

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)

El 10 de febrero de 2005, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen 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».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de febrero de 2006 (ponente: Sr. ZUFIAUR NARVAIZA).

En su 425º Pleno de los días 15 y 16 de marzo de 2006 (sesión del 15 de marzo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 98 votos a favor, ningún voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La delincuencia juvenil se configura actualmente como uno de los fenómenos que ha ido ganando espacio en la preocupación de las sociedades europeas y, desde el siglo pasado, es uno de los problemas criminológicos a los que internacionalmente se ha prestado una continua observación. Conviene no obstante señalar que las conductas protagonizadas por los jóvenes obtienen, con frecuencia, una relevancia social mayor que las realizadas por los adultos, especialmente si son de carácter negativo, generándose así una percepción social especialmente adversa respecto de los menores infractores. Es, igualmente, oportuno señalar que en muchos casos suelen ser los propios jóvenes las víctimas de la delincuencia juvenil. En este sentido, la importancia que la sociedad europea otorga al fenómeno de la delincuencia juvenil requiere que se desarrollen respuestas efectivas que habrán de construirse, principalmente, sobre tres pilares o líneas de acción: prevención, medidas sancionadoras-educativas, e integración y reinserción social de los menores y jóvenes infractores.

1.2 En opinión del CESE, el diseño de una estrategia común de lucha contra la delincuencia juvenil debería ser un objetivo al que se le prestara mayor atención en el seno de la Unión Europea (UE), y ello no sólo porque afecta a una parte especialmente sensible de su población (los menores y jóvenes y, con frecuencia, dentro de éstos, los pertenecientes a colectivos en riesgo de exclusión social), sino porque prevenir e intervenir hoy con los menores y jóvenes infractores implica ya de por sí, además de intentar reinsertarlos socialmente, prevenir la delincuencia adulta de mañana. Aunque ya existen algunos proyectos y políticas europeas que pueden incidir colateralmente en la prevención de la delincuencia juvenil (la Estrategia Europea de Empleo adoptada en el Consejo Europeo de Luxemburgo de noviembre de 1997, la Agenda Social Europea adoptada en el Consejo de Niza de diciembre de 2000, el Pacto Europeo Para la Juventud y la Promoción de la Ciudadanía Activa adoptado por el Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 2005, etc.), así como diversos acuerdos y resoluciones dirigidas a la juventud⁽¹⁾ que igualmente favorecen el normal

proceso de inserción de este sector de la población en sus respectivas sociedades, se echan en falta, sin embargo, instrumentos y medidas dirigidas hacia el fenómeno específico de la delincuencia protagonizada por menores.

1.3 Analizar el estado de la cuestión en los países de la UE no es sencillo porque cada uno de ellos delimita lo que entiende por delincuencia juvenil en base a variables diferentes. Así, para algunos países, en dicho concepto se encuadran las conductas protagonizadas por menores de edad que encajen en alguna de las figuras previstas en su respectiva ley o código penal. En otros países, en los que el sistema de justicia juvenil se construye sobre el modelo educativo o de bienestar, se amplía el campo de conductas perseguibles por su sistema de justicia cuando son cometidas por menores, al incluir actos que, de ser cometidos por adultos, serían perseguibles únicamente por vía administrativa o civil o incluso no serían perseguibles⁽²⁾. Asimismo, se dan importantes diferencias en el régimen sancionador, pues en tanto unos países han elaborado un derecho penal juvenil con un régimen de sanciones específico, otros aplican a los menores las mismas penas que a los adultos si bien previendo ciertos límites y atenuaciones a las penas. A todo ello se añade la diferente delimitación de la franja de edad para la exigencia de responsabilidad penal juvenil, que si bien en su límite máximo muestra una mayor similitud (18 años, con posibilidad en algunos países de ampliación a 21 años), no ocurre lo mismo en su límite mínimo, donde las diferencias son manifiestas (pues la franja de edad se mueve entre 7 y 16 años)⁽³⁾.

1.4 Teniendo en cuenta las limitaciones que estas divergencias producen, debemos indicar que, según las estadísticas comparadas de los Estados miembros de la UE, la delincuencia

⁽¹⁾ Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 14 de diciembre de 2000, relativa a la integración social de los jóvenes (DOCE C 374, de 28 de diciembre de 2000); Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 27 de junio de 2002, relativa al marco de cooperación europea en el ámbito de la juventud (DOCE C 168, de 13 de julio de 2002); Libro Blanco de la Comisión, de 21 de noviembre de 2001, sobre un nuevo impulso para la juventud europea – COM(2001) 681 final; Comunicación de la Comisión al Consejo sobre políticas europeas en el ámbito de la juventud. COM(2005) 206 final.

⁽²⁾ Sería el caso de lo que se ha venido en llamar «delitos de estatus» como fugarse del domicilio, vivir en la calle, etc.

⁽³⁾ En el límite máximo hay mayor proximidad entre los países de la UE por cuanto el sistema penal de menores se aplica en todos los casos de modo pleno hasta los 18 años de edad, existiendo sin embargo países que contemplan la posibilidad de dicha aplicación, en diferentes grados y según los casos, a jóvenes de hasta 21 años de edad (Austria, Alemania, Grecia, Italia, Holanda y Portugal). En el límite mínimo, las diferencias en la edad penal son más marcadas: en los 7 años lo sitúa Irlanda; Escocia y Grecia, en los 8 años; Inglaterra, Gales y Francia en los 10 años; los Países Bajos y Portugal en los 12 años; Polonia en los 13; Austria, Estonia, Alemania, Hungría Italia, Letonia, Lituania, Eslovenia y España en los 14; República Checa, Dinamarca, Finlandia, Eslovaquia y Suecia en los 15; y Bélgica en los 16 años. No obstante, será preciso tener presente que, en la mayoría de los casos, para las edades comprendidas entre los 7 y los 13-15 años las medidas que se prevén no son propiamente penales o son más benévolas que las previstas para los comprendidos entre dicha franja y los 18-21 años, excluyéndose en muchos casos totalmente el internamiento en centros.

juvenil alcanza como media el 15 % de la delincuencia general total, si bien en algunos países puede llegar al 22 %. En todo caso, conviene señalar que la llamada «cifra negra» de la criminalidad (porcentaje o número de actos delictivos que no llega al conocimiento de las instancias de control social formal, es decir, policía y tribunales) se da en mayor medida en la delincuencia cometida por menores, principalmente debido a la naturaleza por lo general leve de las acciones, y porque con frecuencia las víctimas son también menores de edad, menos propensos a acudir a aquellas instancias.

