

Dos décadas de derecho penal de menores en España: legislación estatal; políticas y prácticas regionales

*José-Luis de la Cuesta**

SUMARIO: I. LO 5/2000: responsabilidad penal con medidas educativas. II. Algunos datos generales. III. Políticas regionales y buenas prácticas. IV. Consideraciones finales. V. Bibliografía.

I. LO 5/2000: RESPONSABILIDAD PENAL CON MEDIDAS EDUCATIVAS

I. El nuevo sistema se introdujo en el año 2000. El artículo 19 del Código Penal de 1995 había fijado en 18 años la edad mínima para la plena aplicación de sus disposiciones, estableció que, los menores de 18 años podrían ser declarados responsables con base en la ley de responsabilidad penal de los menores, que fue aprobada por la LO 5/2000¹ y entró en vigor en enero de 2001 (Giménez-Salinas, De la Cuesta, Castany, and Blanco, 2011).

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

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

* Director. Instituto Vasco de Criminología (UPV/EHU). Presidente honorario. Association Internationale de Droit Pénal.

¹ Véase también su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1774/2004.

- A) Un modelo de responsabilidad penal para menores entre 14 y 18 años que hayan cometido una infracción penal:
- a) “Responsabilidad penal”: Aunque la doctrina sigue debatiendo sobre la verdadera naturaleza de esta responsabilidad (Jiménez Díaz, 2015), el artículo 5 LO 5/2000 establece que los menores de 14 a 18 años serán declarados penalmente responsables si, habiendo cometido una infracción penal, no concurren causas de exención o extinción de la responsabilidad penal.
 - b) Para menores entre 14 y 18 años.²
 - Los menores de 14 años que hayan cometido una infracción penal no pueden ser declarados penalmente responsables, y han de remitirse a los servicios sociales para su tratamiento con arreglo a lo dispuesto por el Código Civil (ar. 3) (Morillas Fernández, 2010).
 - Por hechos cometidos antes de los 18 años de edad, se pueden imponer y ejecutar medidas después de haber llegado a la mayoría de edad. Merecen, en todo caso, duras críticas (Díaz-Maroto y Villarejo, 2016) las reglas especiales relativas a la ejecución de la medida de internamiento en establecimientos penitenciarios, cuando la persona sentenciada alcanza los 21 años y el juez considera que el internamiento en régimen cerrado debe seguir siendo ejecutado; la misma regla se aplica si, durante la ejecución de una sentencia de internamiento en régimen cerrado el/la menor cumple 18 años sin comportarse de modo conforme a los objetivos expresados en la sentencia, o en caso de que el sujeto haya pasado ya por un establecimiento penitenciario o sea condenado por la comisión de cualquier delito cometido cumplidos los 18 años.³
 - c) Que haya cometido una infracción penal: i.e. un delito castigado por el Código Penal de adultos o en una ley penal especial (art. 1).
- B) Un verdadero proceso para los menores delincuentes. Un proceso,
- a) Menos complejo que el proceso abreviado de adultos (y con restricciones en cuanto a la publicidad y formalidad: sin togas o estrado), pero plenamente respetuoso de los derechos y garantías procesales fundamentales de los infractores (presunción de inocencia, derechos de

² La disposición del artículo 69 del Código Penal, todavía en vigor, que permitiría la extensión del sistema penal de responsabilidad de menores a los jóvenes entre 18 y 21 años, en ciertos casos, quedó transitoriamente suspendida en 2001, desapareciendo de la LO 5/2000 toda referencia a esta posibilidad con la reforma de 2006.

³ En estos casos se concede la prioridad a la ejecución de la pena si no es compatible con la ejecución de la medida. Sin embargo, si el conflicto es entre una medida de internamiento (que, conforme al criterio del juez no puede dejarse sin efecto) y una pena de prisión, se ejecutará primer la medida (en un establecimiento penitenciario), pasándose a continuación a la ejecución de la pena de prisión (art. 47.7).

defensa, de recurso...)⁴ y de las víctimas, que pueden participar como parte acusadora en el proceso.⁵

- b) Con fiscales y jueces especializados,⁶ apoyados por un equipo técnico.
- c) Que reconoce el principio de “oportunidad reglada” (Alastuey Dobón, 2002, 202), con un amplio margen para la diversión, así como la flexibilidad a la hora de la toma de decisiones, que son susceptibles de sustitución, modificación o suspensión en todas las fases procesales.

