la obligación de los padres de que su hijo sea examinado por un psicólogo o un psiquiatra o incluso medidas de "actividades de día" ante organismos habilitados.

Cuando parezca adaptado a la personalidad del implicado, el procedimiento de composición de intereses puede proponerse a un menor de 13 años. En este marco el menor puede someterse con el límite de un año a:

- El cumplimiento de un stage de formación cívica
- Al seguimiento de manera regular de un programa de escolarización o de una formación profesional
- A respetar una decisión previamente dictada por un juez de ser destinado a una institución o establecimiento público o privado de educación o de formación profesional homologado
- A la consulta de un psiquiatra o un psicólogo
- A la ejecución de una medida de actividad de día.

En materia correccional, los menores de menos de 16 años pueden ser colocados bajo control judicial:

- si la pena de prisión es superior o igual a 5 años y si el menor ha sido ya objeto de una o varias medidas educativas o de una condena a una sanción educativa o cuando la pena de prisión que encierra la calificación de los hechos sea superior o igual a 5 años
- o bien si la pena de prisión es superior o igual a 7 años.

Si el control judicial comprende la obligación de respetar la inclusión en un centro educativo cerrado, el no respeto de esta obligación puede entrañar la puesta del menor bajo el régimen de prisión provisional.

El menor reincidente de entre 16 y 18 años podrá ser conducido inmediatamente a un juez y el juicio podrá señalarse en la primera audiencia siguiente, a condición de prestar su acuerdo y de contar con el de su abogado y el de sus padres. Le mineur récidiviste âgé de 16 à 18 ans pourra être présenté immédiatement à un juge et le jugement pourra intervenir à la première audience qui suivra, sous réserve de son accord et de celui de son avocat et de ses parents.

Si el menor tiene más de 16 años el tribunal de menores o la cour d'assises de menores pueden decidir que no hay lugar a reducir la pena privativa de libertad que encierra la calificación de los hechos o bien sea por tener en cuenta las circunstancias del caso y de la personalidad del menor, bien sea porque los hechos constituyen un atentado voluntario a la vida o a la integridad física de la persona y que hayan sido cometidos en situación de reincidencia legal. Esta decisión adoptada por el tribunal de menores debe motivarse especialmente salvo si está justificada por el estado de reincidencia legal (article 60).

Los padres del menor delincuente pueden tener la obligación de cumplir, pagando con sus propios recursos, un stage de responsabilidad parental y a veces pueden también ser despojados de la autoridad parental.

La sanción-reparación y el trabajo de interés general

Estas medidas se prevén en los artículos 63 y siguientes de la ley. Así, cuando un delito está castigado con pena de prisión, la jurisdicción puede dictar en lugar de ella o bien al mismo tiempo que la pena de prisión (dentro del límite de 6 meses), la pena de

sanción-reparación. Lo mismo sucede cuando un delito es castigado a título de pena principal con solo una multa. La sanción-reparación consiste en la obligación para el condenado de proceder según las modalidades que se fijen por la jurisdicción, a la indemnización del perjuicio de la víctima.

Con el acuerdo de la víctima y del acusado, la reparación puede ser ejecutada en natura con el límite de una multa de 15.000 euros. Puede consistir en la reparación de un bien dañado por la comisión de la infracción, esta reparación puede realizarse por el propio condenado o por un profesional que él haya escogido y al que remunerare su intervención.

Reforzamiento del papel y competencias de los Alcaldes

La ley refuerza los poderes del Alcalde en materia de lucha contra la delincuencia y crea en las ciudades de más de 10.000 habitantes, un consejo local de seguridad y de prevención de la delincuencia. Un consejo para los derechos y deberes de las familias puede crearse por deliberación del pleno municipal a fin de escuchar a una familia, de informales de sus derechos y deberes respecto al menor y de dirigirle las recomendaciones destinadas a prevenir los comportamientos susceptibles de colocar al menor en situación de riesgo o de provocar problemas a otro o incluso para examinar con la familia las medidas de ayuda al ejercicio de la función parental susceptibles de serle propuestas y la oportunidad de informar a los profesionales de servicios sociales y a los terceros interesados las recomendaciones que le sean hechas y, en caso contrario, los compromisos que haya asumido en el marco de un contrato de responsabilidad parental. Esta medida se aplica en casos de problemas producidos al funcionamiento del centro escolar o en casos de absentismo escolar grave. Obliga a los padres a comprometerse respecto al comportamiento de su hijo. De una duración inicial máxima de 6 meses, el contrato recuerda a los padres sus deberes y propone medidas de ayuda y de acción sociales. Si los padres rechazan firmar el contrato o si no respetan las obligaciones establecidas en él, el presidente del consejo general puede solicitar bajo ciertas condiciones la suspensión de todo o

parte del pago de prestaciones familiares. En abril de 2010 se ha propuesto un proyecto que endurece la ley de 2006 en la que se establece este contrato. En concreto se prevé en el proyecto que prevé que un alumno que acumule 4 media jornada de ausencias por mes sin motivo será señalado por el juez del establecimiento a la inspección académica que dirigirá una advertencia a la familia. Si la asiduidad no se restablece el inspector tendrá la posibilidad de pedir la suspensión de las ayudas financieras familiares.

De manera general los alcaldes estarán más implicados en la ayuda de la orientación a las familias en dificultad. Podrán designar un coordinador entre los trabajadores sociales interviniendo a favor de una misma familia.

4.- LEGISLACIÓN AUTONÓMICA SOBRE JUSTICIA JUVENIL

4.1.- EL DERECHO AUTONÓMICO SOBRE JUSTICIA JUVENIL

El conjunto normativo que integra el Derecho autonómico sobre justicia juvenil, cuya diversidad y heterogeneidad deriva del desigual impulso legislativo dado por los diferentes Parlamentos autonómicos, permite distinguir los siguientes grupos de Comunidades Autónomas según el rango de la norma que regula esta materia:

1) Comunidades Autónomas que han aprobado una ley específica sobre justicia juvenil.- Se trata del caso Cataluña, que regula esta materia en la Ley 27/2001, de 31 de diciembre, de Justicia Juvenil, complementada por la Ley 23/2009, de 23 de diciembre, del Centro de Iniciativas para la Reinserción.

2) Comunidades Autónomas que regulan esta materia en la legislación sobre atención al menor: Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha y Castilla-León, Galicia, Madrid, Murcia y La Rioja, Valencia y País Vasco. Una parte de estas leyes están previstas en los Estatutos, sus contenidos suelen ser parecidos a la ley catalana, aunque más escuetos, y la mayoría de estas Comunidades Autónomas regulan por reglamento los procedimientos de ejecución de la justicia juvenil y la organización de los centros.

3) Comunidades Autónomas que regulan esta materia por norma reglamentaria de carácter organizativo, como desarrollo de la legislación estatal y en virtud de una habilitación estatutaria: Asturias, Cantabria y Navarra.

4) Comunidades Autónomas que se limitan a regular por norma reglamentaria el tratamiento y protección de la información (datos de carácter personal) gestionada en centros de menores: Extremadura.

Sin perjuicio de esta clasificación, y atendiendo al contenido y carácter de las normas autonómicas sobre justicia juvenil, hemos de distinguir también, a título meramente ejemplificativo, los casos de las Comunidades Autónomas que han aprobado una regulación legislativa o meramente reglamentaria y, entre estas últimas, los de quienes han dotado al contenido de estas normas de una naturaleza sustantiva (derechos, potestades, garantías...) o estrictamente organizativa: Comunidades Autónomas con leyes sobre justicia juvenil (modelo catalán); Comunidades Autónomas con reglamentos de desarrollo material y contenido sustantivo sobre justicia juvenil (modelo vasco) y Comunidades Autónomas con reglamentos de carácter meramente organizativos (modelo canario).

Sentado lo cual debemos constatar el protagonismo y el carácter pionero alcanzado por la legislación catalana sobre justicia juvenil¹,

¹Como antecedente, cabe recordar que, en el año 1981, Cataluña fue la primera Comunidad Autónoma en recibir de la Administración del Estado los traspasos en materia de protección de

norma a partir de la cual el Derecho autonómico sobre justicia juvenil recibió un impulso que ha venido fundamentándose competencialmente en los títulos estatutarios en materia sobre instituciones públicas de protección y tutela de menores, asistencia social y servicios sociales. Según la Exposición de Motivos de la Ley 27/2001, de 31 de diciembre, de Justicia Juvenil, "Cataluña ha sido el laboratorio en el cual se han diseñado y puesto en funcionamiento las nuevas políticas que en materia de justicia juvenil han inspirado y constituido el eje vertebrador de la legislación estatal". Como prueba de este planteamiento innovador, en 2007 se inauguró el primer centro autonómico de justicia juvenil de Barcelona ajustado a la Ley 27/2001: el Centro Educativo de Justicia Juvenil, Can Llupià, ubicado en el distrito de Horta-Guinardó, para atender a los jóvenes de la capital catalana y su conurbación que deben cumplir una medida cautelar de internamiento o de régimen semiabierto.

Por otra parte, la ejecución autonómica sobre justicia juvenil constituye una competencia compartida que, generalmente, está regulada nominalmente en los Estatutos de Autonomía como competencia exclusiva, en cuyo desarrollo la Comunidad Autónoma siempre debe ejercitar sus potestades con respeto a la legislación estatal civil, penal y penitenciaria, particularmente la LO 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los menores², y del Código Penal de 1995, cuyo artículo 19, en el capítulo sobre las causas que eximen de la responsabilidad criminal, dispone que "los menores de dieciocho años no serán responsables

menores, en cumplimiento de la previsión estatutaria antes citada. Asimismo, esta Comunidad Autónoma fue la primera en aprobar una ley específica de protección de menores, la Ley 11/1985, que regulaba tres ámbitos distintos de actuación: la prevención de la delincuencia infantil y juvenil, el tratamiento de la delincuencia infantil y juvenil, y la tutela de los menores si falta la potestad del padre y de la madre o por un ejercicio inadecuado de ésta o del derecho de guarda y educación.

²La LO 5/2000 ha sido desarrollada por el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. *BOE* 209, de 20 de agosto 2004.

criminalmente con arreglo a este Código” y que cuando un menor de dicha edad cometa un hecho delictivo podrá ser responsable con arreglo a lo dispuesto en la Ley que regule la responsabilidad penal del menor. Asimismo, el artículo 69 del Código Penal también dispone que esta Ley puede ser aplicada, en los casos y con los requisitos que establezca, a los jóvenes mayores de dieciocho años y menores de veintiuno³.

Sobre la base de este planteamiento, la legislación autonómica sobre justicia juvenil destaca por los siguientes contenidos:

- e) Sus fines generales y específicos, tanto la que se considera “única finalidad de la Ley”: el particular interés del menor, como las garantías constitucionales y los fines preventivos y resocializadores, que en el tratamiento de la delincuencia de menores, más que en los índices de aciertos o fracasos en la reinserción efectiva del menor, se dirige a obtener una oportunidad seria y profesional en el ámbito físico y cultural⁴. Asimismo, la legislación autonómica insiste en su planteamiento a largo plazo y en la rentabilidad que siempre trae consigo las inversiones públicas en esta política sectorial. En palabras de la citada Ley catalana: “la inversión en justicia juvenil es siempre rentable (...). Un solo éxito en la reeducación del menor puede representar

³La entrada en vigor de estos dos artículos quedó condicionada, no obstante, a la entrada en vigor de la Ley anunciada, que se ha materializado con la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, que deroga la legislación tutelar de menores de 1948, en la parte que aun quedaba vigente, y la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, modificadora de la anterior.

⁴En lo relativo a las garantías constitucionales, debemos estar a la doctrina de la STC 36/1991, de 14 de febrero, que declaró la inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley de Tribunales Tutelares de Menores, regulador del procedimiento, y efectuó la modificación, urgente y provisional, de este texto legal, mediante la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, con la finalidad de introducir las garantías procesales mínimas, pero sin abordar ninguna reforma en profundidad de los aspectos sustantivos o de la ejecución.

una magnífica inversión a largo plazo, al evitarse un sinfín de actos delictivos futuros”⁵.

Esta fundamentación se remonta al año 1981, cuando el Gobierno asumió la entonces nueva política sobre el tratamiento y la intervención en el ámbito de los menores y jóvenes infractores, que se desvincula del paternalismo de las instituciones públicas, la falta generalizada de garantías y la no respuesta como respuesta más habitual a los conflictos y problemas que podían haber causado la conducta infractora de los menores. Conforme a este planteamiento, incorporado a las resoluciones del Parlamento, especialmente, la Resolución 37/1, de 10 de diciembre de 1981, y la Resolución 194/111, de 3 de marzo de 1991, sobre los derechos de la infancia, se abandona en ese momento el abuso en la aplicación de la medida de internamiento, que era la más impuesta por los tribunales tutelares de menores, así como también se intenta superar la confusión existente entre la denominada facultad protectora y la facultad reformadora, por ejemplo, con la figura profesional de los delegados de asistencia a los menores o las medidas como la libertad vigilada.

b) La individualización de las intervenciones y el tratamiento penal y procesal unitario del menor delincuente, cuya realización exige que Policía de Menores, Juzgado, Fiscalía y Equipos Técnicos se ubiquen en un mismo espacio físico, evitando la peregrinación del menor de una sede a otra. En este tratamiento penal y procesal unitario, la instrucción de las diligencias corresponde al Ministerio

⁵Ante las limitaciones de la justicia juvenil retributiva tradicional, el contenido de la LO 5/2000 y la doctrina mayoritaria defienden el concepto de justicia juvenil restaurativa, que atiende a las causas y efectos del fenómeno del delito, tanto a la víctima como al culpable, en el contexto de una solución comunitaria basada en la asunción de responsabilidades personales. Se trata de la justicia restaurativa o reparadora, que se basa en los siguientes principios: la participación activa del ofensor, de la víctima y de la comunidad; la reparación material y simbólica del daño; la responsabilidad completa y directa del autor; la reconciliación con la víctima y con la comunidad; y el compromiso comunitario para enfrentar integralmente el conflicto social y sus consecuencias. Por otra parte, la justicia restaurativa promueve la desjudicialización y, por tanto, es menos onerosa para el Estado; procura que el sistema de justicia sea más efectivo, ocupándose de los casos más graves o más complejos; disminuye la población carcelaria, evitando que los primerizos se conviertan en criminales avezados; y disminuye la tasa de reincidencia procurando la reintegración del delincuente en la sociedad.

Fiscal, que ejerce en correcta contraposición a la función del Juez, velador del respeto a las normas procedimentales y último garante de los derechos individuales. Asimismo, en virtud de la finalidad exclusivamente reeducativa del procedimiento, se establece la exclusión de las acusaciones particulares en defensa de los intereses de la víctima, dentro del marco sancionador.

c) La medida de libertad vigilada como medida que como sanción de mayor aplicabilidad por los Jueces de Menores.

d) El principio de formación y especialización profesional de jueces, fiscales, abogados y funcionarios de policía, junto a la potenciación de los Equipos Técnicos en el control del menor sujeto a la medida de libertad vigilada, medida que como sanción de mayor aplicabilidad por los Jueces de Menores, requerirá una preparación específica y muy profesionalizada.

4.2.- ORGANIZACIÓN AUTONÓMICA SOBRE JUSTICIA JUVENIL

El Derecho autonómico sobre justicia juvenil, aunque originariamente había encomendado por regla general esta materia a las Consejerías de servicios sociales, puesto que los campos protección y reforma de menores iban unidos, ha derivado en una heterogénea pluralidad de modelos al haber separado estos sectores conforme a las causas y modelos organizativos que se exponen a continuación.

Respecto a las causas, el modelo diferenciador se debe, en primer lugar, a un cambio de las concepciones tradiciones sobre el tratamiento y la asunción del sistema de reforma como un sistema independiente del sistema de protección a la infancia, con el que guarda más diferencias que similitudes lo que obliga a un tratamiento diferente. Y, En segundo lugar, se debe al crecimiento del volumen del sistema de justicia juvenil, y la necesidad de una gestión diferente que no puede asumirse desde los tradicionales organismos de atención a la infancia que englobaban tanto el

sistema de protección como el de reforma. Y, en tercer lugar, asistimos a un proceso de especialización autonómica, que ha ido paulatinamente derivando los asuntos de justicia juvenil desde los departamentos de servicios sociales a los departamentos de justicia. En cuanto a los modelos organizativos, podemos encontrar los siguientes:

- a) Ubicación en el mismo servicio.- Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha y Navarra.
- b) Separación de los sistemas de protección y reforma a nivel de servicio, pero manteniendo su dependencia de una misma dirección general dentro del departamento de servicios sociales: Castilla y León, Extremadura, Galicia y Murcia.
- c) Separación de ambos sistemas aunque manteniéndose dentro de los departamentos de servicios sociales con direcciones generales independientes.
- d) Separación de los sistemas de justicia juvenil, que salen de los departamentos de servicios sociales y pasan a integrarse en los departamentos de justicia, bien con autonomía propia o bien dentro de un sistema general de ejecución penal integrándose con el sistema de adultos. Se trata de los casos de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Cataluña, La Rioja, Madrid, País Vasco y Valencia. En el caso andaluz, según el artículo 2 del Decreto del Presidente 14/2010, de 22 de marzo, sobre reestructuración de Consejerías, corresponden a la Consejería de Gobernación y Justicia las competencias que actualmente tiene atribuidas la Consejería de Gobernación y las que venía ejerciendo la Consejería de Justicia y Administración Pública a través de la Secretaría General para la Justicia, la Dirección General de Oficina Judicial, Justicia Juvenil y

Cooperación y la Dirección General de Infraestructuras y Sistemas⁶.