1.5 Independientemente del resultado que las estadísticas arrojen en cada momento, lo cierto es que está ampliamente extendida en los países europeos la percepción de que se está produciendo un incremento de la delincuencia juvenil y de que los delitos que cometen los jóvenes son cada vez de mayor gravedad. Ante dicha situación, los ciudadanos demandan mecanismos de control más eficaces, lo que está llevando en muchos países a un endurecimiento de sus legislaciones de menores. Todo ello abunda en la necesidad de medidas de coordinación y orientación que faciliten una gobernanza europea del fenómeno, pero también de políticas de información adecuadas que contribuyan a desdramatizar y situar en sus justos términos la percepción exageradamente negativa a que se hacía referencia en el primer párrafo de este dictamen.

1.6 Sin desdeñar en modo alguno la importancia del examen de las causas del fenómeno de la delincuencia juvenil (tema al que, si bien de modo resumido, se dedica el apartado siguiente) así como la necesidad de profundizar en las políticas de prevención (a las que también se hace alusión a lo largo de este documento, pero que en todo caso deberán ir encaminadas a eliminar las mencionadas causas), **el objetivo principal del presente Dictamen es analizar la situación de los menores que, por su conducta contraria a la ley penal, se ven sujetos a los respectivos sistemas de justicia juvenil, así como los instrumentos de intervención que se pueden emplear a fin de conseguir su protección, reeducación y reinserción en la sociedad evitando así su reincidencia en aquellas conductas desviadas.**

2. Causas de la delincuencia juvenil

2.1 Múltiples y variadas son las causas o circunstancias que pueden llevar a un menor a delinquir, sin que, por otro lado, exista entre los estudiosos de esta materia un consenso general sobre las mismas. Pero partiendo de las que generalmente son más aceptadas, y fijándonos de modo especial en las que se refieren a los factores económicos y socioambientales —por cuanto son las que principalmente pueden interesar a los efectos de este Dictamen—, podemos señalar las siguientes.

2.1.1 La pertenencia del menor a familias desestructuradas (*broken homes*), e incluso las propias dificultades que en ocasiones se producen para conciliar la vida familiar y laboral, situaciones todas ellas en las que de manera creciente se dan

casos de desatención y falta de límites y de control respecto de los hijos. Esto conduce a veces a que algunos jóvenes traten de compensar esas carencias mediante el ingreso en bandas o pandillas juveniles entre cuyos componentes se dan circunstancias de afinidad de muy distinto signo (ideológico, musical, étnico, deportivo, etc.) pero caracterizadas habitualmente por sus actitudes transgresoras. En el seno de este tipo de grupos tiene lugar un alto porcentaje de conductas antisociales (vandalismo, *graffitis*) o directamente violentas y delictivas.

2.1.2 La marginación socioeconómica o pobreza, que igualmente dificulta el adecuado proceso de socialización del menor. Esta marginación se produce en mayor proporción entre los jóvenes pertenecientes a familias inmigrantes (siendo especialmente vulnerables los menores inmigrantes no acompañados) y en ciertos guetos de las grandes urbes, lugares donde se dan con frecuencia diseños urbanos deshumanizados que favorecen la aparición en sus habitantes de sentimientos de angustia y agresividad.

2.1.3 El absentismo y el fracaso escolar, produciéndose ya en la escuela un etiquetamiento o «estigmatización» social que en muchos casos facilitará el camino hacia comportamientos anticívicos o hacia la delincuencia.

2.1.4 El desempleo, al darse las mayores tasas de paro entre los jóvenes, originándose en muchos casos situaciones de frustración y desesperanza que igualmente serán caldo de cultivo para conductas desviadas⁽⁴⁾.

2.1.5 La transmisión de imágenes y actitudes violentas por parte de ciertos programas en algunos medios de comunicación social o en videojuegos destinados a los menores, lo que contribuye a inculcar en los menores un sistema de valores en el que la violencia es un recurso aceptable.

2.1.6 El consumo de drogas y sustancias tóxicas, que, en muchos casos, da lugar a que el adicto se vea impelido a delinquir para proporcionarse los medios económicos que le permitan sufragar su adicción. Además, bajo los efectos de su consumo o de un estado carencial se reducen o eliminan los frenos inhibitorios habituales. También debe citarse aquí el consumo inmoderado de alcohol (aunque tenga lugar de modo esporádico), de especial incidencia en la comisión de actos vandálicos y de infracciones contra la seguridad vial.

2.1.7 De modo asociado o independiente del factor señalado en el apartado anterior, se sitúan los trastornos de la personalidad y del comportamiento, normalmente unidos a otros factores sociales o ambientales, que hacen que el joven actúe de modo impulsivo o irreflexivo sin dejarse motivar por las normas de conducta socialmente aceptadas.

⁽⁴⁾ En relación con este factor y con el de la pobreza mencionado en el apartado 2.1.2 cabe citar aquí el estudio «*Thematic Study on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth*», que actualmente está elaborando la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea, siendo coordinado por el *Institute for Regional Innovation and Social Research* (IRIS).