C) Medidas educativas

In línea con el pragmatismo y principios (Cuello Contreras, 2000) de la Convención de Derechos del Niño, la declaración de la responsabilidad penal de menores no ser seguido por penas, sino, respetando el principio acusatorio (art. 8), por la imposición de “medidas”, de naturaleza predominantemente educativa (art. 7):

- Internamiento en régimen cerrado,⁷ semiabierto, abierto⁸
- Internamiento terapéutico
- Tratamiento ambulatorio
- Asistencia a un centro de día
- Permanencia de fin de semana
- Libertad vigilada (eventualmente, con supervisión intensiva)
- Prohibición de aproximarse/comunicar con la víctima, sus familiares u otras personas
- Convivencia con otra persona, familia o grupo educativo
- Prestaciones en beneficio de la comunidad
- Tareas socio-educativas
- Amonestación
- Privación (o revocación) de permisos administrativos (conducir, armas, caza, pesca...)
- Inhabilitación absoluta (solo aplicable en casos de terrorismo).

⁴ Hasta recurso ante el Tribunal Supremo para unificación de doctrina (art. 42, LO 5/2000).

⁵ La LO 15/2003 amplió las posibilidades de participación de las víctimas en el proceso, inicialmente muy restringida.

⁶ La posición del fiscal es compleja: es competente para dar inicio al caso y puede cerrarlo si tras una investigación preliminar. Dirige la investigación y la intervención de la policía judicial, decidiendo sobre la práctica de prueba propuestas por el abogado del menor o las víctimas, a quienes la Fiscalía debe igualmente proteger si se encuentran desamparadas. En todo caso, solo el juez puede decidir sobre medidas provisionales y restrictivas de los derechos fundamentales del menor.

⁷ El internamiento en régimen cerrado se reserva para los delitos graves o menos graves cometidos con violencia, intimidación o poniendo en grave peligro la vida o la integridad ajena; así como en casos de delitos cometidos en grupo o si el menor pertenece a una banda, organización o asociación dedicada (hasta transitoriamente) a tales actividades delictivas.

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

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

Los delitos leves (hasta 2015 denominados faltas) gozan de una regulación especial,⁹ al igual que la duración y ejecución de las medidas aplicables a casos graves:

- El artículo 10 permite elevar la medida de internamiento hasta 6 años (las prestaciones en beneficio de la comunidad hasta 200 horas; la permanencia de fines de semanas hasta 16), si el menor de 16-17 años comete un delito grave o un delito menos graves con violencia o intimidación, o poniendo en grave peligro la vida o integridad ajena; estos límites son igualmente aplicables si esos delitos se cometen en grupo o perteneciendo el menor a (o actuando al servicio de) una banda, organización o asociación, incluso de carácter transitorio, dedicada a la realización de tales actividades. Y en los casos considerados de gravedad extrema (que siempre incluye la reincidencia) se dispone que la ejecución del internamiento (de 1 a 6 años) se llevará a cabo en régimen cerrado (con un período de seguridad el primer año) y será seguida por hasta cinco años adicionales de libertad vigilada con asistencia educativa.
- Por su parte, el artículo 10.2 se centra en los delitos muy graves: asesinato, homicidio, violación agresión sexual, terrorismo y, en general, delitos castigados en el Código Penal con pena de 15 o más años de prisión. En estos supuestos las medidas de internamiento se sujetan igualmente a reglas específicas:
 - menores de 14-15 años: internamiento en régimen cerrado (de 1 a 5 años) seguido por libertad vigilada (hasta tres años más).
 - menores de 16-17 años: internamiento en régimen cerrado (de 1 a 8 años) seguido por libertad vigilada (hasta cinco años más), y con período de seguridad durante la mitad del internamiento.
 - en caso de concurso de infracciones, si una (o más) constituye un delito muy grave o de terrorismo, el internamiento en régimen cerrado puede llegar a 10 años (para los de 16-17 años) o hasta 6 años (en el caso de los menores de 16) (art. 11).