Estos modelos organizativos se articulan conforme a los siguientes sistemas de gestión: a) En virtud de la titularidad: centros de titularidad pública y centros de titularidad privada, según pertenezcan a una entidad pública o privada; y b) En virtud de la forma de gestión de los centros, con independencia de quien sea su titular: Centros de gestión pública, cuya dirección y los servicios que se prestan a los menores se llevan a cabo a través de personal dependiente de la Administración; Centros de gestión privada, cuya dirección y los servicios que se prestan a los menores se llevan a cabo por personal que no depende de la administración. Pueden ser tanto de titularidad pública como privada, y Centros de gestión mixta, cuya dirección corresponde a personal dependiente de la administración, mientras que los servicios que se prestan a los menores se llevan a cabo total o parcialmente por personal que no depende de la administración. En este modelo de gestión mixta permite la existencia de centros que estarían más cerca del modelo público por prestar la mayoría de los servicios a través de personal dependiente de la administración o por reservarse la mayoría de las competencias, y otros más semejantes al modelo de gestión privada por prestarse todos los servicios por personal que no depende de la administración.

4.3.- FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL DERECHO AUTONÓMICO SOBRE JUSTICIA JUVENIL: LOS TRES MODELOS DE REGULACIÓN

La LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menor atribuye a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, con la salvedad de los delitos de terrorismo, la competencia administrativa sobre la

⁶Decreto del Presidente 14/2010, de 22 de marzo, sobre reestructuración de Consejerías. BOJA 57 de 23 de marzo de 2010.

ejecución de las medidas adoptadas por los Jueces de Menores en sus sentencias firmes. Conforme a sus respectivas normas de organización, las Comunidades Autónomas podrán asumir la competencia y regular la creación, dirección, organización y gestión de los servicios, instituciones y programas. Además, las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán establecer los convenios o acuerdos de colaboración necesarios con otras entidades, bien sean públicas, de la Administración del Estado, Local o de otras Comunidades Autónomas, o privadas sin ánimo de lucro, para la ejecución de las medidas de su competencia, bajo su directa supervisión, sin que ello suponga en ningún caso la cesión de la titularidad y responsabilidad derivada de dicha ejecución. Este título competencial, que reconoce a las Comunidades Autónomas la ejecución de las medidas impuestas y faculta a cada una de ellas la facultad de establecer su propio modelo organizativo, permite afirmar que no existe un modelo común normativo y de gestión a nivel nacional, sino diferentes modelos cuya dispersión viene favorecida por la ausencia de unos referentes mínimos a nivel nacional al que todas las Comunidades debieran someterse en su estructura organizativa, composición de los órganos y equipos, o a las ratios mínimas de personal necesarias, tanto en la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores como en el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Ahora bien, sin perjuicio de esta dispersión y dependiendo de que el Derecho autonómico haya aprobado una regulación legislativa o meramente reglamentaria, y dependiendo asimismo de que el contenido de estas normas sean sustantivo (derechos, potestades, garantías...) o estrictamente organizativo, podemos identificar, a modo ejemplificativo, tres modelos: Comunidades Autónomas con leyes sobre justicia juvenil (modelo catalán); Comunidades Autónomas con reglamentos de desarrollo material y contenido sustantivo sobre justicia juvenil (modelo vasco) y Comunidades

Autónomas con reglamentos de carácter meramente organizativos (modelo canario).

4.4.- LA LEY CATALANA SOBRE JUSTICIA JUVENIL: REGULACIÓN SUSTANTIVA Y ORGANIZATIVA POR NORMA DE RANGO LEGAL

1. Régimen general de la Ley 27/2001

La Ley 27/2001, de 31 de diciembre, de Justicia Juvenil, como marco legal de la atención de los menores de edad, en general, y de los menores y jóvenes, se fundamenta competencialmente en el artículo 9.28 del Estatuto de Autonomía (LO 6/2006, de 19 de julio), establece la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de instituciones públicas de protección y tutela de menores, respetando, en todo caso, la legislación civil, penal y penitenciaria⁷.

a) **Ámbito de actuación.**- La Ley 27/2001 regula la actuación de la Administración de la Generalidad o de otras entidades públicas o privadas que intervienen respecto de los menores de dieciocho años y de los jóvenes mayores de dieciocho años a los cuales la autoridad judicial o el Ministerio Fiscal haya impuesto una actuación de los equipos técnicos o una medida, en aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, que requiera, para ser ejecutada, las intervenciones mencionadas.

b) **Principios reguladores.**- La legislación autonómica adopta los principios de actuación derivadas de las normas, las declaraciones y las recomendaciones internacionales en materia de justicia juvenil, en particular, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de menores (Reglas de Beijing), de 29 de noviembre de 1985; las Recomendaciones del Consejo de Europa R (87) 20, de 1987, sobre reacciones sociales ante la delincuencia

⁷Ley 27/2001, de 31 de diciembre, de Justicia Juvenil. *DOG*C núm. 3580, de 21 de febrero de 2002. Corrección de errores. *DOG*C núm. 3580, de 21 de febrero de 2002.

juvenil; las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, de 14 de diciembre de 1990; las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad), de 14 de diciembre de 1990, y la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño, de 20 de noviembre de 1989.

c) Descentralización.- Por su interés para Andalucía en el contexto de la nueva Ley de Autonomía Local de 2010, debemos mencionar que la Ley 27/2001 prevé la posibilidad de que las entidades locales puedan asumir funciones de la Administración de la Generalidad por la vía de la delegación de competencias y la vía de los acuerdos o convenios de colaboración con entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro.

d) Desarrollo reglamentario.- La ley prevé el desarrollo reglamentario en materia de procesos individuales de reinserción de los menores y los jóvenes y las actuaciones que han de llevar a cabo los profesionales, antes de la finalización de las medidas que tienen encomendadas, para facilitar la incorporación de los menores y los jóvenes al propio medio social y familiar.

1.1. Equipos Técnicos

La Ley 27/2001 regula la composición y las atribuciones de los equipos técnicos, a los cuales se atribuyen importantes tareas de informes técnicos y de mediación, tanto en la fase de instrucción como en la fase de ejecución.

1.2. Las medidas en medio abierto

El Título II regula la ejecución de las diferentes medidas en medio abierto establecidas por la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, que tiene por finalidad incidir en el proceso de socialización de los menores y los jóvenes, mediante una intervención individualizada en el propio entorno, en

coordinación estrecha con las distintas instituciones y entidades y con los profesionales de la comunidad que, de alguna forma, puedan incidir positivamente en ellos, promoviendo la colaboración y la participación de la familia y haciendo uso, preferentemente, de los servicios y los recursos comunitarios del entorno social.

1.3. Internamientos

El Título III, sobre la ejecución de los internamientos, regula la actividad de los centros de menores y jóvenes internados, cautelar o definitivamente, por resolución de la autoridad judicial. Esta redacción se ha inspirado en las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad, de 14 de diciembre de 1990.

1.4. Proceso de reinserción

El Título IV regula el apoyo a los procesos individuales de reinserción de los menores y los jóvenes y las actuaciones que han de llevar a cabo los profesionales, antes de la finalización de las medidas que tienen encomendadas, para facilitar la incorporación de los menores y los jóvenes al propio medio social y familiar, que se han de establecer por reglamento.

1.5. Las funciones de inspección

Se regulan asimismo la funciones de inspección, con la finalidad velar para que la actuación de los centros propios y colaboradores y de los profesionales que intervienen en el ámbito de la presente Ley se lleve a cabo según sus principios rectores y con total respeto de los derechos y las garantías de los menores y los jóvenes.

1.6. Tratamiento y gestión de la información

Se establece asimismo el régimen sobre el tratamiento y la gestión de la información, para garantizar la confidencialidad y la

reserva necesarias en relación con los datos de los menores y los jóvenes obtenidos por los profesionales en el ejercicio de las funciones que les corresponden.

2. Los Centros de Iniciativas para la Reinserción: La Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 23/2009, de 23 de diciembre

La Ley 23/2009, de 23 de diciembre, sobre Centros de Iniciativas para la Reinserción ha ampliado su ámbito de actuación a los centros educativos de justicia juvenil. Para poder satisfacer el derecho al trabajo de los internos en establecimientos penitenciarios de Cataluña, se creó, mediante la Ley 5/1989, de 12 de mayo, el denominado Centro de Iniciativas para la Reinserción, empresa pública con la naturaleza de entidad de derecho público sometida al derecho privado. Desde el 1 de enero de 1984 la Comunidad Autónoma de Cataluña ejerce competencias en materia penitenciaria en virtud del Real Decreto 3482/1983, de 28 de diciembre, sobre traspasos de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de administración penitenciaria. Más recientemente, el artículo 168.1 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Generalidad la competencia ejecutiva de la legislación del Estado en materia penitenciaria, lo que incluye en todo caso la planificación y organización del trabajo remunerado de la población reclusa, así como la ejecución de las medidas alternativas a la prisión y de las actividades de reinserción, especialmente de reinserción sociolaboral.

4.5.- EL MODELO VASCO DE JUSTICIA JUVENIL: REGULACIÓN SUSTANTIVA Y ORGANIZATIVA POR NORMA DE RANGO REGLAMENTARIO

Se trata de una materia regulada como competencia exclusiva en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, que se gestiona por el Servicio de Justicia Juvenil, dependiente de la Dirección de Ejecución Penal a quien el Decreto 315/2005, de 18 de octubre, atribuye las funciones de: a) Diseñar y planificar las actuaciones en

materia de menores infractores; b) Atender las demandas tanto de Juzgados como de Fiscalías de Menores; c) Impulsar las medidas en medio abierto y los programas de mediación, reparación y conciliación; d) Velar por el adecuado funcionamiento de los centros educativos; y e) Mantener y fomentar cauces de colaboración con instituciones públicas y privadas.

Por su parte, el Decreto 315/2005, de 18 de octubre, por el que se establece la Estructura Orgánica y Funcional del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, establece en su artículo 15, que a la Dirección de Ejecución Penal le corresponde las siguientes funciones: h) Diseñar y planificar actuaciones en materia de menores infractores ejecutando y evaluando planes de justicia juvenil; i) Atender las demandas que se planteen tanto desde los Juzgados de Menores como desde las Fiscalías de la Comunidad Autónoma del País Vasco relacionadas con la ejecución de las medidas dispuestas sobre personas menores; j) Impulsar, dentro de la jurisdicción de menores, las medidas en medio abierto fortaleciendo su carácter educativo, y los programas de mediación, reparación y conciliación en esta materia; k) Velar por el adecuado funcionamiento de los centros educativos para el cumplimiento de las medidas de internamiento; l) Mantener y fomentar cauces de colaboración con Instituciones Públicas y privadas en materia de personas menores infractoras, tanto en el ámbito de la prevención como en el de la inserción social posterior al cumplimiento de las medidas judiciales⁸.

En cuando al cumplimiento de las decisiones judiciales, la organización de la justicia juvenil contempla las siguientes medidas gestionadas por los servicios autonómicos:

⁸ Decreto 315/2005, de 18 de octubre, por el que se establece la Estructura Orgánica y Funcional del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social <http://www.justizia.net/Docuteca/Documentos/3904Decreto%20315-2005.pdf>

a) El internamiento se prevé en régimen cerrado, abierto o semiabierto, con el objetivo de disponer de un ambiente que provea las condiciones educativas adecuadas para que la persona menor pueda reorientar su comportamiento antisocial.

b) El tratamiento ambulatorio está previsto para jóvenes con cuadros adictivos (bebidas alcohólicas, drogas tóxicas o sustancias psicotrópicas) o disfunciones significativas de su psiquismo que puedan ser atendidos sin necesidad de internamiento, a fin de ayudarles a superar esa situación.

c) La asistencia a un centro de día se regula con el objetivo de proporcionar a la persona menor un ambiente estructurado durante buena parte del día, en el que se lleven a cabo actividades socio-educativas, que compensen las carencias de su ambiente familiar. La permanencia domiciliaria o en un centro durante el fin de semana se complementa con tareas socio-educativas, esta medida prevé la permanencia de la persona menor en su domicilio o en un centro desde la tarde del viernes a la noche del domingo.

d) El objetivo de la libertad vigilada se dirige a vigilar y supervisar durante el tiempo establecido en la sentencia a la persona menor infractora con el fin de que adquiera las habilidades, capacidades y actitudes necesarias para un correcto desarrollo personal y social.

e) Se prevé asimismo la convivencia con otra persona, familia o grupo educativo, con el objetivo de proporcionar a la persona menor un ambiente de socialización positivo, mediante su convivencia, durante un período determinado por el Juzgado, con una persona, con una familia distinta a la suya o con un grupo educativo.

f) Las prestaciones en beneficio de comunidad consisten en realizar una actividad no retribuida, durante un número de sesiones previamente fijado en beneficio de la colectividad, o de personas que se encuentren en una situación de precariedad, a fin de lograr que la persona menor comprenda que actuó de modo incorrecto y

que la prestación de los trabajos que se le exigen es un acto de reparación justo. Por último, las áreas socio-educativas están indicadas para que la persona menor lleve a cabo actividades específicas de contenido educativo, sin internamiento ni libertad vigilada, que faciliten su competencia social: asistir a un taller ocupacional, a un aula de educación compensatoria o a un curso de preparación para el empleo; participar en actividades estructuradas de animación sociocultural, asistir a talleres de aprendizaje para la competencia social, etc.

4.6.- EL MODELO CANARIO DE JUSTICIA JUVENIL: REGULACIÓN ORGANIZATIVA POR NORMA DE RANGO REGLAMENTARIO

El caso canario representa uno de los casos más claros de modelo autonómico de justicia juvenil regulado por norma de carácter reglamentario con contenidos de carácter organizativo. Concretamente, el Decreto 36/2002, de 8 de abril de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los centros para la ejecución de medidas de internamiento de menores y jóvenes infractores dictadas por los Juzgados de Menores establece el régimen jurídico sobre la creación, organización y gestión de los servicios, instituciones y programas adecuados para garantizar el correcto cumplimiento de la ley estatal en la comunidad canaria.

Esta regulación organizativa viene motivada por las dificultades territoriales derivadas de la insularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias. Los centros de internamiento para la ejecución de medidas judiciales radican en exclusividad en las dos islas capitalinas (Gran Canaria y Tenerife), lo que provoca un elevado coste económico y personal en materia de traslados para comparecencias y permisos, y dificulta el cumplimiento del artículo 46.3 de LO 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los menores, sobre ejecución de los internamientos en los centros más cercanos al domicilio del menor,

afectando al derecho reconocido en el artículo 56.2. e): "Se reconocen a los menores internados los siguientes derechos: "Derecho a estar en el centro más cercano a su domicilio, de acuerdo a su régimen de internamiento, y a no ser trasladados fuera de su Comunidad Autónoma excepto en los casos y con los requisitos previstos en esta Ley y sus normas de desarrollo". El propio reglamento autonómico reconoce que, a pesar de los esfuerzos realizados, el número de plazas existentes en el régimen semiabierto en la Comunidad Canaria resulta insuficiente para garantizar la correcta aplicación de la ley, toda vez que la distribución geográfica los aleja de núcleos urbanos y frecuentemente poco accesibles, dificultando la necesaria integración social y comunitaria⁹. Los menores infractores residentes en las islas periféricas carecen de recursos para el cumplimiento de los internamientos, evidenciando además la insuficiente oferta de centros específicos para menores infractores con problemas conductuales o necesitados de tratamientos terapéuticos, debiendo en el mejor de los casos ser trasladados a centros situados en la península provocando un desarraigo familiar y social de larga duración.

Asimismo, el cumplimiento del catálogo de medidas judiciales previstas en el artículo 7 de la LO 5/2000, se hace dificultoso, llevándose a cabo de manera incompleta, por falta de recursos e infraestructuras necesarias para ejecutar las medidas judiciales: internamiento en régimen abierto, internamiento terapéutico, asistencia a centro de día, permanencia de fin de semana en el ámbito domiciliario, convivencia con otra persona, familia o grupo educativo, prestaciones en beneficio de la comunidad y la dificultad de disponer de recursos para ejecutar ésta última medida, en

⁹ El Decreto 36/2002 utiliza la terminología de centros para la ejecución de medidas de internamiento, sin diferenciación de su régimen, lo que supone que en algunos recintos se pueden cumplir medidas de los diferentes regímenes, ya sea cerrado o semiabierto, fomentando con ello la creación de macrocentros de ejecución de medidas judiciales, que impiden y dificultan la observancia de los objetivos reeducativos propios de cada centro.

relación a la vinculación educativa con la etiología del delito cometido.