2.1.8 La insuficiencia en la enseñanza y en la transmisión de valores prosociales o cívicos como el respeto a las normas, la solidaridad, la generosidad, la tolerancia, el respeto a los otros, el sentido de la autocritica, la empatía, el trabajo bien hecho, etc., que se ven sustituidos en nuestras sociedades «globalizadas» por valores más utilitaristas como el individualismo, la competitividad, el consumo desmedido de bienes, y que provocan en determinadas circunstancias el surgimiento de una cierta anomia social.

2.2 Este conjunto de factores se da en mayor o menor medida en todos los países de la Unión Europea, en sociedades con altos niveles de bienestar pero en las que se generan elementos de desestructuración y falta de cohesión social que explican este tipo de conductas antisociales o desviadas.

2.3 Para prevenir el comportamiento violento y hacer frente a la delincuencia juvenil, las sociedades tienen que adoptar estrategias que combinen medidas de prevención, de intervención y de represión. Las estrategias preventivas y de intervención deben estar encaminadas a socializar e integrar a todos los menores y jóvenes, principalmente a través de la familia, la comunidad, el grupo de iguales, la escuela, la formación profesional y el mercado de trabajo.

Las medidas o respuestas judiciales y de represión deberán, en todo caso, basarse en los principios de legalidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, juicio con todas las garantías, respeto a su vida privada, proporcionalidad y flexibilidad. Tanto el desarrollo del proceso como la elección de la medida y su posterior ejecución habrán de estar inspirados en el **principio del interés superior del menor** ⁽⁵⁾.

3. Las limitaciones de los sistemas tradicionales de justicia juvenil

3.1 Los modelos clásicos de justicia juvenil encontraron muchas dificultades para responder y adaptarse a la realidad moderna de la delincuencia. De hecho, nuestros sistemas europeos de justicia criminal del menor eran realmente lentos, ineficaces y económicamente deficientes: los largos plazos de espera eran comunes, y la tasa de menores con reincidencia era muy alta. Simultáneamente, las fuentes tradicionales de control social informal (escuela, familia, lugar de trabajo, etc.) se han ido debilitando progresivamente.

3.2 Del *modelo* llamado de *protección*, surgido en los primeros años del siglo XX, paternalista y que consideraba al menor infractor como un enfermo social (mezclándolo y confundiéndolo con otros menores desprotegidos), se pasó en algunos países (especialmente en los nórdicos) a lo que se ha denominado *modelo educativo o de bienestar*, como modelo social o comunitario de respuesta a la delincuencia juvenil pero que, al situarse al margen del sistema judicial, privaba al menor de las necesarias garantías jurídicas.

3.2.1 Diversos convenios y tratados internacionales relacionados con la justicia juvenil (las Reglas mínimas de las

Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores, «Reglas de Beijing», de 1985; las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil, «Directrices de Riad», de 1990; las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, de 1990; y la Recomendación Nº R (87) 20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre reacciones sociales ante la delincuencia juvenil) fueron produciendo desde la década de los 80 un cambio progresivo en los sistemas de justicia juvenil de los países europeos, introduciendo el denominado *modelo de responsabilidad*. De modo especial se ha de destacar en dicho proceso la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, que ha sido ratificada por todos los Estados miembros de la UE –convirtiéndose, pues, en una norma de obligado cumplimiento para dichos Estados– y que dedica a la materia que nos ocupa sus artículos 37 y 40. Con el modelo de responsabilidad se produce el reforzamiento de la posición legal del menor, y la justicia juvenil se acerca a la justicia penal de los adultos, al reconocer a aquél los mismos derechos y garantías que a éstos. Se trata de conjugar lo educativo y lo judicial, aplicando un modelo garantista y unas medidas de contenido eminentemente educativo. La pretensión era, en suma, la de «educar en la responsabilidad».

3.3 El referido modelo derivado de las normas internacionales ya citadas se ha ido recogiendo progresivamente en las legislaciones de los veinticinco países que actualmente integran la UE.

3.3.1 El *modelo de responsabilidad* se fundamenta en los siguientes principios:

- La prevención antes que la represión: la mejor manera de luchar contra la delincuencia juvenil es impedir que surjan delincuentes juveniles, para lo cual se necesitan adecuados programas de asistencia social, laboral, económica y educativa (entre los que no hay que olvidar los encaminados a facilitar y hacer más accesible el uso adecuado del tiempo libre y del ocio).
- Se debe limitar al mínimo indispensable el uso del sistema de justicia tradicional e implantar nuevos sistemas de justicia especialmente enfocada y diseñada para el fenómeno de la delincuencia de menores, dejando para otros ámbitos (asistenciales y sociales) el tratamiento de otras situaciones que se puedan dar en los menores (menores abandonados, maltratados, inadaptados, etc.).
- Disminuir la intervención punitiva del Estado con la simultánea activación de estrategias preventivas en los campos de la asistencia social a menores, de la política social, del mercado de trabajo, de las ofertas de tiempo libre y de la política municipal en general, dando mayor protagonismo, asimismo, a la comunidad y a otros grupos de la vida social en la solución del conflicto y en la búsqueda de alternativas viables (como la familia, los trabajadores sociales, la escuela, la comunidad, las organizaciones sociales, etc.).

⁽⁵⁾ Artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 20 de noviembre de 1989.

- Reducir al máximo las medidas o sanciones de privación de libertad, limitándolas a supuestos excepcionales.
- Flexibilizar y diversificar la reacción penal con medidas flexibles que se puedan ajustar y adaptar a las circunstancias del menor, según las condiciones, el avance y el progreso en el tratamiento o en la ejecución de la medida, como alternativas a la privación de libertad.
- Aplicar a los menores infractores todos los derechos y garantías reconocidos a los adultos en el proceso penal (juicio justo, imparcial y equitativo).
- Profesionalizar y especializar a los órganos de control social formal que intervienen en el sistema de justicia juvenil. En este sentido, es de todo punto necesario proporcionar una formación especializada a todos los agentes que intervengan en la administración de la justicia de menores (policía, jueces, fiscales, abogados y profesionales que ejecutan las sanciones).