Estas disposiciones son el resultado de diferentes reformas (Barquín Sanz, 2010) que han provocado un cambio en los principios fundamentales del sistema, particularmente en relación con los delitos graves (y de terrorismo): ampliando el marco de aplicación del internamiento en régimen cerrado y extendiendo la duración de

⁹ En relación con los delitos leves solo puede imponerse libertad vigilada (hasta 6 meses), amonestación, permanencia de hasta 4 fines de semana, hasta 50 horas de prestaciones en beneficio de la comunidad, privación de permisos/licencias (hasta por 1 año) y hasta 6 meses de prohibición de aproximarse o comunicarse con la víctima o de tareas socioeducativas (art. 9.1).

los internamientos, e introduciendo entre los criterios de imposición de la medida consideraciones de proporcionalidad con relevante peso. En este sentido, puede decirse que en la actualidad, al lado del modelo inicialmente concebido, centrado en la educación y resocialización, coexiste otro modelo en el sistema español: un modelo contrario a los principios originarios, inspirado por inquietudes represivas e inocularizadoras, que comenzó a tener su reflejo ya en el mismo año 2000 (LO 7/2000) durante la *vacatio legis* de la LO 5/2000, con el fin de responder a los emergentes discursos populistas y resultó particularmente reforzado por la reforma introducida por la LO 8/2006 (Cano Paños, 2011).

II. ALGUNOS DATOS GENERALES

En 2017 España tenía una población de 46 528 966 de habitantes (4 424 409 extranjeros). El número de personas mayores de 14 y menores de 18 años era 1 808 490.

19 802 menores fueron detenidos y/o investigados por causa de delito, siendo los delitos contra la propiedad los más frecuentemente cometidos (11 753) (Gobierno de España, 2018). Se impusieron 22 916 medidas:¹⁰

<i>Medidas impuestas en 2017</i>		
Libertad vigilada (con/sin supervisión intensiva)		9 753
Prestaciones en beneficio de la comunidad		3 526
Internamiento		3 296
- Semiabierto	2.668	
- Cerrado	500	
- Abierto	128	
Tareas socio-educativas		2 582
Prohibición de aproximarse o comunicar con la víctima (sus parientes u otras personas)		1 247
Amonestación		655
Convivencia con persona, familia, grupo educativo		494
Permanencia de fin de semana		434
Internamiento terapéutico		422
Asistencia a centro de día		131
Otras		476
TOTAL		22 916

¹⁰ Véase también, *Boletín de datos estadísticos de medidas impuestas a menores infractores*, 2018, n. 17 (Datos 2017).

III. POLÍTICAS REGIONALES Y BUENAS PRÁCTICAS

Como ya se ha indicado, conforme al artículo 45 LO 5/2000, las autoridades regionales de las Comunidades Autónomas son competentes en España para ejecutar las medidas impuestas por los Jueces de Menores.

Por su parte, los artículos 43 a 60¹¹ recogen las reglas y principios que deben regir la ejecución de las medidas por las Comunidades Autónomas¹² bajo control judicial (art. 44). Y en este marco, el artículo 45.3 autoriza a aquellas a hacerlo directamente a través de sus propios servicios o mediante convenios o acuerdos con entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro. La vía de convenios o acuerdos con entidades privadas es, de hecho, la seguida de manera generalizada por las Comunidades Autónomas para asegurar la ejecución, dando como resultado una cuestionable privatización que en muchas regiones llega a afectar hasta al internamiento en régimen cerrado (Rezzani, 2017).

Al hallarse la ejecución de las medidas impuestas por los jueces de menores (y bajo su control) en manos de las Comunidades Autónomas, la regionalización constituye un signo distintivo del sistema español. Esta regionalización permite a las Comunidades Autónoma aprobar sus propias opciones, políticas y prioridades,¹³ así como promover aquellas prácticas y proyectos que les parezcan más apropiadas a su realidad delincencial.

