

El tratamiento institucional de los menores que cometen delitos antes de los 14 años¹

María José Bernuz Beneitez
Universidad de Zaragoza
Esther Fernández Molina
Universidad de Castilla-La Mancha
Fátima Pérez Jiménez
Universidad de Málaga

RESUMEN

La LO 5/2000, *reguladora de la responsabilidad penal de los menores* ha obligado a las comunidades autónomas no sólo a asumir la responsabilidad de responder a los menores de entre 14 y 17 años que cometen delitos, sino también a trabajar formal y preventivamente con los menores de 14 años que delincan. La propia legislación de menores establecía la necesidad de trabajar con estos menores de 14 años desde los servicios de Protección de la Infancia; una institución que hasta el momento trabajaba con esquemas clásicos de desprotección de la infancia y abandono familiar y no sobre situaciones de riesgo social.

El objetivo de este trabajo es sacar a la luz una realidad apenas conocida en el ámbito español: la de los delitos cometidos por menores de 14 años y las medidas desarrolladas en este tiempo por las instituciones que trabajan con ellos. En él se muestran los resultados de una investigación empírica realizada en tres comunidades autónomas españolas: Aragón, Andalucía y Castilla-La Mancha, en la que se han analizado el 25% de los expedientes de menores que cometieron un delito a lo largo del año 2004 y en la que se ha entrevistado a expertos del ámbito jurídico y social que trabajan con esta población infantil.

Palabras clave: *menores infractores, minoría de edad penal, delincuencia juvenil, justicia juvenil, sistemas de protección de la infancia*

¹ Este trabajo se ubica en el contexto de un proyecto de investigación (BJU2003-07869-C02-02): “La tensión entre libertad y seguridad: una aproximación socio-jurídica”.

ABSTRACT

The OL 5/2000 Juvenile Criminal Act of 2000 have ordered the regional governments not only to assume the responsibility to respond to juveniles between 14 and 17 who commit crimes, but also to officially respond and work preventively with children of 14 years old that break the law. This law has established the need to work with these children of 14 from the Childhood Protection System; an institution which until those days had worked with classical schemes for children in a vulnerable situation or familiar abandonment, and not on social risk situations.

The main objective of this work is to put in the limelight a hardly well-known reality in Spain: crimes committed by children under 14 and measures developed during this time by the institutions that work with them. The results of an empirical investigation made in three Spanish regional governments are shown in this paper: Aragon, Andalusia and Castilla-La Mancha, in which 25% of the children's files who committed a crime during 2004 have been analyzed and in which legal and social experts who work with children have been interviewed.

Keywords: *juvenile offender, juvenile delinquency, juvenile justice, childhood protection system*

I- La minoría de edad penal

La determinación de los límites de edad constituye una de las opciones de política criminal más importantes a la hora de diseñar el sistema de responsabilidad penal de los menores (Dunkel, 2001:145). La LO 5/2000, *reguladora de la responsabilidad penal de los menores* (en adelante LO 5/2000) ha fijado la competencia de la justicia de menores en la comisión de delitos o faltas por las personas menores de 18 y mayores de 14 años de edad (artículo 1.1.). Con esta decisión la LO 5/2000 no sólo elevaba el límite máximo de edad de responsabilidad penal de los 16 a los 18 años, sino que también elevaba el límite mínimo para exigir responsabilidad penal juvenil de los 12 a los 14 años.

Todo el consenso mostrado respecto a la necesidad de elevación del límite de responsabilidad penal ordinario a los 18 años², no existió para la determinación del límite inferior. De hecho la determinación de este límite se adoptó inicialmente en los 13 años y no en los 14 (ver más extensamente en Fernández Molina, en prensa). Y la cuestión es ¿por qué 14 años? ¿por qué aumentar la minoría de edad penal sin cambiar las otras circunstancias e instituciones que trabajan con la infancia?.

Detrás de una decisión de tal transcendencia había importantes razones de política criminal. Así, el legislador de 2000 indicó: a) que se trataba de una exigencia de la

² La elevación del límite de responsabilidad a los 18 años de edad constituía una demanda impostergable, si deseaba cumplirse con lo comprometido en la firma de Tratados internacionales, especialmente con la CDN; además se trataba de un compromiso que habían adquirido todos los grupos de la Cámara en la Moción del Congreso de los Diputados de 1994 y una previsión que el Código Penal había acogido en su regulación (artículo 19) y que había quedado en suspenso, precisamente, hasta que no se aprobara una ley que regulara la responsabilidad penal de los menores (Fernández Molina, en prensa).

Convención de los Derechos de los Niños³; b) que los delitos cometidos por menores antes de los catorce años son poco graves; c) que se trata de una delincuencia relativamente escasa; y sobre todo, d) que esos menores pueden encontrar una respuesta igualmente adecuada en el contexto familiar y administrativo de la Protección de la Infancia.

En la medida en que no parece muy legítima la decisión de elevar el mínimo de edad por la escasa gravedad e intensidad de los delitos cometidos por estos menores, tal y como evidencia la investigación criminológica⁴ (Fernández Molina, en prensa), coincidimos con González Zorrilla en que el binomio minoría-mayoría de edad penal no viene fijado por la poca importancia (cuantitativa y cualitativa) de los delitos sino porque no parece conveniente que los menores entren en contacto con las instancias de control formal al menos por debajo de una cierta edad fijada según la tolerancia de la sociedad (citado en Ventas 2002: 85). Sin embargo, reconocer que el sistema de justicia penal no es apropiado para responder a los menores infractores de menos de 14 años, no significa obviar que muchos de estos menores pueden demandar ya a su corta edad una intervención educativa intensiva para evitar la consolidación de una carrera delictiva. Precisamente, la Criminología avala la idea de que los menores que comienzan a delinquir a una edad muy temprana son los que tienen peor pronóstico y los que necesitan una intervención más inmediata (Loeber, Farrington y Waschbusch, 1998)⁵.

³ En concreto, la Convención de los Derechos de los Niños (artículo 40.3.a) reclama que los Estados establezcan “una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales”.

⁴ En un estudio realizado en Castilla-La Mancha en el año 2000 el grupo de menores de 12 y 13 años representaba el 12,2% respecto de la población total de delincuentes juveniles de 12 a 18 años de edad. La distribución por categorías delictivas en función de la edad era muy similar entre todos los grupos de edad, así los menores de 12 y 13 cometían delitos contra el patrimonio en un 56,8% de las ocasiones y en un 24,6% cometían delitos contra las personas. Esto es, a juzgar por los resultados de esta investigación los delincuentes de menor edad no cometen delitos más leves que los de mayor edad, incluso el comportamiento de algunos de los menores de este grupo de edad revela que muchos de ellos pueden estar en el inicio precoz de una carrera delictiva. Así, por ejemplo, el porcentaje de reincidencia en el grupo de edad de 12 y 13 años es de un 16% y en un 3% de los casos estos menores evidenciaron una situación psicosocial tan desestructurada que llevó a los Jueces de menores a adoptar una medida de internamiento (Rechea y Fernández Molina, 2000).

⁵ Durante los 90 una de las áreas principales de expansión de los estudios criminológicos se centró en los modelos evolutivos (*Criminología del desarrollo*), que abarcan toda la duración de la vida, con análisis de carreras delictivas y estudios de factores que parecen afectar al desistimiento de la conducta antisocial o la persistencia en ella (Patterson, De Baryshe y Ramsey, 1989; Moffit, 1993; Nagin, Farrington y Moffit, 1995; Laub y Sampson, 1993). Estas teorías, a diferencia de las tradicionales se proponían explicar no solamente cómo se inicia la delincuencia, sino también qué es lo que determina su mantenimiento o desaparición en el individuo (Farrington, 1992). Entre otros hallazgos la Criminología

No obstante, creemos que si el legislador decidió responder a las conductas delictivas cometidas por los menores de 14 años desde el ámbito familiar y desde la Protección de la Infancia, esta decisión debería haberse adoptado valorando si la capacidad, competencias y potencialidades reales de la red autonómica de Protección eran suficientes para responder a este colectivo. Y, muy especialmente, a ese grupo de menores de inicio precoz en la delincuencia que necesita una intervención muy específica.

La LO 5/2000 establece expresamente en su artículo 3 que cuando un menor de 14 años cometa una infracción penal: “no se le exigirá responsabilidad con arreglo a la presente ley, sino que se le aplicará lo dispuesto en las normas sobre protección de menores previstas en el Código civil y demás disposiciones vigentes. El Ministerio Fiscal deberá remitir a la entidad pública de protección de menores testimonio de los particulares que considere precisos respecto al menor, a fin de valorar su situación, y dicha entidad habrá de promover las medidas de protección adecuadas a las circunstancias de aquél conforme a lo dispuesto en la LO 1/1996, de 15 de enero”. Por su parte, el RD 1774/2004, de 30 de julio, *por el que se aprueba el Reglamento de la LO 5/2000*, aclara en su artículo 8.7 que cuando se remite un menor desde las instancias jurisdiccionales a las instancias de protección “será dicha entidad la competente para valorar la situación y decidir si se ha de adoptar alguna medida conforme a las normas del Código Civil y la legislación de protección de menores”⁶. De manera que la última palabra sobre si es preciso intervenir o no la tienen las instituciones de Protección de la Infancia.