4. Las nuevas tendencias de la justicia juvenil

4.1 Existen, pues, otras alternativas posibles para responder a la delincuencia juvenil, dejando aparte el sistema de internamiento tradicional. Así, las nuevas orientaciones internacionales se dirigen –sin menoscabo de las necesarias medidas educativas de privación de libertad cuando ello sea imprescindible– hacia sistemas sustitutivos o complementarios a las mismas, para que el tratamiento de los menores sea más eficaz y, sobre todo, más educativo para su desarrollo personal y socioprofesional.

4.2 Las buenas prácticas europeas en el ámbito de la justicia juvenil se pueden agrupar en tres grandes ejes: la prevención, la intervención educativa en la propia comunidad o en centros, y la integración sociolaboral.

4.2.1 Dejando aparte la prevención, de la que ya se ha tratado, la intervención educativa deberá proporcionarse preferentemente en recursos o instituciones del propio entorno social del menor, tratando de procurarle aquellas habilidades o necesidades formativas cuya carencia le llevó en su día a entrar en conflicto con la ley penal. El menor deberá ser objeto de un completo estudio por profesionales de distintas áreas a fin de conocer cuáles son dichas carencias y cómo proporcionarle los elementos que permitan reducir el riesgo de que vuelva a reincidir en su conducta desviada. Con el mismo fin, se deberá trabajar con las familias de los menores, al objeto de buscar su colaboración y compromiso en el proceso educativo y resocializador de aquellos.

4.2.2 Por otro lado, los menores infractores se encuentran –junto con otros grupos como las personas discapacitadas, las minorías étnicas, las personas mayores, etc.– entre los colectivos en situación o en riesgo de exclusión social: sus especiales carencias y dificultades a las que ya se ha aludido hacen que se encuentren necesitados de un apoyo específico en la búsqueda de su autonomía personal, viéndose en caso contrario abocados al fracaso y a la consecuente inadaptación al medio, lo que

umentará los riesgos de que reincidan y acaben entrando en el sistema penal de los adultos.

4.2.3 Es por ello que estos jóvenes necesitan ser ayudados y guiados en su proceso de inserción a través de itinerarios muy diversos (inserción social, cultural, lingüística, etc.). No hay un camino único para garantizar la integración social de los jóvenes infractores, como tampoco hay fórmulas infalibles que garanticen que una persona perfectamente integrada no pueda protagonizar conductas antisociales. Sin embargo, existe un amplio consenso a la hora de considerar que **la inserción laboral** resulta una vía fundamental para acercar a los jóvenes infractores a espacios de integración y estabilidad económica y social.

4.3 Respecto a la evolución de los sistemas de justicia juvenil, y retomando lo que se expresaba en los apartados 3.2 y 3.3, conviene señalar, en primer lugar, que frente al concepto de **justicia retributiva** (pagar por el daño causado) ha emergido una **concepción restaurativa o reparadora de la justicia** (*restorative justice*) nacida con el movimiento político-criminal a favor de la víctima –victimología– y la recuperación del papel de ésta en el proceso penal. La justicia restaurativa es el paradigma de una justicia que comprende a la víctima, al imputado y a la comunidad en la búsqueda de soluciones a las consecuencias del conflicto generado por el hecho delictivo, con el fin de promover la reparación del daño, la reconciliación entre las partes y el fortalecimiento del sentido de seguridad colectiva. La justicia restaurativa intenta proteger tanto el interés de la víctima (el ofensor debe reconocer el daño ocasionado a ésta y debe intentar repararlo) cuanto el de la comunidad (dirigido a lograr la rehabilitación del ofensor, a prevenir la reincidencia y a reducir los costos de la justicia penal) y el del imputado (no entrará en el circuito penal, pero le serán respetadas las garantías constitucionales).

4.4 Además, respecto a este último la reparación ejerce una específica acción educativa por cuanto estimula la reflexión del menor sobre su culpabilidad, al enfrentarle directamente con la víctima, pudiendo disuadirlo de exhibir comportamientos similares en el futuro. Resulta por ello un modelo idóneo para el sistema de justicia del menor por su escaso valor estigmatizante, su alto valor pedagógico y su carácter de menor represión.

4.5 En suma, en las dos últimas décadas, el procedimiento, los tipos de sanciones y las sentencias han cambiado realmente en el campo de la justicia juvenil. Van ganando espacio las sanciones no punitivas, como el servicio a la comunidad, la compensación y reparación, la mediación con la víctima o con la comunidad de origen, la formación profesional en prácticas, o tratamientos especiales para drogodependencias y otros trastornos adictivos, como el alcoholismo. Este tipo de medidas requieren una supervisión y un control continuo de los avances y los resultados obtenidos por el menor. Hoy en día el uso de estas medidas es cada vez más corriente y adopta muy a menudo la forma de internamiento en régimen abierto o semiaabierto, supervisión y control continuo, libertad vigilada, control electrónico de desplazamientos, etc., o la combinación de varias medidas. A pesar de todo ello, la privación de libertad, en un centro educativo o en la cárcel, continúa siendo una modalidad muy utilizada.

4.6 En sentido contrario, la relevancia pública de los nuevos fenómenos que han ido apareciendo especialmente en las grandes urbes europeas (delincuencia organizada, pandillas juveniles, vandalismo callejero, violencia en el deporte, matonismo en las escuelas, violencia ejercida sobre los padres, conductas xenófobas y de grupos extremistas, asociación entre nuevas formas de delincuencia e inmigración, drogadicción, etc.) ha dado lugar a que en los últimos años se pueda apreciar en algunos países europeos una tendencia al **endurecimiento** del derecho penal de menores, con la elevación de las sanciones máximas aplicables, la introducción de diversas formas de internamiento en centros de régimen cerrado e incluso la exigencia de ciertas responsabilidades a los padres del menor infractor.