A continuación se repasa una selección de algunos ejemplos de mayor relevancia.

A) Legislación y Planificación Regionales

1. Recibida la transferencia de la competencia, las Comunidades Autónomas han ido aprobando progresivamente sus propias normas, por lo general en el plano reglamentario (vía Decretos) con el fin de regular los servicios competentes y los centros de internamiento para menores, respetando el marco legal general.¹⁴

A nivel legislativo algunas disposiciones se han incluido igualmente en las diferentes leyes regionales en materia de infancia y adolescencia,

¹¹ Reglas particulares conciernen la ejecución de las medidas de internamiento (artículos 54-60) —donde la resocialización aparece como el principio fundamental (Artículo 55)—, con el fin de garantizar los derechos de los menores internados.

¹² Las medidas impuestas en casos de terrorismo deben ejecutarse bajo el control de personal especializado en centros de la *Audiencia Nacional*), creados por el Gobierno directamente o mediante acuerdos con las Comunidades Autónomas (art. 54.1).

¹³ Esto da lugar a importantes diferencias, en particular en cuanto a la aplicación de las diferentes modalidades de internamiento, y también en el campo de las medidas en comunidad la proporción (Fernández Molina, 2012).

¹⁴ Ver, por ejemplo, Decreto 98/2015 (Andalucía) (Alcalde, 2018).

fijando los principios fundamentales de la intervención y con el fin de reconocer los más importantes derechos y garantías de los menores sometidos a la ejecución de medidas, en particular, de internamiento.

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

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

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

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

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

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

formular propuestas de medidas a los Jueces de Menores, y para homogeneizar su ejecución (Eusko Jauraritza, 2005).

Operando sobre la evaluación del Plan 2004-2007, el III Plan de Justicia Juvenil (2008-2012) abrió el foco para ocuparse no solo de la ejecución de las medidas sino del sistema de justicia juvenil del País Vasco en su conjunto, acuñando los siguientes principios: modelo de responsabilidad penal, sistema de garantías, intervención mínima, inmediatez y reciprocidad, responsabilidad pública de la ejecución de las medidas, tratamiento integral. Estos principios fueron asumidos por el IV Plan,¹⁵ que puso igualmente el acento en la adecuación individual y normalización de los programas y acciones (Eusko Jauraritza, 2014), incluyendo asimismo, junto a las previsiones económicas oportunas, los objetivos específicos a alcanzar por los diversos departamentos del Gobierno Vasco y un modelo de gestión.

La planificación y evaluación (con apoyo del Instituto Vasco de Criminología),¹⁶ se ha convertido en un elemento clave de la política del País Vasco en materia de justicia juvenil. El pasado año finalizó el IV Plan y el Departamento de Justicia ha anunciado ya la puesta en marcha del proceso de elaboración de un V Plan.

B) Unidades especializadas de la Policía regional y nacional

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

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

Conociendo la experiencia de la CEPOME (Del Teso, 2006) en 1986, también en Barcelona, se creó un primer Grupo de Menores (GRUME) en Barcelona, en el seno de la Policía Nacional, extendiéndose pronto a Madrid, Valencia (1987), Granada, Zaragoza (1988) y la mayor parte de las demás capitales de provincia. Como en los *Mossos*, los GRUME intervenían no solo en casos de

¹⁵ <http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/planaprogramaproiektua/iv-plan-de-justicia-juvenil/>

¹⁶ Ver San Juan Guillén, y Ocariz Passevant, 2009.

menores infractores sino también, y en estrecha conexión con los servicios sociales, para ayudar a los menores víctimas de infracciones penales y proteger a menores en riesgo, no acompañados,¹⁷ abandonados... En la actualidad son igualmente competentes para practicar los exámenes anatómicos de menores no extranjeros no identificados y en la investigación de ciertos delitos contra menores: maltrato, abuso sexual... La Instrucción 1/2017 de la Secretaría de Estado de Seguridad, que revisa el Protocolo de Intervención Policial en relación con menores, insiste en la necesaria especialización de los agentes de policía, que se encuentran ahora integrados en las Unidades de Atención Familia y Mujer (UFAM), en el caso de la Policía Nacional, y en los Puntos de Atención Especializada (PAE), en la Guardia Civil.

