

Veinte años de Justicia Juvenil en el País Vasco

PATXI LÓPEZ CABELLO

Gazte Juztiziako eta Familia Elkarguneetako Arduraduna.

Responsable de Justicia Juvenil y Puntos de Encuentro Familiar Juztizia Zuzendaritza. Dirección de Justicia

INTRODUCCIÓN

El Estatuto de Autonomía del País Vasco (Estatuto de Gernika) reconoce a la Comunidad Autónoma del País Vasco, artículo 10.4, la competencia en materia de organización, régimen y funcionamiento de las instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores, penitenciarios y de reinserción social.

Esta disposición adquirió contenido a lo largo del año 1985 a través de varios decretos de transferencias desde la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Desde ese año, tanto las Diputaciones Forales como el Gobierno Vasco, se encargaban de la ejecución de las medidas dictadas por los Tribunales Tutelares de Menores, inicialmente, y por los Juzgados de Menores, después.

La distribución competencial entre las Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco provocó numerosos desencuentros y conflictos en la interpretación de las normas y surgió el llamado “conflicto negativo de competencias”, por el cual determinadas actuaciones en esta materia eran consideradas “no propias” por las 4 administraciones (en interpretación de los decretos de transferencias entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales). Este conflicto quedó superado, el 1 de enero de 1996, tras la decisión del Gobierno Vasco de asumir en exclusiva la competencia de “ejecución de las medidas y la planificación del proceso de optimización de la respuesta a los adolescentes y los jóvenes infractores”. Además de la asunción competencial en su totalidad se determinó la adscripción de esta materia en el área de Justicia, rompiendo, de este modo, su histórica dependencia del ámbito de los Servicios Sociales.

Hace ahora 20 años que la Comunidad Autónoma de Euskadi inició un proceso para la creación de un modelo propio e integral en materia de Justicia Juvenil.

Los primeros pasos de esta andadura fueron:

- Determinar una única Administración competente en materia de Justicia Juvenil.
- Crear una unidad administrativa especializada en Justicia Juvenil.
- Responder a la totalidad de las medidas de la Ley 4/92 desde una orientación educativa y responsabilizadora.
- Establecer un modelo de gestión mixto.

— Aprobar y poner en marcha del Primer Plan de Justicia Juvenil de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

1. LOS PLANES DE JUSTICIA JUVENIL EN EL PAÍS VASCO.

Sabemos por experiencia que, tal y como expresó G. Marx “Perdidos de vista los objetivos, redoblemos los esfuerzos. No sabemos adónde vamos, pero vamos a toda leche” o dicho de otra forma “quien no planifica, ni evalúa, consigue llegar... a donde le llevan”

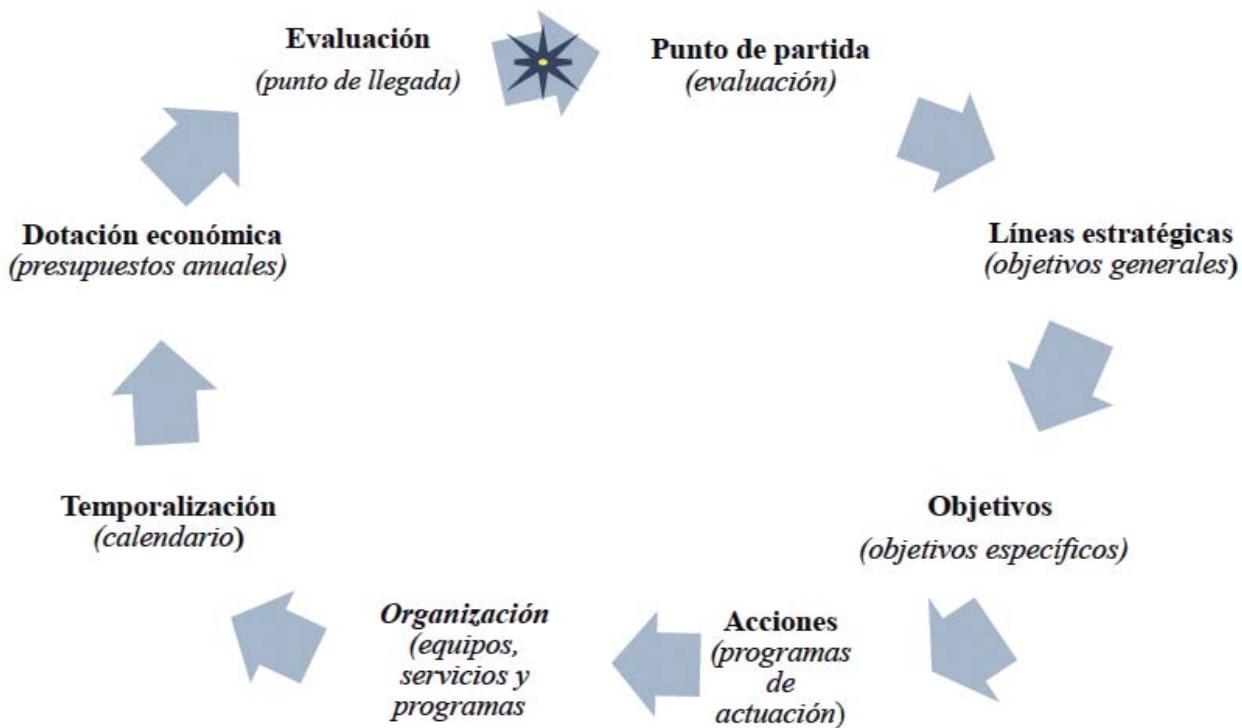
Siendo conscientes de esta “verdad” es por lo que se estableció, en el año 96, como prioridad no caer en la improvisación ni en el “hacer por hacer” y por esto, una de las características definitorias del llamado “modelo vasco de justicia juvenil” es su articulación a través de planes de justicia juvenil.

Hasta la fecha se han cerrado tres planes y en la actualidad se está desarrollando el “IV Plan de Justicia Juvenil 2014-2018”.

Como instrumentos para la planificación los planes de justicia juvenil deben responder a las siguientes necesidades y exigencias:

1. Ser instrumentos básicos para la planificación, la gestión y la evaluación.
2. Su diseño debe asentarse en procesos participativos a tres niveles:
 - I. Diferentes profesionales que intervienen en la ejecución de las medidas y participan en el proceso desde ámbitos y perspectivas. Perspectiva multidisciplinar e interdisciplinar.
 - II. Diferentes entidades. Públicas y privadas.
 - III. Diferentes departamentos. Salud, Seguridad, Asuntos sociales, Empleo, Educación, Formación, Vivienda y Justicia.
3. Su punto de partida debe ser una aportación técnica que requiere ser asumida y aprobada políticamente y ser puesta en marcha (implementación).
4. Por su diseño, claridad y concreción debe aportar seguridad y perspectiva a los diferentes operadores. “Sabemos lo que queremos, cómo lo vamos a hacer, con qué equipos y programas contamos, lo que nos va a costar, las fechas concretas para su desarrollo y cómo vamos a medir lo que hacemos”

La representación gráfica de la estructura de los planes de justicia Juvenil es la siguiente:



- El punto de partida es una foto fija de la realidad en el momento en el que se inicia el plan. Esta fotografía se basa en las diferentes evaluaciones realizadas, las fuentes de datos definidas, las tendencias detectadas, las evidencias contrastadas, etc.
- En segundo lugar, se establecen las líneas estratégicas del plan.
- Se definen los objetivos específicos/operativos.
- Se establecen las acciones del plan. Actuaciones concretas fecha indicadores de logro.
- Se determina el modelo de organización: equipos profesionales, servicios y programas a desarrollar.
- Se marca el calendario para la realización o puesta en marcha de las actuaciones.
- Se concretan las dotaciones económicas necesarias, año a año, para la implementación de las actuaciones.
- Se definen y concretan las evaluaciones a realizar:
 - Instrumentos de medida.
 - Indicadores.

III. Temporalización.

IV. Agentes evaluadores.

Esta evaluación se convertirá en el punto de partida (foto fija) del siguiente plan de Justicia Juvenil.

2. EL PAPEL DEL GOBIERNO VASCO COMO ENTIDAD PÚBLICA.

De manera esquemática, el modelo de intervención vigente, establece como funciones básicas del Servicio de Justicia Juvenil, las siguientes:

- Cumplir las demandas judiciales en sus propios términos.
- Disponer de los equipos profesionales precisos.
- Disponer de las infraestructuras, servicios y programas necesarios.
- Adecuar las demandas de intervención a la realidad de cada persona. El objetivo de la intervención es incardinarn a las personas en procesos de éxito.
- Participar en la toma de decisiones mediante la participación directa en comparecencias/audiencias y mediante la emisión de informes de diversa naturaleza y finalidad.

- Coordinación con otros departamentos, administraciones, entidades y la Comunidad. Trabajo en red.

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

Debemos asumir como línea motriz la idea de que “cualquier modelo de intervención que no busque el cambio y la transformación del entorno NUNCA será un buen modelo”.

3. LAS DEMANDAS DE INTERVENCIÓN PROCEDENTES DE LOS JUZGADOS DE MENORES: DATOS BÁSICOS

Medida	2011	2012	2013	2014	2015
Internamiento	169	120	104	109	124
Convivencia en grupo educativo	8	7	4	2	4
Permanencias de fin de semana	102	121	76	59	69
Asistencias de fin de semana	37	29	37	41	53
Tratamiento ambulatorio	13	8	5	12	5
Libertad vigilada	376	297	241	226	322
Tareas socioeducativas	137	101	116	127	97
Prestaciones en beneficio de la comunidad	285	229	182	177	180
TOTAL MEDIDAS FIRMES	1.127	912	765	753	854
Internamiento	52	41	18	29	36
Convivencia en grupo educativo	7	3	2	4	3
Libertad vigilada	37	36	11	24	36
TOTAL MEDIDAS CAUTELARES	96	80	31	57	75
TOTAL MEDIDAS	1.223	992	796	810	929

De manera muy resumida podemos extraer los siguientes datos respecto a las personas que han tenido alguna medida a lo largo del año 2015:

- El número de personas diferentes que han entrado en contactos con la justicia juvenil ha sido de 591.
- El número medio de medidas firmas por persona ha sido de 1,50.
 - 382 personas una única medida.
 - 93 personas dos medidas
 - 17 personas tres medidas
 - 12 personas cuatro medidas
 - 13 personas tienen 5 o más medidas.
 - El 78,4% son chicos y al 21,6% chicas.

— El 64,2% han nacido en la CAPV, 6% en otra CCAA y el 29,8% han nacido en el extranjero (12,9 en Sudamérica, 9,5% en países del Magreb, 3,5% en Europa del Este,...).

— El 64,2% convive con su familia de origen, el 22,4% en un centro de protección, otros.

— 44,2% presentan algún indicador grave de “desprotección / negligencia” familiar. El 9,6% ha perdido a algún progenitor. Un 47% carece de control.

— Un 20% de los progenitores presentan problemas de salud significativos (10,4% nivel físico, 9,5% de salud mental).

— El índice de “criminalidad familiar” es del 15,9%.

— El 51% tiene aprobada la educación primaria, el 21,1% el primer ciclo de la ESO y el 12% el segundo ciclo de la ESO. Un 1,6% es analfabeto funcional.

En el momento de iniciar la ejecución de la medida el 22,4% se encuentran desescolarizados y sin actividad alguna.

— El 56% presenta un consumo de tóxico habitual.

— El 13% ha sido diagnosticado de enfermedad o problemática de salud mental.

— En el 74,4% de los casos ha existido algún tipo de intención previa por los servicios sociales.

— El 80% no realiza ningún tipo de actividad de ocio estructurada y el 41,5% reconoce que en su grupo de iguales hay personas en situación de riesgo/conflicto social.

4. LOS RECURSOS DEL SISTEMA

Para cumplir con las funciones que tiene encomendadas y responder a las demandas procedentes de los Juzgados de Menores, la Dirección de Justicia del Gobierno Vasco cuenta con los siguientes recursos específicos.

Red de centros educativos	Servicios de Medio Abierto	Servicios Comunitarios
NIVEL I - Un único centro con 5 unidades convivenciales independientes. (8+8+8+8+7) - Medidas más largas. - Medidas más restrictivas de derechos (Cerrado y semiabierto) - Gestión pública.	- 3 Equipos de medio Abierto - Bizkaia (14 profesionales) - Gipuzkoa (8 profesionales) - Araba (4 profesionales) El ratio máximo es de 15 menores/jóvenes por educador	Entidades colaboradoras: - Servicios de protección. - Servicios de salud: - Públicos - Privados. - Dep. de Educación - Servicios Sociales - Servicios de extranjería - Servicios de Inmigración - Dep. de vivienda - Lanbide (empleo y formación) - Entidades del tercer sector. (más de un centenar) - Otras entidades.
NIVEL II - Cuatro centros con 7 unidades convencionales independientes. - Internamientos abiertos y semiabiertos. - Centros de pequeño tamaño e integrados en la comunidad. - Gestión concertada.	- 3 Centros de día - Bizkaia (22 Plazas) - Gipuzkoa (18 plazas) - Araba (8 plazas)	
NIVEL III - Dos centros de 6 plazas integrados en la comunidad. - Convivencias en grupo educativo e internamientos en sus últimas fases. - Gestión concertada.		

5. EVALUACIONES PERIÓDICAS: UN EJEMPLO

Cada uno de los planes hasta ahora aprobados plantean varios tipos y momentos de evaluación. A lo largo de estas líneas presentamos uno de ellos, que por su naturaleza forma parte del modelo desde hace años. Nos referimos al llamado estudio sobre “Perfil, Análisis del delito e Impacto de la Medida en Justicia Juvenil en la C.A.P.V.”

Este informe es realizado por el Instituto Vasco de Criminología de la Universidad del País Vasco (IVAC-KREI).

Hasta la fecha se han realizado cuatro estudios evaluativos: (2003-2007) (2006-2010) (2009-2013) y (2012-2015).

Las características comunes son:

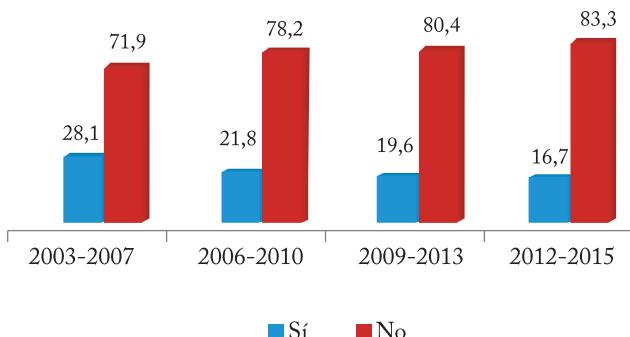
- La población objeto de estudio son las personas menores que a lo largo del año de referencia finalizan una medida firme.
- En el caso de que de alguna persona cerrara más de una medida firme durante el año, se seleccionará la más restrictiva (Art.7 L.O. 5/200).
- En el expediente personal debe constar la sentencia del Juzgado de Menores, informe del equipo técnico e informe de finalización.
- Transcurridos al menos tres años, de la fecha de finalización de la medida, se revisa la existencia de nuevas condenas penales tanto en la justicia de menores como en la de personas adultas.

Con estos estudios se obtiene:

- El perfil psicosocial del colectivo. (13 variables)
- La actividad delictiva (tipología de las medidas, tipología de los hechos delictivos, circunstancias de la comisión de delitos, pre-incidente, multi-incidente, reiteración delictiva y reincidencia.
- Impacto de la medida (4 variables).

Datos sobre reincidencia (3 años después de finalizada la medida):

Comparativa (2003-2007, 2006-2010, 2009-2013 y 2012-2015).



Elaboración: IVAC/KREI.

El último estudio (2012-2015) establece que el 16,7% reinciden y el 83,3% no lo hacen. Quienes reinciden el 68% lo hace una única vez, el 18,7% dos veces o más.

LOS RETOS DEL IV PLAN DE JUSTICIA JUVENIL: LAS TENDENCIAS DETECTADAS EN LA EVALUACIÓN

Una vez realizada la evaluación del III Plan se concretaron una serie de tendencias que han servido como brújula a la hora de establecer las líneas de actuación del IV Plan. Algunas, de las más significativas, son:

Desde el año 2010 se ha venido produciendo una disminución de las medidas a ejecutar. La demanda anual se está situando sobre las 900 medidas.

El colectivo de las chicas tiene cada vez más protagonismo en el sistema de Justicia Juvenil, requiriendo respuestas propias y específicas.

El número de personas que provienen de otros países se mantiene. Ha variado su procedencia.

Se produce la consolidación de un modelo de intervención en medio abierto, más comunitario, frente a las medidas privativas de libertad.

Los procesos de mediación/reparación forman parte irrenunciable del modelo y se consolidan como una eficaz solución en los conflictos con personas menores de edad.

Han aparecido y se van consolidando nuevas “problemáticas” relacionadas con : la salud mental, la violencia filio-parental y de género, algunas medidas de muy larga duración, las personas con muy graves factores de riesgo en su historia personal, las personas “multireincidentes” 5/7% del total de las personas que llegan al sistema, etc.

La tasa de “reincidencia” disminuye frente a las evaluaciones anteriores, apuntando hacia una mejora en los procesos de intervención.

Se siguen manteniendo una mayor intervención de la justicia juvenil en los conflictos de las personas adolescentes (intervención en faltas/delitos leves) en la CAPV respecto a otras Comunidades Autónomas.

Se ha producido una mejora en los procesos de actuación interdepartamental e interinstitucional.

Se aprecia una necesidad de formación continua y especializada de las personas profesionales que trabajan en justicia juvenil.