4.6.1 Se deben mencionar, al respecto, las reformas del derecho penal de menores introducidas en los Países Bajos en 1995 y en Francia en 1996, así como la *Criminal Justice Act* de 1994 en Inglaterra, la cual incrementa de uno a dos años la pena máxima aplicable a menores situados entre los 15 y los 18 años de edad y establece un internamiento en centros de régimen cerrado de entre seis meses y dos años también para menores de edades situadas entre los 12 y los 14 años. También se ha introducido la denominada *parenting order*, en virtud de la cual los padres de menores que hayan cometido delitos, o de menores que, por ejemplo, hayan sido incluidos en los registros policiales por faltar injustificadamente a la escuela, pueden ser obligados a asistir a cursos de educación una vez por semana durante un máximo de tres meses. Los padres que incumplan repetidamente sus deberes educacionales pueden ser castigados con multas de hasta 1 000 libras.

4.6.2 El problema de las disposiciones de este tipo es que comportan la «desresponsabilización» del menor, el cual, de conformidad con los modernos planteamientos del Derecho penal «responsabilizador», debería ser quien fuera instado a tratar de reparar o compensar el daño causado. Además, en determinadas circunstancias, los padres (especialmente los que dispongan de escasos recursos económicos y por ello con menores posibilidades de atención y supervisión de los hijos) se ven injustificadamente perjudicados si no logran aportar una prueba exculpatoria de su responsabilidad. En realidad, lo que necesitan los padres es ayuda para educar adecuadamente a sus hijos, y no que se les traslade a ellos una culpabilización que no les corresponde.

4.6.3 A su vez, en algunos países se vuelven a plantear concepciones que en los años 80 se creían superadas, como el internamiento en centros de régimen cerrado destinados asimismo a la prestación de asistencia social a menores desprotegidos. Esto es, se vuelven a mezclar menores sujetos al sistema de protección y al sistema penal juvenil.

5. Tratamiento actual en el ámbito de la UE

5.1 Así como el Consejo de Europa ha tenido ya ocasión de abordar específicamente el tema de la justicia juvenil en varias ocasiones (destacando especialmente la ya citada *Recomendación*

Nº R (87) 20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre *reacciones sociales ante la delincuencia juvenil*, y más recientemente la *Recomendación Rec (2003) 20 del Comité de Ministros, sobre nuevas vías para tratar la delincuencia juvenil y el papel de la justicia juvenil* (6)), no ha ocurrido lo mismo en el ámbito de las instituciones de la UE, que sólo lo han hecho de modo tangencial al tratar de otros asuntos más globales, como la prevención de la delincuencia.

5.2 Los textos fundamentales de la Unión Europea y de la Comunidad Europea permiten aproximarnos a la materia objeto de este Dictamen a través de dos vías: el Título VI del Tratado de la UE (TUE), sobre *Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal*; y el Título XI del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), dedicado a *Política social, de educación, de formación profesional y de juventud*.

5.2.1 En el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, debemos estar a lo dispuesto en los artículos 29 y siguientes del TUE, que tienen como objetivo ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Se prevén en estos preceptos vías de colaboración intergubernamental en materia penal, a nivel policial y judicial, contemplándose, entre otros, la prevención y la lucha contra la delincuencia, sea organizada o no. En este ámbito, la Comisión presentó el 30 de abril de 2004 el *Libro Verde sobre la aproximación, el reconocimiento mutuo y la ejecución de penas en la Unión Europea*. Con este documento de consulta, la Comisión pretende analizar si la existencia de diferentes sistemas en la UE plantea problemas en relación con la cooperación judicial entre los Estados miembros, e identificar los obstáculos a la aplicación del principio del reconocimiento mutuo. Dicho documento no hace ninguna referencia a la delincuencia juvenil y a los sistemas de justicia del menor; sin embargo, ningún obstáculo habría en aplicarles tanto los objetivos que se persiguen —enumerados en su *Introducción*— como las referencias a las penas, tanto privativas de libertad como alternativas, y a la mediación.

5.2.2 También puede citarse aquí el *Programa marco AGIS* (7) adoptado por la Comisión Europea el 22 de julio de 2002, el cual promueve la cooperación policial, aduanera y judicial en materia penal y apoya los esfuerzos de los profesionales para contribuir al desarrollo de la política europea en este campo. A su amparo se han producido algunas iniciativas sobre reconocimiento mutuo de legislaciones y buenas prácticas en el ámbito de la delincuencia y la justicia del menor.

(6) También se podrían citar aquí la Resolución (66) 25 sobre «métodos de tratamiento de corta duración para jóvenes delincuentes menores de 21 años», la Resolución (78) 62 sobre «transformación social y delincuencia juvenil», la Recomendación (88) 6 sobre «reacciones sociales a la delincuencia juvenil protagonizada por jóvenes procedentes de familias inmigrantes» y la Recomendación (2000) 20 sobre «el papel de la intervención psicosocial temprana para prevenir la criminalidad».

(7) Este programa continúa y amplía el trabajo de los programas previos que funcionaron conforme al Título VI: *Grotius II Criminal*, *Oisin II*, *Stop II*, *Hippocrates* y *Falcone*.

5.2.3 De igual modo debería aludirse en el ámbito del Título VI del TUE a la Decisión del Consejo de la UE de 28 de mayo de 2001, por la que se creó la *Red Europea de Prevención de la Delincuencia* ⁽⁸⁾, que incluye todos los tipos de delincuencia pero que presta una especial atención a la delincuencia juvenil ⁽⁹⁾, a la delincuencia urbana y a la relacionada con la droga.