La evaluación de la intervención de las unidades especializadas de las diferentes fuerzas de policía pone de manifiesto que se trata de una buena práctica que merece ser particularmente destacada (Colás Turégano, y Antón Barberá, 2002). Su contribución a la diversión informal es también de destacar como instrumento particularmente importante en la prevención de la estigmatización y reducción de la victimización de menores y jóvenes: una “vía más efectiva” (Vallés, 2006, 291), frecuentemente, que responder a la delincuencia juvenil poniendo el caso en manos del fiscal y otras instancias judiciales.

A la luz de estas experiencias, y aunque la *Ertzaintza* tiene ya personas de referencia en los distintos territorios, los jueces y fiscales del País Vasco insisten en demandar la creación de Unidades de Menores en la Policía Vasca,¹⁸ para dar apropiado cumplimiento a la Disposición Final 3ª.4 de la LO 5/2000 (De la Cuesta, and Blanco, 2007).

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

C) Programas de mediación

La promoción de programas de mediación constituye otra buena práctica consolidada en España, con un alto índice de éxito.¹⁹

La legislación española autoriza, en casos menos graves, que el acuerdo entre víctima y menor lleva bien al sobreseimiento, si se alcanza la repara-

¹⁷ En particular menores inmigrantes, una nueva “categoría social” (San Juan, y De la Cuesta, 2006), caracterizada por la presencia de dos factores contraproducentes: ser menor y ser inmigrante, que abonan a limitaciones agravadas de su participación social (De la Cuesta, y San Juan, 2005).

¹⁸ *Deia*, October 5, 2018.

¹⁹ Evaluaciones desplegadas en la primera década del presente siglo destacaron que más del 80% de los programas de mediación autorizados por la Fiscalía culminaban con éxito (Eusko Jaurilaritza, 2007).

ción o conciliación durante la investigación del caso (art. 19 LO 5/2000), bien a la terminación de la ejecución de la medida, si la conciliación llega en ese período temporal (art. 51.4 Lo 5/2000). A instancias del Fiscal, las posibilidades de mediación son exploradas por el equipo técnico, integrado por mediadores psicólogos y trabajadores sociales. Para poner en marcha la mediación las dos partes deben responder positivamente; pero si la víctima se niega a participar, cabe también un acuerdo con el Fiscal por otras vías.

De nuevo aquí la experiencia de Cataluña es la que más información nos da sobre la práctica de la mediación. Los programas de mediación con menores y jóvenes comenzaron en Cataluña en 1990, y desde entonces han sido frecuentemente objeto de seguimiento y evaluación. El Servicio de Mediación y Asesoramiento Técnico (SMAT) es la instancia competente y fue creado para asistir a fiscales y jueces de menores en materia de mediación.

Según Ayora & Casado, un 30% de las intervenciones que se desarrollan en el sistema catalán de justicia juvenil son de mediación (Ayora, and Casado, 2017, 9);²⁰ casi todas se producen en la fase previa a la sentencia: solo algunas mediaciones muy puntuales tienen lugar durante la ejecución de las medidas.

Aun cuando se observa una tendencia progresiva ascendente (Ayora, and Casado, 2017, 58), el índice de reincidencia de menores participantes en programas de mediación (26,1%) es similar (un poco más alto) que el de quienes han cumplido una medida de servicio comunitario (25,2%) y menor que los colocados en libertad vigilada (28,7%). Estos porcentajes se encuentran en cualquier caso muy alejados de la reincidencia de menores internados que en 2001 se evaluaba en el 60% (Capdevila, and Ferrer, 2012) y alcanza el 70% en algunos casos (internamiento en régimen cerrado) (Redondo Illescas, y Martínez Catena, 2013).

D) Los Proyectos de Gestión de Riesgos y otras líneas de investigación

1. Por último, aunque no en importancia, otra buena práctica que merece ser mencionada en este marco son los programas de estudio de la reincidencia para favorecer la mejora del sistema de justicia de menores.