En principio, y en la medida que la LO 1/1996, *de protección jurídica del menor* y las correspondientes legislaciones autonómicas que la desarrollan, amplían la competencia de las instituciones de Protección a las situaciones de riesgo⁷, desde un

del desarrollo encontró evidencias de que mientras la delincuencia parece ser un fenómeno estable en la vida de los individuos, durante la adolescencia las cifras se disparan y decrecen posteriormente. Este dato sirvió para que una de las principales representantes de esta orientación, Terry Moffit explicara que en ese incremento de actividad delictiva se producen dos fenómenos: uno la precipitación y mayor actividad delictiva de aquellos menores que están consolidando una carrera delictiva que lleva años fraguándose y otro el desarrollo de una delincuencia de carácter ocasional cometida por un grupo de menores que abandonarían su comportamiento delictivo una vez se incorporen a la vida adulta. Respecto a lo que aquí interesa, el primer fenómeno, al que denomina *delincuencia persistente* tiene sus orígenes en etapas tempranas de la vida, y se presenta como una combinación de características personales (o psicobiológicas) y del contexto educativo que van a actuar como motor de la conducta antisocial (Moffit, 1998). Esto es, la persistencia en la delincuencia se relaciona directamente con el inicio temprano en las actividades delictivas.

⁶ Antes de la entrada en vigor del Reglamento –que deja muy clara la cuestión– se planteaba la cuestión siguiente: ¿es preciso intervenir siempre y desde una perspectiva de protección con un menor que ha cometido un delito? (Ornosa Fernández, 2003, 158). Si apostábamos por una intervención protectora incondicional podíamos estar proponiendo una intervención contraria a los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Sobre todo porque, de entrada declaramos que el menor no es responsable desde un punto de vista penal, pero después exigimos una medida civil o administrativa sin garantías, sin procedimiento, sin proporcionalidad con la gravedad del delito y, quizás, de mayor dureza que la medida que el juez de menores hubiera impuesto al menor. Pero si defendíamos que sólo hay que imponer una medida cuando el menor tiene un problema real de desprotección o de abandono, ya hemos apuntado las consecuencias de tal decisión.

⁷ Para ello todas las leyes autonómicas referidas a los menores de edad han previsto la necesidad de intervenir con este colectivo de menores en riesgo, así todas ellas describen de modo muy similar la situación de riesgo social. Por ejemplo, la Ley de Infancia aragonesa, Ley 12/2001, de 2 de julio, *de la*

punto de vista legal no habría inconveniente para considerar los delitos cometidos por menores antes de los 14 años como supuesto de riesgo social y por lo tanto intervenir administrativamente. No obstante, esto no queda tan claro en la práctica. Primero, porque parece evidente que por el hecho de que un menor cometa un delito no puede concluirse que esté en situación de riesgo social. En segundo lugar, y a juzgar por la materialización que se ha realizado de las previsiones legales que establecía la LO 1/1996, al menos hasta la entrada en vigor de la LO 5/2000, porque los recursos de Protección se emplean mayoritariamente para trabajar con los supuestos tradicionales de la desprotección, la negligencia, el abuso y la explotación de los niños. Por lo tanto ante esta distinción tan neta entre las instituciones de Protección de la Infancia –sobre todo para los casos de maltrato y abandono– y la Justicia de Menores –exclusivamente para los delitos cometidos por menores entre 14 y 18 años– surge el interrogante de qué hacer con los menores que han cometido un delito antes de los 14 años pero que no necesariamente se encuentran en situación de ‘desprotección’.

Tal y como hemos puesto de manifiesto en otras ocasiones, el análisis de las respuestas institucionales a los menores que han cometido delitos antes de la edad penal es una cuestión importante (Bernuz Beneitez, 1996, 77). En concreto, podemos señalar que intervenir con este grupo de riesgo social para mejorar su situación y sus circunstancias, así como para incidir en un comportamiento percibido como irregular y que puede resultar degenerativo, supone trabajar preventivamente a favor del interés del niño, para la protección integral y global de los menores y por los derechos de la infancia. También es posible insistir en el hecho de que, ante la comisión de un delito, la declaración de impunidad y la ausencia de respuesta puede favorecer en el menor una desconfianza hacia un sistema que se perfila como incoherente porque educa a sus niños en valores de responsabilidad-responsabilización hacia sus hechos, pero cuando ha cometido un delito es declarado como no-responsable. En todo caso, parece evidente que hay que dar una respuesta adecuada y educativa a estos menores que sea diferente a la judicial, pero que también sea distinta a la típicamente protectora.

II. Objetivos del estudio

El punto de partida para el planteamiento de objetivos de este estudio es que en España, la modificación legal de la minoría de edad penal ha supuesto que el peso de trabajar con esta nueva población recae sobre una institución, Protección de la Infancia, que hasta el momento trabajaba con esquemas clásicos de desprotección de la infancia y abandono familiar, no sobre situaciones de riesgo social. De este modo, la LO 5/2000 y los nuevos márgenes de edad que establece ha obligado a las comunidades autónomas no solo a asumir la responsabilidad de responder a los menores de entre 14 y 17 años

infancia y la adolescencia en Aragón, indica que son menores en conflicto social “aquellos niños y adolescentes que pudiesen encontrarse en riesgo de causar perjuicios a sí mismos o a otros, así como aquéllos a los que les fuera aplicable la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, *reguladora de la responsabilidad penal de los menores*”. En Andalucía la Ley 1/1998, de 20 de abril, *de los derechos y atención al menor* describe a los menores en conflicto social como “aquellos que por situación de grave inadaptación pudiesen encontrarse en riesgo de causar perjuicios a sí mismos o a otros”. Del mismo modo la Ley del menor 3/1999, de 1 de abril de Castilla-La Mancha ha establecido una denominación amplia de lo que se considera ‘menor en conflicto’ que engloba a todos aquellos que por su situación de grave inadaptación pudiesen encontrarse en riesgo de causar perjuicios a sí mismos o a otras personas, así como a aquellos menores que, *aún no teniendo la edad requerida para exigírseles responsabilidad penal*, cometiesen hechos tipificados como delitos o faltas por las leyes penales (artículo 62.1).

que cometen delitos, sino también a responder formalmente y a trabajar preventivamente con los menores de 14 años que delincan. Por otra parte, la descentralización que existe en España en el ámbito de la política social, significa que mientras unas comunidades pueden haber asumido las competencias necesarias para trabajar con las situaciones de riesgo social, otras quizás no lo hayan hecho todavía.

Por ello, con la información de que se dispone por el momento sobre la actuación de los servicios de Protección, los objetivos propuestos son tres:

- 1) valorar si el aumento de la minoría de edad ha supuesto una mayor protección de los menores, o más bien una situación de abandono y descontrol de sujetos que pueden estar en una grave situación de riesgo social y que con su comportamiento delictivo han puesto de manifiesto algún tipo de carencia o déficit sobre el que merecería la pena trabajar, no tanto desde un punto de vista retributivo, sino desde un prisma eminentemente preventivo y educativo;
- 2) analizar si desde la entrada en vigor la LO 5/2000, se han diseñado estrategias de intervención que merece la pena conocer y valorar para determinar si son -o no- una buena herramienta de trabajo con este grupo de población, o si por el contrario ponen de manifiesto la oportunidad de plantear reformas legislativas o de otro tipo sobre la cuestión de la minoría de edad penal;
- 3) contribuir a colmar, en la medida de lo posible, la ausencia de información ante preguntas como estas: ¿qué decisiones están adoptando, en su caso, los servicios autonómicos sobre los menores de 14 años que cometen delitos?, ¿qué criterios son los que justifican la intervención administrativa?, ¿existen medidas específicas para este colectivo?

III. Metodología

Al ser la primera investigación que se realiza en España sobre esta cuestión y dada la heterogeneidad de procedimientos que se supone están inmersos en estas actuaciones⁸, se ha optado por realizar este estudio exploratorio en tres comunidades autónomas españolas: Aragón, Andalucía y Castilla-La Mancha. Estas razones también nos han llevado a emplear tanto la metodología cuantitativa como la cualitativa.

⁸ Tengase en cuenta que son tres servicios autonómicos distintos, tres Fiscalías de menores, y otros tantos servicios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los que están implicados en el objeto de estudio de esta investigación.

Así, una parte del trabajo se ha centrado en el análisis del 25% de los expedientes de menores de 14 años que han cometido un delito a lo largo de 2004 y que han sido remitidos a los servicios de Protección, en una de las provincias de cada una de las Comunidades Autónomas⁹. De otro lado, para completar esta información y para contrastar los datos que han ido surgiendo de los expedientes se han realizado entrevistas semiabiertas a expertos jurídicos y sociales que trabajan con esta población infantil. En concreto, se realizaron entrevistas a los Fiscales de Menores, a los responsables y algunos operadores de los servicios de Protección de la Infancia, a profesionales de los servicios locales que actúan con estos menores, así como a miembros del GRUME¹⁰.