5.2.4 En el campo de la política social, de educación, de formación profesional y de juventud, el artículo 137 del TCE destaca la acción de las instituciones comunitarias a favor de la integración de las personas excluidas del mercado laboral, así como la lucha contra la exclusión social. Sin lugar a dudas, y remitiéndonos a lo señalado más arriba, la inserción sociolaboral y la integración social se constituyen en dos de los ejes fundamentales para la prevención y lucha contra la delincuencia juvenil. En este ámbito, las estrategias, agendas, proyectos y programas adoptados por los sucesivos Consejos Europeos y por las instituciones comunitarias han sido numerosos y a algunos ya se ha aludido en el apartado 1.2, siendo de destacar por su relación más próxima con los menores infractores el *Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación* ⁽¹⁰⁾, que forma parte del Objetivo 1 del Fondo Social Europeo.

5.3 Por su parte, el Parlamento Europeo –si bien con un carácter programático– ha venido desarrollando una amplia actividad en el marco de la protección de los menores. Son abundantes las resoluciones dictadas y destaca entre todas ellas la llamada *Carta Europea de los Derechos del Niño*, aprobada por dicho Parlamento en la Resolución A 3-0172/1992, de 8 de julio, cuyos apartados 8.22 y 8.23 reconocen un conjunto de garantías a favor de los menores inmersos en un proceso penal, así como los principios y criterios que han de inspirar las sanciones a imponer y los recursos a emplear en el tratamiento de los menores infractores.

6. La conveniencia de un marco europeo de referencia sobre la justicia juvenil

6.1 Como hemos señalado anteriormente, la delincuencia juvenil es considerada con preocupación por buena parte de la ciudadanía europea. Es más, existe clara conciencia de que es un problema común para los países europeos y de que sería conveniente su tratamiento por parte de las instituciones de la Unión. Así quedó reflejado en el Eurobarómetro de 2001 (el

⁽⁸⁾ DOCE L 153, de 8 de junio de 2001.

⁽⁹⁾ Ejemplo de los trabajos que ha ido desarrollando la Red Europea de Prevención de la Delincuencia es el informe «*A Review of the knowledge on juvenile violence: trends, policies and responses in the EU member states*», M. Fitzgerald, A. Stevens and C. Hale, 2004.

⁽¹⁰⁾ Por citar un ejemplo de su aplicación al ámbito de la justicia del menor, en España la ONG Fundación Diagrama (entidad que gestiona en numerosas Comunidades Autónomas medidas judiciales privativas de libertad impuestas a menores infractores) cogestiona junto con dichas comunidades un programa operativo dirigido a menores que están cumpliendo o han cumplido medidas o sanciones privativas de libertad impuestas por el sistema de reforma juvenil. El objetivo de dicho programa es diseñar, de un modo individualizado e integral –comenzando, incluso, antes de que el menor abandone el centro de internamiento–, un itinerario de inserción sociolaboral para dichos jóvenes que está consiguiendo notables resultados.

primero que trató de la seguridad interior en los países miembros). Según el mismo, un 45 % de los ciudadanos europeos consideran que la política en materia de prevención de la delincuencia juvenil debería ser competencia conjunta de las autoridades nacionales y de las instituciones de la UE.

6.2 Como hemos señalado con anterioridad, existen ya diversas normas internacionales en el ámbito de la ONU y del Consejo de Europa, que abordan el tema de la delincuencia juvenil y de la justicia del menor. No obstante, su fuerza de obligar es escasa o nula (con la excepción ya señalada de la Convención sobre los Derechos del Niño) y sólo recogen unos mínimos comunes para toda la comunidad internacional. Partiendo sin duda de las bases sentadas por dichas normas, la Unión Europea, dado su nivel de desarrollo y su mayor grado de homogeneidad interna, habría de aspirar y tener como objetivo mejorar y hacer más efectivos en su territorio los principios establecidos internacionalmente.

6.3 Los países integrantes de la UE, por otra parte, podrían beneficiarse, a la hora de establecer sus políticas de tratamiento de la delincuencia juvenil –en sus distintas vertientes de prevención, de justicia, de protección y de inserción–, de las experiencias y buenas prácticas que se producen en los distintos Estados miembros. Especialmente cuando asistimos a una creciente semejanza en las diversas causas y formas de manifestación de la delincuencia juvenil en dichos Estados (drogadicción, comportamientos xenófobos, violencia en el deporte, uso de nuevas tecnologías para la comisión de delitos, vandalismo urbano, etc.).

6.4 Del mismo modo, factores derivados del proceso de integración europea, como la supresión de fronteras y la libre circulación de personas, abundan en la idea de la conveniencia de reglas comunes sobre justicia juvenil: los jóvenes pueden desplazarse con libertad entre los países comunitarios –no digamos entre las regiones fronterizas que abarcan miles de kilómetros entre los 25 Estados miembros. La mayor homogeneidad o coordinación entre las legislaciones y las políticas nacionales sobre la materia podría impedir o reducir algunos riesgos o situaciones nuevas vinculadas a esa mayor movilidad (como, por ejemplo, la posibilidad de que un joven infractor resida en un país y sea condenado por un delito en otro, dentro de la UE).

6.5 Por otra parte, y dado que con frecuencia los países «utilizan» sus sistemas de justicia juvenil como *banco de pruebas* para futuras reformas de la legislación penal de adultos, la coordinación y aproximación de los sistemas de justicia juvenil podría facilitar, a su vez, el acercamiento entre dichas legislaciones penales nacionales, finalidad que –como ya se ha apuntado– forma ya parte de los objetivos de la Unión Europea y en la cual se han dado importantes avances (euroorden, mutuo reconocimiento y ejecución de sentencias penales, etc.). Además, en el ámbito de la delincuencia juvenil las legislaciones

son relativamente recientes (las más antiguas datan de principios del siglo XX) por lo que iniciar un proceso de acercamiento no suscitaría tantas reticencias y problemas como en los sistemas penales de adultos, que cuentan con una dilatada trayectoria en la que han influido razones históricas, culturales y jurídicas muy arraigadas.