Iniciados en Cataluña en 2005,²¹ diferentes Comunidades Autónomas (Asturias Ceuta, Madrid, el País Vasco)(Redondo Illescas, Martínez Catena, y Andrés Pueyo, 2011) han promovido la realización de estudios sobre reincidencia. De creciente importancia, estos programas tratan de medir los

²⁰ La mitad en delitos contra la propiedad y un tercio en casos de agresiones a la salud e integridad (Ayora, y Casado, 2017, 18).

²¹ Para una actualización de esta investigación, Capdevila, et al, 2017.

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

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

- El *modelo catalán*, donde la reincidencia identifica bien con el regreso a la justicia de menores o la derivación a la justicia de adultos debido a la comisión (al menos imputada) de un nuevo delito entre dos y tres años después de la ejecución de la primera medida. Se toma este período porque la reincidencia suele aparecer durante los tres primeros años en el 92.6% de menores sometidos a libertad vigilada y en el 96% de menores que cumplen una medida de internamiento. El estudio realizado verificó la evidencia empírica de la correlación entre el perfil individual, la medida ejecutada y el índice de reincidencia. Partiendo de la importante información sobre todos estos elementos se definieron los factores de riesgo (algunos estáticos, otros dinámicos) para asegurar el mejor diagnóstico y el éxito en la selección de la medida a proponer. El Proyecto de Gestión de Riesgo busca, así, afinar progresivamente el proceso integral y estructurado (re)evaluación, intervención y toma de decisión.
- En el *País Vasco*, el Departamento de Justicia hace tiempo abrió una línea permanente de investigación con el Instituto Vasco de Criminología que ha dado lugar a diferentes evaluaciones —siguiendo una doble metodología cuantitativa y cualitativa— de las medidas ejecutadas, tanto de internamiento como en régimen abierto. En el plano cuantitativo, los análisis más importantes realizados tienen que ver con la reincidencia (y los factores conectados con ellas), y subrayan la relevancia del fracaso escolar, que según la investigación desarrollada, y en conexión con el tipo de medida inicialmente aplicada, aparece como un predictor de la reincidencia de mayor importancia que el delito anteriormente cometido (Redondo Illescas, Martínez Catena, y Andrés Pueyo, 2011). La evaluación global de la eficiencia del Plan de Justicia Juvenil es igualmente un objetivo de esta línea de investigación (San Juan, y Ocariz, 2017).

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

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

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

IV. CONSIDERACIONES FINALES

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

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

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

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

En otro nivel de consideración, como en la mayoría de los países de nuestro entorno el sistema español de menores debe hacer frente a nuevos y difíciles retos: en

relación con las bandas, los delitos de género y domésticos, así como ciertas formas de violencia juvenil (Dünkel, y Drenkhahn, 2003) y, en particular, el radicalismo y el extremismo (Boldova Pasamar, 2018; Pérez Cepeda, 2018)... La falta de programas de tratamiento para necesidades criminológicas específicas²² es, en este sentido, muy criticada, junto con la insuficiencia y no sistemática evaluación de las intervenciones y la privatización de la ejecución de ciertas medidas, como el internamiento en régimen cerrado. La legislación de extranjeros, que frecuentemente impide cualquier tipo de inserción de los jóvenes inmigrantes (Pérez Machío, 2007), merece igualmente un alto rechazo. Por su parte, son muchas las oportunidades de mejora: incluso en relación con la mediación, que podría aplicarse de manera más amplia no solo en la fase previa a la sentencia, sino también durante la ejecución.