IV. Los menores de 14 años que cometen infracciones penales

Antes de nada parece lógico comenzar por explicar cómo es el comportamiento delictivo de estos jóvenes, su magnitud, a qué edades comienzan a delinquir, qué delitos cometen, quiénes son sus víctimas, etc. En primer lugar se van a presentar datos oficiales que explican el comportamiento delictivo en relación con la edad para comprobar la magnitud del fenómeno al que nos enfrentamos (delincuencia de menos de 14 años), su relación con los menores de más edad y la evolución que ha sufrido en los últimos años.

La tabla 1 muestra sorprendentemente que antes de la entrada en vigor de la LO 5/2000 los menores que cometían delitos antes de los 14 años eran más numerosos que después. De entrada, hay que destacar que durante el año 2000 estaba todavía en vigor la minoría de edad penal a los 12 años. Este dato también podría reflejar la influencia que tienen los agentes de control formal en la conformación de la delincuencia oficial, ya que precisamente en el año 2000 el número de menores de 14 años detenidos duplica, e incluso triplica, los de años posteriores. En ese sentido, de acuerdo con García y Pérez (2004, 130), podemos concluir que a buen seguro después de la entrada en vigor de la LO 5/2000 “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dejan de controlar tan férreamente la actividad de los menores de 14 años para prestar atención a los jóvenes de 14 y 15”. Y ello aunque en general podamos notar una ‘inadvertida’ disminución de toda la delincuencia de los menores de 18 años.

Tabla 1. *Delincuencia de los menores de 18 años*

AÑO	-14 años	14-15 años	16-17 años	TOTAL
2000	2.785	7.722	16.610	27.127
2001	1.199	9.390	15.915	26.504
2002	971	9.314	16.385	26.670
2003	907	8.600	14.802	24.309
2004	761	8.244	14.879	23.884

⁹ Como la investigación se realizó en el año 2005 se optó por analizar el año anterior para poder contar con un año en el que los expedientes estuvieran cerrados en su totalidad. Por tratarse de las provincias más accesibles a las investigadoras, en Andalucía se eligió Málaga, en Aragón Zaragoza y en Castilla-La Mancha Albacete. El número total de expedientes analizados ha sido: 76 en Zaragoza, 54 en Málaga y en Albacete 20.

¹⁰ Es de agradecer en todo caso la colaboración y disponibilidad de todas las personas entrevistadas para la realización de este trabajo.

2005	896	7.668	14.009	22.573
------	-----	-------	--------	--------

*Ministerio del Interior (Pérez Jiménez, 2006)

A continuación se presentan los resultados del estudio. En primer lugar se muestran los resultados relativos a la edad exacta que tienen los menores de este grupo de población. En este caso los resultados se han mostrado por provincias para marcar las diferencias que hay al respecto. Así, por ejemplo, en la provincia de la comunidad andaluza el 80% de la muestra está compuesta por menores de 13 años. Es evidente, como se decía en el apartado anterior, que los resultados reflejan más que una realidad delictiva distinta entre provincias o comunidades autónomas un modo diferente en el proceder por parte de los agentes de control.

Tabla 2. Número de menores según edad y provincia

	Zaragoza		Málaga		Albacete	
	N	%	N	%	N	%
8 años	1	1,3	0	0	1	5
9 años	5	6,5	2	3,8	0	0
10 años	3	3,9	2	3,8	2	10
11 años	13	17,1	2	3,8	4	20
12 años	21	27,6	6	7,8	2	10
13 años	33	43,4	42	80,8	11	55
Total	76	100%	54	100%	20	100%

*Elaboración propia con datos procedentes de la investigación

Desde otra perspectiva, si analizamos una cuestión clásica en la justicia de menores, la distinta participación de chicos y chicas, vemos que los delitos cometidos por chicas suponen el 21% del total en Zaragoza, el 34,6% en Málaga y el 10% en Albacete. Aunque la preeminencia masculina es más que evidente, es interesante destacar que los porcentajes de delincuencia juvenil femenina son más altos que los que muestran estudios realizados con una muestra de población de más edad (Pérez Jiménez, 2006; Fernández Molina, en prensa). En este sentido, los resultados evidencian que la diferencia entre chicas y chicos es menor cuanto menos edad tienen (8-11 años). De forma que la distancia se incrementa cuando llegan a la edad de 12-13 años. Se podría decir que las chicas mayoritariamente dejan de lado las conductas antisociales y delictivas desde que entran en la pubertad, dato que corroboran los estudios sobre delincuencia femenina (Bartolomé, 1998).

Otro de los aspectos que se ha tratado de comprobar en el análisis es la intensidad de la conducta delictiva de estos menores, así la siguiente tabla muestra la constancia de “reincidencia” de estos menores. Conviene aclarar que por reincidencia no nos referimos a la definición clásica que realiza el código penal (artículo 22) sino tan solo a la constancia de que el menor ha estado implicado como autor en algún otro expediente que obre en Fiscalía¹¹.

¹¹ Es más, en ocasiones, del análisis de los expedientes no se deduce con claridad si se trata de una constancia de que el menor ha cometido otros delitos, o si se trata de menores que han pasado previamente por los servicios de atención a infancia.

Tabla 3. Reincidencia por edad y provincia

	Zaragoza		Málaga		Albacete	
	Reincide	No reincide	Reincide	No reincide	Reincide	No reincide
	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)
8-10 años	2 (7,4)	7 (14,3)	0	4 (7,4)	1 (5)	2 (10)
11 años	6 (22,2)	7 (14,3)	0	2 (3,7)	2 (10)	2 (10)
12 años	7 (25,9)	14 (28,6)	0	6 (11,1)	2 (10)	0
13 años	12 (44,4)	21(42,8)	6 (11,1)	36 (67,7)	2 (10)	9 (45)
Total (% sobre total)	27(35,5)	49 (64,5)	6 (11,1)	48 (88,9)	7 (35)	13 (65)

*Elaboración propia con datos procedentes de la investigación

Si analizamos los resultados de reincidencia de la tabla 3¹² se puede comprobar que en Zaragoza el 64,5% de los expedientes pertenecen a menores que no han cometido previamente otros delitos, mientras que el 35,5% son de menores de los que se sabe que han cometido otros delitos con anterioridad. Una distribución muy similar se da en la provincia de Albacete, mientras que en Málaga tan solo en un 11,1% de los casos consta reincidencia.

Un dato interesante y que en ocasiones puede estar íntimamente relacionado con la reincidencia es la constancia de que el menor haya tenido algún contacto con los servicios sociales de base, es decir, el hecho de que fueran usuarios de los sistemas de apoyo de la administración autonómica o local puede ser un dato revelador de un modo u otro sobre la eficacia de la actuación realizada con estos menores. En el caso de la provincia de Albacete el 40% habrían sido usuarios de los servicios sociales; mientras que en Zaragoza sólo el 13,1% de menores atendidos por el Equipo de Menores de Catorce Años (EMCA) eran usuarios de los servicios sociales y tan solo un 3,7% lo era en Málaga.

Otra de las ideas que se han apuntado sobre los problemas prácticos que podía generar la determinación de la minoría de edad en 14 años, era la posibilidad de que otros menores de más de 14 años o mayores de edad penal utilizaran e implicaran a aquéllos en sus conductas delictivas por gozar de una absoluta impunidad. Este extremo ha querido analizarse en la investigación y los resultados son los que muestra la tabla 4.

¹² Hay que subrayar que las cifras de la tabla 3 se refieren al número de expedientes y no al número de menores. Eso se traduce en que la cantidad de menores reincidentes es menor puesto que hay un núcleo “duro” de menores multireincidentes que sesga el dato. Así, por ejemplo, en el caso de Zaragoza aunque la Memoria del EMCA de 2004 indica una tasa de multireincidencia del 17%, si se tiene en cuenta el número de menores con los que se ha intervenido se reduce al 7%.

Tabla 4. *Modo de comisión del delito (solo o acompañado) según edad del acompañante por provincias*

	Zaragoza		Málaga		Albacete	
	N	%	N	%	N	%
Solo	19	35,2	22	42,3	2	10
Con > 14 años	26	48,1	20	38,46	15	75
Con 14 a 18 años	5	9,3	4	7,6	3	15
Con más de 18 años	1	1,8	2	3,8	0	0
Con menores y mayores de edad	3	5,6	4	7,7	0	0
Total	54	100%	52	100%	20	100%

*Elaboración propia con datos procedentes de la investigación

Si se analizan los resultados de la tabla 4 se comprueba que en Zaragoza y Albacete la mayor parte de los menores han cometido los delitos acompañados por otros menores de la misma edad. Mientras que en Málaga un porcentaje importante de menores ha cometido el hecho solo (42,3%). Si se recuerdan los datos apuntados más arriba en la provincia de Málaga no se habían detectado menores de menos de 13 años, por tanto y como también puede comprobarse en las otras provincias, parece que con el aumento de edad el menor comienza a cometer los delitos sin compañía de nadie.

Otra de las afirmaciones del legislador era que la delincuencia de los menores de 14 años no era demasiado grave. No obstante, si analizamos las conductas delictivas cometidas por los menores¹³ en esta franja de edad se comprueba que se trata de comportamientos fundamentalmente violentos. En este sentido todos los resultados que aporta la investigación criminológica, especialmente los estudios de autoinforme, concluyen que precisamente son los sujetos de menos edad los más violentos, siendo el comportamiento violento uno de los mejores predictores para explicar una conducta delictiva posterior (Klein, 1989; Jünger-Tas, Terlouw y Klein, 1994; Rechea, Barberet, Montañés y Arroyo, 1995). De ahí que como decíamos al principio es el hecho de manifestar un comportamiento violento (de mayor o menor intensidad) el que se convierte en el aspecto más crucial y el que legitima la necesidad de intervenir lo más rápidamente posible.

¹³ Hay que precisar que, a veces, con la descripción de los hechos realizada por los educadores resulta difícil tipificar el delito cometido; y mucho más, evidentemente, calificarlo de delito o de falta. Por ello, en todo el artículo cuando se habla de conductas delictivas o delitos nos referimos de modo amplio a cualquier infracción penal que haya podido cometer el menor de 14 años de edad.

Tabla 5. Número de conductas delictivas por provincia

	Zaragoza		Málaga		Albacete	
	N	%	N	%	N	%
Lesiones	19	25	20	37	4	20
Daños	11	14,4	6	11,1	0	0
Insultos/Amenazas	6	7,9	6	11,1	1	5
Hurto	14	18,4	10	18,5	3	15
Robo con fuerza	9	11,8	4	7,4	6	30
Robo con violencia	12	15,8	2	3,7	0	0
Tráfico de drogas	-	-	2	3,7	0	0
Malos tratos	2	2,6	2	3,7	6	30
Otros	3	4,1	0	0	0	0
Total	76	100	52	100	20	100

*Elaboración propia con datos procedentes de la investigación

Así entre las conductas más usuales se encuentran las lesiones, los insultos y las amenazas. En las tres provincias del estudio se ha evidenciado la presencia de denuncias por violencia familiar manifestada, entre otros comportamientos, en amenazas, agresiones o robos de los adolescentes contra sus padres, hermanos o abuelos. Un fenómeno que ha aflorado en la opinión pública en los últimos tiempos y que a juzgar por algunas informaciones está experimentando una tendencia al alza¹⁴.

En cuanto a la cuestión de las víctimas de los delitos cometidos por menores de catorce años hay que indicar que casi entre el 80 y el 90% de los casos estamos ante delitos con una víctima identificada. Pero además el análisis de los resultados nos muestra un dato interesante, la mayoría de las víctimas son menores de edad. De hecho, es este dato el que ha favorecido y potenciado la atención a las víctimas de delitos cometidos por menores en el contexto de la justicia de menores: que estamos ante menores que tienen derechos y un interés superior a proteger y que sufren las consecuencias de la comisión de un delito.

Tabla 6. Tipo de víctima por provincia

	Zaragoza		Málaga		Albacete	
	Víctima menor de edad	Víctima mayor de edad	Víctima menor de edad	Víctima mayor de edad	Víctima menor de edad	Víctima mayor de edad
	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)
8-10 años	6 (18,7)	1 (2,7)	2 (10)	2 (10)	2(10)	1(5)
11 años	7 (21,8)	6 (16,6)	0	0	0	4(20)
12 años	6 (18,7)	12 (33,3)	4 (20)	0	0	2(10)
13 años	13 (40,6)	17 (53,1)	14 (70)	18 (90)	6(30)	5(25)

¹⁴ Ver la Memoria del EMCA (2004) y Romero, Melero, Cánovas y Antolín (2005).

Total¹⁵ (% sobre total)	32 (42,1)	36 (47,4)	20 (37)	20 (37)	8(40)	12(60)
---	-----------	-----------	---------	---------	-------	--------

*Elaboración propia con datos procedentes de la investigación

También sobre la cuestión de las víctimas, en concreto al espacio y procedencia de las víctimas, hay que destacar que un porcentaje importante de conductas tienen lugar en el entorno escolar, un 15% en Málaga, un 26,31% en Zaragoza y un 20% en Albacete. Es preciso destacar que aunque se trata de supuestos –generalmente leves– de violencia en la escuela, ninguno de ellos se encuadra en lo que técnicamente se denomina acoso escolar caracterizado por ser una agresión continuada (con matices), realizada generalmente a través de una pluralidad de actos (agresiones, amenazas, insultos, vejaciones...), que se aprovecha y genera un desequilibrio de poder (atípico entre compañeros de escuela), y con el deseo consciente de hacer daño (no negligencia)¹⁶.

Para acabar con la cuestión de las víctimas, de la *visibilización de las víctimas*, es preciso añadir que de las entrevistas realizadas se concluye que con la intervención se trata de responder efectivamente a las necesidades educativas del menor de 14 años que ha cometido un delito, pero también se intenta atender a las necesidades de la víctima: se le escucha, se le exponen la-s medida-s que el Equipo considera-n apropiada-s para el menor, y la víctima tiene el derecho a declarar lo que piensa de la intervención propuesta¹⁷ en la línea de las nuevas reformas de la legislación de justicia de menores.

V. La intervención con menores de 14 años: un análisis comparado entre las comunidades de Aragón, Andalucía y Castilla-La Mancha.

A continuación se describen los distintos modos de actuación institucional con los menores de 14 años que delinquen existentes en las provincias en las que se ha desarrollado el estudio. Llama la atención la diversidad de las respuestas tanto a nivel de comunidades autónomas como entre las provincias de una misma comunidad autónoma, ya que dentro de una misma región también se trabaja de distinto modo en unos servicios provinciales y en otros. Estos tratamientos diferenciados, todos ellos dentro de la legalidad y con unos argumentos de base, producen un mosaico de respuestas difíciles de unificar en unas líneas comunes. De ahí que hayamos optado por exponer los resultados de nuestro trabajo exploratorio atendiendo a las tres provincias de origen.

¹⁵ Hay delitos sin víctimas que no han podido ser contabilizados.

¹⁶ Sobre violencia escolar pueden destacarse algunas de las investigaciones más recientes realizadas en el ámbito nacional: El Defensor del Pueblo Español (1999 y 2007), Ortega y Del Rey (2003 y 2004), Pincel y Oñate (2005), Díaz-Aguado (2006), Vazquez y Calvente (2007). A nivel internacional, Baldry y Farrington (2004), O'Moore y Minton (2005), Rigby (2003).

¹⁷ El proyecto educativo del EMCA (2003, 18) indica que: “La intervención educativa da un paso adelante porque tiene en cuenta a la víctima, y no sólo para las conciliaciones-reparaciones. La víctima tiene también el derecho a conocer y a dar su opinión sobre la intervención educativa que el EMCA propone al menor en concepto de devolución social (...) se le pide su opinión sobre la necesidad de otras intervenciones o sobre la continuidad de la intervención educativa”.

5.1. *El Equipo de Menores de Catorce Años de Zaragoza*

2003 fue el año en que las instituciones de Protección de la Infancia de la provincia de Zaragoza, con el impulso del Fiscal coordinador de Menores, crearon en su interior un Equipo específico para intervenir con esos menores de catorce años que han cometido un delito en el ámbito de la provincia de Zaragoza: el EMCA (Equipo de Menores de Catorce Años)¹⁸. Así pues, este nuevo Equipo pertenece orgánicamente a las instituciones de Protección de la Infancia. Pero la idea de que era preciso dar una respuesta distinta de las medidas más tradicionales de protección para trabajar sobre la cuestión precisa del delito cometido, ha favorecido dos cuestiones que llevan a ubicar funcionalmente al EMCA al servicio de la Fiscalía de Menores. La primera cuestión es que el EMCA se integra por tres educadores que formaban previamente parte del EMA (Equipo de Medio Abierto). La segunda es que ellos mismos reclaman permanecer en las instalaciones de la Justicia de Menores, destacando que la proximidad –según sus propias palabras– produce un efecto preventivo e indica a los menores de catorce lo que les podría ocurrir si hubieran cumplido dicha edad.

El programa previsto para intervenir con estos menores es educativo y preventivo¹⁹, incluso los principios inspiradores guardan una cierta similitud a los propios de la justicia de menores. Así, entre ellos el Programa Educativo del EMCA destaca: 1. Principio de oportunidad, que indica que sólo hay que intervenir cuando sea preciso; 2. Principio de voluntariedad por parte del menor y de su familia –incluso si pueden reclamar a las instancias de Protección, ante casos muy graves, la asunción de la tutela; 3. Intervención en el entorno del joven; 4. Principio de reprobación social, puesto que el menor y su familia deben comprender las razones de la medida y del castigo de los hechos; 5. La reparación del daño y la conciliación con la víctima son consideradas como derechos del menor y también de la víctima; 6. La medida debe tener en cuenta la gravedad del delito y también las circunstancias de riesgo y de protección del menor; 7. Principio de restitución a la sociedad, ya que tanto la víctima como la sociedad tienen el derecho a conocer las medidas que se han tomado con el menor.

El centro principal de atención del estudio realizado en Zaragoza lo constituyen las medidas propuestas por el EMCA, ya que el análisis de su naturaleza y contenido nos permiten vislumbrar la distancia y/o proximidad entre las intervenciones protectoras y las impuestas por la jurisdicción de menores. Desde esa perspectiva, la primera cuestión que han evidenciado las entrevistas con los educadores del EMCA es que el expediente sólo recoge la medida principal propuesta. Pero ellos mismos han destacado que al menor, en ocasiones, ‘se le proponen’ varias medidas de una manera complementaria, informal y siempre que las medidas sean consideradas como ‘educativas’ para él. Así, por ejemplo, la amonestación y la advertencia son medidas generalizadas para todos los menores que llegan ante el EMCA y que reconocen los hechos.

¹⁸ Hay que destacar que en el resto de las provincias de la Comunidad autónoma: Huesca y Teruel, la intervención con estos menores de catorce años se realiza desde las instituciones de Protección y sin equipos específicos.

¹⁹ Vid. Programa Educativo del EMCA, Zaragoza, Diputación General de Aragón, 2003.

Tabla 7. Intervenciones propuestas al menor por el EMCA de Zaragoza

	N	%
Reenvío a Protección de la Infancia	15	20%
Reenvío a Servicios Sociales Básicos	13	17,3%
Protocolo de Actuación Familiar	5	6,7%
Reparación a la víctima	2	2,7%
Reparación a la sociedad	1	1,3%
Arrepentimiento	3	4%
Programa pensamiento prosocial	8	10,7%
Intervención de educación continua	4	5,3%
Tratamiento ambulatorio	-	-
Archivos	24	32%
Total	75	100%

*Elaboración propia con datos procedentes de la investigación

También hay que precisar (tabla 7) que cuando el menor tiene un expediente previamente abierto en las instituciones de Protección de la Infancia por abandono, negligencia, desprotección o abuso, es decir, en el 20% de los expedientes, el EMCA debe reenviar el expediente al educador responsable de Protección haciéndole constar su disponibilidad para trabajar conjuntamente sobre la cuestión precisa del acto delictivo del niño. En principio, según los programas de Protección, en estos casos el educador de Protección debería adaptar la medida a la nueva situación. Cuando se analizan las intervenciones realmente puestas en marcha por la Protección de la Infancia con los menores cuyos expedientes han sido remitidos por el EMCA vemos que en el 40% de los casos, los menores continúan con la misma medida de protección que tenían antes del incidente y sin ninguna modificación. En el 26,6% de los expedientes, las instituciones de Protección impondrán una nueva medida de protección, pero en un lapso de seis meses. En el 20% de los casos, el menor ha terminado el cumplimiento de la medida de protección un año antes, pero no se impone una nueva medida a raíz de los hechos delictivos. Sólo en el 6,6% de los casos los servicios de Protección imponen una medida desde el envío del expediente por el EMCA.

Continuando con la descripción de las medidas adoptadas por el EMCA, podemos ver en la tabla 7 que un 32% de los expedientes son archivados. De éstos, un pequeño porcentaje (16,7%) se archiva porque el menor se encuentra en paradero desconocido. El 41,7% de los expedientes se archiva porque el conflicto se resuelve en el entorno del menor (familiar, vecinal, escolar). Sobre esta cuestión, es preciso añadir que no se trata necesariamente de una resolución espontánea del conflicto, sino que a veces los educadores del EMCA realizan las gestiones precisas para favorecer la solución de los conflictos por los mismos implicados. Finalmente, el 41,7% restante de los expedientes se archivaron porque el menor no reconoce ser el autor de los hechos. Sobre este punto, también hay que precisar que las medidas del EMCA son medidas administrativas de protección y, en consecuencia, voluntarias: sólo pueden ser *propuestas*. De manera que

si el menor no reconoce espontáneamente los hechos, o si el menor o la familia no aceptan la medida, el EMCA no puede imponerla. En todo caso, apuntan que, incluso si el menor no reconoce los hechos, cuando el educador explica a la familia la finalidad exclusivamente educativa de la medida, la mayor parte de los padres reconocen tener –cuanto menos– problemas de comportamiento con sus hijos y aceptan voluntariamente la medida.

La tabla 7 nos muestra también que el 17,3% de los casos es reenviado a los Servicios Sociales de Base (educadores de calle, centros de tiempo libre del ayuntamiento, educadores familiares, etc.) cuando los hay y si pueden asumir el caso. A través de las entrevistas los educadores indican que en la mayoría de estos expedientes remitidos, los Servicios Sociales de Base no habían trabajado previamente ni con el menor ni con la familia, información que avalan los resultados expuestos anteriormente.

Un 10,7% de los expedientes que llegaron durante el año 2004 al EMCA se integró en un programa de pensamiento pro-social impulsado por uno de los educadores del EMCA de cara a trabajar sobre diferentes formas de resolver los problemas y conflictos sin acudir a la violencia o la agresividad. Respondiendo quizás a las funciones de prevención secundaria y terciaria del EMCA, hay que destacar que este programa de pensamiento pro-social permite incorporar a menores que no han cometido delitos pero que han sido reenviados al EMCA desde los institutos de enseñanza secundaria por comportamientos disociales (agresivos, violentos,...). En ese sentido, el EMCA pone de relieve una tendencia al debilitamiento del papel de las colectividades y de los entornos naturales del joven. Unas y otros, en lugar de resolver los problemas espontáneamente en el barrio, en la escuela, en la familia, prefieren denunciar y reenviar el caso hacia las ‘autoridades’, hacia una entidad externa. Tratan de poner una distancia entre ellos y sus niños. En esa misma línea podemos destacar que un 5,6% de los expedientes tendrán como medida un protocolo de actuación familiar para los padres hacia sus hijos²⁰.

Otras medidas son muy similares en sentido y contenido a las previstas por la justicia de menores. Así, la intervención educativa, prevista para el 5,3% de los expedientes, coincide más o menos con el sentido que tiene la libertad vigilada. También un 4% de los expedientes forman parte de un programa de mediación-conciliación directamente con la víctima o indirecta con la sociedad. En relación con esta medida nos gustaría evidenciar que las condiciones ‘ideales’ para proponer la reparación o conciliación a los menores son las mismas que las que se exigen en la justicia de menores: cometer un delito sin violencia o intimidación, que se trate de delitos menos graves, que las partes tengan una buena disposición a conciliarse, que el menor asuma el compromiso de reparar el daño causado a la víctima.

Finalmente, en cuanto a la duración de la medida (tabla 8), podemos indicar que predominan las medidas de corta duración. Así, el 57,89% de las medidas tienen una duración de hasta tres meses, el 30,73% llegan hasta un año, mientras que sólo el 1,31% sobrepasan el año de duración. En todo caso, las entrevistas con los expertos han puesto en evidencia que después del archivo del expediente, pueden seguir trabajando con ellos, a petición del menor, o a demanda de la propia familia. Ellos parten de la idea de que su trabajo es fundamentalmente preventivo.

²⁰ Según el Proyecto Educativo del EMCA (2003,13) el protocolo se refiere fundamentalmente a “las normas específicas del menor o los padres, o simplemente al compromiso adquirido por el menor o los padres de modificar algún comportamiento o realizar un compromiso concreto que corrija la disfunción detectada”.

Tabla 8. Duración de las medidas propuestas por el EMCA

Duración	Número de casos (N) %	% acumulado
Menos de 1 mes	14 (18,42%)	18,42%
Entre 1 y 2 meses	14 (18,42%)	36,84%
Entre 2 y 3 meses	16 (21,05%)	57,89%
Entre 3 y 4 meses	10 (13,15%)	71,04%
Entre 4 y 6 meses	8 (10,52%)	81,56%
Entre 6 y 8 meses	9 (11,8%)	93,36%
Entre 8 y 10 meses	2 (2,63%)	95,99%
Entre 10 y 12 meses	2 (2,63%)	98,62%
Más de un año	1 (1,31%)	100%
Totales	76 (100%)	

*Elaboración propia con datos procedentes de la investigación

5.2. Intervención con los menores infractores de menos de 14 años en Málaga

El criterio de la Junta de Andalucía es el de no realizar ningún tratamiento especial con los menores que han cometido una infracción penal, sino atender a su problemática general; tampoco se prevé ningún tipo de medida punitiva, ya que no está permitido legalmente²¹. Así, los expedientes de los menores de 14 años andaluces que han cometido una infracción penal conocida por las Fiscalías de Menores, pasan a los servicios de protección provinciales y allí, en atención a su problemática personal y social, son atendidos según los protocolos existentes.

En Málaga, el servicio de protección del menor no ha formado ningún equipo de profesionales específico para el trabajo con los menores de 14 años que cometen delitos. Actualmente, este servicio actúa como “organizador del tráfico”²² de todos los casos que llegan a su conocimiento. En este sentido, a todos los menores de los que se tiene conocimiento por una vía u otra se les abre un expediente, pero lo habitual es que el servicio de protección no trabaje con ellos a no ser que se trate de una situación de desamparo. Los menores que llegan derivados desde Fiscalía²³ y tienen una

²¹ Tanto los responsables autonómicos y provinciales como los trabajadores entrevistados declararon que sería muy interesante desarrollar actuaciones enfocadas a intervenir sobre el hecho delictivo cometido por el menor, como la mediación, la reparación del daño u otras de las medidas “amables” de la ley de responsabilidad penal del menor.

²² Expresión utilizada por un responsable del servicio y que nos resulta sumamente gráfica.

²³ Una situación que es significativa es que la Fiscalía de Menores, en ocasiones, remite la notificación al Servicio de Protección del Menor sin datos claros sobre el mismo. En la actual muestra dos expedientes se encontraban sólo con el sexo del infractor, sin figurar su nombre ni ningún dato más. Esto revela que tampoco la Fiscalía actúa con mucho orden ni organización, ya que envía a protección los casos que le llegan de menores de 14 años sin una clasificación previa.

problemática familiar y social grave terminan siendo tratados, en la mayoría de las ocasiones, por otro servicio, los Equipos de Tratamiento Familiar, donde se trabaja con ellos sin atender particularmente a la comisión de la infracción. En los casos en que la situación personal y familiar no es grave, la apertura de expediente suele llevar aparejada una carta de información a los padres o la solicitud de una entrevista con los mismos.

La diligencia más usual es el envío de la carta a los padres, como se deriva de su utilización en un tercio de los casos de la muestra malagueña. Sus objetivos son que los padres den algún tipo de respuesta a la conducta del hijo y ser informados del conocimiento de lo ocurrido por parte del servicio de protección, lo que podría dar lugar, si la conducta se reitera a una intervención posterior.

El otro tipo de diligencia que se realiza es la citación a los padres para que acudan a una entrevista con un profesional del servicio, que en ocasiones lleva aparejada la solicitud de información sobre el menor y su familia a los servicios sociales comunitarios dependientes del Ayuntamiento correspondiente; estas diligencias se realizaron en un 14% de los casos de la muestra. No obstante, en los expedientes estudiados en los que se inició este tipo de actuaciones, no se recogió su conclusión en ningún informe concreto. En cualquier caso si los padres acuden a la entrevista, los profesionales dirigen a la familia a algún programa de ayuda social que incida positivamente en su situación y realizan el seguimiento correspondiente. Es decir, la colaboración familiar es imprescindible para poder actuar específicamente con el menor infractor; si ésta no existe el expediente simplemente se cierra sin ninguna actuación.

La falta de personal es la causa que arguyen los profesionales para explicar esta ausencia de protocolo específico para los infractores, puesto que consideran que el atender a estos menores con una respuesta concreta sería lo más educativo y responsabilizador. Por último, comentar que varios profesionales lanzaron la pregunta de si el servicio de protección no tendría que proteger primero a la víctima menor de edad, que es la que en definitiva ha sufrido un perjuicio.

5.3. Intervención con los menores infractores de menos de 14 años en Albacete

La Ley 3/1999, de 31 de marzo, del menor de Castilla-La Mancha, fue elaborada teniendo en cuenta lo previsto en la LO 1/1996 y el entonces Proyecto de Ley de responsabilidad penal del menor de 1998. Tal y como se comentaba en el primer apartado, esta ley, como tantas otras leyes autonómicas, delimitó como ‘menor en conflicto’ a aquél que por su situación de grave inadaptación pudiera encontrarse en riesgo de causar perjuicios a sí mismo o a otras personas, así como a aquél menor que, *aún no teniendo la edad requerida para exigírseles responsabilidad penal*, cometiese hechos tipificados como delitos o faltas por las leyes penales (artículo 62.1). Y previó para intervenir con estos “menores en conflicto” una medida administrativa de carácter preventivo y voluntario, para el menor y la familia, denominada “seguimiento educativo”. Según el Plan Integral de Atención a la Infancia de Castilla-La Mancha, a través de esta estrategia de intervención se pretendía dar una respuesta administrativa alternativa, personalizada y responsabilizadora de las situaciones de conflicto detectadas

en cualquier ámbito (personal, familiar, escolar, social y/o cultural del menor), sobre las que hubiera que intervenir²⁴.

Con este marco jurídico y una vez entró en vigor la LO 5/2000, Castilla-La Mancha tenía claro cuál debía ser su actuación con los menores de 14 años que cometieran delitos. Sin embargo, ese marco general y abstracto que formalizó la Ley 3/1999, empezó a generar algunas disfunciones una vez tuvo que llevarse a la práctica. Una de las primeras cuestiones que hubo que dilucidarse a la hora de ejecutar este tipo de medidas fue quién iba llevarlas a cabo. Así, los responsables de la política de atención a la infancia de la región decidieron que serían los profesionales del ámbito de reforma quienes serían los encargados de proporcionar una respuesta específica para los menores en conflicto social.

Esta decisión se adoptó en parte porque, según nos han informado los propios responsables autonómicos, en los primeros años de aplicación de la Ley existía en el ámbito de trabajo de reforma una mentalidad mucho más cercana a la protección de la que hay ahora, y en un primer momento se pensó que ésa era la mejor opción. Sin embargo, hoy en día, después de casi cinco años de rodaje de la Ley y vistas las dificultades que ha generado la aplicación de estos seguimientos educativos, los servicios autonómicos de menores son conscientes de que es necesaria una reforma en este sentido. Así nos manifestaron textualmente: “La Ley autonómica ha permitido intervenir y ha dado la cobertura legal necesaria para poder realizar la intervención, pero hoy esto ya no es suficiente y estamos preparando modificaciones. Hay que ajustarse a las nuevas necesidades que van surgiendo, el seguimiento educativo era algo muy amplio, poco definido, que se parecía mucho en ese momento en la forma de ejecutarlo a medidas judiciales y ahora se plantea la necesidad de reformularla, sencillamente porque han surgido nuevas necesidades de la aplicación de la Ley”.

Por lo tanto la actuación llevada a cabo con los menores de 14 años que cometen delitos en Castilla-La Mancha, sería una respuesta intermedia de las generadas en las otras dos comunidades autónomas objeto de análisis en este artículo. El procedimiento que se sigue es el siguiente, los Fiscales de menores remiten al servicio provincial de protección todas las diligencias que se han incoado a menores infractores de 14 años²⁵. En esta instancia el jefe de servicio de protección de menores y el coordinador provincial de medidas judiciales de reforma valoran qué se hace; a veces esta valoración se realiza en conjunto, pero casi siempre es el jefe de servicio de protección de menores el que lo hace en primer lugar para pasarlo posteriormente al coordinador de reforma.

Así desde protección se valoran los casos que son puramente de su competencia y se envía el resto al servicio de reforma para que valore la conveniencia de intervenir o no. En caso de duda, por ejemplo, se suele pedir un informe a los servicios sociales de base para profundizar en el caso y decidir si se enfoca la intervención desde protección o desde reforma. E, incluso, hay casos en los que se trabaja coordinadamente desde los dos servicios. Si se estima que hay desprotección y necesidades de adopción de tutela se interviene con el menor desde protección, cuando hay también situación de riesgo, entonces se elabora un “protocolo de situación de riesgo”, se declara dicha situación de riesgo y se realiza un programa de intervención conjuntamente con la familia, en el que participan los servicios sociales de base. Y como decíamos, hay veces que se hacen las

²⁴ Plan Integral de Atención a la Infancia (1999-2003, p. 221).

²⁵ También remiten todas las diligencias preliminares que se han archivado en virtud del desistimiento del artículo 18.

dos cosas: actuaciones con el menor en riesgo y con su familia desde protección y también intervención desde reforma.

Sin embargo, es el equipo de medio abierto de reforma el que realiza las intervenciones específicas para los menores infractores de menos de 14 años que delinquen. Se hace desde reforma porque los responsables del servicio de atención a la infancia, entienden que los profesionales de este ámbito son los que mejor pueden intervenir con el comportamiento delictivo, porque su modo de actuar y sus prácticas son las más apropiadas para ello. Para decidir si se interviene específicamente con estos menores, en los últimos años se han consensuado de manera informal entre los profesionales autonómicos unos criterios que determinan la oportunidad de la intervención. Estos criterios son: que el menor sea mayor de 12 años, que los hechos revelen cierta gravedad, especialmente si hay violencia contra las personas o si hay daños económicos especialmente significativos, si el menor es reincidente y si el hecho se ha cometido con mayores de 14 que ya tienen una medida judicial impuesta.

Por otra parte, desde el punto de vista de la intervención, el seguimiento educativo se puede plantear de muchas formas e integra un gran número de actuaciones que se pueden concretar de forma variada. Puede consistir en un trabajo más o menos intensivo con el menor, o en una intervención más amplia de carácter preventivo, no sólo con el menor sino con el grupo de amigos²⁶. Hay ocasiones en las que los chicos necesitan un seguimiento educativo más intenso, similar al que se lleva a cabo en una libertad vigilada, consistente en una supervisión y un control por parte de un profesional. Y otras, en las que simplemente se lleva a cabo una actividad mediadora, de conciliación con la víctima o de reparación del daño. En el caso de menores de 14 años que han cometido delitos acompañados de otros mayores a los que se les ha impuesto una medida judicial, se suele esperar a que llegue la resolución judicial del Juzgado de menores y se busca proporcionar una respuesta similar a la que han recibido éstos²⁷. La siguiente tabla muestra el número de seguimientos educativos y de reparaciones y conciliación que se han realizado en Castilla-La Mancha con menores infractores menores de 14 años, sobre la evolución de la aplicación de estas intervenciones se hablará más adelante.

Tabla 9. Actuaciones de los servicios autonómicos de Castilla-La Mancha con menores en conflicto social de 0-13 años

	2002	2003	2004	2005
Seguimientos educativos (0-13)	0	52	35	17
Reparaciones y Conciliaciones (0-13)	0	4	14	5

*Elaboración propia con datos procedentes de las Memorias de la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (2002-2005)

El principal problema con el que se cuenta a la hora de ejecutar estas medidas es que al no ser una medida judicial sino administrativa, la motivación y la voluntariedad del menor y de la familia para llevar a cabo la intervención propuesta son

²⁶ Este tipo de intervenciones se están haciendo en la provincia de Cuenca y están dando unos resultados muy satisfactorios.

²⁷ Por ejemplo, si se le ha impuesto una medida de prestación de servicios en beneficio de la comunidad, al menor de 14 años se le propone hacer alguna actividad de reparación del daño indirecta, con la intención final de disuadir el posible sentimiento de impunidad que pueden suscitar estos casos

determinantes. Es el verdadero caballo de batalla de estas actuaciones, si los padres no se prestan a colaborar o el menor no reconoce los hechos no se puede hacer nada. Además, la práctica revela resultados paradójicos, precisamente, suelen ser las familias más normalizadas, las que menos necesitan la intervención, las que suelen colaborar más abiertamente y se implican más, mientras que con los menores más conflictivos poco o nada puede hacerse, tan solo esperar a que el menor cumpla los 14 años o si hay situación de desamparo, intervenir desde protección. Así, si se analizan los resultados que arroja la siguiente tabla se puede comprobar que la mitad de las diligencias preliminares remitidas por el Juez se han archivado, el 35% se ha ejecutado un seguimiento educativo y en el 15% restante han sido los servicios de protección quienes se han encargado de actuar con el menor atendiendo su situación de desprotección.

Tabla 10. Resultado final de las diligencias preliminares remitidas por el Fiscal

	N	%
Archivo	10	50
Remisión a protección	3	15
Seguimiento educativo	7	35
Total	20	100%

*Elaboración propia con datos procedentes de la investigación

Otra cuestión que finalmente ha acabado convirtiéndose en un problema en el desarrollo de este tipo de intervenciones en esta región es la de los profesionales y medios destinados para llevarlas a cabo. Este aspecto, que presenta una realidad diferente en las distintas provincias, revela una consolidación muy desigual de esta estrategia preventiva. Así, si se observan los resultados que arroja la tabla 11 podemos llegar a dos conclusiones principales, la aplicación de la medida no es homogénea entre las distintas provincias y la evolución de su aplicación en los últimos cuatro años tampoco lo es. Mientras, Cuenca y Guadalajara, cada vez realizan más este tipo de intervenciones, las otras tres, Albacete, Ciudad Real y Toledo, han ido progresivamente aplicándolas en menor medida. Especialmente significativo resulta el caso de la provincia de Albacete, que llegó a adoptar en el año 2003 148 seguimientos educativos.

Tabla 11. Número de seguimientos educativos (0-18 años) en Castilla-La Mancha por provincias

	2002	2003	2004	2005
Albacete	19	148	55*	46*
Ciudad Real	18	12	6	6
Cuenca	12	14	14	22
Guadalajara	1	6	8	33
Toledo	4	34	15	6
Total	54	214	98	113

* Estos datos pueden estar sobrestimados porque por problemas de adaptación a una nueva base de datos se han incluido como seguimientos educativos, actuaciones que en verdad no lo fueron.

**Elaboración propia con datos procedentes de las Memorias de la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (2002-2005)

Esta desigual evolución en la aplicación se debe fundamentalmente a un problema de medios destinados para la ejecución de este tipo de intervenciones que ha

ido modificándose a lo largo de estos años en las distintas provincias, e indirectamente también está relacionado con el mayor número de medidas judiciales que han impuesto los Jueces de menores de la región en estos años. Si se comprueba la información que aparece en la siguiente tabla el número de medidas judiciales casi se ha duplicado en tres años.

Tabla 12. Actuaciones de los servicios autonómicos de Castilla-La Mancha con menores en conflicto social

	2002	2003	2004	2005
Medidas administrativas*	214	707	595	760
Seguimientos educativos	54	214	98	113
Medidas judiciales**	905	905	850	1299
Total	1050	1612	1445	2059

* Intervenciones con menores de 0 a 18 años

** Intervenciones con menores de 14 a 18 años

***Elaboración propia con datos procedentes de las Memorias de la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (2002-2005)

El caso de la provincia de Albacete resulta especialmente significativo para explicar las consecuencias que la dotación de medios ha significado en la aplicación de estas intervenciones administrativas. Así, en los primeros años de aplicación de la LO 5/2000 se valoraba e intervenía prácticamente en todos los casos, en ese momento Albacete tenía más educadores que ninguna otra provincia y se trabajaba con casi todos los casos. Sin embargo, el número de medidas judiciales ha ido aumentando con los años y mientras en otras provincias se ha dotado de más medios personales, Albacete se ha quedado igual que en el año 2000. Por ello y ante la imposibilidad de poder trabajar con todos los casos, los recursos se han destinado fundamentalmente a la ejecución de medidas judiciales. En sentido contrario, Cuenca y Guadalajara, por el volumen de casos con los que trabajan en el ámbito judicial y por los medios de que disponen han podido crear unas estrategias específicas de intervención para trabajar con menores infractores de 14 años. En Guadalajara, hay dos educadores de Cruz Roja que trabajan exclusivamente con este colectivo y en el caso de Cuenca, se está llevando a cabo a través de un concierto con Aldeas Infantiles, un programa de intervención con el grupo de pares que está produciendo resultados muy prometedores, tanto que, ante la reforma que los servicios autonómicos planean sobre la intervención con menores infractores de menos de 14 años han previsto la oportunidad de importarlo al resto de provincias.

VI. Conclusiones

Es posible que para concluir sea preciso volver al principio para insistir en el hecho de que el origen de esta investigación exploratoria era sacar a la luz una realidad apenas conocida: la de los delitos cometidos por menores de catorce años, así como las medidas previstas por las instituciones para trabajar con ellos.

Contábamos, de un lado, con una férrea definición de las competencias de la justicia de menores que sólo puede conocer de los delitos y faltas tipificados en el

Código Penal o leyes penales especiales cometidos por menores entre 14 y 18 años –y sobre todo partiendo de la idea de que la delincuencia de los menores de 14 años es escasa, poco grave y que debe y puede encontrar una respuesta adecuada en el contexto familiar y social, o bien en las instituciones de Protección de la Infancia. Por otro lado, partíamos también de una práctica cotidiana de las instituciones autonómicas de Protección de la Infancia que siguen trabajando con parámetros ‘clásicos’ de desprotección, maltrato o negligencia, y que no se perciben como responsables de ofrecer una respuesta eficaz a las nuevas cuestiones que le llegan desde la Fiscalía de Menores, sino más bien como un recipiente en el que se vierten todos los problemas que la justicia no quiere o no puede resolver. De manera que la consecuencia más previsible de esta separación de funciones debía ser un vacío de intervención con este grupo de población; que a su vez podía estar favoreciendo la exigencia social para que el legislador disminuya de nuevo la edad penal a los 12 años.

Tras la realización del estudio en tres provincias de otras tantas Comunidades autónomas se han evidenciado varias cuestiones. Quizás la más patente es una dispersión enorme en las políticas, herramientas y actividades puestas en marcha para trabajar con estos menores por las administraciones públicas. Así, la Comunidad autónoma aragonesa apuesta por mantenerse en los límites de la LO 5/2000 y crea un equipo específico (el EMCA) en el seno de las instituciones de Protección aunque con mecanismos específicos que le permitan incidir sobre el comportamiento delictivo del menor; si bien las instituciones de protección siguen siendo las competentes para decidir si intervenir o no y en qué sentido con los menores que, antes de cometer el delito, tenían abierto un expediente de protección. Por su parte, la Comunidad de Castilla-La Mancha prefiere centrar la intervención con los menores que delinquen desde las instituciones de Justicia de Menores porque, desde un punto de vista sustantivo, consideran más apropiado y eficaz el trabajo que se pueda realizar desde reforma; si bien parten de una necesaria colaboración con protección en los casos en los que sea preciso. En la Comunidad andaluza no se ha elaborado ningún protocolo de actuación específico para los menores de 14 años que delinquen. El hecho concreto de haber cometido una infracción penal motiva la intervención del sistema de protección en pocas ocasiones y sólo cuando la familia responde a la propuesta de los profesionales. A pesar de esta dispersión en las respuestas institucionales, un hecho incuestionable es que los poderes públicos y los profesionales que trabajan en ellos muestran una preocupación por los menores de 14 años que delinquen, desmintiendo la opinión de que con este colectivo “no se hace nada”.

En otro orden de cosas ante la pregunta, ¿desde dónde es mejor intervenir, desde Protección o desde reforma? la respuesta no es evidente. Intervenir desde las instituciones de Protección plantea un problema evidente y es que la medida sólo puede ser propuesta, no impuesta. Así, si el menor no reconoce los hechos o la familia no está de acuerdo con la medida o no colabora no hay nada que hacer. Y los datos muestran una importante cantidad de archivos por esta razón. Pero la alternativa que varios sectores sociales y políticos demandan, la de rebajar la minoría de edad penal a los doce años –como ocurría con la LO 4/1992– para que desde entonces se pueda intervenir desde las instituciones judiciales de menores, es una solución que puede resultar acorde con un clima de inseguridad y de alarma social que deposita su confianza en el endurecimiento de las medidas, pero resulta dudosa su compatibilidad con el espíritu de la Convención de los Derechos de los Niños que apostaba por situar la minoría de edad

penal en una lo suficientemente elevada como para permitir que el menor pudiera comprender el delito que ha cometido y la medida que se le impone. Posiblemente lo que esté ocurriendo es que poco a poco se reduce el margen de tolerancia y la sociedad considera que a partir de los doce años un menor ya comprende el delito cometido así como la medida impuesta.

Quizás por todo ello es imprescindible volver a plantear si la solución a estas conductas está en una reforma legislativa o más bien en una adaptación de las prácticas administrativas y sociales a una situación que, en cualquiera de los casos, reclama urgentemente una respuesta. Parece claro que una intervención desde las instituciones judiciales siempre que éstas y sus operadores jurídicos y sociales mantengan el espíritu y los principios primigenios que deberían caracterizarlas –desinstitucionalización, desjudicialización, desformalización, etc.– no debería ser un problema. Ahora bien, sí lo será si la justicia de menores sigue apostando progresivamente y en cada una de sus reformas por la realización de funciones de prevención general y prevención especial negativa o por la relativización de las garantías. Así, dada la importancia que tiene una intervención educativa realizada a tiempo en la prevención de la reincidencia, sobre todo de comportamientos violentos, habría que apostar por respuestas que favorezcan la responsabilización y la concienciación de las consecuencias de sus actos. Todo el arsenal de intervenciones que pueden realizarse bajo el paraguas de la “restorative justice” puede ser tremendamente interesante para trabajar con esta población; y además, puede servir para atender las necesidades y los derechos de las víctimas que, como hemos visto, en muchas ocasiones son también menores de edad.

La conclusión podría ser la necesidad de seguir avanzando creativamente en la concreción de medidas adecuadas a este grupo de población y para ello, entre otras actuaciones, habría que dar respaldo presupuestario a las propuestas de los profesionales que trabajan con estos menores y a las actuaciones que se guían por los criterios de responsabilización y educación. Y, en la medida de lo posible, sin perder de vista la coordinación con la justicia juvenil, pues los criterios inspiradores de la respuesta al menor que infringe la ley penal han de ser los mismos.

Todavía mejor resultaría si los poderes públicos autonómicos comenzaran a moverse en la misma dirección, creando protocolos de actuación comunes. Sobre todo porque la igualdad ante el derecho y ante la ley supone, por un lado, excluir todo tipo de discriminaciones, incluyendo las discriminaciones por razón de edad; y, por otro lado, también supone excluir las distinciones entre los menores en función de la provincia o de la Comunidad autónoma en la que residan. Y todo ello sin perder de vista que en todo caso el interés del menor, de todos los menores, debe ser siendo un interés central a la hora de tomar cualquier decisión que le pueda afectar.

Referencias

- BALDRY, A. y FARRINGTON, D., (2004), “Evaluation o fan intervention program for the reduction of bullying and victimization in schools”, en *Aggressive Behaviour*, 30, 1-15.

- BARTOLOMÉ GUTIÉRREZ, R., (1998) “Delincuencia juvenil femenina: una aproximación a su realidad en España a través de autoinforme”. Rechea Alberola, C (Dir), *La Criminología aplicada II*, Madrid, CGPJ, 297-326.
- BERNUZ BENEITEZ, M.J., (1999), *De la protección de la infancia a la prevención de la delincuencia*, Zaragoza, El Justicia de Aragón.
- BERNUZ BENEITEZ, M.J., (1996), “La reforma de la mayoría de edad penal: una evaluación sociojurídica”, *Acciones e investigaciones sociales*, 4, 47-77.
- CARMONA SALGADO, C. (2002), “Algunas observaciones sobre la responsabilidad penal de los menores, a raíz de la Ley 5/2000, de 12 de enero”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 04-03.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ESPAÑOL, (1999) “El maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria”, publicado en www.defensordelpueblo.es
- DEFENSOR DEL PUEBLO ESPAÑOL, (2007) “Informe sobre violencia en el ámbito escolar: El maltrato entre iguales en Enseñanza Secundaria Obligatoria 1999-2006”, publicado en www.defensordelpueblo.es
- DÍAZ-AGUADO, M.J. (2006) *Del acoso escolar a la cooperación en las aulas*. Madrid, Pearson Educación, Prentice Hall.
- ENRIQUEZ VAZQUEZ, D. y CALVENTE MONTERO, M.J. (2007), “El acoso escolar en Málaga capital”, *Boletín Criminológico*, 93, enero.
- FERNÁNDEZ MOLINA, E. (en prensa), *Entre la protección y el castigo: un análisis de la justicia de menores en España*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- GARCÍA ESPAÑA E., PÉREZ JIMÉNEZ, F., (2004), *Evolución de la delincuencia en España y Andalucía. Análisis e interpretación de las estadísticas oficiales*, Málaga, Fundación El Monte-IAIC.
- KLEIN, M., (1989), *Cross-National Research in Self-Reported Crime and Delinquency*, Dordrecht, Kluwer.
- JÜNGER-TAS, TERLOUW, KLEIN, (1994.), *Delinquent Behaviour Among Young People in the Western World*, Amsterdam, Kugler
- MARTÍN CRUZ A. (1997), Minoría de edad penal, *Cuadernos de política criminal*, 63, 701-710.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, M.I., (1983), La minoría de edad penal, *Cuadernos de política criminal*, 20, 385-454.
- MURILLO JASO, L., (2005), *La acción administrativa de protección y reforma de menores en Aragón*, Zaragoza, El Justicia de Aragón.
- O'MOORE, A. y MINTON, S., (2005), “Evaluation of the effectiveness of an anti-bullying programme in primary schools”, *Aggressive Behaviour*, 31, 609-622.
- ORTEGA RUÍZ, R y DEL REY ALAMILLO, R. (2003) *La Violencia Escolar: Estrategias de Prevención*, Barcelona, Graó.
- ORTEGA RUÍZ, R y DEL REY ALAMILLO, R. (2004) *Construir la Convivencia*. Barcelona, Edebé.
- PÉREZ JIMÉNEZ, F., (2006), *Menores infractores: Estudio empírico de la respuesta penal*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- PÉREZ JIMÉNEZ, F., (en prensa), “Centros de internamiento de menores”, en *Derecho penitenciario y criminología*.
- PINCEL Y ZAVALA, I. y OÑATE CANTERO, A., (2005), “Violencia y acoso escolar”, *VII Informe Cisneros*, Instituto de Innovación Educativa.
- POLAINO NAVARRETE, M., (2001), La minoría de edad penal en el Código Penal y en las Leyes Orgánicas 5 y 7/2000, *Anuario de Justicia de Menores*, 143-182.

- RECHEA, C., BARBERET, R., MONTAÑÉS.,J y ARROYO, L., (1995). *La delincuencia juvenil en España. Autoinforme de los jóvenes*, Madrid, Ministerio del Interior.
- RECHEA ALBEROLA, C y FERNÁNDEZ MOLINA, E.(2000), “Impacto de la nueva Ley penal juvenil en Castilla-La Mancha”. Informe de investigación Número 7. Centro de Investigación en Criminología. Universidad de Castilla-La Mancha. http://www.uclm.es/criminologia/pdf/07_2000.pdf .
- RIGBY, K., (2003), “Addressing bullying in schools: theory and practice”, Australian Institute of Criminology, *Trends and Issues*, 259, junio.
- VENTAS SASTRE, R., (2002), *Estudio de la minoría de edad desde una perspectiva penal, psicológica y criminológica*, Madrid, Instituto de Criminología de Madrid-Editoriales de Derecho Reunidas.