6.6 No habría que desdeñar igualmente el efecto que un marco comunitario de referencia pudiera tener para limitar o impedir tendencias regresivas en el tratamiento de la delincuencia juvenil y del sistema penal de menores que, como hemos señalado anteriormente, se están produciendo en algunos Estados miembros de la UE.

6.7 En definitiva, tanto desde el ángulo preventivo y social como desde el represivo y judicial, los fenómenos comunes que se producen, en este campo, en el ámbito de los países de la Unión Europea aconsejan iniciar un proceso de elaboración de un marco común de tratamiento de la cuestión. Así lo ha venido a demandar el Consejo de Europa, que en su Recomendación 2003 (20) señala «la necesidad de establecer reglas europeas respecto a las sanciones y medidas aplicadas en la Comunidad, así como reglas penitenciarias europeas específicas y distintas para los menores».

7. Algunas propuestas sobre una política europea de justicia juvenil

7.1 De lo que se ha venido exponiendo en los anteriores apartados del presente Dictamen se pueden extraer las siguientes **líneas directrices u orientadoras**:

7.1.1 Se dan en todos los países miembros de la UE, en mayor o menor grado, fenómenos relativamente similares que demandan respuestas también parecidas: crisis de las instancias tradicionales de control social informal (familia, escuela, trabajo), surgimiento en los grandes núcleos urbanos de guetos en los que una importante proporción de sus habitantes se encuentran en riesgo de exclusión social, nuevas formas de delincuencia juvenil (violencia doméstica y en la escuela, pandillas juveniles, vandalismo urbano), abuso de drogas y de alcohol, etc.

7.1.2 Desde los años setenta-ochenta del pasado siglo y a raíz de la aparición de la normativa internacional a la que se alude en el apartado 3.2.1 de este Dictamen, se ha ido produciendo un acercamiento progresivo entre los modelos de justicia juvenil de los Estados miembros de la UE e imponiéndose el modelo denominado *de responsabilidad* combinado habitualmente con el de *justicia restaurativa o reparadora*. Ello no impide, sin embargo, que se sigan dando entre ellos disparidades importantes (de entre las que destaca la de la edad para la exigencia de responsabilidad penal juvenil, según se ha podido ver).

7.1.3 Razones muy diversas, a las que ya se ha hecho alusión detallada a lo largo del presente documento –similares situaciones socioeconómicas y políticas entre los Estados miembros, tradiciones jurídicas en algunos casos muy similares y en otros al menos no irreconciliables, políticas sociales que inciden colateralmente en la prevención de la delincuencia juvenil ya

financiadas o apoyadas por los presupuestos comunitarios– aconsejan tender hacia una progresiva homogeneización de los modelos y sistemas de prevención, protección e intervención y tratamiento del fenómeno de la delincuencia juvenil y la justicia del menor.

7.1.4 Se dan, finalmente, en el ámbito que nos ocupa, otros diversos factores que abundan en la conveniencia de dicho proceso de aproximación, coordinación e intercambio:

7.1.4.1 La intervención en el ámbito de la delincuencia juvenil y la justicia del menor no se queda solo en el plano jurídico (donde los distintos modelos y tradiciones jurídicas pueden suponer un obstáculo a dicho proceso) sino que trata de ser multidisciplinar y multiinstitucional, integrando a otras ramas del saber –como las ciencias sociales y de la conducta– y a muy diversas instituciones, autoridades y organizaciones (administraciones estatales, regionales y locales, servicios sociales de distinto ámbito, aparato policial y judicial, organizaciones sin ánimo de lucro, empresas privadas a través de proyectos de responsabilidad social corporativa, asociaciones de familiares, agentes económicos y sociales, etc.), las cuales actúan con frecuencia de un modo poco coordinado.

7.1.4.2 La sociedad de la información, los avances tecnológicos, la permeabilidad de las fronteras y otros factores análogos juegan sin duda un papel importante en la generalización de los fenómenos a que se aludía en el apartado 7.1.1, ⁽¹⁾ sin que tampoco se deba desdeñar el simple «efecto contagio» de dichas conductas (potenciado por la difusión de los acontecimientos en los medios de comunicación social), cambios todos ellos extraordinariamente rápidos y ante los que los países europeos no pueden permanecer impasibles.

7.2 Pues bien, partiendo de todas estas premisas, el CESE considera conveniente dar los siguientes pasos para el desarrollo de una política comunitaria sobre la delincuencia juvenil y la justicia del menor:

7.2.1 En primer término, resulta imprescindible contar con **datos cuantitativos actualizados y comparables** sobre el estado de la delincuencia juvenil en los veinticinco países de la UE, que permitan conocer de un modo fiable con qué nos enfrentamos, cuál es la verdadera dimensión del problema y las diferentes maneras de afrontarlo, teniendo presente –entre otras variables– las diferencias que pudieran darse entre hombres y mujeres infractores.

7.2.2 Desde un punto de vista cualitativo, se estima asimismo conveniente que existan unos **estándares mínimos u orientaciones comunes** a todos los Estados miembros, que abarquen desde las políticas de prevención, pasando por el tratamiento policial y judicial de los menores en conflicto con la ley penal, hasta llegar a su reeducación y resocialización. Dichos estándares deberían partir de los principios fijados en la Convención sobre los Derechos del Niño, especialmente en sus artículos 37 y 40, así como en las directrices internacionales sobre la materia fijados en los convenios citados en el apartado 3.2.1 de este Dictamen, para desde ahí profundizar y avanzar en su desarrollo y aplicación.