Para la gestión de los recursos, rige un sistema de convenios de diversa índole con asociaciones de carácter privado a los que se ha encomendado la total llevanza del cumplimiento y ejecución de las medidas, reservándose la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias las funciones de control e inspección.

4.7.- CONCLUSIONES

Como conclusión de este conciso análisis del Derecho autonómico sobre justicia juvenil, podemos afirmar que el modelo más avanzado de legislación en esta materia está representado por la citada Ley 27/2001, de 31 de diciembre, de Justicia Juvenil, complementada por la Ley 23/2009, de 23 de diciembre, del Centro de Iniciativas para la Reinserción, que regulan con carácter sustantivo los principios y los elementos objetivos, subjetivos y teleológicos de la ejecución de la justicia juvenil, junto a los derechos generales y específicos de los menores y los jóvenes, las competencias autonómicas y las relaciones institucionales (participación de entidades públicas y colaboración de personas y entidades privadas).

Por otra parte, la legislación sobre justicia juvenil debe incorporar la regulación sustantiva y organizativa de las distintas medidas judiciales, desarrollada asimismo por norma de rango reglamentario: a) ejecución de las medidas en medio abierto, la ejecución de los internamientos; b) la organización y funcionamiento de los centros y el régimen disciplinario de los centros; c) las relaciones con el exterior, la actuación educativa institucional, las prestaciones de los centros (formación académica y profesional; acceso a libros, publicaciones e información exterior; asistencia sanitaria; asistencia psicológica y social; alimentación; asistencia religiosa; y d) y apoyo a los procesos individuales de reinserción.

Por último, la deseable regulación legislativa autonómica sobre justicia juvenil debe también ser objeto de otros contenidos legales de necesarias regulación que la ley catalana y el Derecho autonómico aún no contemplan:

- a) Las relaciones de coordinación entre los poderes implicados y el sometimiento de esas relaciones a procedimientos de calidad y auditoría a un régimen actualizado de cartas de derechos y servicios de carácter interadministrativo.
- b) La participación de la familia de los jóvenes, particularmente de los padres o de los responsables efectivos del menor, siempre que sea posible, en los programas reeducativos, culturales y formativos.
- c) Una regulación más actualizada de las medidas tendentes a la mediación y perdón entre el menor y la víctima, siguiendo las prescripciones de la LO 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los menores y tomando como referencia el modelo adoptado en el año 1990 por la Comunidad Autónoma de Cataluña con el programa de mediación y reparación a la víctima como modelo gestionado administrativamente por la Comunidad Autónoma y jurisdiccionalmente por los Jueces de Menores, posteriormente asumido por la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores.
- d) El principio de formación continua y especialización profesional de todos los empleados públicos que, bajo la dependencia orgánica y/o funcional de la Comunidad Autónoma, participen en la ejecución de las decisiones sobre justicia juvenil.

5.- ESPACIOS COMPETENCIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA EN MATERIA DE JUSTICIA JUVENIL

5.1.- COMPETENCIA ESTATUTARIA EN MATERIA DE JUSTICIA

5.1.1.- Delimitación competencial.

El punto de partida inexcusable es el de la proclamación constitucional de la competencia exclusiva del Estado en materia de Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE). A la anterior afirmación le sigue en nuestra Norma Fundamental una somera previsión en torno a los Tribunales Superiores de Justicia que culminarían la organización judicial en la Comunidad Autónoma. Se completa este precepto con la posibilidad de que en los Estatutos de Autonomía se contenga, en el marco de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la forma de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales. Finalmente se reitera la unidad e independencia del Poder Judicial (art. 152 CE).

Pero la afirmación inicialmente incuestionable sobre la competencia exclusiva del Estado en materia de Administración de Justicia ha sido objeto de relectura constitucional como es sabido. Las sucesivas reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial ponen de manifiesto la diversidad de configuraciones posibles del órgano de gobierno de los jueces. Es cierto que en este ámbito se hace notar la ausencia de referencias más explícitas en el texto constitucional, además la jurisprudencia del Tribunal Constitucional tampoco ha concitado unanimidad en la doctrina por sus

interpretaciones en la materia. En efecto, dificulta también la construcción lógica de la posición del Poder Judicial en el Estado Autonomo la jurisprudencia constitucional que, aun cuando surge con el loable propósito de salvar la constitucionalidad de determinados preceptos de los Estatutos de Autonomía, el resultado global que presenta, esencialmente la STC 56/1990, no es otro que el de una contradicción profunda de los términos en los que se concluye la resolución de aquel recurso.

Al margen de la polémica que en su día pudo suscitar la doctrina contenida en las SSTC 56 y 62/1990 y su desarrollo posterior por nuestro Alto Tribunal, es necesario recordar las fórmulas concretas de asunción de competencias en materia de justicia por las Comunidades Autónomas que tradicionalmente han figurado en los Estatutos de Autonomía. El proceso de incipiente adecuación del Poder Judicial al Estado de las Autonomías también se ha desarrollado de forma irregular con contadas transferencias iniciales en materia de medios materiales en la Administración de Justicia. Así, se ha operado una suerte de descentralización en materia de Administración de la Justicia a partir de la incorporación a los Estatutos de competencias en Administración de Justicia, y más tarde, en un proceso quizá excesivamente dilatado en el tiempo, con los Decretos de traspasos de competencias a las Comunidades Autónomas a lo largo de más de una década. En efecto, las Comunidades Autónomas ejercerán, en relación con la administración de justicia las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconozca, reserve o atribuya al Gobierno del Estado: Estatuto de Autonomía del País Vasco (art. 13.1), Cataluña (art. 18.1), Galicia (art. 20.1), Andalucía (art. 52.2), Principado de Asturias (art. 41.1), Cantabria (art. 43.1), La Rioja (art. 34.1), Región de Murcia (art. 39.1), Comunidad Valenciana (art. 39.1), Aragón (art. 32.1.a), Castilla-La Mancha (art. 27.a), Canarias (art. 27.1), Navarra (art. 60.1), Extremadura (art. 47), Islas Baleares (art. 52.1), Comunidad de Madrid (art. 50.1) y Castilla y León (art. 24.2).

En este proceso es evidente el protagonismo que han asumido las cláusulas subrogatorias en los Estatutos de Autonomía en virtud de la cláusula residual del 149.1.3 CE, posibilitando así la asunción competencial paulatina por las Comunidades Autónomas de competencias en materia de medios personales y materiales en orden al apoyo y auxilio para el ejercicio de la función jurisdiccional.

"las cláusulas subrogatorias no entrarán en aplicación cuando la Ley Orgánica del Poder Judicial, en uso de la libertad de opción del legislador, atribuya determinadas facultades al Consejo General del Poder Judicial. Tampoco en aquellas otras materias, aun atribuidas al Gobierno de la Nación o a sus departamentos ministeriales, respecto de los que exista otro título competencial con incidencia en ellas suficiente para reservarlas al Estado" (STC 105/2000).

Aunque con un margen amplio de indeterminación, ya que los criterios en función de los cuales "habría de afirmarse o de negarse la operatividad de las cláusulas subrogatorias, tendrían que ser individualizados en función de cuáles fueran las concretas materias respecto de las que se plantease", como ha tenido ocasión de reiterar el Alto Tribunal (STC 105/2000).

Es cierto que el cronograma en la materia ha producido algún efecto perverso, ya que la aprobación inicial de los Estatutos de Autonomía con carácter previo a la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, posibilitó que en aquéllos se asumiera de forma claramente asimétrica competencias en la materia. Las consecuencias que se han derivado de este hecho han sido sistematizadas por la doctrina en una secuencia en la que se observa que la aprobación estatutaria, en ausencia de

jurisprudencia constitucional en la materia, resultó determinante para la recepción estatutaria de la competencia en Administración de Justicia. El recurso a las cláusulas subrogatorias se explica ante la inexistencia de un modelo de sistema judicial que debiera configurar una futura ley orgánica. En este contexto de ausencia de un modelo judicial la asunción competencial tuvo carácter fragmentario y residual, sobre el que operó con carácter restrictivo con posterioridad el legislador orgánico como el propio Tribunal Constitucional.

En efecto, como aportación necesaria al proceso evolutivo que está viviendo nuestro Estado Autonómico, se ha pretendido afrontar la tarea pendiente de adaptar, hasta donde sea posible, el Poder Judicial al Estado Autonómico.

"la necesaria existencia de un núcleo homogéneo en el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de justicia justifica la reserva a unas instancias comunes de aquellas materias que puedan afectar en forma decisiva a los elementos esenciales del estatuto de dicho personal y dicho personal, tal y como haya sido configurado en cada momento por la Ley Orgánica del Poder Judicial. Son estas las materias respecto de las cuales las cláusulas subrogatorias no podrán entrar en juego, por lo que el art. 455 de la Ley Orgánica del Poder Judicial no puede ser entendido en el sentido de que aquellas cláusulas permitan que a las Comunidades Autónomas les corresponda la totalidad de las materias relativas al estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia" (STC 56/1990).

Ante la imposibilidad de llevar a cabo una configuración del Poder Judicial en el Estado Autonómico sin contar con las Comunidades Autónomas por imperativos de diverso orden, como la necesidad de llevar a cabo el desarrollo de los derechos civiles

forales y especiales, o la existencia de lengua propia en algunas Comunidades Autónomas, se ha procedido de forma paulatina a abordar la dimensión autonómica del Poder Judicial, no sin vacilaciones e incertidumbres.

Evidentemente no es cuestión pacífica en la doctrina si la unidad del Poder Judicial constituye en sí misma un límite, cuando no un muro infranqueable a dicha adecuación. Sí por el contrario esta adaptación fuera posible, ya no está tan claro el procedimiento y el alcance de la misma. Incluso cabría plantearse la operatividad de la misma y sus posibles repercusiones positivas en la prestación del servicio público de la justicia a la ciudadanía.

Por tanto, confluyen en el análisis de los competencias en materia de justicia de las Comunidades Autónomas los perfiles singulares del Poder Judicial con la configuración territorial de la distribución del poder en un plano extremadamente impreciso y con un elevado nivel de indeterminación constitucional.

En esta presentación inicial del marco de referencia cabe partir de la duda en torno a la existencia de un modelo definido de organización de la administración de la justicia en nuestro texto constitucional y, en su caso, en la imposibilidad hasta la actualidad de diseñar dicho modelo con pretensión de permanencia y continuidad. Parece coincidir la generalidad de la doctrina en que pese a la posible indeterminación del modelo de Poder Judicial y gobierno del mismo en nuestra Norma Fundamental, al menos dos características estarían claramente expresadas en la Constitución y, por tanto, actuarían como límites a cualquier intervención legislativa ulterior, la unidad del Poder Judicial y la reserva material a la Ley Orgánica del Poder Judicial para su configuración de un lado, y la finalidad esencial del gobierno de la justicia que es "la garantía de la independencia" de ésta. Si proseguimos por la senda de la

indeterminación constitucional de un modelo de Poder Judicial habría varias opciones para configurar por el legislador modelos, si bien diversos, con adecuación plena a la Constitución. Evidentemente no encontramos la unanimidad en cuanto a la determinación de los posibles modelos de regulación normativa del Poder Judicial, pero al menos el legislador dentro de los dos límites ya señalados, podría operar con un cierto margen de maniobra.

En cierta medida, la propia experiencia habida en esta materia nos sitúa ante la prolífica actuación del legislador orgánico, en orden a reformar la norma de referencia en este ámbito, como una de las notas necesarias para caracterizar el contexto normativo en el que se ha desenvuelto la Administración de Justicia en los ya más de treinta de años de régimen constitucional. Así es fácilmente constatable que, tras el texto inicial de la Ley Orgánica de Consejo General del Poder Judicial de 1980 y la ulterior Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, se han producido un elevado número de reformas del texto, que supera la veintena, con incidencia en las competencias sobre materia de justicia atribuidas al Ministerio de Justicia, al Consejo General del Poder Judicial y con distinto alcance a las Comunidades Autónomas.

El punto de partida del debate doctrinal podría enfocarse desde la óptica por tanto del "agotamiento del sistema tradicional de la Administración de Justicia que está haciendo inviable un servicio público" tan relevante. Ciertamente como ha señalado la doctrina se produce un cierto contraste entre "la menor incidencia del principio autonómico" en nuestro texto constitucional en los aspectos relativos al Poder Judicial que en otras materias, y sin perjuicio de ello, la mayoría de las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de justicia al tiempo de escribir estas líneas, aunque pese a esta evolución es muy reducida frente a otros "sectores de las funciones estatales". En todo caso hay que situar este debate en el elevado nivel de insatisfacción que el actual

modelo de organización de la justicia suscita en la ciudadanía y orientar el mismo hacia aquellas modificaciones que hicieran posible un funcionamiento más eficiente del mismo.

Cuestión distinta, pero íntimamente relacionada con la anterior es la operatividad e incluso eficacia y alcance del principio dispositivo en el ámbito del Poder Judicial. Es claro que su plasmación constitucional, las concreciones del mismo en el Título VIII y la acogida estatutaria de competencias en la materia, luego parcialmente ratificada por nuestro Alto Tribunal, apuntan la necesidad de dar cabida también en este ámbito del Poder Judicial al principio dispositivo. Pero a partir de aquí los instrumentos para su concreción plantean otras incertidumbres que han de ser analizadas aun cuando solo sea de modo somero. Si intentamos dilucidar este aspecto desde la experiencia habida en el marco de la construcción del Estado Autonómico, parece que la asimetría contemplada a través de todo el proceso nos sitúa ante una nueva realidad que debe ser planteada también en relación con la Administración de Justicia y el Poder Judicial. Nos referimos a la conveniencia de que el proceso de descentralización del Poder Judicial opere de forma simétrica en todo el territorio nacional frente a una realidad incuestionable, no todas las Comunidades Autónomas tienen interés en la recepción de competencias en materia de Administración de Justicia por el coste financiero que conlleva y la escasa rentabilidad política de dicha transferencia. En el momento presente no se ha generalizado aún la transferencia a todas las Comunidades y, por tanto, una suerte de incipiente asimetría también es constatable en este ámbito. La dispersión competencial en la materia pese a su paulatina ampliación debe ser contemplada también en conjunción con la asimetría, que supone que, tan solo tres Comunidades Autónomas dispongan de policía autonómica, y sólo una tenga transferida la competencia en instituciones penitenciarias.

Así pues, la necesidad de abordar una adecuación del Poder Judicial a la configuración actual del Estado de las Autonomías no admite discusión ni tan siquiera por el propio órgano de gobierno de los jueces. El Libro Blanco de la Justicia ya apostaba por su adaptación en 1997, como más tarde se comentará. Recuérdese como en éste se indicaba que “Si no cabe una participación de las Comunidades Autónomas en la determinación de los aspectos estrictamente jurisdiccionales, sí que es posible un reflejo de la configuración territorial del Estado en lo que atañe al gobierno del Poder Judicial”.

En efecto, es en el propio Libro Blanco de la Justicia donde se reconoce la dificultad que se deriva de la actuación de diversas administraciones sobre un mismo espacio en materia de justicia. Ciertamente resulta complejo el diseño actual de la justicia dada la pluralidad de instancias que intervienen. De un lado, el poder ejecutivo a través del Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial, ostentan potestades en el gobierno de la Administración de Justicia a tenor del tratamiento constitucional del Poder Judicial. De otro, los Estatutos de Autonomía acogen desde su redacción inicial competencias en materia de justicia, que no fueron asumidas por el Consejo General del Poder Judicial, ampliadas más tarde como consecuencia de reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial a favor de los ejecutivos autonómicos. En cuanto a la caracterización del Consejo General del Poder Judicial necesariamente hemos de remitirnos a la doctrina sobre el mismo, no sin precisar aquellos aspectos más “políticos”, que habrán de analizarse posteriormente y pueden constituir argumentos relevantes en torno al protagonismo que, en su caso, puedan alcanzar en el futuro los Consejos de Justicia.

Como antes se apuntó, ha sido la jurisprudencia constitucional la que ha validado regulaciones estatutarias que incorporaban competencias en materia de Administración de Justicia, sin previa

cobertura por la Ley Orgánica del Poder Judicial. Aunque sería prolijo comentar las consecuencias de dicha jurisprudencia, baste recordar que esta interpretación constitucional del Poder Judicial y las competencias autonómicas en materia de Administración de Justicia ha posibilitado la distinción de dos ámbitos comprensivos de dicha Administración. No obstante el propio Tribunal Constitucional ha justificado recientemente el sentido de aquella jurisprudencia.

El Tribunal ha reconocido también una *"modalidad de norma estatutaria delimitadora de competencias, caracterizada porque el Estatuto incide, no ya en la competencia autonómica, sino directamente en la competencia estatal prevista en el art. 149.1 CE, precisando su alcance a partir de los preceptos constitucionales que remiten a una ley orgánica habilitando en determinadas materias la regulación estatutaria. Así ha ocurrido, por ejemplo, en materias tan relevantes como son las de Administración de Justicia ...(art. 149.1.5), entre otras. En efecto, la delimitación en materia de <<Administración de Justicia>> se ha producido a través de las llamadas <<cláusulas subrogatorias>>, en virtud de las cuales las Comunidades Autónomas han asumido competencias sobre aspectos relativos a la administración de la Administración de Justicia que este Tribunal ha declarado que no estaban comprendidos en la materia <<Administración de Justicia>>, sobre la cual el art. 149.1.5 CE atribuye competencia exclusiva al Estado"* (STC 247/2007).

Por tanto, reiterada la unidad del Poder Judicial, que constitucionalmente tiene atribuida la función de juzgar y ejecutar lo juzgado, así como la unidad del gobierno de aquél, que corresponde al Consejo General del Poder Judicial, se constata por el Alto Tribunal la existencia junto a ese núcleo esencial de un conjunto de medios que no se integran en él, sino que se ubican "al servicio" de la Administración de Justicia.

Hemos pues de incidir en la diferenciación precisa que emana de la jurisprudencia constitucional respecto de la Administración de Justicia, cuya exclusiva competencia estatal no se alcanza a discutir y la denominada quizá impropia administración de la Administración de la Justicia o administración de la Jurisdicción o de gestión. Queda pues como ámbito irreductible de la competencia estatal el estatuto judicial, la ordenación de la potestad jurisdiccional, la constitución, funcionamiento y gobierno interno de los juzgados y tribunales, así como el gobierno del Poder Judicial y su régimen y el estatuto del personal de la Administración de Justicia.

"la Administración de Justicia entendida como Poder Judicial, esto es, la función jurisdiccional, así como todo aquello imprescindible para que dicha función se cumpla de manera independiente" (STC 62/1990).

Sin embargo, entiende el Tribunal que las competencias relativas a los medios personales y materiales no resultan "esenciales a la función jurisdiccional y al autogobierno del Poder Judicial" y, por tanto, son susceptibles de asunción por las Comunidades Autónomas.

Por tanto, al margen de otras consecuencias que más tarde serán brevemente expuestas de aquella jurisprudencia, la creación estatutaria entre otras de los Consejos de Justicia incide en el ámbito de coincidencia de instancias que se ha denominado, quizá impropia, administración de la Administración de la Justicia, materia esta de compleja delimitación competencial. Se hace evidente sin embargo que no es posible una traslación cuasi automática del sistema de distribución de competencias entre el

Estado y las Comunidades Autónomas al gobierno de la Administración de Justicia, especialmente en cuanto se refiere a medios materiales y personales.

La primera hipótesis de trabajo que ha quedado descartada ha sido la idoneidad de la reforma constitucional para llevar a cabo la adecuación del Poder Judicial al Estado Autonómico. Argumentos de diversa índole han avalado el carácter innecesario de la misma y la opción política adoptada en la legislatura recientemente concluida ha sido la de obviar dicha reforma. Como muestra baste recordar que en la propuesta gubernamental de reforma constitucional no se incluyó la necesidad de modificar también la regulación del Poder Judicial en nuestra Norma Fundamental.

Por tanto, hemos de pasar revista a una realidad estatutaria inserta en el proceso que hemos denominado evolutivo del Estado Autonómico, en el que a nuestro entender falta un elemento esencial, una ley de alcance general que configure el marco de estas nuevas instituciones, determine el alcance competencial de las mismas y concrete el nivel de coordinación con el Consejo General del Poder Judicial.

Recordemos que no se descuida sin embargo en el Libro Blanco la expresa referencia a las relaciones entre las distintas administraciones con responsabilidad en la materia de la justicia, si bien se apuesta por "la colaboración entre órganos territoriales de gobierno del Poder Judicial y las autoridades autonómicas competentes" que según el citado Libro "aparece como una ineludible necesidad para conseguir mayor eficacia de la Administración de Justicia".

Nos hacemos eco aquí de la especial consideración que el Tribunal Constitucional dedica a través de la "técnica peculiar de asunción de competencias como es la subrogatoria" a lo sucedido en el ámbito de la Administración de Justicia, de tal modo que "la introducción de un nuevo sistema de autogobierno, llevó a los poderes públicos a aplazar la decisión sobre el alcance de las facultades de los distintos entes territoriales hasta que se realizara una previa operación de deslinde: qué afectaba al autogobierno y qué no afectaba al autogobierno" (STC 56/1990).

Ciertamente las condiciones políticas en las que se desarrolló la legislatura anterior hicieron inviable una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial que hubiese clarificado y dotado de fundamentación legislativa y seguridad jurídica la relativa transferencia competencial de la Administración de la administración de justicia a las Comunidades Autónomas, pero también han puesto en evidencia la imposibilidad de aunar posiciones en sede parlamentaria para alcanzar una reforma en profundidad de la justicia. Cabe argüir que se han aprobado normas con incidencia clara en la Administración de Justicia pero no se ha de minimizar el rechazo por el primer partido de la oposición de la reforma en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia Autonómicos.

Queda así constatada una primera realidad, la ausencia de un acuerdo amplio entre las fuerzas parlamentarias en torno a la Administración de Justicia que de alguna manera planeó por toda la pasada legislatura y permanece en la actual haciendo imposible un funcionamiento adecuado del propio órgano de gobierno de los jueces.

En todo caso, la incorporación a los nuevos Estatutos de Autonomía de este Consejo y los subsiguientes recursos de

inconstitucionalidad presentados al Estatuto de Autonomía de Cataluña, nos sitúa ante la necesidad de hacer alguna reflexión en el ámbito competencial, pese a que con regulaciones no muy diferentes de otros Estatutos no se haya cuestionado su constitucionalidad también en este aspecto. Aun cuando entendemos más acertado suscribir un elevado nivel de consenso previo para abordar la reforma de la justicia y su ulterior implantación a través de una reforma constitucional, hemos de aceptar que será nuevamente una construcción jurisprudencial de nuestro Alto Tribunal la que tendrá que resolver el encaje del Poder Judicial en el Estado Autonómico. La realidad quizá admitiría otra respuesta si contásemos con una nueva redacción de la Ley Orgánica del Poder Judicial que diese cobertura a la regulación estatutaria de la administración de la administración de justicia como a los Consejos de Justicia pero, incluso en ese caso, apostaríamos por una reforma constitucional relativa al Poder Judicial y su adecuación al Estado autonómico.

"debe recordarse que es doctrina de este Tribunal que la normativa estatal a tener en cuenta como elementos de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en procesos constitucionales en los que se controla la eventual existencia de excesos competenciales ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de éste Tribunal sobre la regularidad constitucional de los preceptos recurridos" (STC 253/2005).

No cabe duda que reformas legales de la Ley Orgánica del Poder Judicial en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia, como de las distintas leyes procesales son mucho más fáciles de llevar a cabo que reformas estatutarias para alcanzar el mismo objetivo. Además, y esta es una cuestión que presenta cierta dificultad, la operatividad de la atribución de competencias llevadas a cabo por los nuevos Estatutos de Autonomía en "beneficio" de las Comunidades Autónomas, ante la ausencia de un marco legal

estatal adecuado, más allá del despropósito que pueda suponer el desfase de agenda entre las reformas estatutarias y la no aprobación en la legislatura anterior de la reforma de la Ley Orgánica pertinente, esto es, la Ley Orgánica del Poder Judicial.

5.1.2.- La concreción de las competencias sobre la Administración de la administración de justicia.

La previsión estatutaria contenida en el Estatuto de Autonomía de 1981 en el sentido del ejercicio por la Comunidad Autónoma de "todas las facultades que las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado" (art. 52.1), se vio completada finalmente a través del Real Decreto de traspasos de competencias a la Comunidad Autónoma de Andalucía. En efecto, con la aprobación del Real Decreto 142/1997 sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia materializó la aspiración de asumir dichas competencias por nuestra Comunidad Autónoma. El vigente Estatuto de Autonomía de 2007, más allá de las novedades que prevé en torno al Consejo de Justicia y a la justicia de proximidad, incorpora el reconocimiento a la los denominados derechos estatutarios. Este es el nuevo marco de referencia al que se ha de atender en esta momento, para más tarde, analizar desde la perspectiva del ámbito competencial de la Consejería de Gobernación y Justicia los aspectos directamente relacionados con la infancia, menores y juventud.

La cuestión en todo caso no deja de ser polémica y ya se ha planteado al hilo de la necesidad de regular en un plano legislativo o reglamentario los derechos estatutarios. En principio ha contado con el refrendo del Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia

sobre Estatuto de Valencia. Esta sería, en definitiva, la conclusión más evidente que puede extraerse de la doctrina defendida por el Tribunal Constitucional; al menos hasta un próximo pronunciamiento sobre las impugnaciones presentadas especialmente contra el Estatuto de Cataluña. La elaboración de un catálogo de derechos subjetivos que se encuentre comprendida en un formato jurídico, preferentemente legislativo, se presenta por tanto como el único método para garantizar verdaderamente la eficacia de los compromisos y mandatos estatutarios en materia de Administración de Justicia.

En efecto, los nuevos derechos estatutarios afectados por el funcionamiento de la Administración de Justicia de Andalucía. La reciente aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía ha supuesto, como principal novedad, la incorporación de un catálogo estatutario de derechos y principios, algunos de los cuales se relacionan –directa o indirectamente- con el ámbito del funcionamiento de la Administración de Justicia. La necesidad de ofrecer unos parámetros procesal-administrativos adecuados se incrementa en este momento para la Administración autonómica cuando el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA) recoge un extenso catálogo de nuevos derechos y principios estatutarios, que requieren en los próximos años un esfuerzo adicional por parte de la Comunidad para hacerlos plenamente eficaces. En este sentido reviste especial interés los derechos en materia de justicia. El artículo 29 del Estatuto enuncia una trilogía de derechos de carácter prestacional: el derecho a la calidad de los servicios de la Administración de Justicia, el derecho de las víctimas a una atención por parte de los poderes públicos autonómicos y el derecho de acceso a la justicia gratuita.

Sin embargo, conviene tener presente que la técnica utilizada por el estatuyente no favorece demasiado su eficacia jurídica en cuanto derechos subjetivos, dotados de inmediatez y virtualidad

normativa inmediata. El formato recibido se aproxima más a una configuración "objetiva", es decir, a la naturaleza de mandatos estatutarios dirigidos a la Comunidad Autónoma, cuya obligatoriedad, no obstante, queda a salvo mediante el empleo de una fórmula lingüística bastante explícita. En efecto, se indica como una realidad presente y no futura ("garantiza") la existencia ya de unos niveles prestacionales que permitirían su ejercicio individualizado. No se trata, por tanto, de simples objetivos programáticos que debe ser materializados en un futuro, próximo o lejano, por la Junta de Andalucía, sino de realidades prestacionales que cualquier ciudadano está en condiciones de exigir de forma inmediata.

La calidad de los servicios de la Administración de Justicia. El objetivo central que se marca en este precepto parte de un concepto -genérico pero con una proyección de futuro extraordinaria- como es el de la "calidad" en los servicios de la Administración de Justicia. Estamos en presencia de una típica noción jurídicamente "indeterminada", cuya consistencia y concreción depende de la utilización de unos índices no estáticos de evaluación del funcionamiento de la Administración de Justicia, entendida como "servicio público", que pueden -y deberían por otra parte-cambiar a medida que se van alcanzando niveles de satisfacción "a escala".

El concepto de "calidad" proyectado sobre una esfera administrativa tan particular como la Administración de Justicia supone sin duda una aportación novedosa respecto del Estatuto de 1981, donde no existe referencia alguna a posibles obligaciones autonómicas en ese sentido.

Además, el criterio de la "calidad" administrativa de un servicio o una Administración supone siempre un nivel de *relatividad*

inevitable, en la medida en que el cumplimiento de las funciones estatutarias asignadas queda subordinado a la *percepción social* que tenga de aquélla sus potenciales y actuales usuarios.

Por otro lado, la realización de esos objetivos y compromisos marcados en el Estatuto viene condicionada –tal y como se subraya en el encabezamiento del artículo 29- por los espacios competenciales asumidos por la Comunidad Autónoma.

Esta premisa obliga -antes de proceder a cualquier reforma o desarrollo normativo orientada hacia esos objetivos- a delimitar con precisión los “posibles” nuevos espacios competenciales atribuidos por el Título II del Estatuto del 2007 en materia de “administración de la Administración de Justicia”. Así pues, únicamente dentro de esos ámbitos funcionales es donde se puede garantizar –y exigir por los ciudadanos- los derechos reconocidos en el artículo 29.

Una cuestión que queda pendiente, inicialmente, es la de establecer una posible conexión entre las nociones de “calidad” (art. 29) y “buena administración” (art. 31). En principio no tendría por qué identificarse el contenido prestacional de ambos principios, ni por tanto materializarse en derechos subjetivos análogos los dos conceptos estatutarios.

En efecto, la “buena administración” proporciona un catálogo específico de derechos a los administrados que en el ámbito de la Administración de Justicia tienen una proyección singular; limitada unas veces, y otras establecida fuera de los circuitos competenciales de la Comunidad Autónoma, al requerir la colaboración del legislador estatal.

En lo que respecta a la atención de las víctimas, el Estatuto no ofrece a priori ninguna pauta interpretativa que pueda servir para delimitar siquiera mínimamente el alcance de ese mandamiento estatutario y, en consecuencia tampoco se puede colegir con facilidad la cobertura estatutaria de los elementos fundamentales de los futuros derechos a qué pueda dar lugar; ni en cuanto a la titularidad derivada del concepto de "víctima" ni en lo que respecta al tipo necesidades subjetivas ni a las prestaciones públicas susceptibles de quedar englobadas por el derecho estatutario. El resultado es la discrecionalidad legislativa y reglamentaria de extraordinaria amplitud en cuanto al cumplimiento de lo previsto en el artículo 29 en materia de atención de víctimas.

El derecho de acceso a la justicia gratuita también presenta también una interesante perspectiva tanto para los menores en situación de desprotección o desarraigo como para las hipotéticas víctimas de los menores con graves riesgos psicosociales.

Estamos en presencia de un derecho/mandato estatutario que cuenta con un respaldo constitucional explícito en el artículo 119 de la Norma Fundamental, desarrollada por la ley 1/1996 de asistencia jurídica gratuita, complementaria a su vez de las previsiones que sobre este tema se contienen en la Ley Orgánica del Poder Judicial. (arts. 20.2 y 440.2).

Así pues, las condiciones generales que permiten su exigencia y ejercicio individualizado, en forma de derecho subjetivo, vienen marcadas ya en una legislación estatal, una normativa que resulta de obligado cumplimiento para la Junta de Andalucía.

La capacidad por tanto del legislador y la Administración autonómicas para introducir elementos de diferenciación sobre el

régimen jurídico de este derecho, configurado jurídicamente con bastante precisión por las normas estatales, resulta bastante limitada.

En todo caso, y en su concepción de "servicio público" sobre el que pueden recaer competencias autonómicas, el mandato fijado en el Estatuto de Autonomía sí puede tener la virtualidad de obligar al Gobierno de la Junta a buscar niveles de optimización y eficiencia en el ejercicio de este derecho por parte de los ciudadanos que reúnan los requisitos económicos para ser beneficiarios de aquél.

En este sentido, la Ley 1/1996 (Disposición Adicional Primera) deja suficientes espacios regulativos y de intervención a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de provisión de medios a la Administración de Justicia. Sobre esos ámbitos materiales debería proyectarse el mandamiento previsto en el artículo 29 del Estatuto de Andalucía. Sin embargo, al estar afectado en ejercicio de derechos constitucionales (tutela judicial efectiva), conviene tomar en consideración a efectos de proponer en el futuro una normativa autonómica complementaria la necesidad de respetar los límites competencial que derivan del artículo 149-1º-1 (condiciones básicas para garantizar la igualdad en ejercicio de derechos).

Obviamente también, al existir una ley del Estado con alcance territorial general, parece que la categoría normativa idónea para llevar a cabo la articulación de este servicio y las prestaciones a que dé lugar podría ser la reglamentaria, si bien los derechos subjetivos que se deriven del mismo podrían quedar encuadrados en una esfera normativa superior.

Por otro lado, conviene tener presente la “especial” y expresa atribución a la Junta de Andalucía que contempla el artículo 150 del Estatuto en materia de ordenación de los servicios de justicia gratuita y de “orientación jurídica gratuita”.

Esa “especialidad” que hemos subrayado se refiere al hecho de que se trata de una competencia enmarcada fuera de su ámbito “natural”, esto es, el Título II del Estatuto, donde se concentran la mayor parte de los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma. Por este motivo se omite una precisión conveniente para delimitar la categoría y alcance de aquélla (competencia exclusiva o compartida).

No obstante, el enunciado del precepto no deja duda sobre la potestad autonómica para utilizar los espacios competenciales que otorga –y deja abiertos- tanto la Constitución española como la legislación estatal (orgánica u ordinaria de obligado cumplimiento en virtud de competencia exclusiva otorgada a favor del Estado) en materia de justicia gratuita y orientación jurídica gratuita.

La Junta de Andalucía dispone por tanto un abanico amplio de facultades normativas para concretar en forma de derechos subjetivos el mandato estatutario previsto en el artículo 29.

Por otra parte, el artículo 150 contribuye significativamente a delimitar el contenido sustantivo de un derecho estatutario a la justicia gratuita, al ampliarlo más allá de una dimensión estrictamente “procesal”, es decir, como derecho además a “orientación jurídica gratuita”.

Creemos que esta otra vertiente competencial y material tiene una considerable potencialidad de cara a una regulación autonómica que extienda esos beneficios jurisdiccionales al campo de otras actuaciones donde se sustancian conflictos jurídicos en los que, para garantizar la igualdad de oportunidades en la tutela jurídica de sus intereses y derechos, puede ser imprescindible facilitar mecanismos de asesoramiento a los ciudadanos con menos recursos.

Precisamente esta otra fórmula de "protección social" se adapta y resulta imprescindible para poner en práctica la competencia prevista en el apartado siguiente del artículo 150 (establecimiento de instrumentos y procedimientos de mediación y conciliación de conflictos). En esta fase "pre-judicial" la asistencia jurídica gratuita puede resultar extraordinariamente funcional y útil a efectos de evitar el planteamiento de dilatados y siempre costosos procedimientos jurisdiccionales.

La Ley estatal 1/1996 (artículo 6) deja en este ámbito un considerable margen de intervención que puede ser complementado por el ejercicio de estas competencias de la Comunidad Autónoma, mediante la formulación de una serie de derechos individuales mediante los cuales se concretara la posibilidad de beneficiarse, por motivos económicos y sociales incluso, de una asistencia gratuita en los procedimientos de mediación y conciliación.

La conclusión que se alcanza es que sin duda, los anteriores objetivos/principios estatutarios deben situarse en primera línea de atención de los procesos de reforma y desarrollo normativos que emprenda en adelante la Comunidad en materia de Administración de Justicia.

En el proceso de implementación reglamentaria de esos compromisos estatutarios será ineludible la configuración de un catálogo específico de derechos subjetivos, y en su caso prestacionales, que garanticen la posición del ciudadano en su condición de usuario de los servicios que proporciona esa Administración y que alcanza plenamente a la víctima como al menor hipotético infractor.

El reconocimiento estatutario de elaborar una Carta de Derechos ante la Administración de Justicia, constituye sin duda un elemento de la mayor relevancia en el estudio de este tema. El punto de partida lo constituye el artículo 137 del Estatuto de Autonomía que establece un doble compromiso de la Administración autonómica en orden a fijar, de un lado, la "oferta y características de prestación" de los diferentes servicios públicos que promueve y recaen dentro de las competencias de la Junta de Andalucía, y de otro, la necesidad de elaborar "cartas de derechos" a través de las cuales los ciudadanos pueden exigir el cumplimiento eficiente y adecuado de esos servicios públicos de responsabilidad autonómica.

Ambas cuestiones están íntimamente relacionadas. La obligación de publicitar la oferta y características de los servicios que debe prestar la Administración andaluza se convierte en una premisa ineludible y presupuesto fundamental para concretar a continuación el alcance de los derechos subjetivos que podrían quedar encuadrados en las respectivas cartas de derechos. Sin una determinación previa de las prestaciones y obligaciones a que se compromete la Administración pública de la Comunidad va a resultar difícil después el nivel de "exigibilidad" que tengan los derechos de los ciudadanos proclamados en las "cartas".

Ahora bien respecto a la concreción de la carta de derechos en la Administración de Justicia en Andalucía hemos de señalar como el

artículo 155 del nuevo texto estatutario se refieren en este punto a la elaboración de una carta de derechos de los ciudadanos ante la Administración de Justicia, en particular.

La importancia de esta carta de derechos es innegable, ya que el Estatuto viene a adoptar ésta como el mecanismo concreto de articulación de las relaciones de los ciudadanos con el servicio público de la Administración de Justicia radicada en el territorio de la Comunidad Autónoma.

El carácter "programático" de la cláusula no resta relevancia alguna a la vinculatoriedad que encierra su enunciado, al fijar un compromiso claro sobre el *método regulativo* que se deberá emplear para establecer el catálogo de derechos y obligaciones que ciudadanos y Junta de Andalucía adquieren respectivamente dentro del servicio público que presta la Administración de Justicia.

Un examen de la declaración estatutaria de derechos permite componer el cuadro de las principales necesidades regulativas en torno a un amplio catálogo de derechos individuales y colectivos.

Especial interés reviste los derechos de ciertos colectivos (infancia, menores, juventud) frente a la Administración de Justicia. Así, uno de los rasgos que sobresalen del nuevo marco estatutario sería la atención concreta que se presta a unos determinados colectivos o minorías que se encuentran en una especial situación social, desde la que se justificaría un tratamiento singular en lo que respecta a sus relaciones con los órganos de la Administración de Justicia.

Obviamente en un futuro catálogo de derechos subjetivos y mandatos dirigidos a esa Administración la especificidad social de estos colectivos tiene que estar presente en forma de derechos procesales y administrativos con los que se pueda hacer frente a una necesidades particulares, garantizando de este modo una igualdad real respecto de los demás ciudadanos. En este punto, la cuestión sin duda básica y clave consistiría en "individualizar" los derechos y tratamiento específico de cada grupo para, a continuación, proponer una categoría propia de derechos subjetivos.

Otra de de las dificultades que encierra este apartado se centra en la delimitación de la titularidad de estos derechos. Teniendo en cuenta el carácter "difuso" de las minorías afectadas el legislador o la Administración autonómica solucionar esta premisa no siempre va a resulta sencillo, por lo que va a requerir un esfuerzo de coordinación adicional con una normativa que excede la esfera autonómica. El punto de enfoque prioritario –para evitar disfuncionalidades entre ordenamientos- sería intentar superponer en lo posible los ámbitos de delimitación subjetiva de estas categorías sociales efectuados por las normativa estatal, para poder delimitar después los derechos que les puedan corresponder en función de su pertenencia a aquéllas. No obstante, el Estatuto estaría ofreciendo una cobertura jurídica adecuada para impulsar modelos de protección especial y más intensa a una interpretación "extensiva" de aquellas categorías sociales.

Por cuanto respecta en particular a los menores y tomando como punto de partida la atribución por el Estatuto de Autonomía del 2007 de una protección específica para este colectivo (art. 18), la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene reconocida una serie de competencias, unas de carácter exclusivo, y otras compartidas con el legislador estatal (art 61-3º). En el primero de los preceptos mencionados se prevé una tutela "integral" y genérica de las "personas menores" –donde se incluirían por tanto, las categorías

sociales de infancia y adolescencia- destinada a garantizar el desarrollo de su personalidad y el bienestar. Enunciado en el formato jurídico de "derecho", su plasmación concreta se va a llevar a cabo a través de las "prestaciones sociales que establezcan las leyes". Así pues, la proyección natural de los derechos del menor en el ámbito de la Administración de Justicia tiene que producirse principalmente con la previsión de una serie de medidas específicas que aseguren una adecuada asistencia y protección social, en el curso y ejecución de procesos judiciales donde estén afectados los intereses del menor.

La traducción competencial de esos objetivos estatutarios se puede constatar en el artículo 61-3º, donde la Comunidad Autónoma va a sumir un conjunto de responsabilidades "prestacionales" indicadas para lograr la satisfacción de los derechos de los menores, partiendo de la regulación del régimen de protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los siguientes grupos específicos, los menores "desamparados" o "en situación de riesgo" y los "menores infractores".

El título competencial del que dispone la Junta de Andalucía no es exclusivo del todo, ya que –como declara la propia norma estatutaria- tendrá que ejercitarse "sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación civil y penal"; lo que obliga a tomar en consideración una amplia normativa estatal que sin duda va a limitar el espacio material disponible para la Comunidad. Así pues, una Carta "autonómica" de derechos ante la Administración de Justicia podría comprender los siguientes derechos de los menores:

-Protección de la intimidad de los menores en los procesos judiciales

- Protección y asistencia a los menores víctimas de delitos
- Derechos de los menores a ser oídos en los procesos que les afecten
- Asistencia a los menores cuyos padres sean delincuentes
- Reclusión de menores delincuentes en centros para lograr su reinserción.

En todo caso se configuraría como un verdadero derecho la posibilidad de tener acceso a los procedimientos alternativos frente a la Administración de Justicia.

El Estatuto de Autonomía reconoce expresamente *la mediación y conciliación* (artículo 150-2º) como métodos alternativos, de carácter extrajudicial para la resolución de los conflictos que se puedan producir entre particulares y entre particulares y Administración. Evidentemente el pleno desarrollo normativo y organizativo de esta previsión estatutaria requerirá por lo tanto un esfuerzo asimismo por sistematizar los derechos y obligaciones que deriven de su implantación. Consideraciones análogas se puede hacer respecto del proyecto estatutario de establecer una *justicia de proximidad* (arts. 151 y 152 EAA), cuya puesta en funcionamiento necesitará determinar toda una serie de elementos procesales en los que se verán igualmente implicados derechos subjetivos de los ciudadanos que puedan acceder a este tipo de "jurisdicción".

En esta línea debe ser interpretado el art. 18.2 EAA, a tenor del cual "el beneficio de las personas menores de edad primará en la interpretación y aplicación de la legislación dirigida a éstos", lo cual significa que los menores tendrán una serie de garantías

durante los procesos que les afecten, como sucede con el derecho de todo menor a ser oído cuando tuviere suficiente juicio.

En un sentido más concreto aún, el art. 61.2 EAA en el que, como correlato lógico a los derechos proclamados a favor de los menores, se consagra la competencia exclusiva de la Junta en materia de protección de menores, lo que abarcaría el régimen de protección y tutela de los menores infractores, pero también la tutela de los menores desamparados o víctimas de delitos.

Existe un ámbito en el que la Ley Orgánica 5/2000, Reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor, permite al menor infractor, así como a la víctima con intermediación de un mediador, llegar a algún tipo de compromiso que redunde en beneficio de la Comunidad en su conjunto. Este planteamiento permite el desistimiento del expediente y optar por una posible solución extrajudicial, optando por la mediación, la conciliación y en su caso, la reparación del daño causado dentro del aserto del mayor interés del menor y de la intervención penal mínima. Probablemente en el ámbito de la reeducación de los menores infractores, como en los programas de intervención familiar, existiría un ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma, profundizando en los recursos personales y materiales de la Consejería de Gobernación y Justicia como de Igualdad y Bienestar Social y, sin duda, de Educación.

También tiene especiales implicaciones en el ámbito del Menor la protección de datos en particular y los riesgos que del uso de las nuevas tecnologías y medios audiovisuales se puedan producir o derivar para el menor o el joven. La protección del menor frente a estos nuevos instrumentos nos obligará a considerar la existencia de unos concretos derechos de los menores frente a internet. En este sentido, más allá de las competencias en esta materia de los

Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, cabe recordar que constituiría una exigencia al sistema educativo público la inclusión en los planes de estudio contenidos relacionados con la seguridad y la protección de datos personales. La coordinación por tanto entre la administración autonómica, especialmente de la Consejería de Educación y la Agencia de Protección de Datos se hace pues innegable. Para ello se debería de explicar los elementos identificativos de los derechos del menor que se contienen en la Declaración de los Derechos del niños (Principio 2), *en la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 12 y 16), en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen (art. 3), así como en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (Art. 4).* Hemos de recordar además la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (*STC 141/2000, STC 154/2002, STC 221/2002*).

Atendiendo a los criterios fijados por la Agencia de Protección de Datos se hace necesaria una apuesta clara por la tutela de los menores, que llevaría implícita la protección en su conjunto del "grupo familiar". La regulación por tanto del uso de internet exige fijar con claridad una serie de procedimientos en los que siempre conste en su caso, el consentimiento, la información, instrumentos que permitan verificar la edad de los usuarios y una encomienda especial a los poderes públicos y a la sociedad civil en orden a una clara acción positiva que se concretaría, entre otros ámbitos, en el educativo con la presencia en los planes de estudio de especiales referencias a los derechos del menor ante internet. Los artículos 32 y 82 del Estatuto de Autonomía de Andalucía proporcionan la base necesaria para incluir en la futura Carta de Derechos un conjunto de derechos relacionados con los límites de la aplicación de las nuevas tecnologías al funcionamiento de la Administración de Justicia.

Se trata, por tanto, de configurar una serie de derechos – intentando reconocer la especificidad en este ámbito- que garantizan la “autodeterminación informativa” en el uso que aquélla pueda hacer de los datos e información de que dispone sobre personas que hayan actuado como parte o estén relacionadas con procesos judiciales, de manera que se garantice en todo momento el derecho al acceso, corrección y cancelación de datos, preservando en todo caso la intimidad y el honor de los ciudadanos usuarios de esa Administración. En la configuración normativa que se realice de estos derechos habrá que tener en cuenta obviamente las referencias normativas que suministra la legislación del Estado, con carácter general para la actuación del conjunto de Administraciones Públicas. Asimismo será necesario analizar el problema desde el enfoque –sustantivo y competencial- que proporciona la doctrina del Tribunal Constitucional elaborada hasta el momento sobre los límites de la libertad de información, en especial en lo que respecta al uso de bases de datos dependientes de organismos administrativos.

Más allá de la aplicación de la normativa genérica sobre la materia, esencialmente la Ley Orgánica 1/1992 sobre Protección de la Seguridad Ciudadana y la Ley Orgánica 5/2000, Reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor, hemos de tener en cuenta la Instrucción 11/2007 de la Secretaria de Estado de Seguridad, por la que se aprueba el Protocolo de actuación policial con menores. Expresamente se señala en esta Instrucción la competencia que la policía autonómica tiene para la protección preve la creación de Equipos de Especialistas de Menores que determinen las correspondientes autoridades regionales. Tendrán competencia en tareas de protección, el tratamiento de los menores de 18 años en situación de riesgo o desamparo y de los menores de 14 años infractores penales. Deben informar y asesorar en materia de menores, propiciar y mantener el contacto con Instituciones y Asociaciones relacionadas con este ámbito de actuación, al objeto

de favorecer la adopción de medidas de carácter preventivo y asistencial.

De enorme interés es, sin duda, la actuación policial en los entornos escolares en relación con la seguridad de los menores y los jóvenes, estrechando la cooperación policial con los responsables de la comunidad educativa en atención a la Instrucción 3/2007 de la Secretaría de Estado de Seguridad "sobre la puesta en marcha de un plan Director para la convivencia y mejora de la seguridad escolar recopilando información actualizada de los centros escolares y lugares frecuentados por menores, planificando charlas y conferencias en los colegios a impartir por expertos policiales con capacidad comunicativa". En concreto, entre los aspectos sobre los que se debe prestar especial atención se señalan acoso escolar, bandas juveniles violentas, acceso a drogas y alcohol, vandalismo, xenofobia o racismo. Es en este contexto en el que puede operar la Policía Nacional Adscrita a la Junta de Andalucía con atención a lo dispuesto entre otras en la Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad 23/2005 "sobre implantación y desarrollo del plan de actuación y coordinación policial contra grupos organizados y violentos de carácter juvenil" así como las Instrucciones 24/2005 y 25/2005 relativas a la respuesta policial contra el tráfico minorista y el consumo de drogas en colegios y zonas de ocio, respectivamente.

Otras actuaciones específicas en las que pueden intervenir los miembros del grupo son la protección de menores en situación de riesgo o desamparo, menores desaparecidos, menores inmigrantes no acompañados,

Recordemos que las medidas que posibilita la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores permite al Juez adoptar alguna de las siguientes:

En el caso de las medidas privativas de libertad estas se pueden llevar a cabo a través del internamiento en régimen cerrado, internamiento en régimen semiabierto, internamiento en régimen abierto, internamiento terapéutico. En atención al tipo de internamiento la presencia de las distintas Consejerías competentes en la materia permitirá una mayor y mejor asistencia al menor.

En el caso de que se adopten medidas no privativas de libertad: ya sean medidas judiciales en medio abierto, tratamiento ambulatorio, tratamiento ambulatorio de trastornos psíquicos o tratamiento ambulatorio de drogodependencias parece que la colaboración con los servicios sanitarios y sociales debe ser bastante estrecha. La asistencia a centros de día, en donde se puede trabajar la modificación de conductas, los cambios de actitudes de los inadaptados, desarrollar actividades socio-educativas así como trabajar el desarrollo personal, la orientación e inserción sociolaboral, la formación, así como la estructuración del ocio puede resultar realmente operativa.

Otra perspectiva que no puede ser desatendida desde el ámbito de la Consejería de Gobernación y Justicia tiene su origen en la proclamación de derechos estatutarios además, constituyen indicadores normativos de referencia, ineludibles a la hora de la posible confección de la Carta de Derechos del Ciudadano en su relación con el servicio público de la administración de justicia. El precepto base para entender la protección que requiere este colectivo es el art. 18 EAA que en su párrafo primero, establece que los poderes públicos deberán propiciar "la protección y la atención integral necesarias para el desarrollo de su personalidad (la de los menores) y para su bienestar en el ámbito familiar, escolar y social". Como es evidente, el sesgo marcadamente asistencial que muestra el Estatuto respecto a este colectivo es aplicable al ámbito de la

protección jurídica, en el que la preservación de la intimidad y la dignidad de los menores en los procesos que les afectan adquieren una relevancia especial (art. 208).

5.2.- EL ALCANCE DE LAS CLAUSULAS SOCIALES ESTATUTARIAS

5.2.1.- El Estado Social Autonómico

Seguramente, la transferencia de la cláusula del Estado social a la esfera de las Comunidades Autónomas está sujeta a un proceso de homogeneización, ya que el principio de igualdad sustancial – base sobre la cual gira en realidad la noción social de Estado-, exige la garantía de intervenciones equilibradas desde el punto de vista territorial por los poderes públicos. Por ello, es necesario ponderar dos principios (autonomía y Estado social) que se presentan a priori como potencialmente en conflicto o, por lo menos, en constante tensión.

En efecto, en virtud del principio de autonomía la Comunidad Autónoma tendrá la posibilidad de llevar a cabo una programación propia y diversificada de la política social. Además, permite a la Comunidad Autónoma la indiscutible capacidad de imponer el ritmo que se considere más adecuado para alcanzar sus objetivos sociales, con la única limitación derivada de las obligaciones que la norma constitucional impone al Estado central, al objeto de salvaguardar determinados presupuestos, que no son otros que la realización espacial del derecho a la igualdad real y efectiva.

Los Estatutos de Autonomía han puesto un cierto énfasis en algunos fines sociales expresando la voluntad de la Comunidad

Autónoma de perseguir, con carácter preferente, específicos objetivos de la política social y económica, para la satisfacción de las necesidades prioritarias y peculiares de cada Comunidad. Las normas sociales autonómicas confirman la existencia de algunos desequilibrios territoriales en materia social y económica. En tal sentido, se reitera la importancia de las políticas públicas en aquellos sectores donde se evidencia una desigualdad material entre los ciudadanos de las diversas Comunidades Autónomas. Así, en la mayoría de los Estatutos de Autonomía se han introducido referencias concretas a líneas específicas de intervención en relación con el principio del Estado social. Podemos recordar, entre otros, la promoción de una efectiva igualdad de los grupos sociales en inferioridad jurídica o económica como las mujeres, los jóvenes y los emigrantes. La consecución de fines básicos del Estado social como el pleno empleo y el acceso a la educación de todos los sectores sociales también están presentes en la actividad legislativa y planificadora de las Comunidades Autónomas. Para su consecución, en el ámbito autonómico se han desarrollado políticas sociales orientadas a la extensión y generalización de los servicios sanitarios, educativos, así como de las prestaciones económicas a los diversos grupos que necesitan de intervención específica. Las actuaciones relativas a la tercera edad, la protección frente al desempleo o ayudas para la adquisición de la vivienda se incluyen, entre otras, en un amplio concepto de asistencia social desarrollada por las Administraciones autonómicas.

En este sentido las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva en materia de asistencia social y puesto en marcha los respectivos sistemas para promover la solidaridad entre los ciudadanos, favoreciendo su libre y pleno desarrollo en el marco de la igualdad. Aunque más tarde se insistirá en que la consecución de la igualdad efectiva a veces requerirá concretas acciones o prestaciones diferenciadas de servicios comunes para garantizar su efectividad. Los sistemas de servicios sociales se han orientado en su acción, al menos en una triple dirección: la prevención y la eliminación de las causas que están en el origen de las situaciones de marginación, la previsión de adecuados medios para la

integración y el desarrollo de la Comunidad y la consecución del bienestar social de los ciudadanos.

Corresponde pues a las Comunidades Autónomas, como poderes públicos que son, la responsabilidad de garantizar las ayudas financieras, técnicas, humanas y organizativas que permitan el funcionamiento eficaz de los servicios sociales y de la acción social. Estas intervenciones se concretan, en primer lugar, a través de la planificación de los servicios sociales, sanitarios, educativos y culturales y, en segundo lugar, con la coordinación de las administraciones autonómicas, provinciales y locales para la mejor prestación de los servicios. La organización de estos servicios puede variar de una Comunidad a otra, ya sea a través de servicios sociales comunitarios o generales o bien de servicios específicos o especializados.

Es desde esta perspectiva desde la que se puede afirmar que las competencias que las Comunidades Autónomas han ejercido en estos pasados años no son en realidad competencias propiamente destinadas a un colectivo determinado (infancia, menores, juventud), cuanto ejercicio de las propias competencias autonómicas en educación, sanidad, asistencia social, vivienda, cultura que se aplican para propiciar la inclusión social. Evidentemente las Comunidades Autónomas y las administraciones locales tienen atribuidas competencias en materias claves para la integración o protección frente a situaciones de riesgo, o desatención, por lo que se articularán mecanismo de actuación coordinada y de colaboración en todas esta materias. Además, algunas Comunidades Autónomas especialmente afectadas por el incremento de los menores inmigrantes no acompañados (MENAS), han adoptado mecanismos concretos para posibilitar la inserción de los mismos. Sin olvidar que pese a la asunción competencial operada por las Comunidades Autónomas, subsisten ámbitos en los que sigue siendo imprescindible la colaboración con la Administración General del Estado, así, respecto de la justicia juvenil en general como sobre la protección de los menores inmigrantes no

acompañados, se requiere la colaboración permanente entre los órganos de la Administración General del Estado y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas. Para llevar a cabo la acogida y atención de estos menores que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, será necesaria la colaboración de Comunidades Autónomas, Administración Local y el Estado así como para el diseño, desarrollo y ejecución de programas específicos para los menores inmigrantes no acompañados.

5.2.2.- Las competencias en materia social de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Hemos de recordar que nos encontramos ante un sistema público de Servicios Sociales que pone a disposición de las personas y de los grupos en los cuales se integran, recursos, acciones y prestaciones para la consecución del pleno desarrollo, así como de la prevención, del tratamiento y de la eliminación de las causas que llevan a la marginación.

Ciertamente no debe olvidarse que nuestro Estatuto de 1981 contenía una proyección finalista, que enfocaba la autonomía a la consecución de la igualdad y solidaridad, tanto en Andalucía como en el conjunto del Estado. El conjunto de preceptos programáticos estatutarios vinculados con los principios rectores de la política social y económica resultan elocuentes, al afirmar en este sentido que la Comunidad Autónoma "ejercerá sus poderes", con el objetivo básico de "la superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre las distintas áreas territoriales de Andalucía, fomentando su reciproca solidaridad" (art.12.9). De este modo se va a dotar de cobertura estatutaria a todas aquellas políticas públicas desarrolladas a lo largo de estos años con un marcado carácter social, que prevalece hasta la actualidad.

El precepto de mayor relevancia en el ámbito estatutario, a los efectos de este análisis, es sin duda el artículo 12 en el que convergen los objetivos que se persiguen con la autonomía en Andalucía, así como los compromisos que se asumen para su consecución, en orden a alcanzar un cambio cualitativo de la

sociedad existente en el momento estatuyente. En suma, esa concepción transformadora de la realidad que se le atribuye a la norma estatutaria y que encuentra en el denominado hecho diferencial social andaluz su justificación, esto es, la preexistencia de unas condiciones sociales, económicas y culturales de considerable atraso en el marco estatal, ha generado consecuencias evidentes orientados a la integración y a la inclusión frente a las situaciones de desamparo y desprotección en la que se pueda encontrar la infancia, los menores o los jóvenes.

Como se recordará, quizá por su carácter más emblemático, la consecución de la igualdad y libertad reales y efectivas, junto a la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, social y cultural (art. 12.1 EAA) resumen las aspiraciones prioritarias de la Comunidad Autónoma en su momento fundacional. Estos objetivos se conectan también con “el fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz”, así como “el desarrollo de los equipamientos sociales” y “la consecución del pleno empleo en todos los sectores de la producción (art. 12.3.1º EAA).

La reiteración y recurrencia empleada por el estatuyente sobre la cláusula social estatutaria se refleja también en el especial hincapié en la invocación de la solidaridad convierte a ésta en principio basilar del Estatuto. Pero más allá de la proclamación de estos principios hemos de recordar aquí la competencia autonómica sobre vivienda (art. 13.8 EAA), sanidad (art. 13.21 EAA), asistencia y recursos sociales (art. 13.22 EAA), cultura (art. 13.26 EAA), deporte y ocio (art. 13.31 EAA) y educación (art. 19.1 EAA), como un bloque competencial que permite la adopción de normas y el diseño de políticas públicas con incidencia también en el colectivo de los jóvenes, ya que la Comunidad Autónoma garantiza el respeto a las minorías (art. 11 EAA). En efecto, nos encontramos ante un conjunto de preceptos estatutarios de notable alcance social, sobre los que no es necesario ahora insistir en su valor normativo que, por

otra parte, sólo reitera principios ya afirmados en la propia Norma Fundamental, que en todo caso habilita al gobierno andaluz para llevar a cabo una suerte de intervencionismo, tanto en el ámbito legislativo, como en el diseño y ejecución de políticas públicas de marcado carácter social, orientadas a alcanzar la igualdad y solidaridad en el territorio de la Comunidad. Por tanto, las exigencias contenidas en el Estatuto actuarán como claro límite a la acción del legislador y del ejecutivo andaluz, que no sólo no podrán desconocer los mandatos estatutarios, sino que deberán orientar su actuación a la consecución de los mismos.

Con este marco estatutario, el Parlamento andaluz ha desplegado una tarea legislativa de marcado carácter social que, como ya hemos indicado, si inicialmente no ha contado con el colectivo de los jóvenes como destinatario, con posterioridad ha ampliado sus efectos también a este colectivo, para la concreción de su inserción en la sociedad de acogida. Pero más allá de la oportunidad de profundizar en instrumentos legislativos específicos para la infancia y adolescencia, es cierto que en muchos de los objetivos programados como en las medidas adoptadas para su cumplimiento, se percibe una percepción abierta, en la que no quedan excluidos otros colectivos en situación de precariedad.

2.1.- Los Servicios sociales in extenso. El art. 13.22 y 23 atribuye a Andalucía la competencia exclusiva en materia de servicios sociales e instalaciones Públicas de Protección y tutela de menores, respetando la legislación civil, penal y penitenciaria del Estado. El objetivo central de este área de intervención es la prestación de atención a los menores y adolescentes a través de los servicios sociales comunitarios y los servicios sociales especializados. En la consecución del acceso de la población a los servicios sociales comunitarios se hace especial énfasis en los programas específicos para los menores. En primer lugar, se pretende suplir el elevado grado de desconocimiento de la realidad normativa que les puede

afectar en los ámbitos laboral, jurídico, social y educativo. El punto de partida viene definido por una realidad de marginación social y laboral que conlleva la exclusión del colectivo menores, incluso cuando consigue acceder a la actividad laboral, por tratarse en casi todas las ocasiones de una contratación laboral precaria. La consecución de la “plena integración sociolaboral” pasa indudablemente por la incorporación de la población no solo a las acciones promovidas desde la Junta de Andalucía, sino también a los programas y recursos existentes, a través de los servicios sociales comunitarios gestionados por las Corporaciones Locales y de las ONGs, al objeto de completar la oferta a los trabajadores extranjeros de información y asesoramiento.

2.2.- La juventud.

En atención a recursos disponibles y a esfuerzo financiero, en el área de recursos sociales ha conocido un enorme desarrollo en intervención sobre el colectivo de la juventud. La competencia exclusiva sobre asistencia y servicios sociales (art. 13.22 EAA) ha propiciado que desde el legislador autonómico se haya abordado esta materia a través de la Ley 2/1988 de Servicios Sociales, de conformidad con el artículo 148.1.20 CE, con una cobertura amplia, sin perjuicio “de lo que se establezca reglamentariamente, para quienes se encuentren en reconocido estado de necesidad” (art. 3). No cabe duda que en este área de intervención la actuación reglamentaria ha sido muy elevada. Podemos recordar, entre otros, el Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones 2002-2007, el I Plan Andaluz de Voluntariado 2003-2005, el Plan Integral para la Comunidad Gitana, el Plan Integral para la Prevención, Seguimiento y Control del Absentismo Escolar, o el Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad en Andalucía 2003-2006, el Plan Integral de atención a la Infancia de Andalucía, etc.

Inicialmente el desarrollo estatutario se había llevado a cabo con el Decreto 400/1990 por el que se creaba el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía. Con posterioridad, el Decreto 113/1998, por el que se creaba la Comisión para la reforma del Programa de Solidaridad y también el Decreto 2/1999, por el que se

regulaba la creación del Programa de Solidaridad de los andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad que deroga los anteriores, han completado esta regulación. Además, han contribuido de forma decisiva al desarrollo de las políticas públicas sociales tanto el I Plan Integral como la reorganización competencial de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social y diversas normas generalistas que no están específicamente dirigidas al colectivo de la juventud pero algunas de ellas con incidencia en este colectivo como el Decreto de la Consejería de la Presidencia 66/2005, de 8 de marzo, de ampliación y adaptación de medidas de apoyo a las familias andaluzas que modifica y amplía los anteriores Decreto 137/2002, de 30 de abril, el Decreto 18/2003, de 4 de febrero y 7/2004, de 20 de enero que comprenden entre otras ayudas las destinadas a la gratuidad de los libros de texto en la enseñanza obligatoria, acceso a los servicios de aula matinal, comedor, actividades extraescolares al alumnado de educación especial, adecuación funcional de viviendas para personas con discapacidad y movilidad reducida, extensión del programa de respiro familiar, medidas de incorporación a nuevas tecnologías, medidas de apoyo a las familias para la atención temprana en el caso de nacimientos que presente alteraciones en su desarrollo, etc.

El expreso reconocimiento entre los principios rectores de las políticas públicas de la integración de los jóvenes en la vida social y laboral, favoreciendo la autonomía personal (art. 37.8). El contrapunto a este reconocimiento se encuentra en las garantías entre las que se encuentra la efectividad de dichos principios rectores toda vez que el reconocimiento y la protección de éstos "informará las normas legales y reglamentarias andaluzas, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y podrán ser alegados ante los jueces y tribunales" de conformidad con las leyes que los desarrollen. Por tanto, compete a los poderes públicos de Andalucía la adopción de "las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de estos principios, en su caso, mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas" (art. 40). Además, en la defensa de los derechos estatutarios caber recordar la competencia del Defensor del Pueblo Andaluz para velar por la defensa de los mismos. Este

reconocimiento estatutario se completa con la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial y, por cuanto aquí importa, instituciones públicas de protección y tutela de personas necesitadas de protección especial, incluida la creación de centros de ayuda, reinserción y rehabilitación. Así esta competencia exclusiva se concreta en materia de protección de menores con un ámbito comprensivo de la regulación del régimen de protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los menores desamparados, en situación de riesgo, y de los menores infractores, "sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación civil y penal. Importante también señalar como corresponde a la Comunidad "la competencia exclusiva en materia de promoción de las familias y de la infancia que, en todo caso, incluye las medidas de protección social y ejecución". (art. 61).

Ciertamente no debe olvidarse que el objetivo general 6 del Plan Andaluz para la Inclusión Social 2003/2006 se concreta en potenciar la coordinación entre la Administración de Justicia y las áreas de protección social que prevenga situaciones de indefensión y garantice los procesos de incorporación social de colectivos desfavorecidos. El objetivo específico es: desarrollar mecanismos de colaboración en el Consejo General del Poder Judicial y la Junta de Andalucía en materia de atención a los colectivos desfavorecidos. Entre las Actuaciones previstas se encuentra la de actualizar y profundizar en los contenidos del convenio suscrito entre el Consejo General del Poder Judicial y la Junta de Andalucía en materia de Atención social en Juzgados y Audiencias. Se ha operado en los pasados años en la extensión del programa de Atención Social en Juzgados y Audiencias a todo el territorio andaluz, y mejorar la dotación de recursos humanos y materiales. También se ha avanzado en el desarrollo de Protocolos de coordinación en las distintas áreas de protección social, con la Administración de Justicia y con los Cuerpos de Seguridad, que incluyan mecanismos de seguimiento y evaluación de los mismos. De forma paralela se ha incrementado y especializado en la formación de profesionales de los Servicios Sociales y de otras áreas administrativas implicadas que intervienen con personas detenidas y exreclusas, por medio de programas de formación continua.

Colateralmente puede tener interés en este estudio el objetivo específico de favorecer la integración escolar y la educación compensatoria de colectivos con necesidades educativas especiales. En este sentido, la actuación ofrece una formación fuera de horario lectivo, que se adapte a las necesidades específicas del alumnado contribuyendo a su formación integral y a la corrección del déficit cultural de su entorno social y familiar. En la normativa aplicable se debe recordar el Decreto 167/2003 por el que se establece la ordenación de la atención educativa a los alumnos y alumnas con necesidades educativas asociadas a condiciones sociales desfavorecidas.

2.3.- Los menores.

Nos hemos de ocupar a continuación de las previsiones del Plan Andaluz para la Inclusión Social así como a los ámbitos específicos del menor inmigrante no acompañado y la mujer inmigrante. Este proyecto descansa su fundamentación estatutaria en el art. 10.14 en el que se recoge como objetivo básico de la Comunidad Autónoma, la cohesión social para cuya consecución se focaliza la atención a los colectivos y zonas más desfavorecidas en aras de su integración frente al elevado riesgo de exclusión social. Se completa este objetivo básico con la formulación del principio rector de atención social a quienes sufren marginación, exclusión o discriminación. Finalmente se crea la renta básica para garantizar las condiciones que han posible una vida digna. Por tanto el objeto de este Anteproyecto no es otro que el desarrollo de políticas de prevención y atención a situaciones de exclusión social así como regular el derecho subjetivo a la renta básica de los residentes en Andalucía. Se dedica especial atención a las políticas públicas a desarrollar en Zonas con Necesidades de Transformación Social. Pero es más relevante para nosotros la regulación de los colectivos en riesgo de exclusión entre cuyos caracteres agravantes figura la edad entre los que se preve actuaciones públicas específicas

dirigidas al colectivo de jóvenes y adolescentes que han estado bajo tutela de la Junta de Andalucía.

Se debe centrar este análisis en el Acuerdo de 11 de noviembre de 2003, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Andaluz para la Inclusión Social en virtud de la competencia exclusiva de la Junta de Andalucía en asistencia y servicios sociales. En efecto, el Plan Andaluz para la Inclusión Social persigue la consecución de un nutrido conjunto de objetivos orientados a la inclusión social, en los que el destinatario no viene definido por su origen cuanto por su situación social o, en su caso, el riesgo de exclusión social. Entre otros objetivos definidos en el mismo destacamos aquí el fomento del acceso al empleo, a todos los recursos sociales, a la vivienda y a la educación de las personas en situación o en riesgo de exclusión. Otros objetivos del citado Plan han sido facilitar el acceso a la salud de las personas con especiales dificultades, la intervención en las zonas con necesidades de transformación social y el desarrollo de políticas de solidaridad familiar. Por tanto, en este ámbito de intervención se precisa mayor colaboración entre Administración General del Estado y autonómica, así como elevar la calidad de los servicios que se prestan. En lógica correspondencia con los objetivos definidos en este Plan para la Inclusión Social de alcance generalista, la incorporación de una carta de derechos sociales al texto de reforma del Estatuto de 2007 encaja plenamente en el ejercicio competencial de la Comunidad y permitiría la introducción en dicho catálogo de nuevos servicios y prestaciones destinados sin excepción a todos los desfavorecidos. Cabría aquí incorporar una mención específica a los menores a acceder a las prestaciones sociales básicas y a su integración social, laboral, económica y cultural en la sociedad andaluza igualitaria, plural y solidaria, evitando la exclusión social y apostando por la inclusión.

Respecto de la atención inmediata, así como la tutela de los menores inmigrantes no acompañados, debemos reiterar que el reparto de competencias en esta materia es compartido, ya que corresponde a los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado llevar a cabo el traslado a los Centros sanitarios para efectuar las correspondientes pruebas isométricas. Compete pues a la Junta de Andalucía el acogimiento residencial de aquellos menores que se encuentran en situación de desamparo. A tal efecto, se ha llevado a cabo un conjunto de actuaciones orientadas a la prestación de atención inmediata, atención en los centros de primera acogida, actuaciones destinadas a la determinación de la edad así como a la identificación, adopción de medidas de amparo, incorporación a programas de integración social y personal, e incluso colaboración para efectuar la repatriación cuando ésta resulta posible. Cabe señalar que las previsiones del I Plan Integral, respecto a los menores inmigrantes, vienen a reforzar las exigencias derivadas de la Ley 1/1998 de los Derechos y la Atención al Menor puesto que la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma implica el respeto de la legislación civil, penal y penitenciaria estatal (art. 13.23 EAA), en orden a otorgar una protección integral al menor. Así, en la disposición adicional octava de dicha norma y con referencia a los menores extranjeros se indicaba que “la Administración de la Junta de Andalucía con la Administración del Estado, procurará la adecuada atención e integración social de los menores extranjeros que se encuentren en situación de riesgo o desamparo, durante el tiempo que éstos permanezcan en nuestra Comunidad Autónoma, respetando en todo momento su cultura”.

Por último, la presentación personal del menor ante la Oficina Consular para llevar a cabo la identificación y localización de la familia del menor se ha llevado a cabo por la Dirección General de Infancia y Familia. La conclusión de este procedimiento ha permitido llevar a cabo en ocasiones la reagrupación familiar del menor, si bien la coordinación con los Consulados marroquíes deberá ser objeto de una sustancial mejoría para propiciar la superación de las dificultades existentes para llevar a cabo la localización de las familias de los menores en su país de origen. Nuevamente se evidencia la falta de colaboración fluida entre administración autonómica y estatal para propiciar ante la administración marroquí la identificación de las familias de los menores y su repatriación.

La realidad del incremento anual en el número de menores inmigrantes no acompañados evidencia la incapacidad de una sola Comunidad Autónoma para hacer frente al mismo. La respuesta asistencial a los menores inmigrantes no acompañados no puede ser asumida exclusivamente con los recursos autonómicos. Se precisa pues impulsar los mecanismos de colaboración con el Estado para propiciar un marco financiero, recursos materiales y personales de todas las administraciones para hacer efectivo el mandato que compete a todas ellas, de especial protección al menor desamparado.

El reciente desarrollo y reforma operada en la Comunidad Autónoma de Cataluña puede ser aquí invocado como ineludible marco de referencia. El objeto de la ley catalana es el de la promoción del bienestar personal y social de los niños y de los adolescentes y las actuaciones de prevención, atención, protección y participación dirigidas a estas personas a fin de garantizar el ejercicio de sus derechos, la asunción de sus responsabilidades y la consecución de su desarrollo integral.

En este sentido desde los poderes públicos de Andalucía se debe reiterar que la obligación de velar por los derechos de los niños y de los adolescentes es una responsabilidad no solo de la familia sino también de los poderes públicos que también tiene la obligación de defenderlos y promoverlos. En efecto, corresponde a los poderes públicos ejercer las funciones y competencias de promoción, atención y de protección de los derechos de los menores y los adolescentes a la vez que facilitar los canales de participación adecuados de acuerdo con la normativa sectorial. La garantía del respeto de los derechos implica el respeto a la igualdad en el ámbito de la infancia y la adolescencia, eliminar la discriminación sexista, racial, étnica o sexista, física, psíquica o sensorial. El interés superior de la infancia o la adolescencia debe siempre constituir el principio inspirador de las actuaciones públicas. Los ámbitos en los que se debe desarrollar la intervención de los poderes públicos en Andalucía son la protección contra el maltrato, en la intervención

familiar ya que aun cuando los padres tienen responsabilidad en educación y en el desarrollo de los menores, las políticas de atención y protección de los menores y adolescentes han de incluir las actuaciones necesarias para la efectividad de sus derechos, teniendo en cuenta que el bienestar de estos está íntimamente ligado al ámbito familiar. Es por ello que los poderes públicos han de proporcionar la protección y asistencia necesarias a la familia para que puedan asumir sus responsabilidades. Corresponde a la administración elaborar un mapa de recursos y servicios para prevenir las situaciones de riesgo social y la desprotección y para proteger a los menores y adolescentes.

La atención integral a la infancia y a la adolescencia debe ser un objetivo principal de los poderes públicos y por ello se debe establecer un elevado nivel de coordinación entre los diferentes niveles de intervención de los diversos poderes públicos con competencias en la materia. Por tanto se hace indispensable que se establezca un sistema que integre todas las actuaciones y medidas de intervención relativas a la infancia, los menores y los jóvenes.

También parece necesario en orden al reconocimiento estatutario de los denominados derechos estatutarios un reconocimiento concreto de derechos civiles y políticos a los menores y jóvenes dentro del marco constitucional, así en el ámbito personal es exigible un reconocimiento específico de su identidad personal así como de su identidad sexual. La protección del derecho a la libertad de expresión, acceso a la información, libertad de pensamiento y religión, derecho de participación, libertad de asociación y de reunión, derecho a la protección al honor, la dignidad, la intimidad y la propia imagen. Los derechos en el ámbito familiar, etc.,

Otro ámbito es el relativo a los derechos vinculados a la relación de convivencia, y especialmente cuando se produzca una situación de conflicto familiar, servicios de punto de encuentro u otros que aseguren el bienestar y la seguridad de los menores. Así "los poderes públicos a fin de garantizar los derechos de los menores a relacionarse con sus familias, han de fijar procedimientos específicos de mediación familiar. El sistema de mediación también ha de incluir los conflictos que afecten a los menores y adolescentes en el ámbito familiar. En este sentido se hace necesario prever procedimientos en caso de luchar contra los traslados y las retenciones ilícitas de los menores al extranjero, tanto con sus progenitores como con terceras personas. Sí parece más difícil el bienestar material y personal a través del reconocimiento de un derecho a un nivel básico de bienestar, si bien aquí la adopción de medidas para luchar contra la existencia de discriminación o de barreras frente a los discapacitados puede ser un elemento central de la actuación de los poderes públicos. Otros ámbitos ayunos de tratamiento serían los relativos a la atención en situaciones de riesgo para la salud mental, así como el derecho a decidir sobre la maternidad. Incluso la planificación urbanística debe tener en cuenta la perspectiva de las necesidades de la infancia y la adolescencia. Otro ámbito ante el que se debe actuar es el relativo a la publicidad y frente a todos los medios audiovisuales así como respecto de la publicidad que sea protagonizada por los menores y los adolescentes. Especial protección han de precisar los menores y jóvenes que se puedan encontrar ante los medios de comunicación así como consumidores. La lucha contra el absentismo y el abandono escolar para su detección, y la adopción de medidas necesarias para hacer frente al mismo, así como la elaboración de protocolos correspondientes a poner en práctica en estas situaciones.

2.4.- Acogimientos residenciales y otras fórmulas de intervención.

En el Estatuto 1981 hemos de recordar como se reconocía con el carácter de competencia exclusiva en asistencia y servicios sociales a la Comunidad Autónoma (art. 13,22). En el mismo sentido el artículo 61.2 del Estatuto de 2007 atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de instituciones públicas de protección y tutela de menores, respetando la legislación civil, penal y penitenciaria, correspondiendo a la Administración de la Junta de Andalucía la encomienda de la protección de los menores. Las diversas iniciativas legislativas llevadas a cabo hasta el momento incluyen la Ley 1/1998 de los Derechos y la Atención al Menor y el desarrollo reglamentario de la misma a través del Decreto 42/2002 del régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa así como el Decreto 355/2003 del Acogimiento Residencial de Menores. Se completan las disposiciones normativas citadas con la creación del Consejo Regional, los Consejos Provinciales de la Infancia y el Observatorio de la Infancia en Andalucía.

La Orden de 23 de octubre de 2007, por la que se aprueba el reglamento marco para la organización y funcionamiento de los centros de protección de menores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía que regula el Proyecto Educativo de Centro, Currículum Educativo, la Programación Anual y la Memoria Anual, así como el Reglamento de Organización y Funcionamiento de Centro.

Plan Integral de Atención a la Infancia de Andalucía tiene entre sus objetivos "proteger la integridad de cada menor mediante alternativas convencionales que procuren su desarrollo personal y potencien su necesaria participación en la adquisición de todas aquellas decisiones que les afecten, redundando en una mayor

calidad de los servicios, mediante su control y coordinación, a través de un instrumento adecuado”.

“Con el acogimiento en los centros se persigue “garantizar la protección de cada menor y procurar su bienestar ofreciéndole una atención y educación integral en un marco de convivencia normalizado durante su periodo de estancia en el centro, potenciando sus cualidades y fomentado su autonomía personal y su integración social, en función de su edad y grado de madurez a través de programas adecuados que posibiliten el desarrollo de sus capacidades y, en su caso, el tratamiento de la problemática personal que presente”. Entre los derechos que se le deben de garantizar esta el una atención integral , la seguridad y la confidencialidad, un trato personalizado, la intimidad y a libertad de expresión, derecho a la información así como a las relaciones personales, a la salud y a la educación.

En aplicación de las previsiones contenidas en el Decreto 355/2003, del Acogimiento Residencial del Menor, la coordinación entre administraciones es imprescindible y, en especial, entre los equipos directivos técnico y educativo de los Centros de Protección de Menores y los Equipos del Servicio Especializado de Protección de Menores que puede estar integrado en la plantilla de aquél o adscrito al centro e integrado por un trabajador social, psicólogo, pedagogo, pediatra así como otro personal que se estime necesario.

Orden de 13 de julio de 2005 por la que se aprueba el proyecto Educativo Marco para los centros de protección de menores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El Decreto 362/2003 por el que se aprueba el Plan Integral de Atención a la Infancia de Andalucía 2003/2007 dio entrada a los

Programas de Mediación Familiar e Inrtergeneracional entendidos como aquellos que se ponen en marcha voluntariamente en situaciones de conflicto de pareja o intergeneracional al objeto de con la intervención de un mediador se alcance un acuerdo mutuamente aceptado que atienda a todas las necesidades de los afectados, especialmente los hijos. Se incluye también el tratamiento con Familiar y Menores a través de la colaboración entre la Consejería de Asuntos Sociales y las corporaciones locales cuyo objetivo fundamental es la preservación de los derechos y el desarrollo integral de los menores, evitando en lo posible la separación de su familia. Otras previsiones de este plan son los Programas de evaluación, diagnóstico, tratamiento, orientación y asesoramiento jurídico de menores víctimas de abuso sexual, los Programas dirigidos a la detección y prevención del maltrato, los Programas de Orientación Punto de encuentro Familiar, así como los estudios y campañas para la promoción y defensa de los derechos de los niños.

Son objetivos de este Plan Integral la promoción de los derechos de la infancia, la socialización familiar en su entorno espacial, el desarrollo en el ámbito sociosanitario, educativo, cultural y recreativo así como la protección de aquellos menores que carezcan de familia o la situación de la misma provoque desprotección, para lo que se prestará una atención integral a través del acogimiento familiar, residencial o adopción.

Ley 1/2009 reguladora de la mediación familiar de la comunidad Autónoma de Andalucía encuentra su fundamentación en la protección social, jurídica y económica de la familia proclamada en el art. 17 del Estatuto de Autonomía de 2007, así como el reconocimiento de la competencia exclusiva en materia de promoción de las familias y de la infancia (art. 61.4 EAA) en el que necesariamente tiene cabida la protección social y su ejecución. Además el art. 150 indica que la Junta de Andalucía podrá

establecer los instrumentos y procedimientos de mediación y conciliación en la resolución de conflictos en las materias de su competencia. Constituyen situaciones susceptibles de mediación las siguientes:

Los procedimientos de nulidad, matrimonial, separación y divorcio.

Las cuestiones relativas al derecho de alimentos y cuidado de personas en situación de dependencia

Las relaciones de las persona menores de edad con sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, personas tutoras o guardadoras.

El ejercicio de la patria potestad, tutela o curatela.

Los conflictos derivados del régimen de visitas y comunicaciones de los nietos con sus abuelos.

Los conflictos surgidos entre la familia adoptante, el hijo o hija adoptado y la familia biológica en la búsqueda de orígenes de la persona adoptada

Los conflictos surgidos entre la familia acogedora, la persona acogida y la familia biológica

La disolución de pa

6.- INFORMES DEFENSOR DEL PUEBLO (ESTATAL Y ANDALUZ)

6.1.-JUSTICIA JUVENIL Y DEFENSORES DEL PUEBLO

La trascendencia social y jurídica de la problemática relacionada con los derechos de los menores y adolescentes queda patente en la especial "sensibilidad institucional" que los distintos defensores del pueblo que operan en nuestro sistema jurídico vienen mostrando, sobre todo en los últimos años, a la hora de tutelar y amparar los derechos de ciertos colectivos especialmente desprotegidos, como es el caso que nos ocupa.

En este sentido, conviene señalar que la actuación de dichos defensores -aquí nos vamos a referir a las actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo estatal, el Defensor del Pueblo Andaluz y el Síndic de Greuges de Cataluña- se ha caracterizado por el empleo de todo un conjunto de estrategias tendentes a procurar una tutela cabal e integral de este colectivo, entre las que destacamos las siguientes:

- a) Inicio de *investigaciones de oficio* a la hora de proteger a menores especialmente desprotegidos o en situación de riesgo.
- b) Elaboración de *Informes especiales y monográficos* en la materia.
- c) Inclusión en el *Informe anual* de un apartado específico sobre este tema.
- d) Creación de *defensores o adjuntías sectoriales* sobre menores dentro de la estructura organizativa de estas instituciones.

Con independencia de los resultados e idoneidad de estas medidas, importa destacar los distintos aspectos materiales sobre

los que se ha centrado la actuación de estas figuras, al objeto de hacer un diagnóstico provisional de la diversa problemática relacionada con la justicia juvenil.

a) Desamparo, tutela y guarda administrativa

Dentro de este apartado quedarían comprendidas, asimismo, la adopción de medidas de acogimiento familiar y residencial con las que suelen culminar dichos procedimientos. En relación a esta temática, puede afirmarse que, como característica general, la actuación de los defensores del pueblo ha sido, básicamente, de mediación entre las familias y los menores afectados y las distintas administraciones públicas e instancias judiciales competentes en la materia.

En este sentido, la práctica totalidad de las quejas presentadas en este ámbito han versado sobre los siguientes aspectos:

-Desacuerdo de los familiares con las declaraciones de desamparo.

-Disconformidad con las medidas y el procedimiento de acogimiento seguido por las distintas administraciones públicas.

-Régimen de visitas, traslados y situación de los centros de acogimiento residencial.

-Falta de adaptación de los centros de acogimiento a las necesidades específicas de ciertos menores (p. ej. con trastornos de conducta).

b) Adopción de menores

Como puede fácilmente adivinarse, las quejas presentadas han tenido como principal objeto pedir la mediación de los distintos

defensores del pueblo a la hora de iniciar un procedimiento de adopción. Más concretamente, destacan los siguientes aspectos objeto de queja:

- Demora en los procedimientos judiciales de adopción.
- Burocracia y trámites administrativos de las adopciones.
- Inscripción en registro civil de adopciones finalizadas.
- Procesos de verificación de la idoneidad de las familias adoptantes.

c) Responsabilidad penal de menores

El grueso de las actuaciones emprendidas por este motivo se ha centrado en los siguientes asuntos de interés:

- Régimen de internamiento en centro para menores.
- Régimen de visitas y permisos en dichos centros.
- Asistencia jurídica letrada a menores sin recursos (p.ej. inmigrantes)
- Impulso de ciertos procesos penales en los que están implicados menores.
- Ausencia, en los distintos centros, de un tratamiento especializado y, por ende, la posibilidad de ofrecer soluciones específicas a los menores.
- Vulneraciones de derechos en centros, tales como la prohibición de asistir a centros educativos, la administración de medicación contra su voluntad o la imposición medidas de contención o aislamiento.

-Problemática específica de los menores inmigrantes internados en centros.

6.2. RESPONSABILIDAD PENAL DE MENORES

Los datos que a continuación se exponen han sido extraídos del Informe monográfico presentado por el Defensor del Pueblo en 2002, relativo al primer año de vigencia de la ley de responsabilidad penal de los menores, así como de las quejas incluidas en los Informes anuales presentados por el Defensor del Menor de Andalucía desde 2002 a 2008.

-Régimen de visitas y permisos en centros de internamientos para menores.

En este punto el DPA ha recibido quejas de algunos internos y familiares en los que se pide que dichos internamientos se cumplan cerca del entorno familiar.

En estos casos, la Administración alega que la atención personalizada y la ejecución del programa de actividades individualizado que necesita cada interno impide el traslado a otro centro. En cualquier caso, el motivo real no es tanto el de la especificidad del centro y su adaptación a las necesidades y perfil del menor, sino la disponibilidad de plazas en dicho centro. Ante la demanda de solicitudes, lo que realmente sucede es que la Junta de Andalucía se ve obligada a designar para el cumplimiento de las medidas de internamiento centros alejados del domicilio familiar del menor.

Ante esta situación, el DPA exige que se cumpla la Ley de responsabilidad de menores y que se provean los medios

materiales y humanos necesarios para procurar una atención especializada al menor en un centro lo más cerca posible a su entorno familiar. Se recomienda a los organismos autonómicos competentes, además, establecer un sistema de ayudas que permita a los familiares y allegados el desplazamiento a los centros cuando éstos se encuentren alejados del lugar de residencia. Todas estas recomendaciones fueron contestadas positivamente por el organismo competente quien envió al DPA un mapa de actuación con el compromiso de aumentar el número de plazas y de recursos disponibles, a fin de dar efectivo cumplimiento a la legislación de menores.

-Tutela judicial efectiva: asistencia y detención de menores delincuentes. Asistencia jurídica letrada a menores sin recursos (p.ej. inmigrantes).

Al DPA han llegado quejas en las que, presuntamente, se han producido irregularidades policiales a la hora de llevar a cabo algunas detenciones de menores. En estos casos, procede dar traslado al Ministerio Fiscal por si existen responsabilidades.

También se han iniciado actuaciones de oficio para investigar algunas irregularidades en el turno de oficio de menores. Concretamente, se ha denunciado la falta de adaptación de ciertos espacios policiales para tomar declaraciones a los menores. De hecho algunos colegios de abogados carecen de turno especial para menores o a algunos menores se les asignan varios abogados de oficio, debido una flagrante falta de coordinación.

En este sentido, se han planteado quejas de los familiares en los que se denuncia ante el DPA la forma y el lugar en que tiene lugar, en ocasiones, la detención de ciertos menores, a los que no se respeta la intimidad (ej. detención e

interrogatorio en un Instituto, delante de los compañeros, detención sin poner en conocimiento de los padres la misma).

Tanto el DP como el DPA han recomendado, en este ámbito, que se otorgue en los colegios de abogados una formación específica para garantizar la asistencia letrada a los menores detenidos, así como para que se creen turno de oficio especiales para menores.

Ausencia, en los distintos centros, de un tratamiento especializado (psicológico y jurídico) y, por ende, la posibilidad de ofrecer soluciones específicas a los menores.

-Vulneraciones o restricciones de derechos en centros.

En el año 2001 la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó la "Normativa interna de funcionamiento de los Centros de Andalucía para el internamiento de menores-jóvenes en régimen cerrado y semiabierto y de su régimen disciplinario". Las principales previsiones de esta normativa son: a) Práctica de cacheos; b) Registro de habitaciones; c) Comunicación con familiares y allegados (régimen de visitas); d) Derecho a comunicarse con su abogado.

Recomendaciones formuladas por el DP en materia de justicia juvenil (vid. referencia Informe monográfico de 2002 supra):

a) Procedimiento contra menores.

-Solicitud de abogado de oficio por la fiscalía que instruye la causa, no por el secretario del juzgado (reforma art. 22.2 Ley de responsabilidad del menor)

-Previsión de turno de oficio especial para menores.

b) Protección de las víctimas

-Posibilidad de ejercer la acción civil dentro del proceso penal contra el menor.

c) Reformas en la ley penal del menor

-Reforma del art. 28.3, posibilidad de que en delitos muy graves la duración máxima de la medida cautelar de internamiento supere los 6 meses.

-Concreción jurídica de los casos en los que debe acordarse el internamiento cautelar del menor.

-Posibilidad de aplicar la medida de libertad vigilada en el caso de la comisión de faltas.

d) Medios humanos

-Aumento del número de juzgados de menores por provincias.

-Necesidad de formar a jueces y abogados en materia de menores.

-Incrementar el número de fiscales de menores.

e) Centros de internamiento

-Necesidad de incrementar el número de centros para el cumplimiento de internamientos terapéuticos en régimen cerrado.

-Necesidad de ofrecer en los centros de internamiento medidas de deshabitación del consumo de estupefacientes.

-Necesidad de crear medias más rigurosas de inspección de los centros privados concertados destinados a menores.

f) Instalaciones policiales y judiciales

-Necesidad de espacios específicos para los menores detenidos.

-Separación y atención especializada a menores detenidos respecto a los adultos.

-Necesidad de espacios para que los detenidos puedan entrevistarse con sus respectivos abogados.

-Necesidad de utilizar medios telemáticos que permitan la localización del detenido sin necesidad de que tenga que ser objeto de trasladados constantes a dependencias policiales.

-Necesidad de ofrecer seguridad y de crear un protocolo de actuación en cuanto al traslado de menores.

-Necesidad de adaptar los juzgados y tribunales a las necesidades de los menores: salas de reconocimiento, de declaraciones, zonas de espera de testigos y víctimas, etc.

7.- COMENTARIO ARTICULO 3º LEY ORGANICA RESPONSABILIDAD PENAL DE MENORES

1.- El artículo 3º de la Ley Orgánica sobre Responsabilidad Penal de menores, al igual que hacen otras muchas normas legales de índole civil, fija unos estándares concretos de edad respecto de la aplicabilidad de la referida Ley: se declara expresamente que la misma no es aplicable en ningún caso (no hay excepciones) a los menores de catorce años.

2.- Respecto al Fundamento de tal exclusión: Aunque se trata de una opción de política legislativa, de modo que podía haberse adoptado otro criterio, el legislador asume que el menor de 14 años tiene un nivel de madurez y un grado de discernimiento sobre las consecuencias de sus actos, todavía muy reducidos, y por tal razón considera no sólo que no deben ser condenados penalmente, sino que ni siquiera son susceptibles de ser destinatarios de las medidas especiales previstas en la citada Ley Orgánica (v.gr., en materia de responsabilidad solidaria por daños: art. 61 ss.).

3.- No obstante, lo que la ley dice es que no se le exigirá responsabilidad con arreglo a la presente ley, lo cual no excluye, en principio, otros posibles cauces de exigencia de responsabilidad, ahora de orden civil.

4.- En este sentido, la exclusión de la aplicación de las normas de esta Ley puede ser matizada, ya que parece referirse a los aspectos sancionadores, pero no necesariamente a las reglas de responsabilidad civil previstas en ella, habida cuenta que las mismas no tienen la condición de "sancionadoras", sino simplemente de "reparadoras". Ello lleva a plantearnos la posibilidad de utilizar como

criterio el de la responsabilidad solidaria señalado en los artículos 61 ss. de esta Ley, a los daños causados por menores de 14 años.

5.- En cuanto a la remisión que hace la norma: entendemos que no tiene un especial valor o relevancia jurídica a la hora de concretar la situación de los menores de 14 años, cuando realicen algunas de las conductas tipificadas, ya que consideramos que tiene un simple valor aclaratorio o de simple remisión, pero no propiamente regulador del régimen jurídico de estos menores, ni puede considerarse tampoco un mandato legal vinculante a ningún efecto concreto.

6.- En cuanto a la "ratio" última de la norma, lo que parece pretender es que dichos menores de 14 años se deben regir siempre y en todo caso, cualquiera que haya sido su conducta, por las reglas generales civiles o de otro orden, en todo lo que concierne a las consecuencias jurídicas de sus actos, quedando excluidas medidas sancionatorias en general o que supongan privación de la libertad de los citados menores, fuera de los supuestos generales previstos en la legislación civil.

7.- Sin embargo, resulta más dudoso que la norma referida pretenda señalar que, cuando un menor realice alguno de los actos tipificados en la Ley Orgánica, en lugar de responsabilidad conforme a la misma, deberán adoptarse sólo medidas de protección. Dicho de otro modo, que a dicho menor de 14 años no se le podrían exigir ningún tipo de responsabilidades, ni siquiera las puramente civiles reparatorias o indemnizatorias, de modo que aquél sería también un inimputable civil, es decir, que su patrimonio personal no debería verse afectado por su conducta dañosa, en su caso, sino debe quedar al abrigo de responsabilidades, haciéndolas recaer en sus padres, tutores o guardadores.

8.- Un entendimiento alternativo o complementario a éste consistiría en mantener que, para el legislador, existe un freno o veto legal a la responsabilidad patrimonial de los menores por sus propios actos, cuando los realizaron siendo menores aún de los 14 años. Se trataría de disponer, como modo de protección específico, que nunca un menor con menos de 14 años puede condicionar con su conducta, por muy reprobable que sea, futuras vinculaciones o compromisos patrimoniales en los años posteriores a dicha edad. Sería algo similar a lo establecido en el Código Civil alemán, tras su reforma legal de 1989, según la cual, a partir de los 18 años, el patrimonio del menor parte de cero (limitación de la responsabilidad patrimonial de los menores), aun cuando se hubieran contraído deudas o responsabilidades antes de esa fecha y estuviesen pendientes de ser pagadas o resarcidas.

No obstante, muy probablemente, una decisión como ésta debería haberse establecido de forma inequívoca por el legislador, por lo que parece poco probable que sea ésta la voluntad del legislador (aunque se trata de un criterio que no es descartable en la aplicación de las reglas generales sobre responsabilidad extracontractual).

9.- La remisión a *"las normas sobre protección de menores previstas en el Código Civil..."* es muy incierta y seguramente incorrecta. Examinando con detenimiento la normativa del Código Civil, no es posible hallar en la misma preceptos legales que establezcan medidas directas de protección para menores, cuando realicen actos perjudiciales para terceros. A menos que tales medidas se entiendan en un sentido muy amplio.

Por ejemplo, lo primero que se piensa cuando un menor de 14 años causa lesiones o daños a terceros, en una conducta que podría ser tipificada como delito, es que ello puede ser causa de privación de la patria potestad ex art. 170 C.Civil, aunque ese efecto dependerá

de la gravedad de la conducta y de la persistencia en ella. En sí misma, tal privación de la patria potestad no es medida de protección de menores, sino norma sancionatoria civil respecto de los padres negligentes de ese menor (o sus tutores). Sólo de forma indirecta, la privación de la patria potestad supone un beneficio para el menor, en cuanto le deja protegido frente a futuras negligencias de sus progenitores.

10.- Por lo demás, otras normas del Código Civil que podrían ser "protectoras" en las circunstancias analizadas, podrían ser el art. 154 "in fine", en cuanto los padres podrían recabar el auxilio de la autoridad para evitar futuras conductas inapropiadas del hijo menor.

Del mismo modo, esos mismos padres, tendrían la posibilidad de solicitar de la Administración competente la constitución de la "guarda" prevista en el art. 172.2 C.Civil, cuando se vieran en graves dificultades de ocuparse del menor, o de ejercer un control o autoridad sobre la conducta del mismo. Esta guarda puede conducir a un acogimiento del menor, en alguna de sus modalidades legales.

11.- Lo que debe quedar muy claro es que el citado art. 3º viene a excluir medidas de internamiento en centros públicos como medida sancionatoria. Únicamente sería posible tal internamiento, como medida que supusiera privación o limitación de la libertad del menor, cuando se adoptase como medida asistencial o de tratamiento psiquiátrico o médico-quirúrgico. En suma, no se puede legalmente privar de libertad a un menor de 14 años por razón de su conducta, sin perjuicio de medidas asistenciales o de tratamiento médico o psicológico.

Ese menor, en todo caso, conservará el derecho de visita de sus padres, parientes y allegados. No se le podrá obligar a trabajar, ni a realizar labores para la comunidad o similares, en cuanto supongan una afectación al libre desarrollo de su personalidad.

12.- Por el contrario, entiendo que será difícil que los hechos producidos pudieran traducirse en una declaración de “desamparo” del menor, con la consiguiente constitución de la tutela automática del ente público competente (art. 172.1 Código Civil), ya que un hecho aislado difícilmente constituirá una “falta de asistencia moral o material”, al menos por sí solo, aunque sí acompañado de otros datos relevantes sobre la convivencia del hijo con su padre o padres.

13.- Desde el punto de vista de la responsabilidad civil extracontractual por los hipotéticos daños causados por el menor de 14 años a terceros, regulada en el art. 1903 C.Civil, es evidente que tal norma no tiene una finalidad protectora de los menores, fuera del hecho de su posible exoneración, con la subsiguiente imputación a los padres, tutores o guardadores del menor.

A este respecto, nuestros Tribunales han venido estableciendo la falta de responsabilidad de los menores, salvo los llamados “menores mayores”, cuya edad nunca ha estado expresamente determinada en la ley.

No obstante, el art. 3ª de la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal de Menores bien pudiera ser entendido como precepto que viene a marcar el concreto estándar de edad que hasta ahora falta en nuestra normativa civil, esto es, que sólo a partir de los 14 años cumplidos se puede hacer responsable civilmente a un menor, haciéndole responder con su propio patrimonio. Antes de esa edad, es no sólo penal, sino también civilmente inimputable en cuanto a su posible responsabilidad patrimonial, recayendo íntegramente la responsabilidad en el patrimonio de sus padres, tutores o guardadores. Dentro de estos últimos, deben incluirse las instituciones públicas encargadas de la guarda o tutela de tales menores de 14 años.

De todos modos, aunque tal conclusión pudiera extraerse de dicho precepto legal, debería ser reformado el precepto del Código Civil para establecerlo de modo claro e inequívoco.

14.- La referencia del art. 3º de la Ley Orgánica citada a "*las normas sobre protección de menores previstas en ... las demás disposiciones vigentes*" es completamente inespecífica, y obliga a un repaso de normas protectoras tanto estatales como autonómicas. Parece una remisión a normas sólo civiles, pero no debemos descartar otras de índole administrativa.

A tal efecto, es evidente la remisión de dicho precepto legal a las normas de la Ley Orgánica del Menor, de 15 de enero de 1996, y las medidas allí previstas, en cuanto a las llamadas situaciones de "riesgo", de "desamparo", y otras medidas.