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

V. BIBLIOGRAFÍA

- Alastuey Dobón, MC (2002). "Alternativas al procedimiento y a la ejecución de las medidas en la Ley Orgánica 5/2000". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, extra 5, 19-218.
- Alcalde, I (2018). "Marco legislativo que regula la actuación en los centros de internamiento de menores infractores en Andalucía (España). Recorrido histórico y desarrollo actual", *Revista de Derecho UNED*, 22, 15-39.
- Colás Turégano, A y Antón Barberá, F (2002). "Ley reguladora de la responsabilidad penal del menor (LO 5/2000 de 12 de enero). Aspectos policiales". In: González Cussac, JL et al (coords.), *Justicia penal de menores y jóvenes. Análisis sustantivo y procesal de la nueva regulación*, Valencia: Tirant, 413-448.
- Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2017* (2018). Madrid: Ministerio del Interior.
- Ayora, L, y Casado, C (2017). *La mediación penal en Cataluña en el ámbito de adultos y de menores: El análisis de la situación y propuestas de mejora*. Barcelona: Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada.

²² Como violencia de género entre menores (Palop Belloch, 2018), menores con problemas de comportamiento, patologías duales, adicciones de diferentes clases... (Redondo Illescas y Martínez Cadena, 2012).

- Barquín Sanz, J (2010). "Ley penal del menor: Una historia de reformas". In: Morillas Cueva, L. et al. (coord.). *El menor como víctima y victimario de la violencia social*, Madrid: Dykinson, 3-32.
- Bernuz Beneitez, MJ y Fernández Molina, E. (2008). "La gestión de la delincuencia juvenil como riesgo. Indicadores de un nuevo modelo". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 10-13, 1-20.
- Boldova Pasamar, MA (2018). "Consecuencias sancionadoras de la radicalización terrorista de los menores de edad y su adecuación al perfil de jóvenes infractores", en Suárez López, JM et al. (coords.), *Estudios jurídico penales y criminológicos: En homenaje a Lorenzo Morillas Cueva*, vol. 1, Madrid: Dykinson, 779-802.
- Cano Paños, MA. (2011). "¿Supresión, mantenimiento o reformulación del pensamiento educativo en el derecho penal juvenil? Reflexiones tras diez años de aplicación de la Ley Penal del Menor", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 13-13, 1-55.
- Capdevila et al (2017). *La reincidencia en la Justicia de menores*, Barcelona: Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada.
- Cuello Contreras, J (2000). *El nuevo derecho penal de menores*, Madrid: Civitas.
- De la Cuesta, JL, y Blanco, I (2007). "The juvenile justice system in Spain", en Giostra, G (coord.) & Patané, V (ed.), *European Juvenile Justice Systems*, Milano, 385-424.
- De la Cuesta, JL, y San Juan, C (2005). "Juvenile delinquency and immigration in Western Europe: Criminal Responsibility versus Social Responsibility", *International Annals of Criminology*, 43 1-2, 35-50.
- Del Teso, AP (2006). "El servicio policial de protección de menores y mujeres maltratadas", *Revista catalana de seguretat pública*, 17, 261-283.
- Díaz-Maroto y Villarejo, J (2016). "La responsabilidad penal del menor en el Derecho español". *Revista penal México*, 9, 19-36.
- Dünkel, F (2013). "Youth Justice Policy in Europe – Between Minimum Intervention, Welfare and New Punitiveness", en Daems, T, et al. (Hrsg.): *European Penology?* Oxford, Portland/Oregon: Hart Publishing, 145-170.
- Dünkel, F, y Drenkhahn, K (2003). *Youth violence: New patterns and local responses - Experiences in East and West*, Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Eusko Jaurlaritza (2005). *Gazte Justizia Euskal Autonomia Erkidegoan - La Justicia Juvenil en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Neurriak betearazteko 2004-2007ko plana- Plan para la ejecución de medidas 2004-2007*, Vitoria- Gasteiz.
- (2007). *Memoria del Servicio de Justicia Juvenil del Departamento de Justicia*,

- Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco. Análisis de la ejecución en la CAPV durante el año 2006 de las medidas impuestas por los Juzgados de Menores* (unpublished report).
- (2014). *IV Plan de Justicia Juvenil, T.I, 2014-2018*, Vitoria-Gasteiz.
- Fernández Molina, E (2012). “El internamiento de menores. Una mirada hacia la realidad de su aplicación en España”, *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, 14-18.
- Giménez-Salinas, E, De la Cuesta, JL, Castany, B, y Blanco, I (2011). “Spain”, en Dünkler, F, et al. (eds.). *Juvenile Justice Systems in Europe. Current Situation and Reform Developments*, vol. 3, 2a. ed., Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, 1313-1353.
- Gobierno de España (2018). *Anuario estadístico del Ministerio del Interior 2017*, Madrid.
- Jiménez Díaz, MJ (2015). “Algunas reflexiones sobre la responsabilidad penal de los menores”, *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 17-19, 1-36.
- Morillas Fernández, M (2010). “Régimen de los menores de catorce años”, en Suárez López, JM (coord.) y Morillas Cuevas, L. (dir.). *El menor como víctima y victimario de la violencia social. Estudio Jurídico*. Madrid: Dykinson.
- Navarro, J, Botija, M, y Uceda, F. (2016). “La justicia juvenil en España: una responsabilidad colectiva. Propuestas desde el Trabajo Social”, *Revista de Trabajo Social*, 6/2, 156-173.
- Ortega Campos, E, García García, J, y Frías Armentia, M. (2014). “Meta-análisis de la reincidencia criminal en menores: estudio de la investigación española”, *Revista Mexicana de Psicología*, 31/2, 111-123.
- Palop Belloch, M. (2018). “La Ley de Responsabilidad Penal del Menor en la violencia de género entre menores”, *Justicia: revista de derecho procesal*, 1, 243-296.
- Paredes Castañón, JM. (2013). “El principio del “interés del menor” en derecho penal: una visión crítica”, *Revista de derecho penal y criminología*, 10, 155-186.
- Pérez Cepeda, AI (2018). “Política criminal frente a la radicalización de menores de extrema derecha: ¿un modelo más racional?”, en Alonso Rimo, A, et al. (dirs.), *Terrorismo, sistema penal y derechos fundamentales*, Valencia: Tirant, 649-676.
- Pérez Machío, AI (2007). *El tratamiento jurídico-penal de los menores infractores —LO 8/2006— (Aspectos de Derecho comparado y especial consideración del menor infractor inmigrante*, Valencia: Tirant.
- Pozuelo Pérez, L. (2011). “¿Un derecho penal para niños? Sobre el eterno debate de la rebaja de la edad penal en la ley penal del menor”. *Libre pensamiento*, 67, 68-73.

- Redondo Illescas, S, Martínez Catena, A., y Andrés Pueyo, A. (2011). *Factores de éxito asociados a los programas de intervención con menores infractores*, Madrid: Ministerio de Sanidad, Política social e Igualdad.
- Redondo Illescas, S, y Martínez Catena, A. (2013). "Evaluación criminológica de la justicia juvenil en España", *Cuadernos de Política Criminal*, 110, 189-220.
- Rezzani, A. (2017). "Privatización en la justicia de menores. ¿Acierto o desacierto en la mercantilización de los centros de régimen cerrado de menores a la luz del artículo 45.3 de la Ley 5/2000?", *Revista sobre la infancia y la adolescencia*, 13, 45-56.
- San Juan, C, y De la Cuesta, JL. (2006). "Menor inmigrante como categoría social", en San Juan Guillén, C, y De la Cuesta Arzamendi, JL. (eds.), *Menores extranjeros infractores en la Unión Europea. Teorías, perfiles y propuestas de intervención*, Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 9-13.
- San Juan, C, y Ocáriz, E. (2017). "Comparative Analysis of the Evolution of Juvenile Delinquency and Effectiveness of Penal Sanctions: Methodological Solutions and New Challenges". *Journal of Sociology and Criminology*, 5: 168.
- San Juan Guillén, C, y Ocáriz Passevant, E. (2009). *Evaluación de la intervención educativa y análisis de la reincidencia en la Justicia de Menores en la CAPV*, Vitoria-Gasteiz.
- Vallés, L. (2006). "The Role of the Police within the Spanish Juvenile Justice System: The Results of Legal Reform in Catalonia", en Jensen, EL & Jepsen, J (eds.), *Juvenile Law Violators, Human Rights, and the Development of New Juvenile Justice Systems*, Oxford and Portland, 283-292.