⁽¹⁾ Es oportuno citar aquí la importancia que, al parecer, han tenido en los sucesos ocurrido en las ciudades francesas en el mes de noviembre de 2005 el uso de los *chats*, correos electrónicos, *blogs*, teléfonos móviles, etc.

7.2.3 El primer paso para la elaboración de dichos estándares mínimos sería contar con un conocimiento lo más preciso posible sobre las distintas realidades y experiencias desarrolladas en cada uno de los Estados miembros. El proceso para dicho conocimiento puede ser diverso, pero podría consistir en la obtención de información mediante encuestas enviadas a cada uno de los Estados miembros, completado posteriormente con la celebración de reuniones de grupos de expertos y de profesionales de la materia, en las que se intercambiarían experiencias y buenas prácticas. Dichas reuniones podrían adquirir un carácter estable mediante la creación de una **red de expertos** con una composición y unas funciones adaptadas a la específica finalidad perseguida. Finalmente, a fin de mejor orientar la reflexión y el debate sobre esta materia y de hacerlo llegar al mayor número posible de instituciones, organizaciones y particulares, sería pertinente la publicación por la Comisión de un **Libro Verde** sobre esta materia.

7.2.4 De un modo simultáneo a los pasos señalados en el apartado anterior, o al menos como siguiente escalón en el proceso de conocimiento y acercamiento entre los modelos de justicia de menores de los Estados miembros, sería conveniente la creación de un **observatorio europeo** sobre la delincuencia juvenil, lo que facilitaría no solo el estudio permanente de este fenómeno sino la difusión de sus resultados y el asesoramiento y apoyo a las autoridades e instituciones competentes en la toma de decisiones. Es decir, se debería procurar que estos esfuerzos de investigación y conocimiento no acabaran solo en resultados académicos sino que sirvieran como herramientas de ayuda para la adopción de políticas y estrategias reales ⁽¹²⁾.

7.3 Sin perjuicio de todo lo anterior, y dado que las diversas cuestiones que inciden en la delincuencia juvenil y la justicia del menor son abordadas de un modo disperso por las distintas **políticas de la Unión Europea** (libertad, seguridad y justicia; juventud; educación y formación; empleo y asuntos sociales) resulta preciso establecer una **coordinación operativa** entre todos los departamentos y agencias implicados a fin de poder dar al fenómeno de la delincuencia juvenil el tratamiento multidisciplinar y multiinstitucional que le es más adecuado, según lo ya señalado con reiteración en este Dictamen.

7.4 Las particularidades que presenta el fenómeno de la delincuencia juvenil, así como su propio carácter dinámico y cambiante, exigen una formación lo más especializada posible y una permanente actualización y puesta al día de los profesionales y agentes que participan en todo el proceso de intervención con dichos menores: jueces, fiscales, abogados, policías,

funcionarios, mediadores, educadores, técnicos de ejecución de las medidas, etc. En dicho cometido les corresponde desarrollar un papel de primer orden a las instancias comunitarias a través de mecanismos ya apuntados (redes de expertos, observatorio, etc.) y de otros complementarios como podrían ser los programas de intercambio de profesionales entre los Estados miembros, el trabajo en red, las nuevas modalidades de formación a distancia como el e-learning, etc. Con dicha finalidad, deberían implementarse programas comunitarios que traten de cubrir estas concretas necesidades formativas. Además, no olvidemos que los propios avances que se produzcan en la UE en el ámbito de la justicia juvenil contribuirían a prestigiar esta parcela del conocimiento y a fomentar la aparición de estudios especializados en las universidades europeas, con las que debería contarse en todo este proceso.

7.5 Dado también que el problema que nos atañe tiene una evidente dimensión social y ciudadana, no deberá desdénarse en todo este proceso la participación de todas aquellas organizaciones y profesionales de la sociedad civil directamente vinculadas con este ámbito (organizaciones del «tercer sector», asociaciones, familias, ONG, etc.), a fin de que contribuyan al diseño y posterior aplicación de los programas y estrategias que pudieran desarrollarse en el seno de la UE.

7.6 En relación con la integración y reinserción social de los menores y jóvenes infractores como tercer pilar al que se hace referencia en el apartado 1.1, las políticas comunitarias que se adoptaran tendrían también que tener en cuenta el papel de las organizaciones sindicales y empresariales y sus específicos cauces de diálogo a la hora de establecer las vías que hagan factible la integración e inserción sociolaboral y profesional de los menores en situación de exclusión social. Se requiere por tanto un compromiso de todos los agentes implicados, al ser la integración sociolaboral una de las vías esenciales de la reinserción de estos menores en nuestra sociedad.

7.7 Finalmente, el CESE es consciente de que para llevar adelante todas estas políticas son necesarias las correspondientes dotaciones presupuestarias. Por ello, desde la Comisión Europea se deberán implementar líneas presupuestarias de apoyo a la protección de los menores y a la prevención de la delincuencia juvenil, así como al tratamiento de los menores infractores, bien en los proyectos o líneas ya en marcha (como los dirigidos a la eliminación de la marginación y la exclusión social y de apoyo a la juventud y a su inserción sociolaboral) ⁽¹³⁾, bien mediante programas específicamente dirigidos a los fines señalados.

Bruselas, 15 de marzo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹²⁾ Ya el 21 de febrero de 2003 fue presentada en el Parlamento Europeo por un numeroso grupo de diputados una propuesta de Resolución (B5-0155/2003) sobre la creación de un observatorio europeo de las desviaciones de los menores.

⁽¹³⁾ Pueden mencionarse aquí como proyectos y programas actualmente vigentes los Programas AGIS, Daphne II, Equal y el Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación.