

CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MEJORA CONTINUA EN CENTROS DE INTERNAMIENTO DE MENORES



**MEJORA CONTINUA
EN CENTROS DE
INTERNAMIENTO
DE MENORES**

Edita: Consejería de Justicia y Administración Pública

ISBN: 978-84-690-7109-0

Depósito Legal: Gr-2000/2007

Equipo editorial: Área de Consultoría EASP

Maquetación: Unidad Publicaciones EASP

Imprime: Gráficas Alhambra

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida sin la autorización por escrito de la Consejería de Justicia y Administración Pública.

La mención de determinadas sociedades mercantiles o del nombre comercial de ciertos productos no implica que la Consejería de Justicia y Administración Pública los apruebe o recomiende con preferencia a otros análogos.

De las opiniones expresadas en la presente publicación responden únicamente los autores y las autoras.

Mejora Continua en Centros de Internamiento de Menores

EQUIPO DE TRABAJO

DIRECCIÓN GENERAL DE REFORMA JUVENIL

María Luisa Cercas Domínguez
Directora General de Reforma Juvenil

José Daniel Soto Alba
Coordinador de la Dirección General de Reforma Juvenil

Salvador Espinosa Soler
Jefe de Servicio de Menores Infractores

ESCUELA ANDALUZA DE SALUD PÚBLICA

José Carlos Canca
Profesor colaborador

Isabel Fernández Ruiz
Coordinadora del Proyecto · Editora

Begoña Isac Martínez
Técnica de Proyectos

Almudena Millán Carrasco
Consultora

Juan José Pérez Lázaro
Profesor

Enrique Pérez Trueba
Profesor colaborador

Gonzalo Suárez Alemán
Profesor asociado

Javier Torres Cardona
Profesor colaborador

CON LA COLABORACIÓN DE

Profesionales de la Dirección General de Reforma Juvenil

Profesionales de las Delegaciones Provinciales
de la Consejería de Justicia y Administración Pública

Profesionales de los Centros y Servicios
de Reforma Juvenil en Andalucía

Jueces y Fiscales de Menores y Equipos Técnicos

ENTIDADES COLABORADORAS

AFANAS

Fundación Diagrama

GINSO

Meridianos

Proyecto Hombre

OTRAS COLABORACIONES

Isidoro Beneroso Álvarez

*Jefe de Servicio de Medio Abierto y Reinserción
Dirección General de Reforma Juvenil*

Julia Agulló Verduzco

Dirección General de Reforma Juvenil

Leticia García Panal

Escuela Andaluza de Salud Pública

Presentación

En el año 2004 asumimos las competencias en materia de Reforma Juvenil. Desde entonces, la Consejería de Justicia y Administración Pública ha considerado preferentes aquellas actuaciones encaminadas hacia la recuperación y reinserción de los menores con medidas judiciales.

A lo largo de estos tres años hemos conseguido completar de manera notable en Andalucía, el mapa de recursos destinados a la atención de los adolescentes y jóvenes infractores. Este crecimiento no sólo ha consistido en el aumento de centros, servicios y programas, sino también en la calidad de los mismos.

La planificación y distribución de estos recursos en la geografía de nuestra Comunidad Autónoma garantizan la aplicación y ejecución de todas las medidas previstas en Ley Orgánica de Responsabilidad Penal del Menor. Nuestra finalidad consiste especialmente en impulsar al máximo todas las posibilidades de recuperación de estos menores, potenciando sus capacidades, sus habilidades, su crecimiento personal en definitiva.

Este manual que os presento, va a ser un instrumento indispensable en el «desarrollo de mecanismos de medición, evaluación y mejora continua de la calidad de los servicios de Reforma Juvenil» y concretamente, será una eficaz herramienta que facilite a los Centros de Internamiento de Menores, en régimen cerrado y semiabierto, la puesta en marcha de iniciativas de mejora continua en el marco de los sistemas de gestión de calidad.

Con este documento de «Mejora Continua en Centros de Internamiento de Menores», trasladamos la filosofía de la Estrategia para la Modernización de los Servicios Públicos de la Junta de Andalucía 2006-2010, en una primera fase a todos los centros de internamiento, y posteriormente al resto de los programas de medio abierto.

Mejorar la calidad en la gestión de los centros, en la intervención con los menores, significa también la mejora de la calidad profesional de todas las personas que nos dedicamos, de una forma u otra y desde cualquier ámbito, a la recuperación de los menores con medidas judiciales.

No me caben dudas de que el trabajo que realizamos hacia este colectivo, contribuye de manera especial a fortalecer la inquietud por lograr una sociedad más equitativa, más progresista, con más derechos y oportunidades.

María José López González
Consejera de Justicia y Administración Pública

Sevilla, junio de 2007

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	15
METODOLOGÍA	19
PRIMERA PARTE: MARCO Y CONTEXTO	29
Capítulo 1. Conceptos Básicos	33
1. Menor o joven	35
2. Delincuencia juvenil <i>versus</i> justicia juvenil	37
3. Reforma Juvenil	38
Capítulo 2. Sistemas de Justicia Juvenil	41
1. Sistemas de justicia juvenil en Europa y otros países afines	43
2. Sistema de justicia juvenil en España. El procedimiento de determinación de la responsabilidad penal del menor	54
Principios	54
Principales características del sistema	56
Partes y profesionales que intervienen en el proceso	56
Procedimiento para determinar la responsabilidad del menor	61
Tipos de medidas	67
El cumplimiento de las medidas	71
3. Reforma Juvenil en las Comunidades Autónomas	78
Fundación pública	79
Gestión pública	80
Gestión privada sin ánimo de lucro	82
Capítulo 3. Modelos de Intervención	87
1. Evolución de los modelos y sistemas de justicia juvenil	89
2. Marco de intervención con menores y jóvenes infractores	94
Ámbito internacional	94
Ámbito europeo	98
Ámbito estatal	102
Andalucía	108

Capítulo 4. La Visión de las Organizaciones Sociales y el Debate Profesional	113
1. Organizaciones no gubernamentales y entidades de defensa de los derechos humanos	115
2. Entidades colaboradoras con la Reforma Juvenil en Andalucía ...	118
3. El debate profesional	120

Capítulo 5. Aportaciones sobre Mejora de la Calidad desde los Servicios Públicos y de Iniciativa Social	123
1. Adaptaciones de modelos generales	127
2. Iniciativas en el ámbito de las ONG	128
3. Calidad en la Administración Pública	131
Calidad en la Administración General del Estado	131
Calidad en las Comunidades Autónomas	133
Mejora de la calidad en los servicios públicos de la Junta de Andalucía	134
4. Algunas experiencias en entidades y centros	136
Síntesis del marco	138

SEGUNDA PARTE. CENTROS DE INTERNAMIENTO DE MENORES INFRACTORES EN ANDALUCÍA. ANÁLISIS DE SITUACIÓN Y ANÁLISIS ESTRATÉGICO	141
---	-----

Capítulo 6. Análisis de Situación	145
1. Calidad y Centros de Internamiento de Menores Infractores ...	147
Autorización y acreditación	148
Control, inspección y seguimiento	148
Desarrollo normativo para la organización y el funcionamiento de los centros	149
2. Grupos de interés	150
Menores y jóvenes infractores	151
Familias	161
Entidades colaboradoras	162
Las Administraciones y Poderes Públicos	166
3. Centros de Internamiento de Menores Infractores	170

Definición, tipología y recursos	170
Estructuras funcionales	173
Infraestructura y equipamiento	175
Enfoques en la intervención	175
Organización y actividad en los centros	176
Profesionales	183
4. La imagen social de los centros. Relaciones con otros grupos ...	187
 Capítulo 7. Análisis Estratégico	189
1. Liderazgo	191
2. Estrategia y planificación	192
3. Profesionales	193
4. Alianzas y recursos	195
5. Procesos	196
6. Resultados	197
 TERCERA PARTE. ESTRATEGIAS PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD EN LOS CENTROS Y SERVICIOS DE REFORMA JUVENIL EN ANDALUCÍA	199
 Capítulo 8. Sistema de Calidad para Centros y Servicios de Reforma Juvenil	201
1. Principios	204
En relación a la sociedad, menores y familias	204
En relación a la organización del trabajo y a los profesionales ...	206
En relación a alianzas, recursos y sistemas de gestión	208
2. Política de calidad	211
3. Estructura y funciones del Sistema de calidad	213
 Capítulo 9. Programa de Apoyo a la Mejora Continua en Centros de Internamiento de Menores Infractores	219
1. Conceptos básicos	221
2. Antecedentes	222
3. Objeto y ámbito de aplicación	223
4. Estructura y funciones	224
Unidad de calidad	224
Comité experto de apoyo a la mejora continua	225

5. El proceso de apoyo a la mejora continua	226
Procedimiento de solicitud	226
Autoevaluación	228
Apoyo y seguimiento	228
Informe de mejora	232
Capítulo 10. Manual de Estándares de Calidad para Centros de Internamiento de Menores Infractores . . .	235
1. Agentes Facilitadores	239
Equipo directivo y de responsables	239
Estrategia y planificación	244
Personas	248
Alianzas y recursos	252
Gestión de procesos	258
2. Agentes Resultados	264
Resultados en menores y familias	264
Resultados en personas	268
Resultados en sociedad	270
Resultados clave	273
Bibliografía y Páginas Web	277
Normativa y Documentación Estratégica	287

Introducción

Esta publicación presenta las líneas de trabajo desarrolladas en el marco del proyecto de *Mejora Continua en Centros de Internamiento de Menores Infractores en Andalucía* llevado a cabo, durante el año 2006 y 2007, por iniciativa de la Dirección General de Reforma Juvenil de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía.

El trabajo se estructura en tres partes, la **primera** identifica un marco de calidad para los Centros y Servicios de Reforma Juvenil. La calidad en las intervenciones con personas menores y jóvenes que han infringido las normas penales, se define a través de los distintos modos de entender las intervenciones jurídicas y socioeducativas para sancionar, prevenir y corregir los comportamientos infractores. En esta primera sección se identifican los valores que subyacen en el modelo actual de justicia juvenil expresados a través de las normativas, las políticas, las filosofías y las orientaciones de instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Completa la primera parte una breve descripción de los sistemas de justicia juvenil en nuestro entorno inmediato y de las principales aportaciones sobre la mejora de la calidad que pueden ser referentes para centros y servicios destinados a este colectivo de menores. Por último, se hace referencia a iniciativas de mejora que se están produciendo dentro de las entidades del sector y en los centros mismos.

La **segunda** parte de este texto tiene como objetivo conocer la situación de partida en el ámbito de los Centros de Internamiento de Menores Infractores en Andalucía. Para desarrollar este objetivo se ha realizado un análisis de situación, en relación a la calidad deseable, de la red de centros de internamiento en la Comunidad Autónoma andaluza.

Este análisis no está carente de limitaciones, algunos aspectos de los centros son, en todo caso, difíciles de conocer: la singularidad de cada organización, la vida cotidiana de los centros, las relaciones internas, etc. A pesar de ello, la información recogida permite obtener una visión global de las circunstancias de la red, una imagen suficiente del contexto normativo y planificador, de

las estructuras, sus relaciones, los sistemas organizativos y sus protagonistas, intentando facilitar el análisis estratégico que orienta sobre las áreas susceptibles de mejorar.

En la **última parte** del libro, *Estrategias para la mejora de la calidad en los Centros y Servicios de Reforma Juvenil*, se exponen los instrumentos que van a permitir fomentar e incentivar la búsqueda de la excelencia en los Centros de Internamiento de Menores Infractores en Andalucía.

Se plantean dos estrategias fundamentales:

- Un sistema para la gestión de la calidad que define los elementos estructurales necesarios para la implantación de las iniciativas de mejora, así como las funciones que ha de asumir cada componente.
- La puesta en marcha del *Programa de apoyo a la mejora continua de los Centros de Internamiento de Menores Infractores* que facilitará a las organizaciones los procesos de autoevaluación.

Las iniciativas de mejora de los centros tendrán como referencia el *Manual de estándares para Centros de Internamiento de Menores Infractores* que recoge el conjunto de requisitos que estiman el nivel de calidad de la organización desde una adaptación del Modelo de Excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM).

Metodología

La lógica del proyecto de **Mejora Continua en Centros de Internamiento de Menores Infractores en Andalucía** se ha llevado a cabo según la siguiente secuencia de objetivos:

1. Identificar un marco de calidad de referencia para todos los Centros y Sevicios de Reforma Juvenil, orientador de los principios, las líneas estratégicas y las prioridades de la Dirección General de Reforma Juvenil en materia de calidad.
2. Profundizar, desde una perspectiva de calidad, sobre la situación de partida en un ámbito específico de la red: los Centros de Internamiento de Menores Infractores de nuestra comunidad autónoma, así como definir líneas de posibles mejoras.
3. Definir estrategias que permitan la mejora continua en los centros de internamiento y la transmisión de los criterios de calidad de la Entidad Pública al conjunto de las actividades de la red de centros.

El proyecto es, globalmente, un producto participado y consensado, donde el intercambio de ideas y la colaboración con entidades y profesionales han sido los principios de trabajo.

Para el logro de los objetivos referidos se ha desarrollado un trabajo exhaustivo obteniéndose información de dos tipos de fuentes. Por un lado, la información escrita contenida en la documentación institucional, las normativas y la bibliografía especializada sobre el tema. Por otra parte, la información procedente de los propios centros, de profesionales y grupos relacionados con los ámbitos de la Justicia y la Reforma Juvenil.

El trabajo se ha apoyado en la búsqueda, revisión y análisis de la información escrita y, en la observación, investigación, análisis y discusión de la información recogida directamente de distintos escenarios de la Reforma Juvenil. El proceso que culmina con la edición de este documento, se ha dividido en varias fases cuya metodología concreta se detalla a continuación.

1. Identificación del marco

En esta fase, se llevó a cabo una intensa búsqueda y revisión documental con el objetivo de recoger información sobre:

- Legislación y normativas
- Organización
- Organismos nacionales e internacionales
- Literatura especializada
- Proyectos y estrategias de mejora de la calidad en el sector público y de iniciativa social
- Experiencias de mejora en centros y recursos del sector

La documentación revisada ha sido:

- Bibliografía sobre sistemas de justicia juvenil, intervención con menores infractores y gestión de la calidad en instituciones prestadoras de servicios.
- Información disponible en Internet a través de sitios Web de instituciones internacionales, redes de trabajo, jornadas y congresos, sobre temas relacionados con la justicia juvenil y la gestión de calidad en la Administración Pública y organizaciones sin ánimo de lucro.
- Legislación y normativa de los sistemas de justicia juvenil, protección del menor y menores privados de libertad a nivel internacional, estatal y de Comunidades Autónomas.
- Reglas y directrices de las Naciones Unidas.
- Recomendaciones del Consejo de Europa.
- Información procedente de las diferentes Consejerías de la Junta de Andalucía relacionadas con la Reforma Juvenil.
- Informes del Defensor del Pueblo y del Defensor del Menor de Andalucía.

- Informes y documentos proporcionados desde asociaciones de especialistas o profesionales: educadores, psicólogos o juristas.
- Documentación elaborada por entidades colaboradoras.

La búsqueda de documentación se ha realizado a través de varios medios:

- Motores genéricos de búsqueda en Internet: Google, Lycos y Altavista
- Bases de datos sobre normativa internacional *on line*: InfoNación de las Naciones Unidas, Euro-Lex para la normativa europea
- Bases de datos bibliográficas de instituciones relacionadas con la protección a la infancia: UNBISnet, Sistema de Información Bibliográfica de la ONU, Biblioteca Dag Hammarskjöld de las Naciones Unidas
- Páginas Web especializadas en justicia juvenil
- Páginas Web de organizaciones de iniciativa social relacionadas con los menores y/o entidades que colaboran en la ejecución de medidas
- Páginas Web de las administraciones responsables de la ejecución de medidas judiciales impuestas a menores (Consejerías, Ministerios)

Los descriptores de búsqueda utilizados han sido: justicia juvenil, menores infractores, reforma juvenil, centros de internamiento, *juvenile justice*, *young offenders*, mejora de la calidad en ONG, calidad total ONG, calidad en servicios públicos.

La información recogida contiene algunas limitaciones debidas a dos factores fundamentales: la heterogeneidad de la información disponible y las dificultades para acceder a parte de la misma. A nivel europeo, el grado de accesibilidad a la documentación es diferente según niveles organizativos y países, algunos documentos no se encuentran disponibles o no tienen un libre acceso para el público en general.

El marco de calidad se ha visto enriquecido por las experiencias para la mejora de la calidad de diferentes asociaciones que trabajan en este medio.

2. Elaboración del diagnóstico de situación: Análisis de situación y análisis estratégico

Dos líneas metodológicas han sustentado la elaboración de esta parte del libro:

1. Revisión de documentación sobre delincuencia y justicia juvenil y de normativa sobre el funcionamiento y gestión de los centros de internamiento en nuestra comunidad autónoma.
2. Obtención de información directa de los centros a través del desarrollo de un trabajo de campo que ha incluido:
 - a) Realización de entrevistas para conocer la percepción de los diferentes agentes implicados en la intervención con menores infractores, sobre las fortalezas y debilidades del proceso de cumplimiento de medidas y explícitamente sobre los centros de internamiento.

La segmentación de perfiles ha permitido obtener una amplia gama de opiniones. Se han llevado a cabo entrevistas semiestructuradas, individuales y grupales, y visitas a los centros. El diseño del guión de entrevista se ha basado en el esquema teórico del modelo de la EFQM y se ha complementado con preguntas sobre la percepción de la situación actual de los centros de internamiento y las posibles mejoras en la intervención con menores y jóvenes infractores.

Las entrevistas fueron grabadas y la información recogida se sometió a análisis de contenido. En el análisis se ha buscado información sobre:

- Situación actual de los Centros de Internamiento de Menores.
- Infractores en Andalucía.
- Propuestas para la mejora de estas instituciones.
- Enfoques de calidad.
- Grupos con interés en los logros de los centros de internamiento.
- Puntos fuertes y áreas de mejora en las diferentes dimensiones del modelo de la EFQM.

Las entrevistas se realizaron durante los meses de julio y agosto de 2006. En total, fueron entrevistadas 75 personas provenientes de organismos e instituciones relacionadas con la intervención con menores y con menores infractores en Andalucía. Los perfiles entrevistados han sido:

- Profesionales y responsables de la Dirección General de Reforma Juvenil y Delegaciones Provinciales:
 - Jefes de los Servicios de Menores Infractores y Medio Abierto y Reinserción
 - Personal técnico de la Dirección General de Reforma Juvenil
 - Responsables de jefaturas de Servicio de Justicia Juvenil de las Delegaciones de la Consejería de Justicia y Administración Pública.
- Miembros de la Oficina del Defensor del Menor, entidad relacionada con la defensa de los derechos de los menores y dependiente de la Oficina del Defensor del Pueblo.
- Responsables y profesionales de las entidades colaboradoras en la ejecución de medidas de internamiento en Andalucía:
 - AFANAS
 - Diagrama
 - GINSO
 - Meridianos
 - Proyecto Hombre
- Representantes de trabajadores de centros de internamiento (Comité de empresa).
- Servicios judiciales de atención a jóvenes con problemas de conducta: Jueces y Fiscales de Menores, profesionales de equipos técnicos (entrevistas grupales).
- Grupos empresariales que colaboran con programas de inserción laboral.

- Jóvenes internos en los centros.
- Profesionales de los centros de internamiento: profesionales de equipos directivos y equipos técnicos, coordinadores, educadores y otros profesionales.¹

Visita a los centros, con el objetivo de obtener información sobre infraestructuras, equipamiento, seguridad, organización y procesos de actividad.

Aunque cada uno de los 16 Centros de Internamiento de Menores Infractores tiene especificidades, se realizó una selección de 10 centros siguiendo criterios de heterogeneidad: centros especializados, centros con programas de intervención específicos y representación suficiente del conjunto de las entidades colaboradoras. Los centros visitados fueron:

1. Azahara (Córdoba). Actualmente Medina-Azahara, tras haberse unido en febrero de 2007 con el centro Medina.
2. Bahía de Cádiz-Chicas (Cádiz), centro femenino.
3. Cantalgallo (Dos Hermanas, Sevilla), centro terapéutico para drogodependientes.
4. El Molino (Almería).
5. La Jara (Sevilla).
6. Las Lagunillas (Jaén).
7. Marchenilla (Algeciras, Cádiz), centro terapéutico para personas con problemas de salud mental.
8. Purchena, Centro de Inserción Laboral (Almería).
9. San Francisco de Asís (Torremolinos, Málaga), único gestionado íntegramente como centro público.
10. Tierras de Oria (Almería).

¹ En total, 36 entrevistas, realizadas en el marco de las visitas a los centros

3. Definición del Sistema de calidad

Este *Sistema de calidad* se diseñó a través de:

Propuesta sobre las prioridades en materia de calidad, las responsabilidades y las estructuras necesarias para la mejora de la calidad en este ámbito, elaborada por profesionales expertos en calidad.

Taller de consenso: en este encuentro se consensuaron tanto los principios como la propuesta de sistema. Contó con la participación de unas 30 personas, miembros de la Consejería de Justicia y Administración Pública, responsables y profesionales de centros y entidades colaboradoras con la Dirección General de Reforma Juvenil en la ejecución de medidas de internamiento.

4. Diseño de un Manual de estándares

Este Manual identifica criterios y estándares que permitirán la evaluación del nivel de calidad de un Centro de Internamiento de Menores Infractores.

La referencia para la elaboración de los estándares ha sido el modelo de la EFQM, fijado por la Consejería de Justicia y Administración Pública para todos los servicios de la Junta de Andalucía.

Para la elaboración del *Manual de estándares* se llevaron a cabo las siguientes actividades:

- Taller de elaboración de evidencias. Con la participación de más de 25 personas, organizadas en grupos de trabajo, se definieron evidencias de calidad en los centros. Cada grupo se ocupó de la identificación de evidencias para un conjunto de criterios del modelo de EFQM. Los perfiles de los participantes correspondieron a profesionales de los diferentes niveles del organigrama de los centros de internamiento y responsables y profesionales de la Consejería de Justicia y Administración Pública.
- Elaboración de la propuesta de Manual: Las evidencias fueron traducidas por un equipo experto en calidad a estándares de acuerdo con el modelo de la EFQM.
- Revisión por expertos: La propuesta se remitió a profesionales de centros de internamiento y a responsables de la Entidad Pública para su revisión

- Redacción del manual: Tras esta revisión el grupo de expertos en calidad elaboró la primera versión del *Manual de estándares de calidad para Centros de Internamiento de Menores Infractores en Andalucía*.

La tabla siguiente contiene un resumen de las principales actividades llevadas a cabo en cada fase.

Tabla 1. Resumen de la Metodología

FASE	ACTIVIDADES
DEFINICIÓN DEL MARCO Y CONTEXTO	Búsqueda y revisión documental: <ul style="list-style-type: none"> - Bibliografía. - Publicaciones especializadas. - Sitios web especializados. - Legislación y normativa. - Documentación sobre experiencias innovadoras y de mejora.
DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN	1) Revisión bibliográfica y de normativa. 2) Trabajo de campo: Entrevistas: <ul style="list-style-type: none"> - Profesionales y responsables de la Dirección General de Reforma Juvenil. - Oficina del Defensor del Menor. - Responsables de las entidades colaboradoras. - Juzgados y Fiscalía de Menores. - Grupos empresariales. - Representantes de trabajadores. - Profesionales de los centros. - Menores internos. - Visita y valoración de centros.
SISTEMA DE CALIDAD	Elaboración de una propuesta del Sistema de calidad. Taller de consenso para la elaboración del Marco. Revisión de la propuesta de principios por grupo experto. Revisión de la propuesta de Sistema de calidad.
MANUAL DE ESTÁNDARES	Taller estándares. Elaboración de la propuesta de Manual. Revisión por expertos/as. Revisión por la Dirección General de Reforma Juvenil. Redacción preliminar. Redacción final del Manual de estándares.

Primera parte

Marco y Contexto

El apartado de *Marco y Contexto* profundiza sobre como la calidad en las intervenciones con personas menores o jóvenes que han infringido las normas penales se relaciona con los diferentes modos de entender las intervenciones jurídicas y socioeducativas para prevenir o corregir esos comportamientos, es lo que se denomina modelos de justicia juvenil.

Para poder trabajar en la mejora de servicios, como los Centros y Servicios de Reforma Juvenil, hemos de identificar los valores que han de orientar esa mejora y que están insertos en el modelo vigente. Este modelo se expresa a través de las normativas, las políticas, las filosofías y las orientaciones de instituciones gubernamentales y no gubernamentales y del pensamiento y opinión de personas expertas y profesionales de este sector, en este momento histórico. Previamente se ha de delimitar el ámbito de trabajo, es decir, la definición de intervenciones y personas a las que van dirigidas las medidas.

Junto a esos conceptos básicos se recogen en este apartado algunas pinceladas sobre la organización de los sistemas de justicia juvenil (estructuras judiciales y de servicios de ejecución de medidas) en nuestro entorno sociocultural occidental y en otras Comunidades Autónomas. Se exponen por último, diferentes experiencias sobre mejora de la calidad que pueden ser referencia para los Centros y Servicios de Reforma Juvenil.

Capítulo 1

Conceptos Básicos

En este apartado se define, a través de algunos conceptos básicos, el ámbito de actividades al que irán dirigidas las estrategias de mejora que se plantean a lo largo de este texto, comenzando con la conceptualización de las personas destinatarias directas de las actividades vinculadas a los centros y recursos de la Reforma Juvenil, los menores infractores.

1. Menor o joven

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), en las Reglas Mínimas para la Administración de la Justicia de Menores, conocidas como Reglas de Beijing (RB),² define como menor, a «todo niño o joven que, con arreglo al sistema jurídico respectivo, puede ser castigado por un delito en forma diferente a un adulto» 2.2(a) y como menor delincuente a «todo niño o joven al que se ha imputado la comisión de un delito o se le ha considerado culpable de la comisión de un delito» 2.2 (b).³ Las Reglas de Beijing dejan libertad a los Estados a la hora de fijar las edades mínima y máxima de responsabilidad penal, respetando así las características sociales, económicas, políticas y culturales de los Estados Miembros. La noción de menor se aplica a edades muy diferentes que oscilan entre los 7 y los 18 años. Sin embargo, las RB establecen la importancia de que la mayoría de edad penal con respecto a los menores no se fije a una edad temprana, teniendo en cuenta las circunstancias que influyen en la madurez emocional, mental e intelectual de las personas.⁴

Otras organizaciones internacionales⁵, orientan sobre una franja de edad para considerar al adolescente responsable. Esta franja comprende entre los 12 y los 14 años. Se entiende que a partir de los 12 años se desarrolla la percepción de responsabilidad; este proceso se extiende hasta los 17 años. En nuestro contexto, los menores que cometen infracciones quedan sujetos al control de los sistemas de justicia juvenil de los diferentes países.

2 Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, «Reglas de Beijing» (RB), adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985.

3 RB. Sección 2. Alcance de las Reglas y definiciones utilizadas. 2.2(a) y 2.2(b)

4 RB. Sección 4. Mayoría de edad penal. 4.1.

5 UNICEF. Preguntas y Respuestas ¿Qué es un Sistema Penal Juvenil?
En red: <http://www.chicosdelacalle.org/unicef.html>

Para establecer la mayoría de edad se entiende que la imputabilidad atribuida a adolescentes debe corresponder a la capacidad de autonomía y al ejercicio de derechos que se les reconoce en la sociedad, como votar o ser electo para cargos de representación popular, obtener el permiso de conducir, etc. La edad civil a la que se considera que la persona está lo suficientemente madura para tomar decisiones con plena responsabilidad, se sitúa generalmente en los 18 años.

En el 1990, las Reglas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (MPL) ⁶ de la ONU definen como menor a toda persona con edad inferior a 18 años ⁷, de forma coherente con la definición de niño que recoge el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño ⁸ que se analizará más adelante.

En nuestro país, la Ley de Responsabilidad Penal de los Menores (LORPM) ⁹, define a éstos como las personas mayores de 14 y menores de 18 años. La Ley contiene la posibilidad de aplicación a jóvenes de 18 a 21 años, pero esta aplicación no llegó a hacerse efectiva al ser suspendida por la Ley Orgánica 9/2000, de 22 de diciembre ¹⁰ y la Ley Orgánica 9/2002, de 10 de diciembre. ¹¹ Dicha aplicación ha sido definitivamente suprimida con la modificación operada por la Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre.¹²

6 Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (MPL). Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990.

7 MPL. Sección 2. Alcance y aplicación de las Reglas. Punto 11.a.

8 Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

9 Ley Orgánica 5/2000 de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores (BOE 13-1-2000).

10 Ley Orgánica 9/2000, de 22 de diciembre, sobre medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Capítulo II. Adaptación de la Ley Orgánica del Poder Judicial a las Previsiones de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores.

11 Ley Orgánica 9/2002, de 10 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y del Código Civil, sobre sustracción de menores.

12 Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre, de Reforma de la ley del Menor, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000 (BOE 5-12-2006)

La criminología considera que la franja superior de edad llega hasta los 25 años, entendiendo que se refiere a un intervalo de edad en el que las personas están madurando y adquiriendo capacidad de discernimiento, pero aún no son plenamente adultas¹³. Debido a la inclusión, en este ámbito penal, de grupos de personas menores de edad y jóvenes se utilizan indistintamente los términos de menor o joven en expresiones como: reforma de menores o reforma juvenil, justicia juvenil, delincuencia juvenil, etc.

2. Delincuencia juvenil versus justicia juvenil

Las normas de convivencia y las exigencias penales varían de una sociedad a otra, considerándose como delito el incumplimiento de esas normas. Herrero¹⁴ define la delincuencia como el fenómeno social constituido por el conjunto de las infracciones, contra las normas fundamentales de convivencia, producidas en un tiempo y lugar determinados. Por su parte, las RB definen delito como «todo comportamiento penado por la ley con arreglo al sistema jurídico de que se trate».¹⁵ Como se ha comentado, se considera menor delincuente al niño o joven a quien se ha imputado la comisión de un delito o se ha considerado culpable de la comisión del mismo.

En España, el término delincuencia juvenil se refiere al fenómeno social constituido por el conjunto de las infracciones penales cometidas por personas mayores de 14 años y menores de 18.¹⁶ La justicia juvenil, por su parte, comprende el ámbito del derecho penal que se ocupa de menores y jóvenes en situación de conflicto con la sociedad.¹⁷ La expresión sistemas de justicia juvenil como se verá, alude a las estructuras y funciones de los órganos y servicios implicados en la determinación y ejecución de medidas judiciales de menores y jóvenes infractores.

13 Vázquez González, C. Delincuencia juvenil. Consideraciones penales y criminológicas. Colex. Madrid, 2003.

14 Herrero Herrero, C. Criminología (parte general y especial). Dykinson, Madrid, 1997.

15 RB. Sección 2. Alcance de las Reglas y definiciones utilizadas. 2.2 (b) y 2.2 (c).

16 Morant Vidal, J. La delincuencia juvenil. Normas jurídicas. Artículos doctrinales de derecho penal, 2003.

17 Dirección General de Reforma Juvenil. Memoria de Actividades 2005. Consejería de Justicia y Administración pública. Secretaría General de Modernización de la Justicia. 2005.

Existe un debate sobre el límite del fenómeno más allá de las normas recogidas en el Código Penal. El punto de mira se sitúa en comportamientos desviados o inadaptados con respecto a normas de la sociedad, sean éstas penales o no. Se subraya la importancia de la prevención de conductas delictivas, detectando y actuando sobre los denominados jóvenes en situación de riesgo o de conflicto social.¹⁸

En este documento nos referiremos al concepto de delincuencia juvenil en su sentido estricto, como infracción penal, siendo nuestro objetivo los menores y jóvenes que se encuentran cumpliendo medidas judiciales.

3. Reforma Juvenil

En Andalucía, la Reforma Juvenil hace referencia a la filosofía, los procedimientos y contenidos que dan soporte a las medidas judiciales impuestas por los Juzgados de Menores. La Reforma Juvenil alude pues, al objetivo y desarrollo de las medidas judiciales, intentando aglutinar su doble orientación sancionadora y reeducadora.¹⁹

En otras Comunidades Autónomas (CCAA) aún no se han diferenciado los ámbitos de protección del menor de los de reeducación cuando se trata de dar respuesta a la situación de los menores infractores, el término más usado en estos casos es el de justicia juvenil.

La razón de ser de esta doble vertiente tiene soporte en las teorías de la psicología evolutiva, desde las que se entiende que el adolescente infractor es una persona en desarrollo, que aún no ha interiorizado plenamente las normas que rigen la sociedad en que vive.²⁰ Esto no significa que sea incapaz de discernir y que, por tanto, resulte irresponsable, sino que la respuesta de la sociedad frente a sus actos delictivos no debe ser exclusivamente de cas-

18 Vázquez González, C. (2003) op. cit.

19 Dirección General de Reforma Juvenil (2005) op. cit.

20 UNICEF. Preguntas y Respuestas ¿Qué es un Sistema Penal Juvenil? op. cit.

tigo, debiéndose procurar su integración y evitar que sea privado de derechos fundamentales como la educación.²¹

El modelo más actual de justicia juvenil se enmarca en esta filosofía y defiende la responsabilidad social del menor, es decir, que junto a las intervenciones educativas, integradoras o inclusivas, se lleven a cabo medidas que permitan que las personas infractoras se responsabilicen de sus actos y tengan la posibilidad de reparar el daño causado y de conciliarse con la sociedad y/o las personas afectadas.

En el contexto de intervención con menores y jóvenes que delinquen, se sustituye el término «pena o condena», que tiene carácter represivo o de castigo, por el de «medidas», que incluyen las actuaciones sancionadoras y las educativas. Estas medidas son impuestas por los Jueces de Menores una vez oídas todas las partes que participan en el proceso.

Los diferentes tipos de medidas están recogidas en la LORPM (modificadas tras la entrada en vigor de la reforma operada con la Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre) y se detallan en el apartado segundo del capítulo 2: *Sistema de justicia juvenil en España. El procedimiento para determinar la responsabilidad del menor.*

De todas las posibles medidas, este texto se centrará en el ámbito del internamiento, el cual supone un grado de restricción de libertad de severo a moderado. En Andalucía la tipología de centros que trabajan estas medidas es:

- Centros de Internamiento de Menores Infractores en régimen semiabierto.
- Centros de Internamiento de Menores Infractores en régimen cerrado.
- Centros de Internamiento de Menores Infractores terapéuticos.

21 Defensor del Pueblo Andaluz. Capítulo XXI. Manual de derechos del menor. En Defensor del Pueblo Andaluz. Manual de derechos ciudadanos. Sevilla. 2002. En red: http://www.defensor-and.es/informes/ftp/manual_derechos/capitulo-21.htm#_cap1.1

Capítulo 2

Sistemas de Justicia Juvenil

El propósito de este capítulo es ofrecer una visión global sobre la organización de los recursos o servicios, tanto judiciales como para la ejecución de medidas, implicados en la intervención con menores y jóvenes infractores desde la comisión del delito. Esta red, su organización y relaciones, es lo que se denomina sistema de justicia juvenil.

1. Sistemas de justicia juvenil en Europa y otros países afines

En las páginas siguientes se recogen características generales de funcionamiento de los sistemas de justicia juvenil en países de nuestro entorno socio-cultural.

Estos sistemas presentan el objetivo común de intervenir precozmente para evitar que los jóvenes desarrollen una carrera delictiva. Las diferencias radican en la forma en que esta labor es llevada a cabo por los distintos países, algunos ponen el acento en el desarrollo de la prevención y la intervención comunitaria, (países europeos) y otros en el endurecimiento de las medidas punitivas (EEUU).

Sistemas de justicia juvenil en Europa

ALEMANIA ²²

Alemania es un país pionero en la promoción del binomio de justicia y bienestar en el tratamiento de menores que cometen actos delictivos. Desde 1908 algunas cortes en ciudades como Berlín, Frankfurt o Colonia, comenzaron a especializarse en menores delincuentes. En el año 1922 se aprobó la Ley de Bienestar Juvenil (LBJ) y un año después la Ley de Justicia Juvenil.

Estas leyes de 1922 y 1923 se basaban en la doctrina del *Parens Patriae*, que sostiene que el estado debe velar por el bienestar de su ciudadanía, sobrepasando el ámbito privado individual y/o familiar si fuera necesario. Así,

²² Dünkel, F. Juvenile Justice in Germany: between Welfare and Justice. Junger-Tas, J., Decker, S. H. (eds.), International Handbook of Juvenile Justice, 2006. 225–262.

el estado reemplaza a la familia en las labores educativas o reeducativas del menor, cuando aquella no cumplan con su responsabilidad como educadora. Esta intervención está basada en legislación, directivas y órdenes y la acogida del menor en familias adoptivas o residencias especializadas.

Esta doctrina fue crecientemente criticada por teorías políticas que promulgaban la reducción de la intervención del Estado en la sociedad. En el año 1990 la Ley de Bienestar Juvenil de 1922 se sustituyó por la Ley de Bienestar Social que establece como principio que las sanciones sean aplicadas como último recurso, cuando no sea posible aplicar medidas educativas y disciplinarias. Actualmente existen centros de internamiento cerrados, pero representan un porcentaje muy bajo (0,2%) del total de medidas que contempla el sistema.

La edad en que un menor puede ser imputado por un delito según la ley alemana es a partir de los 14 años. La legislación distingue entre actividades judiciales y administrativas. La realización del primer grupo de actividades es competencia del Juez de Menores que al dictar sentencia únicamente dispone la aplicación de la pena juvenil. La legislación no establece directamente ninguna distinción entre las distintas modalidades de ejecución de esta medida. La ejecución de la pena es competencia de los distintos *Länder*.

La dirección de un centro de internamiento es quien decide, junto con el equipo de educadores y personal del centro, el régimen de ejecución a aplicar, que varía enormemente de unos centros a otros, al no existir aún una regulación estatal común, a pesar del acuerdo unánime acerca de la conveniencia de este último. Generalmente, tras una fase inicial de cumplimiento, en la que se observa la disposición y conducta del menor interno, se acuerda su inclusión en el régimen cerrado, en el abierto, o bien la apertura de la ejecución a través de la realización de actividades en el exterior, bajo la vigilancia de los educadores del centro. De esta forma, los distintos cambios de régimen a lo largo de la ejecución de la pena juvenil se producen fundamentalmente en función de la progresiva adaptación del menor al orden establecido en el centro.²³

23 Cruz Márquez, B. La medida de internamiento y sus alternativas en el derecho penal juvenil. Dykinson. Madrid, 2007.

AUSTRIA²⁴

Los actos delictivos cometidos por menores se regulan a través de una ley federal, el *Jugendgerichtsgesetz* (JGG), del año 1988. La ley define como menores a las personas entre 14 y 18 años, contempla otro tipo de medidas de acuerdo a la Ley de Familia o Ley de Bienestar del Menor y contiene regulaciones que incluyen la privación de libertad para menores de 18 años. Las reglas de procedimiento del JGG se aplican a jóvenes menores de 21 años.

El *Jugendgerichtsgesetz* pone el énfasis en el tratamiento de la responsabilidad del menor como limitada. Esta ley se denomina desde 1988 Ley Federal para la Administración de Justicia en casos de actos delictivos juveniles.

La primera ley para menores infractores es del año 1928, en ella se reconocía la base educativa del sistema de justicia juvenil y se entendía que las penas y la privación de libertad deben utilizarse como último recurso. La reforma de 1988 tuvo como objetivo reducir la criminalidad al mismo tiempo que se hacía justicia a las víctimas. Así, se concedió un tratamiento especial a los menores de 14 y 15 años en los casos de delitos leves. La mayoría de edad penal se elevó de los 18 a los 19 años. También se introdujeron regulaciones especiales con respecto a la custodia y a la difusión de información sobre los casos de menores. Las sentencias se acortaron para evitar en lo posible la estigmatización de los menores.

En Austria, se trata con especial importancia la coordinación entre los diferentes agentes del sistema de justicia juvenil y bienestar juvenil. Los Jueces de Menores se ocupan de cuestiones de justicia juvenil y también de cuestiones de bienestar. En las grandes ciudades existen tribunales de menores mientras que en el resto del país dentro de los juzgados se establecen departamentos para los casos de menores.

En los últimos años la legislación austriaca ha sufrido cambios, la mayoría de edad vuelve a ser a los 18 años en el año 2001 ya que se consideraba que el sistema protegía más a los menores que cometían más delitos, que eran los que se encontraban en la franja de edad de los 18 y 19 años. Se

24 Bruckmüller, K Austria: A Protection Model. En Junger- Tas, J., Decker, S. H. (eds.), *International Handbook of Juvenile Justice*, 2006. 263–294.

ha introducido un sistema de regulación especial para jóvenes adultos entre los 18 y los 20 años.

BÉLGICA ²⁵

En Bélgica las competencias judiciales y las relativas al cumplimiento de las medidas y sanciones están separadas. Las competencias judiciales se detentan a nivel federal mientras que el cumplimiento de las medidas que ordene el Juzgado de Menores se realiza a nivel comunitario.

El marco legal belga para menores delincuentes se estableció inicialmente con la Ley de Protección del Menor de 1965. Los cambios a nivel internacional en temas de justicia juvenil, como la Convención de los Derechos del Niño (CDN) y también de la sanción de la Corte Europea de los Derechos Humanos a Bélgica determinaron la nueva Ley del Menor de 1994. La nueva norma reforzó la ley anterior en temas como el principio de legalidad, igualdad ante la ley, asistencia legal y proporcionalidad entre el delito y la sanción, incrementando por un lado los derechos de los menores a la asistencia legal antes del juicio y facilitando que jóvenes entre 16 y 18 años pudieran ser juzgados por tribunales de adultos.

En la región flamenca existen instituciones privadas, residenciales y ambulatorias, que ofrecen servicios de asistencia social en el hogar, ayuda a adolescentes fuera del ámbito familiar o que funcionan como centros de día. También existen centros públicos abiertos, semiabiertos y cerrados donde se cumplen las medidas educativas, disciplinarias y de internamiento que el juez impone a los menores. En la región francesa existen 5 instituciones dependientes del gobierno francés para menores desde los 12 años.

La Ley de Menores de 2002 revocó la detención cautelar de los infractores hasta la celebración del juicio, de manera que algunos menores que habían cometido delitos graves podían estar en libertad a la espera de juicio. Con el fin de evitar estas situaciones que creaban una gran alarma social, se han

²⁵ Vázquez González, C. *Derecho Penal Juvenil Europeo*. Dykinson. Madrid, 2005.; Van Dijk, C. C. Dumortier, E y C. Eliaerts. *Survival of the Protection Model? Competing Goals in Belgian Juvenile Justice*. Junger- Tas, J., Decker, S. H. (eds.), *International Handbook of Juvenile Justice*, 2006. 187-224.

creado dos tipos de instituciones, a nivel regional y a nivel federal, donde los menores pueden ser internados hasta un máximo de tres meses y dos meses y 5 días respectivamente, mientras su caso es revisado periódicamente. Por otra parte, se han incrementado las medidas educativas y de servicio a la comunidad como alternativa al internamiento.

FRANCIA ²⁶

A partir de la reforma legislativa que supuso la Ley para la Prevención del Delito, conocida como Ley Perben, aprobada el 3 de agosto de 2002, se rebajó la edad penal a los 13 años, en el marco de un endurecimiento de la lucha contra la delincuencia, principalmente la juvenil. Sirva como ejemplo de este endurecimiento que la norma incluye penas de hasta de seis meses de prisión para el alumnado mayor de 13 años que insulte a un docente. El espíritu de la legislación se basaba en la premisa «ningún delito sin sanción».

Alejándose del tradicional carácter protector del Estado, la citada ley prevé la retirada del subsidio correspondiente a las familias que tengan un hijo o una hija reclusos en un centro de internamiento o un centro educativo cerrado. Los centros educativos cerrados son instituciones, surgidas a raíz de la promulgación de la ley, como alternativa a las cárceles convencionales; el primero de estos establecimientos especializados para menores se inauguró en abril de 2003. Antes de que existieran esas estructuras, los menores que cometían delitos sólo podían estar en la calle o en la cárcel. Actualmente, un joven puede ser encarcelado si no respeta la decisión judicial de internarle en un centro educativo cerrado.

GRECIA ²⁷

En Grecia, los textos para la administración de justicia que iniciaron la legislación del sistema de justicia juvenil fueron el Código Penal actual y el Código de Procedimiento Penal de 1950. Los artículos 121-133 establecían las pro-

²⁶ Legislación de Menores en el siglo XXI: análisis de derecho comparado. Estudios de derecho judicial. Escuela Judicial. Consejo General del Poder Judicial. Madrid. 2000.

²⁷ Spinellis, C.D., Tsitsoura, A. The Emerging Juvenile Justice System in Greece. Junger- Tas, J., Decker, S. H. (eds.), International Handbook of Juvenile Justice, 2006. 309-324.

visiones para asistir, reeducar y, cuando fuera necesario, ofrecer terapias a jóvenes delincuentes entre los 13 y los 17 años. Los menores de 12 años sólo eran objeto de medidas educativas y terapéuticas. Para las edades comprendidas entre los 13 y los 17 años, el Juez debía considerar el delito cometido y la personalidad del menor y decidir si las medidas educativas y terapéuticas eran suficientes para evitar la reincidencia o si era necesario sentenciarlo con una sanción.

En las últimas décadas, los cambios socioeconómicos en Grecia han hecho que estas leyes devinieran obsoletas y fuera necesaria una reforma de la legislación que hiciera frente a la nueva realidad social y a la situación de los menores que infringían la ley. La Ley 3064 de 2002 fortaleció la protección de las víctimas menores. También, en el año 2003, el Parlamento griego adoptó la Ley 3189 de Reforma de la Legislación de Menores que fue incorporada al Código Penal. Estas leyes recogen los principios y la filosofía del sistema de justicia juvenil griego: respeto a los derechos e intereses individuales del menor y prevención de comportamientos delictivos a través de medidas no custodiadas de asistencia, educación y tratamiento.

En este país no existe la figura del mediador y son las Fiscalías de Menores quienes se encargan del cumplimiento de las medidas educativas, terapéuticas o de reclusión. Existen dos centros especializados para el cumplimiento de medidas, uno en Avlona, cerca de Atenas, con capacidad para 308 jóvenes y otro en Volos (al Norte) con capacidad para 65. Aunque el internamiento en estos centros es una sanción penal y no una medida educativa, la institución tiene un objetivo netamente reeducador y promueve la reintegración social de las personas detenidas.

INGLATERRA ²⁸

Desde finales de los 90 se ha producido una profunda reforma del sistema de justicia inglés en general, concretamente, del sistema de justicia juvenil. El objetivo de esta reforma ha sido la prevención de la delincuencia, en particular de la reincidencia, para lo cual el sistema de justicia juvenil inglés pone el énfasis en la asunción de la responsabilidad y sanción del joven. La Ley sobre

²⁸ Werth Wainer, F. Sistemas de Justicia Juvenil. La experiencia comparada Estados Unidos, Canadá y Reino Unido. Fundación Paz Ciudadana, 2003.

el Crimen y Desórdenes, de 1998 modificó la forma en qué deben ser juzgados los jóvenes infractores. En 1999, se aprobó la Ley de Justicia Juvenil y Evidencia Criminal, que regula específicamente el sistema de justicia juvenil. Esta ley refuerza ciertas instituciones y formaliza procedimientos, como la facultad de derivación de la policía a través de las advertencias y amonestaciones finales de este modo ejerce un papel de filtro y evita el contacto de los jóvenes con el sistema de justicia criminal.

A partir de esta reforma el sistema de justicia juvenil confiere amplias responsabilidades a las autoridades locales para formular los planes anuales de justicia juvenil y la creación de los *Youth Offenders Teams* (YOT), grupos multidisciplinarios de ámbito local cuyo objetivo es coordinar y lograr que se ejecuten programas y servicios para niños y jóvenes en conflicto con la justicia, dando cumplimiento a los planes anuales diseñados por las autoridades locales. Igualmente, se crea la Junta de Justicia Juvenil de Inglaterra y Gales (*Youth Justice Board*), encargada de fiscalizar a nivel nacional el funcionamiento de los YOT y de aconsejar a la Secretaría de Estado sobre intervenciones para la prevención de las causas de la delincuencia juvenil, fijar estándares nacionales, promover buenas prácticas y supervisar el funcionamiento del sistema.

Los tribunales juveniles ingleses juzgan a menores entre 10 y 17 años inclusive. Pueden aplicar una amplia gama de sentencias, desde amonestaciones hasta órdenes de supervisión y reparación (órdenes comunitarias).

IRLANDA ²⁹

La legislación irlandesa respecto a menores delincuentes se basa en la Ley de Menores (*Children Act*), que fue elaborada en 1908 y reformada casi un siglo después, en el año 2001.

La República de Irlanda ratificó la Convención de los Derechos del Niño en 1992 pero recibió críticas por parte del Comité de las Naciones Unidas por el trato a los menores privados de libertad. En los últimos años se evidencia en Irlanda un especial interés por los derechos del menor, muestra de ello son

29 Seymour, M. Transition and Reform: Juvenile Justice in the Republic of Ireland. Junger-Tas, J., Decker, S. H. (eds.), *International Handbook of Juvenile Justice*, 2006. 117-144.

la puesta en marcha de la Estrategia Nacional para la Infancia en el año 2000 y la creación de un Ministerio de Menores, especialmente enfocado en la mejora del trabajo preventivo.

IRLANDA DEL NORTE ³⁰

El sistema de justicia juvenil de Irlanda del Norte, diferente al del Reino Unido e Irlanda, ha evolucionado considerablemente en los últimos diez a quince años hasta culminar con la creación de un Servicio de Conferencias para Jóvenes, que nace dentro de la Ley de Justicia en el año 2002. Dicho servicio consiste en encuentros en los que el joven que ha cometido un delito debe reflexionar sobre sus acciones y ofrecer una forma de reparación a la víctima, ésta puede elegir asistir o no a la reunión, un diálogo entre víctima y delincuente en el que se exponen las acciones y las consecuencias que han tenido para la misma. A partir de este encuentro se diseña un plan en el que se establecen las acciones que el menor llevará a cabo. Éste tendrá que expresar su acuerdo con los términos del mismo. Una vez acordado el plan, es revisado y aprobado o no, por la Fiscalía o por el Juzgado.

ESCOCIA ³¹

El sistema escocés, distinto del inglés, hace especial incidencia en el desarrollo de la intervención comunitaria preventiva. Desde finales de la década de los 60, el sistema de protección de los derechos de niños y jóvenes ha interactuado con la responsabilización de infractores de la ley. Los tribunales revisan los casos de los menores y jóvenes entre 8 y 15 años que han cometido una infracción penal (estos tribunales también se ocupan de los casos de niños que necesitan protección desde que nacen hasta los 15 años). A los mayores de 16, se les aplica el procedimiento de adultos. Actualmente se está revisando la posibilidad de crear tribunales juveniles que tengan jurisprudencia sobre los mayores de 16 y menores de 21 años.

30 O'Mahony, D., Campbell, C. Mainstreaming Restorative Justice for Young Offenders through Youth Conferencing: The Experience of Northern Ireland. Junger- Tas, J., Decker, S. H. (eds.), *International Handbook of Juvenile Justice*, 2006. 93-116.

31 Burman, M., Bradshaw, P., Hutton, N., McNeill, F., Munro, M. The End of an Era? Youth Justice in Scotland. Junger- Tas, J., Decker, S. H. (eds.), *International Handbook of Juvenile Justice*, 2006. 439-472.

La figura del relator, bastante dispar y heterogénea, es central dentro del sistema escocés. Tiene función de filtro de causas y es la encargada de hacer efectivo el principio de mínima intervención que rige esta organización. Decide si se debe proseguir la acción contra el menor, remitirlo a la policía para una amonestación formal, o convocar al denominado Panel de Menores. Estos paneles son estructuras de participación formadas por miembros no letrados, que se relacionan en su ámbito laboral con menores y jóvenes. En ellos no están presentes ni la policía ni la víctima, pues su objetivo principal es la protección del infractor.³²

ITALIA³³

A tenor de lo dispuesto en el Código Penal italiano, los menores son imputables penalmente a partir de los 14 años, con medidas de internamiento educativo. Entre los 14 y los 18 años, el Juez debe determinar claramente en cada caso la capacidad de entendimiento del menor. Los menores de 14 años no tienen responsabilidad penal.

A los jóvenes entre 14 y 18 años se les puede condenar a una pena privativa de libertad pero reduciendo la condena generalmente a dos tercios de la que se hubiera impuesto a un delincuente adulto por el mismo delito. Sin embargo, generalmente una vez que han sido considerados responsables, se les ofrecerá beneficiarse de alguna medida de clemencia. El sistema penal tiende a evitar el encarcelamiento de los menores de edad. La detención se usa casi exclusivamente como medida preventiva. En otros casos, el encarcelamiento se usa como respuesta de urgencia ante situaciones sociales difíciles de manejar.

SUECIA³⁴

La responsabilidad de responder a los delitos cometidos por jóvenes es compartida por los servicios sociales y el sistema judicial. El grado en que las

32 y 33 Werth Wainer, F. (2003) op. cit.

34 Sarnecki, J., Estrada, F. Keeping the Balance Between Humanism and Penal Punitivism: Recent Trends in Juvenile Delinquency and Juvenile Justice in Sweden. Junger-Tas, J., Decker, S. H. (eds.), International Handbook of Juvenile Justice, 2006. 473-504.

autoridades judiciales y los servicios sociales comparten la responsabilidad de respuesta a los delitos depende, de la edad del joven infractor.

La responsabilidad principal sobre los menores de 15 años es de los servicios sociales que son remitidos a las denominadas comisiones de protección. Para los menores entre 15 y 18 años la responsabilidad es relativa. Entre los 15 y 17 años, la responsabilidad se divide entre los servicios sociales y las autoridades judiciales. De los 18 a los 20, la responsabilidad recae principalmente en las autoridades judiciales.

Sistemas de justicia juvenil en Estados Unidos y Canadá

CANADÁ ³⁵

La referencia para menores infractores es la Ley de Justicia Juvenil *Youth Criminal Justice Act* (YCJA) de 2003. Esta ley busca solucionar los que eran, hasta su promulgación, los principales problemas del sistema: la alta frecuencia de delitos menores y el excesivo uso de la prisión. En su texto se establece que un joven es penalmente responsable desde los 12 años hasta los 17, y será juzgado por un tribunal especial, la Corte Juvenil. Cabe la posibilidad de que, si el joven delinque por primera vez y ha cometido un delito menor (no violento), la policía decida derivarlo a programas sociales especiales o no acusarlo y limitarse a realizar una advertencia al joven y su familia.

Una sentencia dictada por las Cortes Juveniles no puede ser más severa que la que recibiría una persona adulta que hubiera cometido el mismo delito, debe ser proporcional a la gravedad de la infracción y al grado de responsabilidad que muestre el menor. Las sentencias, además, deben optar por la alternativa menos restrictiva de libertad y que más ayude a la reinserción, así como promover en el menor el sentido de la responsabilidad y ayudarle a tomar conciencia del daño causado.

Las penas privativas de libertad se reservan sólo para delitos violentos o reiterados y deben continuar con un periodo en la comunidad bajo supervisión.

35 Werth Wainer, F. (2003). op. cit. ; Bala, N. Roberts, J.V. Canada's Juvenile Justice System: Increasing Community-based responses to youth crime. Documento presentado en el European Society of Criminology Meeting, Agosto 2004.

Debe prepararse un plan de reintegración en la comunidad para cada joven privado de libertad. Las salidas temporales destinadas a la reintegración se garantizan para periodos de hasta 30 días. Las sanciones impuestas, además de penas privativas de libertad, pueden consistir en apoyo intensivo y orden de supervisión, orden de asistencia a un programa especial, reclusión remitida, privación de libertad para rehabilitación, libertad condicional, multa y servicio a la comunidad.

ESTADOS UNIDOS ³⁶

Desde el año 2000 se ha optado por un endurecimiento de las sanciones y penas en la legislación de menores, especialmente en el caso de delitos violentos. Este endurecimiento está fuertemente influenciado por sucesos de violencia escolar que han conmocionado a la opinión pública norteamericana.

La legislación vigente en cuanto a justicia juvenil es la Ley Pública nº 107-273, conocida como *Juvenile Justice and Delinquency Act* reautorizada en el 2002. Al tratarse de un estado federal, cada estado determina la aplicación de la Ley Federal según sus estructuras jurídicas y sus tradiciones, aunque hay ciertas estructuras comunes. La edad a la que un joven es imputable varía, según los diferentes estados, entre los 15, 16 o 17 años.

El sistema de justicia juvenil estadounidense se inspira en la doctrina de *Parens Patriae* y goza de una perspectiva integral respecto a los jóvenes. Trata de evitar que las personas jóvenes entren en contacto con el sistema judicial, por ello la policía y otras agencias pueden derivarlos a programas alternativos. Incluso en aquellos casos en que los jóvenes llegan a las Cortes Juveniles, cabe la posibilidad de que se resuelva sin proceder judicialmente en contra de ellos, para que se produzca esta derivación se precisa que la víctima dé su consentimiento y que el joven reconozca su responsabilidad.

Si el caso debe ser resuelto formalmente, existen dos alternativas: que sea juzgado por una Corte para jóvenes o que sea traslado a una Corte Criminal. Es la propia Corte Juvenil la que resuelve sobre dicho traspaso. Pueden imponerse sanciones como libertad vigilada u órdenes o programas de residencia

³⁶ Junger-Tas, J. (2006) op. cit.

en colegios especiales, campos de entrenamiento, centros con programas de rehabilitación de adicciones, centros residenciales comunitarios o centros de privación de libertad propiamente dichos.

2. Sistema de justicia juvenil en España. El procedimiento de determinación de la responsabilidad penal del menor ³⁷

En España, la Ley Orgánica 5/2000 de 12 de enero de Responsabilidad Penal del Menor (LORPM) es la que articula la reforma del régimen jurídico aplicable a los menores de edad que cometan infracciones contempladas como delito o faltas en el código penal y leyes penales especiales. Para determinar su responsabilidad, sancionar sus conductas y para el cumplimiento de las medidas que se les impongan se aplicarán normas específicas.

El enjuiciamiento corresponderá a Juzgados y Tribunales diferentes a los del resto de la ciudadanía. El cumplimiento de las sanciones se atribuye a las Comunidades Autónomas, que deberán disponer de recursos suficientes de los regímenes adecuados para los distintos tipos de medidas y con las condiciones físicas y medios profesionales necesarios para la función que deben cumplir, garantizando en todo momento los derechos de los menores ingresados.

En los párrafos siguientes se exponen los principios y objetivos que forman el sistema de justicia juvenil en nuestro país, así como el procedimiento de actuación con menores infractores desde la determinación de su responsabilidad penal hasta la ejecución de las medidas.

Principios

En concordancia con la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, sobre garantías de los derechos de los menores, forman la ley en que se apoya la reforma del sistema de justicia juvenil, los siguientes principios generales:

³⁷ Este procedimiento está regulado por la LO 5/2000 de 12 de enero de Regulación de la Responsabilidad Penal de los Menores, el Real Decreto 1774/2004 de 30 de julio, por el que se establece el Reglamento de desarrollo de la Ley de Responsabilidad Penal del Menor, y la Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre, que modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero.

1. El procedimiento para la determinación de la responsabilidad y las medidas a imponer a menores infractores son de naturaleza penal. Sin embargo, desde el punto de vista material su naturaleza es sancionadora-educativa.
2. Reconocimiento de las garantías derivadas de la observación del derecho constitucional y del interés del menor.
3. Diferenciación de diversos tramos de menores de edad.
4. Flexibilidad en la adopción y ejecución de las medidas, aconsejadas por las circunstancias del caso concreto.
5. Las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de Reforma Juvenil, tendrán la responsabilidad en la ejecución de las medidas impuestas, sometidas al control judicial.
6. La primacía del interés del menor, valorado con criterios técnicos por equipos profesionales especializados en las ciencias no jurídicas, psicología, trabajo social y de la educación, pudiendo integrarse profesionales de otras disciplinas.
7. La aplicación de las medidas deberá someterse a las garantías procesales contenidas en los siguientes principios: acusatorio, defensa y presunción de inocencia.
8. Responsabilidad solidaria. La ley recoge la responsabilidad del menor, junto con la de los padres, tutores, acogedores y guardadores, para garantizar el derecho al resarcimiento de las víctimas. A estos efectos, debemos recordar la posibilidad de aplicar la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas regulada en la Ley 30/92 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La ayuda a las víctimas se ajustará a lo establecido en la Ley 35/95 de 11 de diciembre, respecto a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.
9. Participación de las víctimas y los perjudicados en el procedimiento. Se reconoce el derecho a personarse y ser parte en el expediente que se incoe, tanto a unas como a otros. El titular de la Secretaría

Judicial les informará de acuerdo con lo establecido en los artículos 109 y 110 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, instruyéndoles de su derecho a abogado que lo represente, que podrá solicitarlo de oficio. En el supuesto de que no se hayan personado en expediente ni hubieren efectuado reserva de acciones civiles, las ejercitará el Ministerio Fiscal.

El titular de la Secretaría Judicial deberá notificar a las víctimas y perjudicados, todas las resoluciones que se adopten por el Juez o el Ministerio Fiscal y, de forma muy especial, el desistimiento de la incoación del expediente. En este caso, hará saber a ambos su derecho a ejercitar acciones civiles ante la jurisdicción civil. En todo caso, se les notificará por escrito la sentencia que se dicte por infracción penal, aunque no se hayan personado como parte en el expediente.

Principales características del sistema

La LORPM, atribuye la competencia a Jueces especializados con la categoría de Magistrado a quien corresponde conocer los hechos cometidos, resolver el procedimiento y la ejecución de las sentencias. El Juez conocerá también las responsabilidades civiles derivadas de los hechos.

Corresponde al Ministerio Fiscal la iniciativa para el proceso y su terminación. Así, se le atribuye la defensa de los derechos de los menores, vigilando las actuaciones que deban efectuarse en interés de los mismos. En cuanto al procedimiento, el Fiscal tiene una participación decisiva cuidando de la observación de las garantías del mismo. Asume la dirección de la investigación, ordenando a la policía judicial la práctica de las actuaciones precisas para la investigación de los hechos y la instrucción del procedimiento. El Equipo Técnico es imprescindible para alcanzar el objetivo de las medidas.

Partes y profesionales que intervienen en el proceso

MENORES

La responsabilidad penal, al amparo de esta ley, se exigirá a los mayores de 14 años y menores de 18, cuando hayan cometido hechos tipificados como delitos o faltas en el Código Penal y leyes penales especiales.

Estas edades deben entenderse referidas siempre al momento de la comisión de los hechos. No tendrá, pues, incidencia sobre la aplicación de la ley, el supuesto de que estas edades se rebasen antes o durante la tramitación del procedimiento.

MINISTERIO FISCAL

Es en esta jurisdicción especial de menores donde la competencia del Ministerio Público adquiere, y así lo declara la propia ley, una posición relevante en su doble condición de institución que tiene encomendada constitucionalmente la función de promover la acción de la justicia, la defensa de la legalidad y de los derechos de los menores.

En el procedimiento asume la dirección de la investigación, ordenando a la policía judicial la práctica de las actuaciones necesarias para la averiguación de los hechos. Instruye el procedimiento, correspondiéndole la decisión de admitir o no a trámite la denuncia y demás funciones relacionadas con el procedimiento: comprobación de los hechos, resolución sobre el archivo, en caso de que los hechos no sean constitutivos de delito o no tengan autor conocido; incoación del procedimiento, dando cuenta de ello al Juez de Menores competente, recibir la denuncia y actuaciones de las autoridades o funcionarios públicos que hayan participado en la detención y que deberán poner a su disposición al detenido. Asistirá a la declaración del menor para lo cual podrá requerir al Equipo Técnico.

Debemos tener en cuenta los derechos respecto al procedimiento de las víctimas y perjudicados, desde el momento en que se acuerda la incoación del expediente. Los que se personaren podrán, desde entonces, tomar conocimiento de lo actuado e instar la práctica de diligencias y cuanto a su derecho convenga.

POLICÍA JUDICIAL

La actuación de la Policía Judicial es una de las materias que desarrolla detalladamente el reglamento aprobado por RD.1.774/2004 de 30 de julio, este regula su actuación en relación a las siguientes funciones y criterios:

- Asume la investigación de los hechos cometidos por menores bajo la dirección del Ministerio Fiscal, ateniéndose en todo caso a las

órdenes que reciba del mismo y con sujeción a la Ley Especial y la de Enjuiciamiento Criminal. Por ello, tras la detención, todas las diligencias que pudieran suponer restricciones de derechos fundamentales serán interesadas del Ministerio Fiscal para que éste solicite su práctica ante el Juez competente.

- Garantizar la confidencialidad de los registros policiales, en que conste la identidad y demás datos que afecten a la intimidad de los menores, de forma que sólo tengan acceso a los mismos las personas que participen directamente de la investigación y que autorice expresamente el Juez o Ministerio Fiscal. Este deber de confidencialidad será también aplicable a los ficheros y registros automatizados de conformidad con las normas que los regulan y las que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias. Estos registros no podrán ser utilizados en procesos de adultos en casos en que resulte implicada la misma persona. La consulta de los registros en que consten datos relativos a la identidad o edad del menor por parte del Ministerio Fiscal o Juez de Menores habrá de realizarse a través del grupo de menores o unidades similares. El registro emitirá informe sobre los extremos que le sean requeridos por éstos.
- La investigación por parte de la policía judicial de la edad del presunto autor de una infracción penal, cuando se dude sobre su minoría de edad, se pondrá a disposición de la autoridad judicial de la jurisdicción ordinaria para que ésta proceda a la determinación de la edad, de acuerdo con la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- La diligencia de reconocimiento, cuando resulte necesario el reconocimiento del menor, sólo podrá realizarse con autorización previa del Ministerio Fiscal o Juez de Menores. Una vez autorizado el reconocimiento, se realizará con los medios menos gravosos a la integridad del menor, en dependencias de los grupos de menores o en sede de Ministerio Fiscal o Juez de Menores. La rueda se compondrá de conformidad con los requisitos y condiciones establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Detención y custodia del menor

En relación con las funciones de la Policía Judicial y como situación previa a la iniciación del procedimiento, procede tratar brevemente la detención y custodia del menor. El artículo 3º del reglamento de desarrollo de la ley regula de manera minuciosa el modo de llevar a cabo la detención del menor. De estas disposiciones debemos destacar:

- La detención debe realizarse por las autoridades y funcionarios que intervengan en la forma que menos perjudique a la persona menor.
- Tienen la obligación de informar a la persona menor de sus derechos de forma inmediata y en lenguaje claro y comprensible. Se informará concretamente sobre los hechos que se le imputan, razones de su detención y derechos que le asisten, especialmente los reconocidos en el artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Notificar inmediatamente al Ministerio Fiscal y a los representantes legales sobre la detención y lugar de la custodia. En el caso de que la persona menor fuese extranjera, esta notificación deberá realizarse a las autoridades consulares si tuviese residencia habitual fuera de España o así lo solicite la persona menor o sus representantes.
- Las dependencias en que se encuentre el menor durante la detención deberán ser adecuadas de conformidad con la ley.
- Durante la detención corresponde la custodia a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, hasta que el Ministerio Fiscal acuerde la puesta en libertad o incoar expediente. En el segundo caso deberá poner a la persona menor detenida a disposición del Juez en las 48 horas siguientes a la detención, debiendo garantizarse la alimentación, vestimenta, intimidad, seguridad y sanidad adecuadas.
- El libro de registro, que será confidencial, deberá contener necesariamente, junto a la identidad del menor, datos relativos a las circunstancias de la detención, motivos y autoridad que la ordenó, en su caso. El día y hora del ingreso, traslado o libertad y personas que custodian al menor. También constarán las circunstancias físicas y psíquicas y la constatación expresa de que se le ha dado la información sobre sus derechos, y de la notificación al Ministerio Fiscal y representantes legales.

EL EQUIPO TÉCNICO

La LORPM recoge en el artículo 27 la participación del Equipo Técnico a través del informe que deberá emitir en la fase de instrucción del procedimiento, así como en relación con las medidas y su seguimiento. El artículo 4 de su reglamento, aprobado por Real Decreto 1.774/2004, contiene una definición del mismo, así como de su composición, funciones y su dependencia orgánica y funcional.

Orgánicamente los equipos técnicos dependerán del Ministerio de Justicia o de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en la materia. De acuerdo con esta dependencia se integran en las relaciones de puestos de trabajo del Ministerio o Comunidades Autónomas, según los casos.

Desde el punto de vista funcional, quedan adscritos a los Juzgados y Fiscalía de Menores, a quienes asistirá técnicamente en las materias que le son propias según las disciplinas profesionales de quienes lo componen, actuando con independencia y sujeción a criterios profesionales. El equipo técnico está compuesto por profesionales titulados en las áreas de psicología, educación y trabajo social

Estos profesionales tienen una intervención muy importante en todo el proceso, que comienza con la detención del menor, la participación del equipo está orientada al interés del mismo. Resumidamente las funciones que desarrollan son:

- Con carácter general, prestarán asistencia técnica a los Jueces de Menores y al Ministerio Fiscal.
- Asistencia profesional al menor desde el momento de su detención.
- Informará sobre la posibilidad de que el menor efectúe una actividad reparadora o de conciliación con la víctima, realizando en su caso la mediación entre el menor y la víctima. Del resultado de la mediación emitirá informe en el que consten los compromisos adquiridos y su grado de cumplimiento.
- En la instrucción del procedimiento, emitirá en un plazo de diez días un informe al Ministerio Fiscal sobre situación psicológica, educativa, familiar y entorno social del menor, a los efectos de que se adopten las medidas que resulten más adecuadas en interés del menor.

- Proponer una intervención socioeducativa sobre el menor, poniendo de manifiesto cuantos aspectos justifiquen dicha intervención.
- Cuando el interés del menor, a juicio del Equipo Técnico, requiera la conveniencia de no continuar el expediente, éste puede proponerlo también por entender que ha quedado expresado suficientemente el reproche, o considerar inadecuada cualquier actuación en razón al tiempo transcurrido. En este caso, se emitirá informe, que será remitido al Ministerio Fiscal, el cual podrá remitir el expediente con propuesta de sobreseimiento del mismo al Juez. Asimismo se dará cuenta a la Entidad Pública de protección para que actúe en amparo del menor.
- Si durante la instrucción del procedimiento se solicitase por el Ministerio Fiscal la adopción de una medida cautelar, el Equipo Técnico deberá ser oído e informará especialmente sobre la naturaleza de la medida. Para la adopción de la medida cautelar de internamiento emitirá informe en la comparecencia convocada al efecto sobre la conveniencia de la adopción de la medida.
- La suspensión de la ejecución del fallo podrá ser acordada por el Juez, bien de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal o el letrado del menor. Será preceptiva la audiencia del Equipo Técnico, así como del Ministerio Fiscal, letrado del menor y la entidad pública de protección o reforma. Para que pueda acordarse esta suspensión la medida impuesta no debe ser superior a dos años de duración. La suspensión requiere el cumplimiento de unas condiciones fijadas en el artículo 40 de la ley. El equipo puede recomendar, al igual que la Entidad Pública, la aplicación de un régimen de libertad vigilada.
- Informe previo para alterar el orden de cumplimiento de las medidas impuestas al menor.
- Informe previo para la sustitución de las medidas.

Procedimiento para determinar la responsabilidad del menor

Para llegar a determinar la responsabilidad de los menores por los hechos delictivos, es preceptiva la instrucción del procedimiento por parte del Ministerio Fiscal, que se inicia con la incoación del expediente, cuya finalidad es la comprobación de la veracidad de los hechos y si éstos son o no constitutivos de delito o falta.

Tras la admisión a trámite de la denuncia, queda bajo la responsabilidad del instructor la custodia de las piezas, documentos y efectos que se le hayan remitido en relación con los hechos, debiendo practicarse las diligencias necesarias para comprobación de los mismos y de la responsabilidad de su autor. Si del resultado de estas diligencias se deduce que los hechos no son constitutivos de infracción penal o no se conoce al autor de los mismos, se resolverá el archivo de las actuaciones con notificación al denunciante.

El procedimiento hasta la imposición de las medidas con la sentencia tiene las fases que a continuación se recogen, indicando la finalidad que tiene cada una de ellas.

FASE 1. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

El objeto de esta fase es:

- Valorar la participación del menor en los hechos y la expresión del reproche que merece su conducta.
- Proponer las medidas de contenido educativo y sancionador.
- Solicitar al Juzgado las diligencias restrictivas de derechos fundamentales que resulten necesarias. Ello se realizará en pieza separada del procedimiento principal.

Los trámites a realizar son:

- Acuerdo de incoación: Efectuadas las diligencias pertinentes por la Fiscalía, se dará cuenta de la incoación del expediente al Juez de Menores para la apertura de las diligencias de trámite en el juzgado y apertura de pieza separada de responsabilidad civil. Los derechos del menor, desde el momento en que se acuerda la incoación del expediente serán los siguientes:
 - A ser informado de los derechos que le asisten. Este deber de informar alcanza tanto a la policía como al Fiscal y Juez de Menores.
 - A designar abogado que le defienda, que podrá ser asignado de oficio y a mantener entrevistas reservadas con él, incluso antes de prestar declaración.

- A intervenir en las diligencias que se practiquen para la investigación y durante el proceso, así como proponer y solicitar la práctica de las que considere convenientes.
- Derecho a ser oído por el Juez, antes de que se vaya a adoptar cualquier resolución que le pueda afectar.
- Asistencia afectiva y psicológica en cualquier momento antes y durante el procedimiento. La presencia de sus padres y otra persona que se solicite deberá ser autorizada por el Juez.
- Asistencia de los servicios técnicos adscritos al Juzgado de Menores.

La incoación del expediente será notificada al menor desde el mismo momento de su inicio. A tal fin, el Ministerio Fiscal requerirá al menor y a sus representantes legales para que designe un letrado en el plazo de tres días. Se les advertirá de que transcurrido dicho plazo sin recibirse la designación se asignará uno de oficio del turno especializado del colegio de abogados. Se notificará igualmente al perjudicado a los efectos de su personación en la pieza de responsabilidad civil.

- La declaración del menor detenido: se llevará a cabo en presencia del letrado y titulares de la patria potestad, tutela o guarda legal y, en su defecto, del Ministerio Fiscal, que en este caso deberá ser distinto al instructor. El menor estará asistido del Equipo Técnico, si así lo requiere el Ministerio Fiscal.
- Sobreseimiento del expediente: Con el acuerdo de sobreseimiento se pone fin al expediente. El sobreseimiento podrá adoptarse por:
 - Conciliación: cuando se produce el reconocimiento del daño por el menor y se produce la disculpa ante la víctima y ésta acepte sus disculpas.
 - Reparación del menor a la víctima: previo compromiso del menor con la víctima o persona perjudicada de realizar acciones en beneficio de ésta o la comunidad, seguido de su realización efectiva.

En ambos casos en equipo técnico realizará una función mediadora. Producida la conciliación o cumplidos los compromisos de reparación asumidos el Ministerio Fiscal solicitará del Juez de Menores el sobreseimiento del expediente.

- Las medidas cautelares: tienen como finalidad la custodia y defensa del menor expedientado o para la debida protección de la víctima. El Ministerio Fiscal, de oficio o a instancia de quienes hayan ejercitado la acción penal podrá solicitar del Juez de Menores en cualquier momento, la adopción de medidas cautelares cuando se aprecien indicios racionales de la comisión de un delito y riesgo de eludir u obstruir la acción de la justicia o de atentar contra los bienes jurídicos de la víctima.

Las medidas cautelares pueden ser:

- Internamiento en un centro. Se adoptará valorando siempre las circunstancias personales y sociales de la persona menor infractora, en atención a la gravedad de los hechos, peligro cierto de fuga o que ésta hubiese cometido con anterioridad hechos graves de la misma naturaleza.
- Libertad vigilada.
- Prohibición de aproximarse o comunicarse con la víctima o con aquellos de sus familiares u otras personas que determine el Juez.
- Convivencia con otras personas, familia o grupo educativo.

Las medidas de internamiento se adoptan en comparecencia ante el Juez, el Fiscal, el Equipo Técnico, el letrado del menor, el representante de la Entidad Pública. El tiempo máximo de duración de la medida cautelar de internamiento es de seis meses prorrogable por otros tres más mediante auto motivado.

Las medidas cautelares adoptadas se documentarán en el juzgado mediante pieza separada del expediente. El tiempo cumplido de medida cautelar se abonará al cumplimiento de la medida y requerirá propuesta del Ministerio Fiscal, informe del Equipo Técnico y acuerdo del Juez teniendo por ejecutada la medida impuesta.

- **Conclusión de la Instrucción:** Se producirá por resolución del Ministerio Fiscal que así lo acuerde. Será notificada al letrado del menor y remitido el expediente al Juez de Menores junto con las piezas de convicción y escrito de alegaciones en que se describirán los hechos, valoración jurídica, grado de participación del menor en los mismos y una breve reseña de sus circunstancias personales y sociales. Formulará igualmente en su escrito de alegaciones propuesta de alguna medida, con exposición razonada de los fundamentos jurídicos y educativos que la aconsejen y, en su caso, la exigencia de responsabilidad civil. En el mismo acto propondrán la prueba de que intente valerse. Asimismo, podrá proponer el Ministerio Fiscal la participación en el acto de la audiencia de aquellas personas o representantes de instituciones públicas y privadas que puedan aportar al proceso elementos valorativos del interés del menor y de la conveniencia o no de las medidas solicitadas.

FASE 2. AUDIENCIA

Corresponde la apertura de esta fase al Juzgado de Menores, a quien se le habrá remitido el expediente una vez concluida la instrucción del mismo. El Juez de Menores procederá a abrir el trámite de audiencia para lo cual el Secretario Judicial dará traslado simultáneamente a quienes ejerciten la acción penal y civil para que en plazo de 5 días hábiles realicen sus respectivos escritos de alegaciones y propongan prueba. Finalizado este trámite, el Secretario Judicial dará traslado de todo lo actuado al letrado del menor y, en su caso, a los responsables civiles, para que en un plazo de cinco días hábiles puedan formular a su vez escrito de alegaciones y proponer la prueba que consideren pertinente.

Si la acusación hubiese solicitado en su escrito de alegaciones la imposición de alguna o algunas de las medidas previstas en las letras e a ñ del apartado 1 del artículo 7, y hubiere conformidad del menor y de su letrado, así como de los responsables civiles, el Juez dictará sentencia sin más trámite. Se ajustará a los trámites establecidos en el artículo 36 de la LORPM y en los que se informará al menor, en términos comprensibles, de la medida solicitada, así como de los hechos y fundamentos de la misma.

La disconformidad del menor con la medida dará paso a la celebración de la audiencia sólo para este extremo. En este caso se determinará la aplicación

de esta misma medida o su sustitución por otra más adecuada en interés del menor, si ha sido propuesta por alguna de las partes.

En cuanto a la celebración de la audiencia existen también exigencias:

- La intimidad del menor debe estar también garantizada en esta fase, por lo que, el Juez podrá acordar que las sesiones no sean públicas y en ningún caso se permitirá tomar o difundir imágenes ni datos que identifiquen al menor.
- Asistirán a la sesión de audiencia el Ministerio Fiscal, el perjudicado que, en su caso, se haya personado, el letrado del menor, Equipo Técnico y la persona menor infractora, que podrá estar acompañada, salvo decisión contraria del Juez, oídos el Ministerio Fiscal, Equipo Técnico y su letrado. También podrán comparecer el representante de la Entidad Pública de protección o reforma cuando haya intervenido en las actuaciones de instrucción y el Juez así lo acuerde.
- Se iniciará la audiencia con la invitación al Ministerio Fiscal, a quienes hayan ejercitado la acción penal, al letrado del menor y respecto a las cuestiones que tengan que ver con la responsabilidad civil, al actor civil y terceros responsables civiles, para que manifiesten lo que consideren en relación a las pruebas y sobre la presunta vulneración de algún derecho fundamental en la tramitación del procedimiento. También podrá poner de manifiesto la posibilidad de aplicar una medida distinta a la propuesta o de distinta calificación. Con la subsanación, en su caso, del derecho vulnerado. Continuará la audiencia con la práctica de las pruebas, oyendo asimismo al Equipo Técnico sobre las circunstancias del menor. A continuación serán oídos el Ministerio Fiscal, quienes hayan ejercitado la acción penal, el letrado del menor y el actor civil y terceros responsables respecto de los derechos que le asisten sobre la valoración de la prueba, la calificación jurídica de los hechos y procedencia de las medidas. Sobre este último extremo informará el Equipo Técnico y, en su caso la Entidad Pública de protección o reforma. Finalmente el Juez oír al menor y dejará el expediente visto para sentencia.

FASE 3. LA SENTENCIA

El Juez dictará sentencia en el plazo máximo de 5 días y, como todas las resoluciones judiciales de tal naturaleza, deberá contener todos los requisitos que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Notificada la sentencia, cabe recurso de apelación contra la misma ante la Audiencia Provincial, que podrá interponerse en el plazo de 5 días a contar desde el día siguiente al que haya sido notificada. Contra los autos y sentencias dictados por el Juzgado Central de Menores de la Audiencia Nacional cabe recurso de apelación ante la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional.

La ley permite al Juez de Menores acordar la suspensión de la ejecución del fallo de la sentencia si la medida impuesta no es superior a dos años de duración, siempre que el menor adquiera el compromiso de no incurrir en nuevas infracciones y de su disposición a reinsertarse en la sociedad. Se requiere además que no sea condenado con sentencia firme por delito cometido durante el tiempo que dure la suspensión, si hubiera alcanzado la mayoría de edad, o no serle aplicada medida en sentencia firme en procedimiento regulado por esta Ley.

El Juez podrá acordarlo de oficio, o a instancia del Ministerio Fiscal o del letrado del menor. Serán oídas todas las partes y los representantes del Equipo Técnico y de la Entidad Pública. Se exceptúa de la suspensión el pronunciamiento sobre responsabilidad civil derivada del delito o falta. Se podrá acordar la aplicación de un régimen de libertad vigilada o la realización de la actividad socioeducativa durante el plazo de suspensión recomendado por el Equipo Técnico o la Entidad Pública en el trámite de audiencia.

Si no se cumpliesen las condiciones se alzaría la suspensión por el Juez y procedería la ejecución de la sentencia.

Tipos de medidas

Para tratar de la ejecución de las medidas impuestas en la sentencia, cuya competencia viene atribuida a las Comunidades Autónomas, relacionamos su tipología, su contenido y supuestos en que pueden ser aplicadas.

En España, los diferentes tipos de medidas detalladas en la LORPM (modificadas tras la entrada en vigor de la reforma operada con la Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre) son:

- Internamiento en régimen cerrado: las personas menores a quienes se les imponga esta medida residirán en un centro de internamiento y desarrollarán allí sus labores formativas, laborales y de ocio. Esta medida sólo se aplica cuando:
 - Los hechos estén tipificados como delito grave por el Código Penal o las leyes penales especiales.
 - Si se trata de hechos tipificados como delito menos grave, se haya empleado violencia o intimidación en las personas o se haya generado grave riesgo para la vida o la integridad física de las mismas.
 - Si los hechos tipificados como delito han sido cometidos en grupo o si el menor pertenece o actúa al servicio de una banda, organización o asociación dedicada a la realización de tales actividades.
- Internamiento en régimen semiabierto: las personas sometidas a esta medida residen en un centro, pero pueden realizar fuera del mismo alguna o algunas de sus actividades formativas, laborales y de ocio. La realización de actividades fuera del centro está condicionada a la evolución de la persona y al cumplimiento de los objetivos previstos para la medida.
- Internamiento en régimen abierto: las personas a quienes se impone esta medida residen en el centro al que se les destina y deben someterse al régimen y programa del mismo, desarrollando todas las actividades del proyecto educativo en los servicios del entorno.
- Internamiento terapéutico en régimen cerrado, semiabierto o abierto: en los centros de internamiento terapéutico se realiza una atención educativa especializada para menores que padecen anomalías o alteraciones psíquicas, dependencia de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas o sustancias psicotrópicas y/o padezcan alteraciones en la percepción con consecuencias graves en la conciencia de la realidad.

- El tratamiento ambulatorio: en este caso, los menores deben asistir al centro designado tantas veces como determinen los facultativos que les atienden. Las personas menores deben seguir, asimismo, las indicaciones de aquellos para el adecuado tratamiento de la anomalía, alteración psíquica, dependencia de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas o sustancias psicotrópicas, o alteraciones de la percepción que padezcan.
- Asistencia a un centro de día: las personas menores a quienes se aplica esta medida residen en su domicilio habitual y acuden a un centro que está plenamente integrado en la comunidad, donde realizan actividades educativas, formativas, laborales o de ocio.
- Permanencia de fin de semana: en estos casos los menores deben permanecer en su domicilio o en un centro hasta un máximo de 36 horas entre la tarde o noche del viernes y la noche del domingo, exceptuando el tiempo que deban dedicar a las labores socioeducativas asignadas por el Juez.
- Libertad vigilada: esta medida conlleva un seguimiento de la actividad del menor, de su asistencia al colegio, al centro de formación profesional o al lugar de trabajo, procurando ayudarle a superar aquellos factores que llevaron a cometer la infracción.

Esta medida obliga a seguir las pautas socioeducativas que señala la Entidad Pública encargada, o personal encargado de su seguimiento, a mantener con el mismo las entrevistas establecidas en el programa y de cumplir, en su caso, las reglas de conducta impuestas por el Juez, que podrán ser algunas de las siguientes:

- Obligación de asistir con regularidad al centro docente correspondiente y justificar ante el Juez tanto las asistencias como las ausencias.
- Obligación de someterse a los programas de tipo formativo, cultural, educativo, profesional, laboral, de educación sexual, de educación vial u otros similares.
- Prohibición de acudir a determinados lugares, establecimientos o espectáculos.

- Prohibición de ausentarse del lugar de residencia sin autorización previa.
 - Obligación de residir en un lugar determinado.
 - Obligación de presentarse ante el Juzgado de Menores o ante el profesional que se designe para informar de las actividades realizadas y justificarlas.
 - Otras obligaciones que el Juez estime convenientes para la reinserción social del menor, siempre que no atenten contra su dignidad como persona.
-
- La prohibición de aproximarse o comunicarse con la víctima o con aquellos de sus familiares u otras personas que determine el Juez. Esta medida impedirá al menor acercarse a ellos, en cualquier lugar donde se encuentren; así como a su domicilio, a su centro docente, a sus lugares de trabajo y a cualquier otro que sea frecuentado por ellos.
 - La convivencia con otras personas, familia o grupo educativo. Todos ellos deben ser seleccionados adecuadamente. La finalidad de esta medida es orientar al menor en su proceso de socialización.
 - Prestaciones en beneficio de la comunidad: Esta medida consiste en realizar actividades, no retribuidas, de interés social o en beneficio de personas que se encuentran en una situación precaria. Es adecuada para menores que cometen actos de vandalismo o agresiones leves en los fines de semana.
 - Realización de tareas socioeducativas: la persona menor a quien se aplica esta medida debe realizar, sin internamiento ni libertad vigilada, actividades específicas de contenido educativo que faciliten el desarrollo de su competencia social.
 - La amonestación: supone la reprensión al menor por parte del Juez de Menores con la finalidad de hacerle comprender la gravedad de los hechos cometidos y las consecuencias que han tenido o podrían haber tenido para evitar que reincida en el futuro.
 - La privación del permiso de conducir ciclomotores, vehículos a motor, o del derecho a obtenerlos; y la privación de licencias admi-

nistrativas para caza. Esta medida podrá imponerse como accesoria cuando el delito o falta se hubiera cometido utilizando ciclomotor, vehículo a motor o un arma, respectivamente.

- Inhabilitación absoluta: consiste en privar al menor de todos los honores, empleos y cargos públicos, así como de la declaración de su incapacidad para obtenerlos.

El cumplimiento de las medidas

PRINCIPIOS Y COMPETENCIAS

En la ejecución de las medidas rige el principio de legalidad, no pudiéndose ejecutar éstas sino en virtud de sentencia firme, de acuerdo con el procedimiento regulado en la misma y en la forma prevista en la ley y sus normas de desarrollo.

La ejecución de las medidas impuestas queda bajo el control del Juez de Menores que dictó la sentencia salvo que por aplicación de lo dispuesto en los artículos 12 y 47 sea competente otro. Las incidencias que puedan producirse durante el tiempo en que se esté cumpliendo la medida correspondiente serán resueltas por el Juez mediante auto motivado, con audiencia del Ministerio Fiscal y letrado del menor.

Para llevar a cabo el control de las medidas, se atribuyen al Juez las siguientes competencias:

- Adoptar cuantas decisiones sean necesarias para hacer efectiva la ejecución.
- Resolver sobre las propuestas de revisión de las medidas.
- Aprobar los programas de ejecución de las medidas.
- Conocer, por los informes de seguimiento, la evolución de los menores durante el cumplimiento de las medidas.
- Resolver sobre los recursos que se puedan interponer contra las resoluciones de ejecución de las medidas.
- Resolver sobre las peticiones y quejas de menores sancionados.

- Realizar visitas a los centros y entrevistas a menores.
- Formular propuestas y recomendaciones a la Entidad Pública sobre la organización y régimen de ejecución de las medidas.
- Resolver los recursos que se puedan interponer sobre el régimen disciplinario de las personas sometidas a medidas.

Como se ha comentado, la competencia para la ejecución de las medidas impuestas por los Jueces de Menores en sus sentencias, cuando éstas adquieren firmeza, está atribuida a las Comunidades Autónomas, que llevarán a cabo los programas adecuados para garantizar su correcta ejecución. Estas funciones son desempeñadas por la organización de la Comunidad Autónoma que asuma las competencias administrativas en materia de Reforma de Menores y que la ley identifica como Entidad Pública.

La protección jurídica del menor corresponde a las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, mediante las entidades públicas que designen, de conformidad con la Ley Orgánica 1/96 de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. En relación con la ejecución de las sentencias, la Entidad Pública asumirá las siguientes competencias:

- Ejecución de las medidas cautelares y las acordadas en sentencias firmes.
- Ejecución del régimen de libertad vigilada y actividad socioeducativa.
- La organización, creación, dirección, gestión de los servicios, instituciones y programas adecuados para garantizar la correcta ejecución.
- Proponer programas para realizar funciones de mediación.
- Podrán celebrar convenios de colaboración con otras entidades públicas o privadas, bajo su directa supervisión. No supone cesión de la titularidad y responsabilidad.

LA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS POR LA ENTIDAD PÚBLICA

La ejecución de las medidas por parte de la Entidad Pública deberá ajustarse a las siguientes reglas comunes:

- El superior interés del menor sobre cualquier otro concurrente.
- El respeto al libre desarrollo de la personalidad de la persona menor.
- La información de los derechos que le correspondan y asistencia para su ejercicio.
- La aplicación de programas fundamentalmente educativos que fomenten el sentido de la responsabilidad y el respeto por los derechos y libertades de las otras personas.
- Las actuaciones serán adecuadas a su edad, personalidad y circunstancias personales y sociales.
- Durante la ejecución de las medidas se deberá fomentar la colaboración del padre, la madre, tutores y representantes legales.
- Interdisciplinariedad en la toma de decisiones que puedan afectar a la persona menor.
- Confidencialidad en las actuaciones que se realicen sobre menores y ausencia de injerencias innecesarias en su vida privada y la de sus familias.
- Coordinación con los demás organismos que intervengan con menores y de forma especial, con los relacionados con temas de educación y sanidad.

Con la finalidad de determinar la administración competente en la ejecución de las medidas, el reglamento de la LORPM regula en el artículo 9 el punto de conexión, que se regirá por los siguientes criterios:

- Como criterio general, es competente para la ejecución de las medidas la Comunidad Autónoma donde se ubique el Juzgado de Menores que las haya acordado.
- Cabe sin embargo, que la Entidad Pública haya designado un centro de internamiento fuera de la Comunidad Autónoma por estar más cercano al domicilio del menor, la competente para la ejecución será la Comunidad Autónoma a la que pertenezca dicho centro.
- Cuando se produzca el traslado de centro a otro de otra Comunidad Autónoma, con motivo del interés del menor de alejarlo de su domi-

cilio o bien se carezca de plaza adecuada al régimen de internamiento, continuará siendo competente para la ejecución la Comunidad Autónoma en la que se encuentre el Juzgado de Menores que haya dictado la medida.

El artículo 10 del reglamento de la LORPM establece las reglas a seguir desde el momento en que se produce la notificación a la Entidad Pública, que deberá realizar las siguientes actuaciones:

- Designación del centro.

A partir de la recepción en la Entidad Pública de la ejecutoria y testimonio de particulares, informes técnicos e identificación del letrado del menor, que le remitirá el Juzgado, se procederá a la designación de un centro adecuado de entre los más cercanos al domicilio del menor. Lo comunicará al Juzgado para que acuerde el ingreso.

Se requerirá la aprobación previa del centro por parte del Juez en los siguientes casos:

- Cuando el centro designado esté alejado de su domicilio.
- Cuando el ingreso del menor sea en un centro sociosanitario.
- Si se propone el ingreso del menor en un centro de otra Comunidad Autónoma, al haber quedado acreditado que el domicilio del menor o el de sus representantes legales se encuentra en dicha Comunidad Autónoma, en interés del menor de alejarlo de su domicilio o bien por razones de plena ocupación o por otras causas se carezca de plaza disponible.

- Designación del profesional responsable de la ejecución de la medida.

La Entidad Pública deberá designar, poniéndolo en conocimiento del Juzgado, un profesional que asuma la responsabilidad en la ejecución de las medidas, en el plazo y los requisitos siguientes:

- En el plazo de cinco días: cuando las medidas sean las de tratamiento ambulatorio, asistencia a centro de día y permanencia en fin de semana cuando se ordene en el domicilio, libertad vigilada, convivencia con otra persona o familia, prestaciones en beneficio de la comunidad y tareas socio educativas.

- Comunicación de la designación al Juzgado.
- Programa individualizado.

Para el cumplimiento de las medidas de internamiento y libertad vigilada, se elaborará un programa individualizado en el plazo de 20 días desde el inicio de aquellas, prorrogable con autorización judicial. En el resto de las medidas el programa se elaborará previamente a su inicio en el plazo de 20 días desde la fecha de designación de profesional, prorrogable con autorización judicial. Este programa deberá remitirse al Juzgado para su aprobación, comunicando además la fecha de inicio a los efectos de liquidación de la medida por la persona titular de la Secretaría Judicial.

- Informes durante la ejecución.

El Juez y el Ministerio Fiscal, para ejercer sus competencias en el seguimiento de las medidas, contarán con los informes de seguimiento que el centro deberá emitir y enviarles, y en los que constará el grado de cumplimiento, incidencias y evolución personal del menor. La periodicidad de los informes es la siguiente:

- Permanencia fin de semana: cada cuatro fines de semana cumplidos.
- Prestaciones en beneficio de la comunidad:
 - Cada 25 horas cumplidas en prestaciones menores de 50 horas.
 - Cada 50 horas en prestaciones superiores.
 - Resto de las medidas: trimestral.
 - Cuando lo requieran el Juez o Ministerio Fiscal.

Se emitirá además informe final al cumplimiento de la medida, en el que se hará una valoración en la que queda el menor.

Si las medidas a ejecutar son privativas de libertad, la LORPM establece unas reglas especiales que desarrolla en el articulado del *Capítulo III del Título VII de la Ejecución de las Medidas*. Estas reglas especiales hacen referencia a los centros y a los derechos y deberes de los menores internados; derechos de información y reclamaciones; medidas de vigilancia y seguridad, régimen

de visitas y comunicación, régimen disciplinario, medios de contención, y la regulación de las salidas y permisos ordinarios y extraordinarios; trabajo; asistencia sanitaria, religiosa, escolar y formativa.

La actividad de los centros debe estar inspirada por el principio de resocialización del menor como sujeto de derechos que continúa formando parte de la sociedad. La vida en el centro tendrá como referencia la vida en libertad.

En los centros para el cumplimiento de medidas privativas de libertad, que deberán ser específicos para menores, se llevará a cabo también la detención y se cumplirán las medidas cautelares. Se dividirán en módulos adecuados a la edad, madurez, necesidades y habilidades sociales. Su régimen de funcionamiento tendrá como finalidad la de conseguir una convivencia ordenada que permita la ejecución de diferentes programas.

- La ejecución de varias medidas.

Quando el menor estuviere sometido al cumplimiento de varias medidas por la misma o distinta resolución judicial, el Juez ha de determinar el orden de cumplimiento. El artículo 47 de la LORPM sobre la refundición de medidas, regula las reglas a que debe ajustarse el cumplimiento sucesivo de las mismas, cuando no sea posible el cumplimiento simultáneo.

Para el cumplimiento sucesivo se seguirán las siguientes reglas:

- La medida de internamiento terapéutico se ejecutará con preferencia a cualquier otra.
- La medida de internamiento en régimen cerrado se ejecutará con preferencia al resto de las medidas de internamiento.
- La medida de internamiento se cumplirá antes que las no privativas de libertad y, en su caso, interrumpirá la ejecución de éstas.
- Las medidas de libertad vigilada, contempladas en el artículo 10, se ejecutarán una vez finalizado el internamiento en régimen cerrado.
- En atención al interés del menor, el Juez podrá acordar motivadamente la alteración en el orden de cumplimiento previsto en las reglas anteriores, previo informe del Ministerio Fiscal, de las demás partes y de la Entidad Pública de reforma o protección de menores.

- El expediente personal único por la Entidad Pública.

La Entidad Pública deberá abrir un expediente personal, que será único y en el que constarán los siguientes documentos:

- Informes.
- Resoluciones judiciales.
- Documentación generada durante su ejecución.

A este expediente sólo tendrán acceso el Defensor del Pueblo o institución análoga de la Comunidad Autónoma, el Juez, el Fiscal, el letrado y personas que intervengan en su ejecución y estén autorizadas por la Entidad Pública. El menor, su letrado y ,en su caso, su representante legal también tendrán acceso al expediente.

- Incumplimientos.

La Entidad Pública deberá poner en conocimiento del Juez y del Ministerio Fiscal a los efectos de lo dispuesto en el artículo 50 LORPM sobre quebrantamiento de medida, los incumplimientos siguientes de los menores:

- En las medidas de internamiento y permanencia de fin de semana en centro:
 - Fuga del centro, no retorno en la fecha y hora indicadas después de salida autorizada.
 - No presentación en el centro en el día y hora señalados para el cumplimiento de las permanencias.
- En la medida de permanencia de fin de semana en el domicilio:
 - No presentación en su domicilio.
 - Ausencia no autorizada.
 - No retorno.
- En las medidas no privativas de libertad, la falta de presentación a las entrevistas a las que el menor haya sido citado para elaborar el programa de ejecución, y el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones que conforman el contenido de la sentencia.

En estos casos se comunicará a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

- Quebrantamiento de la medida.

Cuando la persona sometida a medidas quebrante una de ellas, de acuerdo con el artículo 50 de la ley, las consecuencias serán las siguientes:

- En la medida privativa de libertad: Se procederá a su reingreso en el centro o domicilio.
- En la medida no privativa de libertad: el Ministerio Fiscal podrá instar la sustitución de la medida por otra, incluso por otra de internamiento en régimen semiabierto.
- El Juez de Menores acordará que el titular de la Secretaría Judicial remita testimonio de particulares al Ministerio Fiscal, por si el hecho fuese constitutivo de infracción.

- El cumplimiento de la medida.

Una vez que el menor ha cumplido la medida, la Entidad Pública emitirá un informe final, que remitirá al Juzgado, Ministerio Fiscal y letrado del menor si así lo solicitase este último. El Juez dictará auto acordando el archivo de la causa que se notificará al Ministerio Fiscal y letrado del menor.

Si después de cumplida la medida se considera la conveniencia, en interés del menor, de que se arbitren los mecanismos de protección, el Juez podrá instar para ello a la Entidad Pública competente.

3. Reforma Juvenil en las Comunidades Autónomas

En España el sistema de justicia juvenil, está basado en la LORPM y es común para todas las CCAA, que, sin embargo, presentan diferencias en el desarrollo de sus competencias.³⁸

38 Coca Blanes, S. Intervención de las Comunidades Autónomas. Recursos destinados a la ejecución de las medidas impuestas a los menores. Respuesta a los desafíos de la Ley Orgánica 5/2000. La Justicia de Menores. Centro de Estudios Jurídicos. Madrid, 2004.

En la mayoría de las comunidades los centros en los que las personas menores cumplen las medidas judiciales y, especialmente, de privación de libertad, están administrados por entidades sin ánimo de lucro. Hasta 2001, todos los centros eran públicos, pero con la entrada en vigor de la LORPM se permite por primera vez que asociaciones sin ánimo de lucro o fundaciones privadas colaboren en la administración de los centros de internamiento. La LORPM eleva la edad penal a los 18 años y cuando en 2001 se empieza a aplicar, todos los menores de edad que estaban en la cárcel pasaron a centros de internamiento. Las CCAA carecían entonces de las infraestructuras necesarias para asumir ese volumen de internos, por lo que, usando la posibilidad que ofrecía la ley, se firmaron convenios de colaboración con asociaciones privadas.

El sistema de organización a través de entidades colaboradoras es, en la actualidad, mayoritario en las distintas comunidades, salvando las excepciones de Cataluña, Extremadura y Ceuta, cuyas administraciones se encargan de forma directa de todos sus centros de internamiento. En Canarias y Baleares se responsabiliza de los mismos una fundación pública. A continuación se ofrece información de cada uno de estos tipos de gestión.

Fundación pública

BALEARES

El marco normativo de sus centros tiene como referencia el Decreto 45/2002, de 22 de marzo, por el que se ordena la acreditación y habilitación de las entidades colaboradoras en materia de menores infractores (BOIB nº 39. 30-3-2002).

La Fundación Instituto Socioeducativo *S'Estel* es la gestora de los dos centros socioeducativos de las Islas Baleares: *Es Pinaret* y *Es Fusteret*. Los centros dependen administrativamente de la Fundación *S'Estel* y ésta a su vez de la Dirección General de Menores de la Consejería de Presidencia del Gobierno Balear. En los centros se ha creado la figura del «hogar puente» cuya finalidad es la de permitir que aquellos menores o jóvenes cuyo proceso educativo es más favorable, porque los objetivos de trabajo planteados se han conseguido, tengan un mayor contacto con la comunidad y por consiguiente una resocialización más cercana, una vez finalizado el internamiento.

CANARIAS

Los centros de internamiento de menores infractores, en la Comunidad Canaria, regulan su actividad a través del Decreto 36/2002, de 8 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los centros para la ejecución de medidas de internamiento de menores y jóvenes infractores dictadas por los Juzgados de Menores.

En octubre de 2004 el gobierno autonómico asumió la gestión de los centros de internamiento, a través de la Fundación Pública Ideo, entidad sin ánimo de lucro creada por la Dirección General de Juventud de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales para la población joven de Canarias. El objetivo principal de esta fundación es el fomento, promoción y apoyo de actividades, acciones y programas destinados a jóvenes en aras de favorecer el desarrollo integral del individuo. El gobierno canario aporta el capital social de la fundación. Sus responsables son los titulares de la Consejería de Asuntos Sociales, Dirección General de Protección al Menor y la Familia y la Dirección General de Juventud. Éstos nombran al gerente de la fundación.

Gestión pública

CATALUÑA

La Ley 27/2001, de 31 de diciembre, de Justicia Juvenil rige el sistema en Cataluña. El programa de actuación de la administración competente en Reforma Juvenil está basado en la prevención de la delincuencia, para ello cuentan con equipos de intervención en familias de riesgo. Mantienen programas de ayuda a las familias de menores infractores y a las víctimas y un sistema de coordinación entre el sistema judicial y los responsables de los programas de inserción destinados a garantizar que, una vez evaluado, el menor pueda retornar sin dificultades a su ambiente familiar. El Gobierno de la Generalitat de Cataluña prioriza las medidas preventivas y las de régimen abierto.

Es una de las pocas comunidades que gestiona directamente los centros de internamiento de menores infractores. El órgano del que dependen los centros es la Dirección General de Justicia Juvenil, dependiente, a su vez, de la Secretaría de Servicios Penitenciarios, Rehabilitación y Justicia Juvenil. La gestión está adscrita a la Secretaría de Servicios Penitenciarios, de los que ha heredado los equipos profesionales. El procedimiento que se sigue en los casos de menores es exactamente el mismo que en instituciones penitencia-

rias, es decir, se les otorga una clasificación penitenciaria, y se les aplican las reglas internas de conducta y convivencia, mientras esperan la resolución judicial en el caso de ser preventivos.

Cataluña cuenta actualmente con seis centros, en los que existen más de 200 plazas y destaca, fundamentalmente, por utilizar más que ninguna otra comunidad la mediación, en el pasado año realizaron más de 6.000 informes jurídicos de mediación.

EXTREMADURA

La Junta de Extremadura desarrolla un proyecto de ejecución de medidas judiciales para menores infractores apoyado en dos subprogramas:

- Programa de medidas judiciales privativas de libertad. Su objetivo es la reinserción y resocialización del menor mediante la separación temporal de su entorno social, personal y familiar, proporcionándole un ambiente que ofrezca condiciones educativas adecuadas que le ayuden a reorientar aquellas disposiciones o deficiencias, que han caracterizado su comportamiento antisocial. Estas medidas se cumplen en el centro Vicente Marcelo Nessi de Badajoz, el único de la Comunidad especializado en la intervención socioeducativa con menores infractores, en él se llevan a cabo actividades orientadas a favorecer su desarrollo integral, procurando asimismo la conexión con la red comunitaria de servicios. Está gestionado por la Dirección General de Infancia y Familia, que forma parte de la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Extremadura.³⁹ Tiene una capacidad de más de 40 plazas y puede acoger a menores de ambos sexos en régimen cerrado, semiabierto y abierto.
- Programa de medidas judiciales en medio abierto. Pretende la intervención con menores en su medio natural y donde se ha generado la situación conflictiva, teniendo en cuenta las causas por las que ha cometido la infracción e incidiendo en diversos ámbitos: familiar, escolar, laboral, etc. como núcleos socializadores que favorezcan la reinserción y resocialización del menor infractor.

39 En red: <http://bs.juntaex.es/wPortalWeb/index.php?mod=>

CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA ⁴⁰

La ejecución de medidas derivadas de la responsabilidad penal del menor y protección de menores corresponden a la Consejería de Presidencia del Gobierno de la Ciudad Autónoma, que cuenta con una Dirección General de Menores, responsable de los centros de reforma y del equipo técnico de menores. Ceuta dispone de un número de plazas inferior a sus necesidades por lo que en ocasiones es necesario trasladar menores a centros de otras comunidades.

Gestión privada y sin ánimo de lucro

MADRID

La Comunidad Autónoma de Madrid, tiene distribuidas las competencias relativas a justicia de menores entre las Consejerías de Justicia y Asuntos Sociales y ha optado por crear una agencia para la reeducación y reinserción de los menores infractores. ⁴¹ Dicha entidad gestiona todos los aspectos derivados de la aplicación de la LORPM, y responde a la necesidad de realizar una gestión directa por parte de la Administración en los centros de menores. Consta de personal funcionario especializado adscrito a la Comunidad, aunque también puede ser contratado personal eventual e interino, pero siempre con dependencia directa de la Administración.

No obstante, todos los centros de internamiento creados desde 2001 están gestionados a través de asociaciones o fundaciones sin ánimo de lucro. El incremento del número de centros y plazas ha sido notorio desde 2001 (tres centros y más de 40 plazas) a 2006 (18 centros y más de 400 plazas).

⁴⁰ Reglamento por el que se regula la estructura orgánica y funcional del área de menores de la Ciudad Autónoma de Ceuta. Boletín Oficial de la Ciudad de Ceuta, número 4.026, de 17 de julio de 2001.

⁴¹ Ley 3/2004, de 10 de diciembre, de creación de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor. Decreto 71/2005, de 21 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la participación de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la reeducación y reinserción del menor infractor en la Comisión de Tutela del Menor, el Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia y los Consejos Locales de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

MURCIA ⁴²

Las competencias que incumben a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en cuanto a la protección y Reforma de Menores, corresponden a la Dirección General de Familia y Servicios Sectoriales (dependiente de la Consejería de Trabajo y Política Social). De ella dependen los centros para la ejecución de medidas judiciales, en los que se ejecutan las medidas de internamiento impuestas por el Juzgado de Menores de Murcia, derivadas de la aplicación de la LORPM.

La Dirección General de Familia dispone de un centro de internamiento propio, el centro educativo juvenil Las Moreras, gestionado a través de la Fundación Diagrama, es de titularidad pública y gestión privada. Está dotado de plazas concertadas y tiene capacidad para 40. Además, existe un centro privado/concertado, La Zarza, también de la Fundación Diagrama, de titularidad privada, con plazas concertadas y con capacidad para más de 20. Los ejes fundamentales de la actuación con los jóvenes que ingresan en estos centros, calificados como educativos, son la formación profesional, la competencia psicosocial y la inserción laboral.

CASTILLA-LA MANCHA ⁴³

La base legislativa en esta Comunidad es la Ley 3/1999, de 31 de marzo del Menor de Castilla-La Mancha. La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cuenta con un programa de menores en conflicto, de intervención y reparación extrajudicial y de ejecución de medidas judiciales. Este programa tiene por objeto la intervención preventiva cuando se detectan casos de menores con conductas antisociales o problemáticas. Así como la ejecución de medidas dictadas por los Juzgados de Menores Se incluyen en el programa aquellos casos en que, por ser menores de 14 años, las conductas no tienen consideración penal, pero requieren igualmente algún tipo de intervención específica de tipo educativo o resocializador. El programa se articula en torno a los conceptos de resolución de los conflictos, responsabilización del menor,

⁴²Justicia de Menores e intervención socioeducativa. Región de Murcia. Consejería de Trabajo y Política Social. Secretaría General de Acción Social, Menor y Familia. 2001.

⁴³ En red: <http://www.jccm.es/social/amenores/conflicto.html>

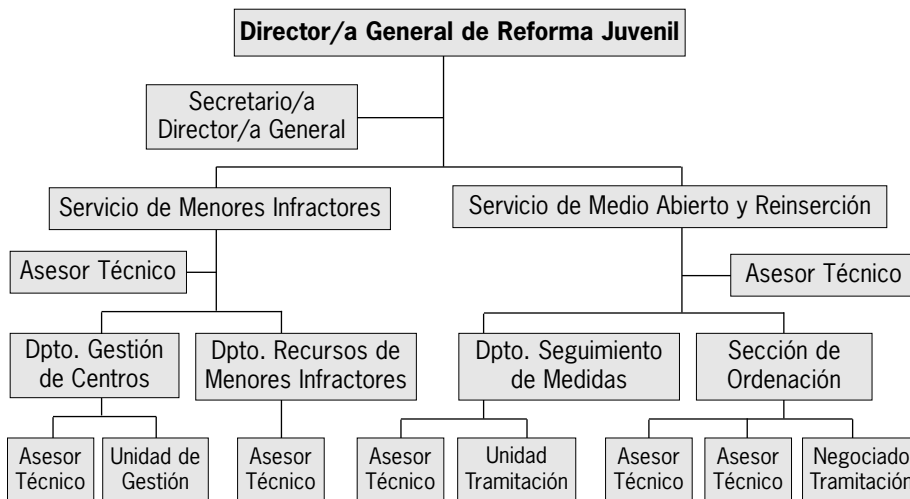
normalización de la intervención y subsidiariedad de ésta respecto a los sistemas normalizados de atención a menores y jóvenes.

La Consejería de Bienestar Social, a través de la Dirección General de la Familia, se ocupa de las competencias de Reforma Juvenil.

ANDALUCÍA ⁴⁴

La responsabilidad de la ejecución de medidas judiciales es asumida por la Dirección General de Reforma Juvenil desde su creación, ⁴⁵ en el año 2001. En ese momento la Reforma Juvenil estaba ligada a las competencias en materia de infancia de la Consejería de Asuntos Sociales. Esta Dirección General de Reforma Juvenil pasó a formar parte de la Consejería de Justicia y Administración Pública en el año 2004 ⁴⁶ y es la responsable de la ejecución de las distintas medidas dictadas por los Jueces de Menores en Andalucía. Su estructura, a 31 de Diciembre de 2005, queda representada en el organigrama del gráfico 1.

Gráfico 1. Estructura de la Dirección General de Reforma Juvenil



Fuente: Memoria de actuaciones 2005 de la Dirección General de Reforma Juvenil.

⁴⁴ http://www.cjap.junta-andalucia.es/ciudadania/reforma_juvenil/reforma_juvenil.php

⁴⁵ Decreto 223/2001, de 2 de octubre, de modificación del Decreto 180/2000, de 23 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales.

⁴⁶ Decreto del Presidente 11/2004, de 24 de abril sobre reestructuración de Consejerías. BOJA Extraordinario núm. 3. 25 de abril 2004.

Para el desarrollo de medidas la Dirección General de Reforma Juvenil cuenta con algunos recursos públicos pero la casi totalidad de los mismos se obtienen a través de convenios o de la concertación con entidades sin ánimo de lucro. Estas entidades colaboradoras ofrecen una variedad de servicios como centros de día, convivencias con otra persona, familia y grupo educativo, tratamiento psiquiátrico o de desintoxicación, talleres socioeducativos, programas de orientación laboral y centros de internamiento. De hecho, del total de centros de internamiento existentes en Andalucía sólo uno es exclusivamente público. Estas entidades se hacen cargo del mantenimiento de infraestructuras cedidas por la Administración Pública o bien se ubican en centros propios.

Capítulo 3

Modelos de Intervención

La manera de entender la intervención con personas menores que infringen la ley penal o delinquen, orienta la definición de lo que se considera calidad en este entorno en cada momento histórico. Estos modelos de justicia juvenil o modelos de intervención con menores infractores tiene su reflejo en las normativas, acuerdos y estrategias tanto nacionales como internacionales, apoyadas por los distintos estados.

Este capítulo recoge la evolución reciente de esos modelos y los principales hitos normativos y filosóficos que definen la actual forma de concebir la intervención con menores y jóvenes infractores en nuestro país, incluyendo los ideales y principios que pueden dirigir el camino de la mejora en los centros y recursos de Reforma Juvenil.

1. Evolución de los modelos y sistemas de justicia juvenil

La justicia juvenil ha evolucionado significativamente desde principios del siglo XX hasta hoy. Los modelos tradicionales presentan limitaciones para responder y adaptarse a la realidad de las sociedades modernas; al mismo tiempo, se ha ido produciendo una progresiva pérdida de fuerza de las fuentes tradicionales de control social informal como son la familia, la escuela, el trabajo, etc. Distintas reflexiones teóricas, políticas y legales han contribuido a construir el actual modelo de justicia del menor. Los epígrafes siguientes recogen las principales características de los modelos recientes de intervención con menores infractores, expuestos cronológicamente.

Modelo punitivo o penitenciario

A finales del siglo XIX estaba en vigor el llamado modelo punitivo o penitenciario, caracterizado por el trato jurídico de las personas menores del mismo modo que las adultas, sometidas al mismo régimen que éstos, concediéndoseles en algunos casos la atenuación de las penas. El enfoque tenía prioritariamente un carácter represivo y autoritario.

Modelo tutelar

En los primeros años del siglo XX surge un modelo llamado de protección o tutelar, impulsado por los movimientos filantrópicos norteamericanos y euro-

peos, y caracterizado por considerar al menor infractor una víctima. De corte paternalista, equiparaba al menor infractor con una persona enferma desde el punto de vista social, similar a otros colectivos de menores indefensos o desprotegidos. Se consideraba que los menores debían ser apartados del medio en el que vivían, pues éste resultaba perjudicial para ellos, y, por tanto, debían ser internados, por su bien, para su reeducación. De ahí que el reformatorio se convirtiera en pieza clave de todo el sistema reformador.⁴⁷

A partir de los años 20 la labor de profesionales como psiquiatras, pediatras o asistentes sociales contribuye a la racionalización de los métodos de intervención con menores. Asimismo, el surgimiento de instrumentos internacionales en materia de justicia juvenil y la promulgación de la Declaración de Derechos del Niño,⁴⁸ cambian la concepción de estas personas, pasando de ser considerados víctimas necesitadas de protección, a sujetos titulares de derecho.

Modelo educativo

Esta corriente es consecuencia del surgimiento del Estado del Bienestar (*Welfare State*) y tiene especial desarrollo en los países nórdicos. Defiende que el sistema de justicia penal no intervenga cuando se trate de jóvenes, y que se busquen soluciones por otras vías no judiciales. Se abandonan los métodos represivos, optando prioritariamente por la actuación educativa. El internamiento, que ocupaba un papel central en el anterior sistema tutelar, queda relegado, reservándose para casos extremos.

El modelo educativo comienza a recibir críticas desde finales de la década de los 60, considerándose que, al mantenerse al margen del sistema judicial, el menor no disfruta de las garantías jurídicas necesarias: presunción de inocencia, derecho de defensa y juicio con todas las garantías. Así, en las décadas siguientes, aparece una nueva tendencia inspirada en el movimiento de reforma de las legislaciones europeas y norteamericanas.

47 Vázquez González, C. (2003). op. cit.

48 Proclamada por la Asamblea General en su resolución 1386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959.

Modelo de responsabilidad

En los 80 proliferan los convenios y tratados internacionales relacionados con la justicia juvenil⁴⁹ que fueron produciendo un gradual cambio en los sistemas de los países europeos, contribuyendo a la introducción de un nuevo enfoque denominado «de responsabilidad».

En esta evolución tienen un importante papel las iniciativas de las Naciones Unidas, resaltando la Convención sobre los Derechos del Niño,⁵⁰ norma de obligado cumplimiento para todos los Estados que integran la Unión Europea al haber sido ratificada por ellos, y que dedica su artículo 37 a la tortura, pena capital y la privación de libertad y el artículo 40 a las cuestiones penales.

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce a las personas menores como sujetos de derechos y deberes. Este reconocimiento implica que, incluso siendo sancionadas por su responsabilidad en la comisión de un delito, estas personas deben ver respetados sus derechos que les permitan un desarrollo personal hacia la edad adulta.

El modelo de responsabilidad refuerza la posición legal del menor al aproximar la justicia juvenil a la justicia penal de los adultos, reconociendo los mismos derechos y garantías, y supone al mismo tiempo que el menor asuma una mayor responsabilidad respecto a sus acciones. Este enfoque conjuga lo educativo y lo judicial, desde una perspectiva garantista y unas medidas esencialmente educativas. Las legislaciones de los países de la Unión Europea se han ido recogiendo progresivamente esta filosofía; en esta línea se encuentran la LO 1/1996 de Protección Jurídica del Menor⁵¹ y la legislación posterior relacionada.

Algunos de los principios fundamentales que identifican el modelo de responsabilidad son los siguientes:⁵²

49 Reglas Mínimas Uniformes de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores y Convención sobre los Derechos del Niño.

50 Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

51 Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. (BOE 17-1-1996)

52 Morant Vidal, J. (2003). op. cit.

- Prevención frente a represión: a través de programas de asistencia social, laboral, económica y educacional.
- Sistemas de justicia especialmente enfocados y diseñados para la delincuencia juvenil.
- Menor intervención punitiva del Estado. Al mismo tiempo que se limita la intervención de la justicia, deben ponerse en marcha estrategias preventivas en atención a menores, política social, mercado de trabajo, etc, que otorguen mayor protagonismo a la comunidad y a diferentes actores como familia, trabajadores sociales, escuela, etc.
- Las medidas o sanciones de privación de libertad deben constituir el último recurso, ser reducidas en lo posible, limitando su aplicación a delitos graves, o ante el fracaso previo de otras medidas.
- Promover medidas flexibles que se adapten a las circunstancias del menor.
- Las personas menores que infringen la ley tienen que disfrutar de todos los derechos y garantías que son reconocidos a las adultas en el proceso penal.
- Especialización y profesionalización de los órganos de control social formal que intervienen en el sistema de justicia juvenil.

Recientemente, y de nuevo bajo la influencia de las directrices internacionales, ha surgido en Norteamérica el modelo de las 4D, basado en 4 principios básicos: despenalización (*decriminalization*), desinstitucionalización (*desinstitutionalization*), proceso justo (*due process*) y desjudicialización (*diversion*), cuyo propósito es limitar la intervención del derecho penal a aquellos delitos de mayor gravedad.⁵³

En España, la evolución de los diferentes modelos de intervención se ha podido observar en los cambios de la normativa sobre el tema. El modelo de protección o tutelar, que no diferencia el ámbito de protección y el ámbito de reforma, es el que ampara la Ley de Tribunales Tutelares de Menores y el

53 Vázquez González, C. Derecho Penal Juvenil Europeo. Dykinson. Madrid, 2005.

Reglamento de 1948. Esta ley refleja un modelo paternalista y sin garantías que recluye al niño por su bien, porque es vago o de conducta desordenada. El Tribunal es tutelar: atiende tanto a niños que delinquen, que son los necesitados de reforma, como a los que se encuentran en una situación socioeconómica deprimida, que son los necesitados de protección. Esta Ley ofrece una concepción del menor como ser vulnerable y en desarrollo, y por tanto acreedor de la función tutora de los poderes públicos.

Progresivamente, aunque no sin debate y retrocesos, se van separando ambos ámbitos y se va exigiendo un tratamiento penal de la delincuencia juvenil. En 1985 se aprueba la Ley Orgánica General del Poder Judicial que obliga a que los Jueces sean profesionales de la carrera judicial e insta a que, en un año se tenga preparada la ley de menores infractores. En el año 1987, se reforma el Código Civil (Ley 21/87) y se priva de competencia en materia de protección a los Juzgados de Menores, antes Tribunales Tutelares. En 1991, el Tribunal Constitucional (STC36/91) declara inconstitucionales algunas normas de la ley de 1948. En 1992, se promulga la Ley Orgánica 4/92 que regula el procedimiento para enjuiciar a menores infractores de 12 a 16 años. Es el primer paso hacia la responsabilidad penal de la infancia. El proceso pasaba por ofertar garantías jurídicas al menor, que ahora era considerado presunto responsable de actos delictivos, surge así en 1996 la Ley de Protección Jurídica del Menor.

Actualmente, el marco de referencia es la Ley Orgánica 5/2000 de Regulación de la Responsabilidad Penal del Menor, reformada por la citada LO 8/2006 de 4 de diciembre, aplicable a la población menor en edades comprendidas entre 14 y 18 años. En él están claramente definidos y diferenciados los ámbitos de protección y reforma.

Esta ley orgánica, recoge fielmente el modelo de responsabilidad, asumiendo que ha de existir una estructura específica para juzgar y establecer sentencias para menores infractores, los Juzgados de Menores. Estos juzgados, han de ofrecer las garantías jurídicas que tienen las personas adultas, pero han de orientarse a sentencias que prioricen la reeducación frente a la sanción, puesto que intervienen con jóvenes cuya personalidad se encuentra en formación, y con altas probabilidades de reinserción.

2. Marco de intervención con menores y jóvenes infractores

En los párrafos siguientes se exponen las aportaciones realizadas tanto por la legislación y normativa autonómica y estatal, como por las orientaciones de los organismos supranacionales de nuestro entorno. Estos posicionamientos legales, normativos o filosóficos configuran el marco de referencia que define, en la actualidad, los principios y los valores que pueden orientar la intervención con menores infractores.

Ámbito internacional

La Organización de Naciones Unidas (ONU) ha venido desarrollando actividades de promoción y protección de los derechos del menor desde la época de la Sociedad de Naciones. En este sentido, la Declaración de Ginebra, de 26 de septiembre de 1924, sobre los Derechos del Niño supone el primer hito internacional de relevancia que tiene como objetivo la protección de menores. Posteriormente la Declaración de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959,⁵⁴ introduce una serie de principios básicos que se han ido plasmando en el posterior desarrollo de normas y estrategias internacionales.

Desde la ONU, el modelo de justicia juvenil que se propone, trata de mantener el equilibrio entre la protección de los derechos de los menores infractores, por un lado, y la protección de la sociedad, por otro. Diversos convenios y tratados internacionales relacionados con la justicia juvenil, que detallamos a continuación han ido configurando el modelo actual:

- Reglas Mínimas Uniformes de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, Reglas de Beijing (1985)
- Convención sobre los Derechos del Niño o CDN (1989)
- Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil Directrices de Riad (1990)
- Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad, Reglas MPL (1990)

⁵⁴ Proclamada por la Asamblea General en su resolución 1386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959. En red: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/25_sp.htm

Estos instrumentos internacionales mantienen una perspectiva que considera a los menores como sujetos de derecho y no como meros objetos necesitados de protección o tratamiento. Esto significa que son titulares de los mismos derechos de los que disfrutaban todas las personas adultas, además de una serie de derechos específicos derivados de su condición de menores. Todos estos documentos contienen previsiones contra la discriminación, hacen énfasis en la reintegración social de los menores infractores y acentúan la importancia de tener personal cualificado en los sistemas de justicia, así como en los programas y acciones de política gubernamental, configurándose en ellos un procedimiento en tres etapas:

1. Aplicación de medidas en el ámbito social para prevenir la delincuencia juvenil (Directrices de Riad).
2. Instauración un sistema judicial para menores (Reglas de Beijing).
3. Protección los derechos fundamentales y toma de medidas que permitan la reinserción de los jóvenes tras su privación de libertad (Reglas MPL).

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (1989) ⁵⁵

Se trata de un instrumento internacional obligatorio para aquellos estados que la ratifican, éstos se comprometen a respetar los derechos y deberes de menores y jóvenes, pasando la Convención a formar parte del derecho interno de estos países. España la ratificó el 30 de noviembre de 1990, entrando en vigor el 6 de enero de 1991. En ella se incluyen y son desarrollados los principios enunciados en la Declaración de los Derechos del Niño de 1959. También se recogen en esta convención varios principios fundamentales de las Reglas de Beijing, que se mencionan expresamente en su preámbulo.

La CDN solventa el tema de la responsabilidad penal distinguiendo en función del autor involucrado: así habría una responsabilidad propia del adulto y otra específica de menores o responsabilidad penal juvenil. ⁵⁶

⁵⁵ Convención de Derechos del Niño. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. En red: http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm

⁵⁶ Beloff, M. Responsabilidad penal juvenil y derechos humanos. II Curso de Especialización «Protección Jurisdiccional de los Derechos del Niño», organizado por UNICEF, y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, noviembre de 1999.

REGLAS MÍNIMAS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA DE MENORES (1985)⁵⁷

Conocidas como Reglas de Beijing, son un conjunto de normas que ofrecen orientaciones para los estados en la elaboración de sistemas de administración de justicia especiales para menores. Establecen como objetivos de dichos sistemas el bienestar de los menores y el principio de la proporcionalidad, que restringe las sanciones punitivas y las estipula según la gravedad del delito. Delimitan el alcance de las facultades discrecionales de modo que se puedan tomar las medidas que se estimen más adecuadas en función de cada caso particular.

Su finalidad es proteger los derechos humanos fundamentales de menores infractores y constituyen el primer instrumento jurídico internacional que contiene normas detalladas acerca de la administración de la justicia juvenil, tomado en cuenta los derechos de menores y jóvenes y su desarrollo.

Las reglas no son vinculantes, sino que son sólo recomendaciones, si bien, algunos de sus principios se hallan incluidos en la CDN, que si es un tratado vinculante para todos los estados parte.

El marco operativo de las Reglas de Beijing lo constituyen los otros documentos mencionados: las Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil y las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de Adolescentes Privados de Libertad.

DIRECTRICES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA JUVENIL (1990)⁵⁸

También son denominadas Directrices de Riad. Están encaminadas a promover políticas sociales efectivas y legislación adecuada para la protección y prevención. En ellas se aprecia como Naciones Unidas va adoptando el mode-

57 Adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985. En red: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/h_comp48_sp.htm

58 Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la Delincuencia Juvenil. Adoptadas y proclamadas por la Asamblea General en su Resolución 45/112, de 14 de Diciembre de 1990. En red: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/h_comp47_sp.htm

lo de «derecho penal mínimo»,⁵⁹ señalando en la directriz número 5, dentro de los principios fundamentales, que:

«Deberá reconocerse la necesidad y la importancia de aplicar una política progresista de prevención de la delincuencia, así como de estudiar sistemáticamente y elaborar medidas pertinentes que eviten criminalizar y penalizar al niño por una conducta que no causa graves perjuicios a su desarrollo ni perjudica a los demás.»

Al comparar estas Directrices con las Reglas Mínimas, o Reglas de Beijing, se puede advertir el cambio que se produce entre uno y otro instrumento. Particularmente en la directriz 5 en sus apartados b, e y f, que establece que la política y las medidas de prevención de la delincuencia juvenil tendrán que incluir: «la formulación de doctrinas y criterios especializados para la prevención de la delincuencia, basados en las leyes, los procesos, las instituciones, las instalaciones y una red de servicios, cuya finalidad sea reducir los motivos, la necesidad y las oportunidades de comisión de las infracciones o las condiciones que las propicien» 5.b, «el reconocimiento del hecho de que el comportamiento o la conducta de los jóvenes que no se ajusta a los valores y normas generales de la sociedad es con frecuencia parte del proceso de maduración y crecimiento y tiende a desaparecer espontáneamente en la mayoría de las personas cuando llegan a la edad adulta» 5.e; y «la conciencia de que, según la opinión predominante de los expertos, calificar a un joven de “extraviado”, “delincuente” o “predelincente”, a menudo contribuye a que los jóvenes desarrollen pautas permanentes de comportamiento indeseable» 5.f.

REGLAS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES PRIVADOS DE LIBERTAD (1990)⁶⁰

Las Reglas MPL son recomendaciones a los estados, no vinculantes, destinadas a que los derechos del menor sean respetados durante «su ingreso y permanencia en centros de detención o instituciones relacionadas», y que sean

59 Beloff, M. (1999). op. cit.

60 Reglas de la ONU para la Protección de los Menores Privados de Libertad. Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990. En red: http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/h_comp37_sp.htm

adoptadas las medidas precisas para su reinserción en la sociedad. Su fin último es establecer normas mínimas para la protección de los menores privados de libertad, compatibles con los derechos humanos y las libertades fundamentales, para contrarrestar los perjudiciales efectos de la privación de libertad y fomentar la integración en la sociedad.

Señalan que los sistemas de justicia de menores deben respetar los derechos y la seguridad de los mismos, fomentar su bienestar físico y mental y que las medidas de privación de libertad deben emplearse sólo como último recurso. En caso de recurrir a ellas tendrá que hacerse de conformidad con los principios y procedimientos establecidos en estas reglas y en las Reglas de Beijing. El capítulo cuarto está dedicado a la administración de los centros de menores y en él se regulan distintos aspectos, como el ingreso, registro, desplazamiento y traslado de menores a los centros, el medio físico y el alojamiento, la educación y la formación profesional, la atención médica, los contactos con la comunidad en general, las limitaciones de la coerción física y del uso de la fuerza, etc.

Ámbito europeo

La Unión Europea (UE), es actualmente un referente normativo obligado y modelo de actuación política para nuestro Estado; sin embargo no existe, como tal, una estrategia europea común de respuesta al fenómeno de la delincuencia juvenil, que defina cómo prevenir e intervenir con menores infractores. No se dispone de instrumentos y medidas dirigidas específicamente hacia la delincuencia protagonizada por menores o los sistemas de justicia juvenil en el seno de la UE.

En los textos fundamentales de la Unión se encuentran referencias de partida sobre las que habría que desarrollar estas políticas: En el Título VI del Tratado de la UE (TUE), sobre disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal y en el Título XI del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), dedicado a política social, de educación, de formación profesional y de juventud. Si bien, ciertos proyectos y políticas europeas se hallan relacionados tangencialmente con la prevención de la delincuencia juvenil: la Estrategia Europea de Empleo,⁶¹ la Agenda Social

61 Adoptada en el Consejo Europeo de Luxemburgo de noviembre de 1997.
En red: http://europa.eu/european_council/conclusions/index_es.htm

Europea,⁶² el Pacto Europeo para la Juventud y la Promoción de la Ciudadanía Activa.⁶³ Asimismo, existe una serie de acuerdos y resoluciones dirigidas a la juventud europea:

- 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).

Recientemente ha sido aprobado por el Comité Económico y Social Europeo un documento que aborda directamente esta cuestión, se trata de un dictamen que analizamos a continuación.

DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO SOBRE PREVENCIÓN Y MODOS DE TRATAMIENTO DE LA DELINCUENCIA JUVENIL Y EL PAPEL DE LA JUSTICIA DEL MENOR EN LA UNIÓN EUROPEA (2006)⁶⁴

Su objetivo primordial 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

62 Adoptada en el Consejo de Niza de diciembre de 2000. En red:
http://europa.eu/european_council/conclusions/index_es.htm

63 Adoptado por el Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 2005. En red:
http://europa.eu/european_council/conclusions/index_es.htm

64 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). Diario Oficial de la Unión Europea, 9 de mayo de 2006.

emplear a fin de conseguir su protección, reeducación y reinserción en la sociedad evitando así su reincidencia en aquellas conductas desviadas».

La principal idea que se desprende del texto es la de que frente a la delincuencia juvenil las respuestas efectivas se han de desarrollar basándose en tres líneas de actuación:

- Prevención
- Medidas sancionadoras-educativas
- Integración y reinserción social de menores y jóvenes infractores

En este dictamen se insta a los Estados miembros a adoptar estrategias que combinen medidas de prevención, intervención y represión como modo de abordar la delincuencia juvenil. Tanto las estrategias preventivas como la intervención deben orientarse hacia la socialización e integración de jóvenes y menores, esencialmente a través del papel de instituciones y grupos como la familia, la comunidad, la escuela, el grupo de pares o el ámbito profesional.

En cualquier caso, las medidas judiciales y de represión tienen que respetar los principios de legalidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, juicio con todas las garantías, respeto a la vida privada, proporcionalidad y flexibilidad, estando todo el proceso inspirado en el principio del interés superior del menor recogido en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Se plantea, igualmente, la conveniencia de desarrollar una política comunitaria sobre la delincuencia juvenil y la justicia del menor. Se estima asimismo conveniente que existan unos estándares mínimos u orientaciones comunes a todos los Estados miembros, que comprendan las políticas de prevención, el tratamiento policial y judicial de los menores, su reeducación y su resocialización. Dichos estándares deberían partir de los principios fijados en la Convención sobre los Derechos del Niño, así como en las directrices internacionales, para desde ahí profundizar y avanzar en su desarrollo y aplicación.⁶⁵

65 Sigmund A.M. Dictamen de iniciativa 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» Bruselas, 2006.

En red: <http://www.infanciayjuventud.com/anterior/academic/2006/justicia.htm>

En el Eurobarómetro de 2001 (el primero que trató de la seguridad interior en los países miembros), un 45% de la ciudadanía europea manifestaba su convicción de 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.

El Consejo de Europa ya ha afrontado específicamente el tema de la justicia juvenil en dos ocasiones, a través de sus recomendaciones:

- Recomendación (87) 20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre reacciones sociales ante la delincuencia juvenil.⁶⁶
- Recomendación (2003) 20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre nuevas formas de afrontar la delincuencia juvenil y el papel de la justicia juvenil.

Esta última Recomendación viene a completar y desarrollar la anterior (87) 20, no sólo porque en algunos aspectos resultaba un poco anticuada, sino porque no cubría suficientemente las necesidades y problemas específicos de los nuevos Estados miembros.

RECOMENDACIÓN (2003) 20 DEL COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA, SOBRE NUEVAS FORMAS DE AFRONTAR LA DELINCUENCIA JUVENIL Y EL PAPEL DE LA JUSTICIA JUVENIL⁶⁷

Encomienda a que los gobiernos de los Estados miembros se guíen en su legislación, políticas y prácticas por los principios y las medidas incluidos en ella y den a conocer este documento y su memorando explicativo entre todos los agentes relevantes, a los medios y al público en general. Los principios que incluye son los principios de legalidad, presunción de inocencia e interés superior del menor en la aplicación de medidas judiciales para menores. Los mismos reflejados en el dictamen de la UE.

66 Recomendación (87) 20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa Recomendación. Adoptada por el Comité de Ministros el 17 de septiembre de 1987. En red: [http://www.carm.es/ctra/CENDOC/documentos/responsabilidad%20menores/\(87\)20.htm](http://www.carm.es/ctra/CENDOC/documentos/responsabilidad%20menores/(87)20.htm)

67 Recomendación (2003) 20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa. Aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, el 24 de septiembre de 2003. En red: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=70063&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFB55&BackColorLogged=FFAC75>

Insta igualmente, a la elaboración de un marco común de tratamiento de la delincuencia juvenil para los países de la Unión Europea, literalmente señala «la necesidad de establecer reglas europeas respecto a las sanciones y medidas aplicadas en la Comunidad Europea, así como reglas penitenciarias europeas específicas y distintas para los menores».

Ámbito estatal

La Constitución Española (CE) de 1978, en el artículo 39, dispone que «los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos», establece la responsabilidad de los poderes públicos de garantizar la protección social, económica y jurídica de la familia y de «asegurar la protección integral de los hijos». Éstas son las premisas fundamentales a partir de las cuales se establecen el resto de leyes posteriores.

Los epígrafes siguientes sintetizan la normativa actualmente vigente en materia de justicia juvenil en España y en la Comunidad Autónoma andaluza.

LEY ORGÁNICA 1/1996, DE 15 DE ENERO, DE PROTECCIÓN JURÍDICA DEL MENOR

Incide de forma específica en algunos de los derechos de la infancia reconocidos en las normas internacionales. Junto con estos derechos, recoge una serie de medidas encaminadas a su efectividad, y la ordenación de las actuaciones a desarrollar por los distintos poderes públicos.

Igualmente avanza en las reformas que introdujo la Ley 21/1987⁶⁸ de Reforma del Código Civil, abordando una reforma en profundidad de las instituciones tradicionales de protección del menor reguladas en dicho Código, y clarificando algunas cuestiones que habían quedado sin resolver en la misma. Pretende, además, construir un marco jurídico de protección más amplio, que vincule a todos los poderes públicos, a las instituciones específicamente relacionadas con los menores, a las familias y a la ciudadanía en general.

A lo largo de la ley subyace cierta tendencia a la desjudicialización de las actuaciones encaminadas a la protección del menor. Si bien la decisión últi-

68 Ley 21/87 de Reforma del Código Civil. Se priva de competencias en materia de protección a los Juzgados de Menores. Las funciones de protección pasan a las CC.AA con competencias transferidas.

ma sobre los derechos del niño reside en el poder judicial, la ejecución de las medidas y la intervención inmediata en el ámbito social y familiar del menor radica, cada vez más, en el ámbito administrativo. La ley está presidida «por el supremo interés del menor, siguiendo la tendencia iniciada en reformas anteriores y reflejo de la evolución experimentada en la concepción internacional de los derechos del niño». ⁶⁹

LEY ORGÁNICA 5/2000, DE 12 DE ENERO, REGULADORA DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS MENORES (LORPM) ⁷⁰ Y LEY ORGÁNICA 8/2006, DE 4 DE DICIEMBRE, DE REFORMA DE LA LEY DEL MENOR, POR LA QUE SE MODIFICA ⁷¹

La LORPM define el marco de actuación con jóvenes y menores que presentan conductas delictivas. Establece un modelo de actuación flexible que pretende propiciar la coordinación entre los sistemas jurídicos y de intervención social. ⁷²

Contempla una amplia variedad de medidas que pueden imponer los Jueces de Menores, y que van desde el internamiento cerrado, semiabierto o abierto hasta la asistencia a centros de día o la permanencia de fin de semana. La imposición de estas medidas debe hacerse adoptando una perspectiva sancionadora-educativa, prevaleciendo el principio de interés superior del menor y teniendo en cuenta sus circunstancias y las características del hecho delictivo.

Implanta la exigencia de responsabilidad jurídica a menores infractores, aunque referida concretamente a la comisión de hechos que aparezcan tipificados como delitos o faltas en el Código Penal y demás leyes penales especia-

69 Informe anual de menores 2005 del Defensor del Menor de Andalucía.

70 Publicada en el BOE 13-1-1999. Modificada por la Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, de regulación de la responsabilidad penal de los menores en relación con los delitos de terrorismo (BOE 23-12-2000); Ley Orgánica 9/2000, de 22 de diciembre, sobre medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE 23-12-2000); Ley Orgánica 9/2002, de 10 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y del Código Civil sobre sustracción de menores (BOE 11-12-2002), Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE 5-12-2006).

71 BOE 5-12-2006.

72 Justicia de menores e intervención socio-educativa. Secretaría Sectorial de Acción Social, Menor y Familia de Murcia, 2001.

les. Desarrolla un apartado de derechos de las personas jóvenes sometidas a medidas de privación de libertad. Se reconoce su derecho a:

- Que la Entidad Pública de la que depende el centro vele por su vida, integridad física y salud, a no ser sometidos a tratos degradantes o a malos tratos físicos o verbales.
- Recibir educación y formación integral en todos los ámbitos y a la protección específica que dispensan las leyes a los menores.
- Preservar su dignidad e intimidad, a ser llamados por su propio nombre y a que su condición de internados sea reservada frente a terceros.
- Ejercitar los derechos civiles, políticos, sociales, religiosos, económicos y culturales que les correspondan, (excepto si son incompatibles con el objeto de la detención o el cumplimiento de la condena).
- Estar en el centro más cercano a su domicilio, de acuerdo a su régimen de internamiento, y a no ser trasladados fuera de su Comunidad Autónoma (excepto en las excepciones previstas en esta ley).
- Recibir asistencia sanitaria gratuita, la enseñanza básica obligatoria que corresponda a su edad, y formación educativa o profesional adecuada a sus circunstancias.
- Tener un programa de tratamiento individualizado y a participar en a las actividades del centro.
- Comunicarse libremente con su padre y su madre, con sus representantes legales, familiares u otras personas, y disfrutar de salidas y permisos, con arreglo a lo dispuesto en la ley.
- Comunicarse confidencialmente con sus letrados, el Juez de Menores competente, el Ministerio Fiscal y los servicios de Inspección de centros de internamiento.
- Formación laboral adecuada, trabajo remunerado, dentro de las disponibilidades de la Entidad Pública, y las prestaciones sociales que pudieran corresponderles.
- Formular peticiones y quejas a la dirección del centro, la Entidad Pública, las autoridades judiciales, Ministerio Fiscal, Defensor del Pueblo, etc. y presentar todos los recursos legales que prevé esta

ley ante el Juez de Menores competente, en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

- Recibir información personal y actualizada de sus derechos y obligaciones, de su situación personal y judicial, de las normas de funcionamiento interno de los centros y de los procedimientos concretos para hacer efectivos tales derechos.
- Informar a sus representantes legales sobre su situación y evolución y sobre los derechos que a ellos les corresponden.
- Tener en su compañía las menores internas, a sus hijos e hijas menores de tres años, en las condiciones y con los requisitos que se establezcan reglamentariamente.

El sistema de justicia para menores que se desprende de esta ley supone el acuerdo entre distintas filosofías, es un intento de conciliar una serie de objetivos, en ocasiones encontrados: salvaguardar los derechos de la persona menor, aumentar la responsabilidad, insistir en la educación, consagrar el principio de no intervención mínimo, reducir la privación de libertad etc.⁷³ Se puede hablar de un modelo mixto, que combina lo jurídico y lo educativo.

La LORPM ha sido reformada por la Ley Orgánica 8/2006 de 4 de diciembre de 2006, de Reforma de la Ley del Menor por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores. Esta mantiene la orientación educadora de las medidas y el interés superior del menor a la vez que modifica algunas cuestiones sustanciales:⁷⁴

- Se refuerza la proporcionalidad y la individualización de la respuesta penal para los casos de delincuencia especialmente violenta o cometidos por menores que actúan en bandas organizadas.
- Se incrementa la protección a la víctima.

Para el primero de estos propósitos, aunque con carácter general, la persona interna permanecerá en el centro de menores incluso después de alcan-

⁷³ Consejo General del Poder Judicial (2000) op. cit.

⁷⁴ Existen opiniones críticas con esta reforma que interpretan que la nueva ley está encaminada a endurecer y ampliar las penas privativas de libertad. Nota de prensa «14 colectivos contra la reforma ley penal del menor» 21-1-06 En red: <http://www.lahaine.org/index.php?p=12117&more=1&c=1>

zar los 18 años hasta que cumpla toda la medida, la Ley de Reforma prevé un aumento de la duración del internamiento en régimen cerrado en aquellos casos de delitos de especial gravedad.

Del mismo modo, se prevé que los menores que cumplan una medida de internamiento en régimen cerrado y alcancen la edad de 18 años pasen a cumplir el internamiento en un centro penitenciario si no han alcanzado los objetivos propuestos en la sentencia. Igualmente, los menores que, encontrándose cumpliendo una medida de internamiento en régimen cerrado alcanzaran la edad de 21 años, pasarán en ese momento a continuar el cumplimiento de la medida en un centro penitenciario, salvo que excepcionalmente proceda la modificación de la medida o responda a los objetivos propuestos en la sentencia.

Finalmente, se propone el enjuiciamiento conjunto de las pretensiones penales y civiles. En la tabla siguiente se recogen las diferencias en la estimación de medidas entre la LORPM, de 12 de enero de 2000, y la nueva Ley Orgánica de Reforma, LO 8/2006, de 5 de diciembre de 2006.

Existen opiniones críticas con esta reforma que interpretan que la nueva ley está encaminada a endurecer y ampliar las penas privativas de libertad.

Tabla 2 a. Aplicación de medidas entre 14 y 16 años. Comparación entre la LORPM, de 12 de enero de 2000, y la LO 8/2006, de Reforma, de 5 de diciembre de 2006

De 14 a 16 años	LORPM	LO 8/2006
Sin violencia ni intimidación, y sin grave riesgo para la vida o integridad física	2 años máximo. No puede aplicarse régimen cerrado.	2 años máximo. No puede aplicarse régimen cerrado.
Con violencia o intimidación o con grave riesgo	2 años máximo. Puede aplicarse régimen cerrado.	3 años máximo. Puede aplicarse régimen cerrado.
Extrema gravedad	2 años máximo. Puede aplicarse régimen cerrado.	3 años máximo. Puede aplicarse régimen cerrado.
Asesinato, violación, terrorismo	Necesariamente régimen cerrado de 1 a 4 años. En concursos de delitos hasta 5 años.	Necesariamente régimen cerrado de 1 a 5 años. En concurso de delitos hasta 6 años.
Delitos graves o delitos actuando en banda, organización o asociación		3 años máximo. Puede aplicarse régimen cerrado.

Tabla 2 b. Aplicación de medidas entre 16 y 18 años Comparación entre la LORPM, de 12 de enero de 2000, y la nueva LO 8/2006, de Reforma, de 5 de diciembre de 2006

De 16 a 18 años	LORPM	LO 8/2006
Sin violencia ni intimidación, y sin grave riesgo para la vida o integridad física	2 años máximo. No puede aplicarse régimen cerrado.	2 años máximo. No puede aplicarse régimen cerrado.
Con violencia o intimidación o con grave riesgo	Hasta 5 años. Puede imponerse régimen cerrado.	Hasta 6 años. Puede imponerse régimen cerrado.
Extrema gravedad	Régimen cerrado de 1 a 5 años. Periodo de seguridad hasta transcurrido 1 año de cumplimiento.	Régimen cerrado de 1 a 6 años. Periodo de seguridad hasta transcurrido 1 año de cumplimiento.
Asesinato, violación, terrorismo	Necesariamente régimen cerrado de 1 a 8 años. Periodo de seguridad la mitad de la medida. En concurso de delitos (necesariamente uno de ellos terrorismo) hasta 10 años.	Necesariamente régimen cerrado de 1 a 8 años. Periodo de seguridad la mitad de la medida. En concurso de delitos hasta 10 años.
Delitos graves o delitos actuando en banda, organización o asociación		Hasta 6 años. Puede imponerse régimen cerrado. En caso de extrema gravedad necesariamente régimen cerrado de 1 a 6 años.

Fuente: Ministerio de Presidencia.

REAL DECRETO 1.774/2004 DE 30 DE JULIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA 5/2000, DE 12 DE ENERO, REGULADORA DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS MENORES ⁷⁵

El reglamento desarrolla la LORPM en lo relativo a tres materias concretas:

- La actuación de la Policía Judicial y del Equipo Técnico.
- La ejecución de las medidas cautelares y definitivas.
- El régimen disciplinario de los centros.

Este reglamento establece el marco del régimen de comunicaciones y visitas de los menores internos (artículos 40 a 44), los permisos de salida (artículos 45 a 48), la vigilancia, la seguridad y los medios de contención (artículos 54 y 55), el régimen disciplinario aplicable a los menores en los centros de internamiento (artículos 59 a 84), precisando, no obstante, que las CC. AA. deberán concretar algunos aspectos para su aplicación.

Andalucía

Corresponden a la Comunidad Autónoma las competencias en materia de protección e integración social de menores, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, ⁷⁶ cuyo artículo 13, apartado 23, otorga a Andalucía competencia exclusiva en materia de «Instituciones Públicas de protección y tutela de menores, respetando la legislación civil, penal y penitenciaria», y la LORPM que dispone que la ejecución de las medidas judiciales impuestas a menores, corresponde a las CC. AA. Entre estas competencias se incluyen la dirección y gestión de los centros de internamiento dónde los menores cumplen las medidas impuestas sobre la base de dicha ley orgánica.

LEY 1/1998, DE 20 DE ABRIL, DE LOS DERECHOS Y LA ATENCIÓN AL MENOR EN ANDALUCÍA

Norma de carácter general cuyo objetivo era concretar y actualizar el ejercicio de las competencias respecto de la protección de los derechos de los

⁷⁵ BOE nº 209, de 30 de agosto de 2004.

⁷⁶ Estatuto de Autonomía de Andalucía. Aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre.

menores, y los procedimientos necesarios para la aplicación de las medidas adecuadas en Andalucía.

Supone la culminación de la normativa autonómica sobre protección de menores. En ella se sintetizan todas las competencias autonómicas en la materia, y se asumen los principios constitucionales, tendencias legislativas nacionales e internacionales, jurisprudencia y doctrina más avanzada sobre protección de los derechos de los menores.⁷⁷

Señala que la ejecución de las medidas adoptadas por los Juzgados de Menores corresponde a la Administración de la Junta de Andalucía. Para tal fin, puede establecer mecanismos de colaboración con corporaciones locales que resulten convenientes para facilitar la ejecución de las medidas judiciales. Del mismo modo, puede suscribir contratos o convenios con entidades privadas para la prestación de determinados servicios en la ejecución de las medidas judiciales. En cualquier caso, la Administración de la Junta, se reserva las funciones de dirección y control, y todas aquellas que impliquen el ejercicio de autoridad. Las medidas judiciales deberán ir siempre orientadas hacia las finalidades primordiales de reeducación e integración en el medio familiar y social del menor, a través de una atención individualizada e integral.

Esta ley dedica su título tercero a la ejecución de las medidas adoptadas por los Jueces de Menores; en él viene a precisar las actuaciones y recursos concretos que la Administración Autonómica ha de poner en práctica a tal efecto. Establece que, en todos los regímenes, se han de realizar funciones educativas y pedagógicas dirigidas a la reeducación de los menores para facilitar su evolución personal e integración social y laboral, adaptándose a las características psicológicas y sociales del menor.

DECRETO 223/2001, DE 2 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE CREA LA DIRECCIÓN GENERAL DE REFORMA JUVENIL

El Decreto 223/2001, de 2 de octubre, modificó el anterior 180/2000 y creó la Dirección General de Reforma Juvenil. Esta, en virtud de lo dispuesto en el Decreto del Presidente 11/2004, de 24 de abril sobre reestructuración de

⁷⁷ Defensor del Pueblo Andaluz (1999) op. cit.

Consejerías, pasó a depender de la Consejería de Justicia y Administración Pública. Asimismo, conforme al Decreto 200/2004, de 11 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería en la redacción dada por el Decreto 132/2005, de 24 de mayo, se encuadra dentro de la Secretaría General de Modernización de la Justicia.

La mínima estructura en cuanto a personal con la que contaba la Dirección General en su comienzo, un único servicio y un departamento, exigió replantarse la relación de puestos de trabajo, y la creación de dos servicios, Servicio de Menores Infractores y Servicio de Medidas de Medio Abierto y Reinserción, y dos departamentos en cada uno de ellos.

DECRETO 200/2004, DE 11 DE MAYO, POR EL QUE SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Este decreto señala a la Dirección General de Reforma Juvenil, enmarcada en la Consejería de Justicia y Administración Pública, como el centro directivo encargado de la ejecución de las medidas acordadas por los órganos judiciales y se especifican sus competencias:

- Organización, dirección y gestión de centros y servicios para la ejecución de las medidas judiciales.
- Creación, dirección, coordinación y supervisión de programas en relación con menores y jóvenes sometidos a medidas judiciales.
- Gestión de los convenios o acuerdos de colaboración necesarios con otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, para la ejecución de medidas judiciales.
- Elaboración de informes, propuestas y comparencias ante el Ministerio Fiscal y los órganos judiciales, en relación con la situación personal de jóvenes y menores.
- Ejercicio de las competencias que las disposiciones vigentes atribuyan a las Administraciones Públicas en la materia.

ORDEN DE 16 DE OCTUBRE DE 2002, POR LA QUE SE REGULA LA COLABORACIÓN CON ENTIDADES PRIVADAS PARA EL DESARROLLO DE PROGRAMAS Y RECURSOS EN APOYO A LA EJECUCIÓN DE MEDIDAS JUDICIALES ALTERNATIVAS A LAS PRIVATIVAS DE LIBERTAD SOBRE MENORES INFRACTORES ⁷⁸

La Junta de Andalucía dispone de diferentes tipos de centros de internamiento para aquellos menores sobre los que recae resolución de ingreso, si bien, establece relaciones con instituciones públicas o privadas para la atención a menores infractores en régimen de internamiento, siendo en este caso la entidad colaboradora quien asume la intervención socioeducativa que conlleva tal medida, pero siempre bajo la supervisión y control de la Administración Autonómica, por ser ésta la responsable ante la autoridad judicial de su ejecución.

Esta orden tenía por objeto la regulación de los convenios de colaboración entre la Consejería de Asuntos Sociales, competente en la materia en ese momento, y las instituciones y entidades privadas sin ánimo de lucro, para el desarrollo de programas y recursos en la ejecución de medidas judiciales alternativas a las privativas de libertad para menores infractores, dictadas por los Jueces de Menores.

Normativa de autorización y acreditación de los centros

Los centros de internamiento de menores infractores andaluces han de ajustarse a lo dispuesto en la siguiente normativa:

- Decreto 87/1996, de 20 de febrero (modificado por Decreto 102/200, de 15 de marzo), autorización, registro, acreditación e inspección de entidades y centros.
- Orden de 28 de julio de 2000, conjunta de las Consejerías de la Presidencia y de Asuntos Sociales, por la que se regulan los requisitos materiales y funcionales de los Servicios y Centros de Servicios Sociales de Andalucía y se aprueba el modelo de solicitud de las autorizaciones administrativas.

78 BOJA nº 127 de 31 de octubre 2002

De acuerdo con las mismas, corresponde autorizar el funcionamiento de un centro específico a la Dirección General de Reforma Juvenil, ya que en la actualidad las competencias en materia de Reforma de Menores le corresponden, según dispone el artículo 4 del Decreto del Presidente 11/2004, de 24 de abril sobre Reestructuración de Consejerías. Existe un proceso de actualización de las reglas de acreditación y los requisitos, que se plasmará en nuevas normas.

Capítulo 4

La Visión de las Organizaciones Sociales y el Debate Profesional

Este capítulo recoge opiniones y valoraciones que, sobre el actual modelo y sistema de justicia juvenil, expresan tanto organizaciones no-gubernamentales (ONG) cercanas al sector (de defensa de los derechos de la infancia o derechos humanos y entidades colaboradoras); como profesionales del ámbito de la intervención con personas menores infractoras.

Estas valoraciones guían la mejora al señalar valores y principios a tener en cuenta en la práctica en los centros de internamiento.

1. Organizaciones no gubernamentales y entidades de defensa de los derechos humanos

Todos aquellos aspectos relacionados de forma directa o indirecta con las propuestas de intervención con menores y jóvenes infractores suscitan especial interés en el entorno de entidades y asociaciones de defensa de los derechos humanos.

En el ámbito europeo, las buenas prácticas en justicia juvenil se pueden agrupar en tres grandes ejes:⁷⁹

- La promoción de la justicia social y la igualdad de oportunidades, así como la prevención de la delincuencia juvenil.
- La intervención educativa en la propia comunidad o en centros, adecuando la respuesta penal a criterios que además de tener en cuenta la relevancia de la infracción cometida, valoren la fase evolutiva y las condiciones personales, familiares y sociales del menor.
- La integración sociolaboral como clave de la inclusión social.

En sentido contrario, se puede apreciar en los últimos años 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 régimen cerrado e incluso, la exigencia de ciertas responsabilidades a la familia del menor infractor. Este endureci-

79 Jiménez Salinas Colomer, E. La Justicia de Menores en el siglo XX. Una gran incógnita. 1990.

miento surge de la relevancia pública de los nuevos fenómenos que han ido apareciendo especialmente en las grandes urbes (delincuencia organizada, pandillas juveniles, vandalismo callejero, violencia en el deporte, matonismo en las escuelas, violencia ejercida sobre las familias, conductas xenófobas y de grupos extremistas, asociación entre nuevas formas de delincuencia e inmigración, drogadicción, etc.).

En España, entidades como el Defensor del Pueblo, evidencian algunos aspectos que orientan mejoras y valores a tener en cuenta. El informe anual del 2004⁸⁰ muestra como preocupaciones principales de esta institución a nivel autonómico y estatal, el respeto a los derechos de las personas internas y señala como elementos claves a cuidar los siguientes:

1. Mantenimiento y cuidado de la estructura física de los centros que asegure una habitabilidad y comodidad básicas y facilite derechos como la intimidad, la seguridad frente a accidentes, riesgos o catástrofes.⁸¹
2. La política de personal, que permita superar problemas como la excesiva movilidad y rotación de trabajadores, la sobrecarga percibida por éstos (descansos en las jornadas), la formación y la selección de perfiles necesarios y adecuados para las problemáticas abordadas.
3. La orientación a la inclusión social, con ejemplos como el uso de recursos de la comunidad en la que está inserto el centro, el acceso a titulaciones homologadas, traslados con personal de paisano y en coches sin distintivo policial.
4. La supervisión necesaria para garantizar el respeto de los derechos, la normativa y los reglamentos que regulan desde la asistencia letrada, los medios de contención y el aislamiento, hasta temas como el arraigo familiar o el derecho a ser internado en el recurso más cercano al domicilio.

80 Defensor del Pueblo. Informe Anual 2004. En red: <http://www.defensordelpueblo.es/documentacion/Informesanuales/informe2004.pdf>

81 También referido por Amnistía Internacional España en su Informe Anual 2006

Esta misma institución realiza en 2002, un informe monográfico sobre el funcionamiento de la LORPM en su primer año de vida.⁸² Entre sus conclusiones y recomendaciones destacan, por su importancia:

- La utilización de las fórmulas de mediación y reparación en todos los casos en que sea posible y útil.
- La necesidad de un número de centros suficiente para:
 - Evitar que menores con arraigo en una ciudad, se vean obligados a cumplir su medida de internamiento lejos de la misma.
 - Hacer compatible la ejecución de programas de deshabitación al consumo de estupefacientes, o de tratamiento a enfermedades mentales, y la adopción de medidas de custodia, mediante plazas de internamiento terapéutico y/o programas de deshabitación de estupefacientes en los centros, evitándose traslados innecesarios.
- La prioridad de definir la titulación y el tipo de profesionales que pueden desarrollar funciones educativas en el centro, así como su protección frente a los riesgos de su trabajo.
- La conveniencia de las alianzas con los cuerpos de seguridad del estado para aumentar la seguridad en los centros.
- La obligación de las administraciones de establecer sistemas eficaces de supervisión e inspección para que la actividad que se desarrolla en los centros por parte de las entidades privadas se ajuste plenamente a lo señalado por la ley.

Desde distintas asociaciones de protección de menores, o de defensa de los derechos de la infancia, se muestra preocupación por la preservación de derechos básicos de los menores, como la dignidad o intimidad, en la vida diaria de algunos centros de internamiento.⁸³

82 Defensor del pueblo. El primer año de vigencia de la ley reguladora de la responsabilidad penal de los menores. 2002. En red: <http://www.defensordelpueblo.es/index.asp?destino=informes2.asp>

83 PRODENI En red: <http://www.prodeni.org/Protección/Vulneración%20derechos%20centro%20menores.htm>;
Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía En red: <http://www.apdha.org>

Algunos aspectos señalados por estas organizaciones son:

- La accesibilidad a centros lo más próximos posible a sus residencias familiares.
- Lo beneficioso de contar con un equipo multidisciplinar de profesionales cualificados dedicados plenamente a intervenir con los internos según su plan de intervención individual.

2. Entidades colaboradoras con la Reforma Juvenil en Andalucía

Las entidades colaboradoras con la Administración Pública en la administración de centros y recursos exponen y desarrollan principios en relación con su ámbito de actividad. Estas ideas orientan la actividad de los centros y la intervención con los menores y jóvenes internos. En las líneas siguientes se recogen algunas de estas orientaciones en relación a las entidades que las explicitan.

Los valores fundamentales que orientan la labor de los profesionales de la Asociación para el Desarrollo e Integración Social **Meridianos**⁸⁴ son:

- Los centros han de ser fundamentalmente reeducativos.
- La capacitación y el desarrollo profesional de los diferentes profesionales que trabajan en los distintos ámbitos de actuación es un elemento clave.
- La prioridad de los centros ha de ser la mejora de las capacidades de inserción y reinserción socioeducativa y laboral de los jóvenes con los que trabajan:
 - A través de servicios, programas y actuaciones de calidad en los proyectos que desarrollan.
 - Mediante actividades, jornadas, foros, simposios, exposiciones, investigaciones, publicaciones, tesis doctorales, colaboraciones y becas.

⁸⁴ Asociación para el Desarrollo e Integración Social. En red: <http://www.meridianos.org/>

- A través de propuestas de empleo y acciones de voluntariado para los jóvenes.

Por su parte la **Fundación Diagrama**⁸⁵ señala, como propios, los siguientes principios:

- Solidaridad y responsabilidad social.
- Profesionalidad y transparencia.
- Capacidad de asumir retos.
- Voluntad y decisión de hacer lo que piensan.
- Reflexión constante sobre lo que hacen.
- Investigación y desarrollo metodológico.
- Comunicación de su experiencia.
- Sensibilización de la opinión pública y agentes sociales.

Los principios de la Asociación para Gestión para la Inserción Sociolaboral **GINSO**⁸⁶ se centran en ofrecer, en los centros de internamiento, un ambiente que provea las condiciones educativas adecuadas para que el menor pueda reorientar aquellas disposiciones o deficiencias que han caracterizado su comportamiento antisocial, con personal especializado, que reciba formación continua, desarrollando intervenciones específicas, especializadas y programadas.

En los centros de **Proyecto Hombre**⁸⁷ para la reeducación y rehabilitación de menores y jóvenes drogodependientes objeto de medidas judiciales, se desarrolla un modelo de acompañamiento social.

El objetivo general del programa es proporcionar un espacio residencial y de convivencia a menores drogodependientes, en tratamiento, que tengan que

85 En red: <http://www.fundaciondiagrama.es>

86 En red: <http://www.ginso.org>

87 En red: <http://www.proyectohombresevilla.com>, <http://www.proyectohombre.es>

cumplir con medidas judiciales en aplicación de la LORPM, donde primen los principios de apoyo y refuerzo del proceso de deshabitación–rehabilitación.

Los fundamentos de **AFANAS**⁸⁸ son esencialmente reeducadores, desde una visión de la delincuencia juvenil como un síntoma de discapacidad social.

3. El debate profesional

Los menores y jóvenes internos en centros, son una preocupación primordial para profesionales vinculados a la intervención en este ámbito. En los discursos, las publicaciones y comunicaciones de estos profesionales es posible identificar claves para la definición de calidad en los Centros y Servicios de Reforma Juvenil. Destacan:

- Importancia de trabajar en la toma de conciencia del adolescente sobre la responsabilidad por la infracción cometida. Es necesario tener en cuenta que el menor que ha cometido una infracción es una persona que no ha completado su proceso de desarrollo, pero no es un sujeto incapaz y absolutamente irresponsable. Este hecho debe fomentar la creatividad individual y de los equipos de trabajo para enseñar al menor a ser un sujeto responsable.⁸⁹
- Junto a la responsabilidad se han de fomentar en los menores capacidades y sentimientos que les ayuden a crecer, algunos autores se refieren a:⁹⁰
 - La autonomía, como capacidad de actuar con independencia. Se trata de estimular la realización de actividades por motivación propia y no sólo de reclamar el cumplimiento de responsabilidades.
 - La autoestima como sentimiento de aceptación que permite sentirse capaz de afrontar nuevas situaciones, pudiendo valorar las propias posibilidades y limitaciones.

88 Asociación de Familias con Personas con Discapacidad Intelectual <http://www.afanas.com>

89 Gómez Da Costa, A. Aventura pedagógica. Caminos y descaminos de una acción educativa. UNICEF. Programa Regional de Menores en circunstancias especialmente difíciles. Nº 3. 1998.

90 Silva Balerio, D., Rosich, M. La Educación Social y el control de los adolescentes en conflicto con Ley Penal. *Revista Herramientas* Nº 2. Montevideo, 2001.

- Evitar que los centros se conviertan en lugares cerrados y exclusivos para menores unidos sólo por su situación de infractores de la ley, priorizando el uso de recursos existentes en la comunidad para las actividades escolares, deportivas, recreativas y de ocio. Igualmente, se entiende que los programas pedagógicos deben fomentar sistemáticamente los contactos de los menores con sus familias, en los casos en que esto sea posible.⁹¹
- La formación en disciplinas como la educación social, es importante para garantizar una práctica pedagógica eficaz con jóvenes en conflicto con la ley penal.⁹²
- La intervención como una interacción específica en ámbitos interrelacionados:
 - Sociológico: factores sociales, ideológicos, económicos y legales, acceso a entornos laborales de ocio, tiempo libre y deporte.
 - Psicológico: socialización, habilidades sociales autoestima, identidad y responsabilidad de las propias acciones.⁹³
 - Pedagógico: reeducación, educación en actitudes o valores,⁹⁴ apoyo para la inserción en el sistema educativo, capacitación,⁹⁵ información y promoción de vida saludable.
- La intervención educativa en el campo de la inadaptación social debe sustentarse en los siguientes principios básicos:⁹⁶
 - Integración, escolar, familiar y social.

91 Giménez-Salinas, E. La justicia de menores en el siglo xx una gran incógnita. En red:
http://www.iin.oea.org/La_justicia_de_menores.pdf

92 Núñez, V. Pedagogía Social: Cartas para Navegar en el Nuevo Milenio. Editorial Santillana. Buenos Aires, 1999.

93 Caballo, V. Manual de evaluación y entrenamiento de las habilidades sociales. Siglo XXI. Madrid, 1999.

94 Amorós, P. Metodología de intervención en el medio abierto. Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada. Generalitat de Catalunya. Barcelona, 1993.

95 Miranda, F., Rodríguez, D. Marco teórico y áreas de contenidos en Educación Social: armando el cubo mágico. Ponencia presentada en el 4º Encuentro de Educadores. Septiembre 2000.

96 Vega, A. Pedagogía de inadaptados sociales. Nancea. Madrid, 1998.

- Sectorización: la atención socioeducativa deberá realizarse en una situación próxima al hogar familiar y su contexto.
- Normalización: no se utilizarán o recibirán servicios excepcionales más que en los casos estrictamente imprescindibles.
- Individualización: respuestas educativas adaptadas a las características y necesidades específicas de cada sujeto.

Capítulo 5

Aportaciones sobre Mejora de la Calidad desde los Servicios Públicos y de Iniciativa Social

En los dos capítulos anteriores hemos hablado de cómo tanto en la normativa y los acuerdos internacionales, como en la evolución de los modelos de intervención, podemos identificar elementos clave para una definición actual de calidad en la intervención con personas menores y jóvenes infractoras. Además, se han comentado las aportaciones profesionales y de entidades con interés en el sector.

En este capítulo pretendemos examinar las iniciativas más relevantes, que sobre mejora de la calidad están surgiendo en el ámbito de los servicios públicos y organizaciones de carácter social.

Los centros de internamiento en Andalucía son gestionados casi en su totalidad por la Administración Pública a través de entidades sin ánimo de lucro del sector de la acción social. En definitiva, estos centros son servicios públicos o conciertan con el sector público como responsable de la ejecución de las medidas judiciales. Tanto los modelos de calidad para servicios públicos como los relacionados con ONG u organizaciones sin ánimo de lucro pueden contribuir a la búsqueda de elementos de calidad para este medio.

La tabla siguiente resume las principales iniciativas en este sentido que, globalmente se refieren a:

- Adaptaciones de sistemas o modelos de calidad generales.
- Iniciativas de mejora para el ámbito de las propias ONG.
- Modelos de calidad aplicables a la Administración Pública.

Hay muchas otras iniciativas con desarrollos teóricos y metodológicos realmente importantes. Este documento hace referencia a aquellas con mayor impacto e influencia sobre sectores importantes de los servicios públicos o de la iniciativa social.

Tabla 3. Principales iniciativas de calidad en el sector público y de las entidades sin ánimo de lucro

EXPERIENCIA	MODELO DE CALIDAD	HERRAMIENTAS DE MEJORA
Asociación Española de Acreditación y Normalización AENOR: - Normas para ONG: Responsabilidad social corporativa. - Gestión ética de organizaciones sin ánimo de lucro.	Modelo ISO	Certificación por Norma ISO específica. Procedimientos de documentación Auditorías
European Foundation for Quality Management: EFQM: - Versión para el Sector Público y las Organizaciones del Voluntariado	Modelo EFQM	Autoevaluación Evaluación externa
Consejo Estatal de ONG de Acción Social	No preestablece ningún modelo.	Programa de Fomento de Calidad
Instituto de Trabajo Social: INTRESS: - ONG con Calidad	Referencia en la norma ISO 9001 y algunos elementos del modelo europeo de calidad EFQM.	Acreditación mediante la Norma ONG con Calidad
Calidad en las Administraciones Públicas del MAP	EFQM	Cartas de servicios Quejas y reclamaciones Evaluación interna-externa Reconocimientos
Estrategias de mejora para los servicios públicos de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía	EFQM	Plan Director Calidad. Nuevas estrategias 2006

Fuente: Elaboración propia.

1. Adaptaciones de modelos generales

La Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) ha desarrollado dos normas específicas para el sector de ONG, una de responsabilidad social corporativa y otra de gestión ética de organizaciones sin ánimo de lucro.⁹⁷

El modelo EFQM es un modelo de evaluación de la excelencia en la organización, basado en la mejora continua de la calidad, que permite tanto la autoevaluación como la evaluación externa. Es un modelo «no prescriptivo», reconoce que la excelencia de una organización se puede lograr de manera sostenida desde diferentes enfoques. Por excelencia se entiende la satisfacción plena de todos los grupos de interés de la organización. La orientación a la mejora continua, permite que el análisis o autoevaluación, realizados por la misma organización, conlleve la planificación de estrategias de mejora, el seguimiento del desarrollo de las mismas y la evaluación de los resultados obtenidos para de nuevo, comenzar la secuencia⁹⁸. El modelo cuenta con una matriz de puntuación de los distintos criterios que facilita una puntuación resumen. Este diagnóstico facilita la evaluación externa.

El modelo de la EFQM ha sido adoptado como referencia para el sector público y la matriz es utilizada en el modelo de Administración Pública, que aplica la Administración General del Estado y la propia Junta de Andalucía, para la concesión de premios de calidad (iniciativa del Ministerio de Administraciones Públicas y de la Consejería de Justicia y Administración Pública respectivamente).

EFQM ha desarrollado la Versión para el sector público y sector del voluntariado,⁹⁹ que contempla un conjunto reducido de cambios con respecto al modelo general y que refleja las peculiaridades que singularizan las organizaciones en estos sectores: la naturaleza de organizaciones sin ánimo de lucro, la limitación de los recursos económicos frente al aumento de la demanda, y la necesidad de reducir costes mediante economía interna y de dar respuesta a los cambios políticos y sociales.

97 Disponible en el sitio web de la asociación. En red: <http://www.aenor.es>.

98 Esquema REDER: resultados, enfoque, despliegue, evaluación, revisión

99 Información al respecto puede consultarse en red: <http://www.efqm.org>,
<http://www.clubcalidad.es>

2. Iniciativas en el ámbito de las ONG

ONG con Calidad¹⁰⁰

Diversas ONG, que habían comenzado a trabajar en iniciativas de gestión de la calidad en el seno de sus propias organizaciones, observaron cómo los modelos y sistemas existentes no eran del todo apropiados a las características de las ONG y plantearon la necesidad de un marco propio. Fue así como surgió la iniciativa «ONG con calidad», impulsada por el Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales (INTRESS), entidad sin ánimo de lucro que se dedica a labores de gestión y formación de servicios de bienestar social. Esta iniciativa cuenta con la colaboración de Cruz Roja, la Fundación Secretariado General Gitano, Fundación Vínculos y la Confederación Española a favor de Personas con Discapacidad Intelectual (FEAPS). Posteriormente se agregan la Federación de Mujeres Progresistas y la Fundación Pioneros.¹⁰¹

Se pretendió redactar una norma de calidad para ONG que consiguiese un apoyo mayoritario entre el sector y que fuese reconocida por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Se trataba de lograr una norma de calidad específica para las ONG, de manera que éstas puedan implantar y certificarse por una norma aceptada por el sector y la administración pública, que oriente y asegure los procesos básicos de las ONG hacia:

- La satisfacción permanente de las necesidades y expectativas de las personas usuarias / clientes.
- El compromiso con la mejora continua en los sistemas de prestación de servicios.
- La máxima eficiencia en la gestión.
- El establecimiento de indicadores de resultados de los procesos básicos.
- Sistemas de información y comunicación públicos y transparentes.

100 Medina Tornero, ME. II Parte: Tendencias en la gestión de la calidad. En Medina Tornero, ME. Implantación de la calidad en las ONG. FAMDIF/COCEMFE. 2004.; Garau, J. Metodología para la implantación de un sistema de gestión de la calidad para las ONG (o el esfuerzo de un sector por situarse en nuevos paradigmas). Documentación Social nº 128 Julio-Septiembre 2002.

101 Esta iniciativa confluye con la liderada por FEAPS en el seno del Consejo Estatal de ONG de Acción Social para el desarrollo de un Plan Estratégico de Calidad para las ONG.

Se elaboró una norma de mínimos con indicadores de resultados de procesos básicos, que se pretende que conozcan y adopten entidades del tercer sector, administraciones y expertos o empresas consultoras-certificadoras. Esta norma vio la luz en el año 2001, tras un intenso debate sobre estructura y estrategias de acción, apoyado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por algunas entidades, asociaciones y profesionales interesados. Sus fuentes de inspiración fueron, entre otras, las normas ISO, el modelo EFQM, el modelo de ciudadanía de gestión de la calidad para los servicios públicos, estándares de calidad de la *Joint Commission* ¹⁰² para los servicios de salud, normas de calidad del Instituto para la Calidad de la Hostelería Española, la normativa legal básica que afecta a los servicios sociales y la Norma Ética de las Organizaciones, Forética. ¹⁰³

Durante el año 2002, se elaboró una guía para apoyar la implantación de la norma y se publicó un ejemplo del proceso y de la implantación experimental de la norma en diversas ONG. La difusión y comunicación de esta iniciativa es una preocupación permanente a lo largo del proyecto y se lleva a cabo a través de distintos medios. En el año 2003, se elaboró una revisión de la norma ONG con Calidad a partir de las experiencias de las implantaciones realizadas y las aportaciones de diversos expertos. Entre los años 2004 a 2006 la iniciativa se ha propuesto diversos desarrollos, incluyendo su traducción a otros idiomas. ¹⁰⁴

Existen otras entidades¹⁰⁵ que trabajan en temas de mejora de la calidad en la gestión, organización y servicios de las ONG solos o en colaboración con universidades o entidades docentes (UNED, Universidad de Salamanca, Universidad de Oviedo, UAM). Un ejemplo es la Fundación Luis Vives, ¹⁰⁶ que ofrece actividades de formación, asesoramiento y soluciones a ONG, proyectos de apoyo a iniciativas de evaluación de la calidad y publicaciones. Su modelo de referencia es EFQM, al que defienden como un modelo, que permite adaptaciones al estilo y formas de trabajar de las distintas organizaciones.

102 En red: <http://www.jointcommission.org>

103 En red: <http://www.foretica.es>

104 Disponible en red: <http://www.ongconcalidad.org>

105 En la dirección web de ONG con Calidad se pueden consultar otros enlaces de interés

106 En red: <http://www.fundacionluisvives.org>

Otra iniciativa de interés en el tema de mejora de calidad en el tercer sector, es la Guía de Transparencia y Buenas Prácticas de la Fundación Lealtad, que analiza el cumplimiento de una serie de principios, que pueden ser considerados de calidad en este ámbito; como, por ejemplo, la planificación y seguimiento de la actividad, funcionamiento y regulación del órgano de gobierno de las organizaciones.¹⁰⁷

Por último, señalaremos la preocupación por la gestión ética en estas organizaciones. Son muestra de ello la mencionada norma de AENOR (AEN/CTN 165)¹⁰⁸, orientada a la gestión ética de este tipo de organización, y la elaboración del código de conducta de la plataforma ONG para el Desarrollo que orienta la ética de las entidades que trabajan en este sector.

Consejo Estatal de ONG de Acción Social

Paralelamente a la iniciativa ONG con Calidad, en el marco del Consejo Estatal de ONG de Acción Social, creado en 2001 en el seno de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familia y Discapacidad y a iniciativa de la Plataforma de ONG de Acción Social,¹⁰⁹ surge un grupo de trabajo sobre sistemas de calidad.¹¹⁰ El Consejo Estatal encarga a este grupo la elaboración de un Plan para el fomento de la calidad en las ONG. Este proyecto culmina con el proyecto de Plan Estratégico para el Fomento de la Calidad en las Organizaciones no Gubernamentales 2003-2005. Ambas iniciativas son financiadas por el MTAS.

Este plan estratégico no preconiza un modelo, una organización puede suscribirse a uno de los de referencia general: EFQM, Norma ISO, Norma ONG con Calidad, o generar un modelo propio. Lo que exige es un compromiso

107 En red:

<http://www.fundacionlealtad.org/web/jsp/frames.jsp?311ljsp/organizaciones/listaOrganizaciones>

108 En red: <http://www.aenor.es/desarrollo/normalizacion/normas/fichanorma.asp>

109 <http://www.plataformaongs.org>

110 Formado por: Cruz Roja, Cáritas, Federación de Mujeres Progresistas, Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Fundación Secretariado General Gitano (FSGG), Orden Hospitalaria de San Juan de Dios, Confederación Española a favor de Personas con Discapacidad Intelectual (FEAPS), Dirección General de Acción Social del Menor y de la Familia del Ministerio de Asuntos Sociales (MTAS) y el Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales (INTRESS) como entidad invitada.

con los valores y un desarrollo sistemático de la gestión de la calidad. Siendo fiel a la cultura de calidad ampliamente desarrollada en otros ámbitos, pone a el/la cliente como el eje central de toda la organización. También aplica los criterios de calidad a otro tipo de clientes, o partes interesadas: administración, entidades externas, personal voluntario y laboral de la entidad.

En 2005 los posicionamientos del plan se materializaron en el Programa para el Fomento de la Calidad en ONG de Acción Social.¹¹¹ Esta iniciativa de las entidades integrantes del grupo de calidad del Consejo Estatal de ONG, apoyadas por el Ministerio de Trabajo, ha derivado, fundamentalmente, en labores formativas y de sensibilización sobre gestión de la calidad en ONG. En el año 2006 se ha puesto en marcha un programa piloto en el que se ha ofertado consultorías de apoyo a diez ONG.

3. Calidad en la Administración Pública

Calidad en la Administración General del Estado

El Consejo de Ministros de 29 de julio de 2005 aprobó el Real Decreto 951/2005, (publicado en el BOE de 3 de septiembre de 2005) por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, con el que se promueve la generalización y el desarrollo de los programas de calidad en la Administración Pública.

El marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado pretende hacer extensiva toda ella, e integrar de forma coordinada y sinérgica, una serie de programas para mejorar continuamente los servicios, mediante la participación de los distintos actores interesados. Los programas¹¹² que lo integran son:

- Programa de análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción de usuarios: aporta guías de elaboración de instrumentos para investigaciones cualitativas o cuantitativas de estos temas.

111 En red: <http://www.q-ong.org>

112 En red: http://www.map.es/iniciativas/mejora_de_la_administracion_general_del_estado/servicios_publicos/evaluacion_calidad/calidad/programas_basicos.html

- Programa de Cartas de Servicios: documentos que constituyen el instrumento a través del cual los órganos, organismos y entidades de la Administración informan a la ciudadanía y usuarios sobre los servicios que tienen encomendados, los derechos que les asisten en relación con los mismos y los compromisos de calidad en su prestación.
- Programa de quejas y sugerencias: se recoge de nuevo la obligación y se aporta una guía para su gestión.
- Programa de evaluación de la calidad de las organizaciones: para mejorar la administración es preciso conocer cómo se prestan los servicios, cuáles son las buenas prácticas de gestión y cuáles son los aspectos de ésta que es necesario modificar con el fin de obtener unos buenos resultados. Las organizaciones que constituyen la Administración General del Estado someterán sus actividades y resultados a una evaluación conforme a los Modelos de gestión de calidad establecidos en la Resolución de 6 de febrero de 2006, de la Secretaría General para la Administración Pública.
- Programa de Reconocimiento: este programa, íntimamente relacionado con el programa de evaluación de las organizaciones, tiene la finalidad de contribuir, mediante el reconocimiento de las organizaciones, a la mejora de la calidad y a la innovación en la gestión pública, a través de dos subprogramas o acciones el reconocimiento a la excelencia y los premios a la calidad e innovación en la gestión pública.¹¹³
- Programa del Observatorio de la Calidad:¹¹⁴ tiene como objetivos el análisis periódico de la calidad de los servicios públicos y el mantenimiento de un espacio de información y participación ciudadana.

La Administración ha de aspirar a la máxima excelencia en la gestión de las políticas y de los servicios públicos, y ha de ser evaluada por los resultados que consiga. En este sentido, el gobierno ha propuesto la creación de una Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los

113 Abiertos a la participación voluntaria de las organizaciones de la Administración General del Estado, de las administraciones de las CC. AA., de la administración local y de las ciudades de Ceuta y Melilla, así como a otros entes de derecho público.

114 En red: <http://www.ocsp.arrakis.es>

Servicios, cuyo objeto es la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos, favoreciendo el uso racional de los recursos y el impulso de la gestión de la calidad en los servicios.

Calidad en las Comunidades Autónomas

En distintas CCAA (Andalucía, Madrid, Valencia, Castilla-León y Navarra) se han generado estructuras dedicadas a la calidad en los servicios públicos tales como direcciones generales de calidad y áreas de modernización, y se han planteado estrategias de mejora, como decretos y planes. El modelo EFQM es el modelo de referencia en la mayor parte de las iniciativas y otras actuaciones como la creación de grupos de mejora o la monitorización de indicadores en determinados servicios clave. Entre estas estrategias encontramos con frecuencia las Cartas de Servicios, la autoevaluación o evaluación externa y los premios de calidad.

Por otro lado, organizaciones mixtas o sin ánimo de lucro, abordan la mejora de la calidad en servicios tanto públicos como privados. Un ejemplo es el de la Fundación Vasca para la Calidad «Euskalit»¹¹⁵ que pretende la mejora y la innovación de la gestión a través de la difusión de la cultura de la calidad total, la formación, el apoyo para la acción, y la evaluación externa. Otra experiencia es la marca «Madrid Excelente»¹¹⁶ que se obtiene a través de un proceso de evaluación externa basado en EFQM.

Por último, comienzan a extenderse las prácticas en las que la Administración Autonómica exige determinados requisitos de calidad a organizaciones (privadas o sin ánimo de lucro) con las que concierta servicios, especialmente se encuentran ejemplos en la concertación de servicios sociales especializados. El modelo y las exigencias varían de una Comunidad Autónoma a otra. Así, encontramos en Andalucía, Valencia, Cantabria y Cataluña, modelos específicos de evaluación externa de la calidad¹¹⁷ y en otras comunidades como

115 En red: <http://www.euskalit.net/erderaz/portaleuskalit.php>

116 En red: <http://www.madridexcelente.com>

117 En red: <http://www.cibsjuntadeandalucia.es/MCAPD>; <http://www.acsa.junta-andalucia.es/cc/mod/pag/porta/portada.jsp>;
<http://www.gva.es/jsp/portalgv.jsp?deliberate=true>;
http://www.gencat.net/benestar/icass/pq13/pq_03.htm.

Madrid,¹¹⁸ enfoques de inspección que incluyen requisitos de calidad (medición de la satisfacción de personas usuarias, medición de resultados clave). La idea que se refleja es que la Administración Pública es responsable, frente a la ciudadanía, no sólo de prestar un servicio que cumpla unos mínimos (autorización, acreditación administrativa e inspección), sino de ofertar servicios de calidad que se orienten a la máxima excelencia.

Mejora de la calidad de los servicios públicos de la Junta de Andalucía

La Consejería de Justicia y Administración Pública es la principal responsable de las estrategias de mejora de la calidad en los servicios de la Junta de Andalucía. Estas estrategias se recogen fundamentalmente en:

1. EL PLAN DIRECTOR DE ORGANIZACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS 2002-2005¹¹⁹

Orienta sobre cómo implantar un sistema de gestión de calidad en los servicios públicos de la administración autonómica, incluyendo entre ellos a los servicios de la Consejería de Justicia y Administración pública y la Dirección General de Reforma Juvenil y marca un modelo de calidad de referencia.

El Decreto 317/2003 de 18 de noviembre, pretende incentivar y dinamizar iniciativas de gestión de la calidad, con el modelo EFQM como referencia. Define como componentes de una atención de calidad en la administración pública andaluza los siguientes:

- La gestión moderna mediante la medición de su actuación.
- La orientación al cliente, la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

¹¹⁸ En red: http://www.madrid.org/cservicios_sociales/guia_servicios/11_1.htm

¹¹⁹ Decreto 317/2003 de 18 de noviembre de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, plantea la necesidad de desarrollar una estrategia de mejora de la calidad de los servicios que presta la administración pública andaluza.

El plan establece la formación, la divulgación y los premios a iniciativas de calidad. Las iniciativas se pueden enmarcar entre la posibilidad de elaborar programas de calidad evaluables mediante el modelo EFQM y la obligación de realizar Cartas de Servicios ¹²⁰.

2. ESTRATEGIA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

La Administración Pública es generadora de derechos y garante de libertades del conjunto de la sociedad. Para cumplir con esta premisa, las actuaciones de la Consejería de Justicia y Administración Pública han consolidado una profunda reforma del concepto de administración, teniendo a la ciudadanía como eje de su sistema.

El compromiso es garantizar el derecho de ciudadanos y ciudadanas a recibir unos servicios públicos con niveles óptimos de calidad y satisfacción, basados en estándares medibles y asumidos como compromisos por la propia administración. Para consolidar estos objetivos, y como continuación del Plan Director, se ha aprobado la Estrategia para la Modernización de los Servicios Públicos 2006-2010. Se trata de un instrumento de carácter estratégico y transversal que debe coordinar las actuaciones de las distintas Consejerías y traducirse en un programa operativo de acciones cuya implantación y desarrollo se considera necesario para acometer con éxito la mejora de la calidad de los servicios y la modernización de la organización administrativa de la Junta de Andalucía.

Se estructura en 5 líneas estratégicas, muy relacionadas con los conceptos fundamentales de la excelencia:

- Administración próxima, accesible y cercana a la población con independencia de dónde se encuentre y de los medios de que disponga.
- Orientación a resultados y compromiso público.
- Creación de valores a través de los trabajadores de la administración, facilitando su desarrollo profesional.

120 En red: http://www.cjap.junta-andalucia.es/administraciones_publicas/calidad_servicios/documentos/ManualCartas2.pdf

- Gestión del conocimiento: garantizando un aprendizaje organizativo continuo.
- Cooperación: persigue el despliegue de redes de relación entre la administración de la Junta de Andalucía y otras organizaciones.

4. Algunas experiencias en entidades y centros

Son muchas las experiencias de acciones de mejora de la calidad que surgen dentro de las entidades colaboradoras, tanto en Andalucía como fuera de ella. Se trata de proyectos relacionados con la acreditación o certificación de centros o entidades, la redacción de códigos éticos, el desarrollo de buenas prácticas, etc. A través de la revisión documental, del trabajo de campo y por informaciones recibidas desde las entidades y profesionales se pueden individualizar algunas iniciativas en el sector de la intervención con menores y jóvenes infractores.

Así, la asociación Meridianos está trabajando en la configuración de planes y equipos de evaluación y aseguramiento de la calidad. Desde de una estrategia de evaluación externa ha obtenido en junio de 2007 el certificado del sistema de gestión de la calidad conforme a la norma UNE-EN ISO 9001:2000, y ha iniciado un proceso de autoevaluación basado en el modelo europeo de excelencia EFQM. Por su parte, GINSO ha conseguido, en 2004, la certificación ISO 9001:2000 para los centros de *Tierras de Oria*, *Purchena* y los servicios centrales de la entidad gestora, y se encuentra inmerso en la certificación del centro *La Marchenilla*. Esta organización consiguió en 2002 la acreditación como asociación formadora de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía. La autorización habilita a la asociación para impartir cursos de formación reglados a los menores y jóvenes internados en los centros que gestiona en Andalucía.

En un proceso similar se encuentra la asociación AFANAS. cuyo centro Bahía de Cádiz (masculino) ha desarrollado una política de calidad orientadora de todas sus actividades y servicios, conforme a la norma UNE-EN ISO 9001:2000.

Proyecto Hombre se ha sometido a la evaluación de la guía de transparencia y buenas prácticas de la Fundación Lealtad y cuenta con un plan estratégico y su propio código ético. Dispone de experiencias de evaluación de eficacia de programas como el socioeducativo, el de integración sociolaboral de personas usuarias de cocaína o el programa de prevención escolar y familiar «Entre todos». ¹²¹

La Fundación Diagrama, ha incorporado a su estructura organizativa central un grupo de mejora o comisión de calidad, conformada por coordinadores técnico, a nivel estatal, regional y zonal. El grupo recibe formación en calidad, apoyado por la iniciativa ONG con Calidad, con el fin de contar con un grupo de consultores internos. Como miembro de las plataformas de ONG para la Infancia y ONG de Acción Social, está participando en sus iniciativas de mejora. La Fundación ha solicitado a la Universidad de Oviedo ¹²² la evaluación de centros de internamiento en otras zonas geográficas, para que oriente las mejoras internas.

121 En red: <http://www.proyectohombre.es/quehace/evaluacion.es.html>

122 La Universidad de Oviedo ha sido la encargada del desarrollo del modelo de evaluación externa de centros de residenciales del Gobierno cántabro.

Síntesis del marco

La forma en que entendemos a las personas menores y jóvenes que cometen delitos y cómo se ha de intervenir con ellas o qué políticas les han de ser aplicadas, configura en cada momento lo que se entiende por calidad en este ámbito.

Hay un eje que se mantiene a lo largo del tiempo que es el del equilibrio entre el derecho o interés del menor infractor y la protección y derecho a la reparación de la sociedad o de las personas afectadas, por las infracciones cometidas. En la última ley aprobada en nuestro país aparece, de nuevo, este doble enfoque de la intervención con personas menores infractoras a través del objetivo resocializador por un lado y sancionador por otro.

El énfasis en un aspecto u otro ha definido los diferentes modelos de justicia para personas jóvenes y menores. Los modelos han evolucionado del extremo más sancionador-represivo al más integrador-socioeducativo, hasta llegar a la postura que defiende la integración o inclusión del menor pero pasando por la responsabilidad de éste con respecto a los actos por los que produjo daños a otras personas, incumpliendo las normas de convivencia de su sociedad. Esta posición, aceptada internacionalmente, sigue sufriendo matices más represivos o resocializadores dependiendo del país y de las tendencias de la delincuencia en la sociedad.

En España, la legislación penal nacional establece un modelo y un sistema de justicia juvenil único para todo el territorio. Es en las diferentes Comunidades Autónomas donde se produce la construcción de una red de servicios o recursos para la ejecución de medidas.

Los organismos gubernamentales internacionales, nacionales y regionales, independientemente de la influencia que tengan sobre modelos o sistemas de justicia juvenil, son fuentes de valores e ideas que guían la buena práctica o la excelencia en las intervenciones con jóvenes infractores, incluida la fórmula de internamiento. Encontramos, por un lado, principios orientadores del sistema de justicia juvenil, como la justicia social, la igualdad de oportunidades, la proporcionalidad de las penas, el interés superior del menor, la importancia de la prevención frente a la represión, el uso del internamiento como último recurso, la prioridad de la reeducación y reinserción social en jóvenes aún

en desarrollo, la individualización o medidas adaptadas a las circunstancias del menor, el respeto a los derechos y garantías jurídicas, la profesionalización o especialización de la intervención. Igualmente, encontramos valores dirigidos a las medidas judiciales, como las de internamiento, que parten fundamentalmente del respeto a los derechos de la infancia y de los derechos como personas usuarias de programas o recursos: derecho a mantener la integridad física, a la educación y formación laboral adecuada, derecho a la dignidad e intimidad, a la proximidad al domicilio, a una asistencia sanitaria adecuada, a un tratamiento individualizado, a la participación, la comunicación y la formulación de quejas, a recibir información.

Las organizaciones de defensa de los derechos humanos y de la infancia advierten de la importancia de cuidar aspectos básicos de confort y habitabilidad de los centros, de tener una política de personal que profesionalice la actividad, de seguir un enfoque básico a la inclusión social y llevar a cabo la supervisión efectiva de la administración sobre los centros para garantizar los derechos de las personas internas.

Las entidades colaboradoras en la ejecución de medidas privativas de libertad coinciden en la primacía de la reeducación y la inserción sociolaboral de menores y jóvenes, y en la importancia de la capacitación de los profesionales. Los centros exponen sus propias autoexigencias, como la transparencia de la gestión, la mejora basada en la reflexión constante, la investigación y el desarrollo metodológico, y la importancia de la sensibilización de la opinión pública y de los agentes sociales respecto a la problemática de los menores. El discurso de profesionales y expertos añade a todo este entramado ético algunos elementos de interés a nivel concreto de la intervención educativa. Señalan entre otros temas, la importancia de trabajar la responsabilidad de los menores con respecto a la infracción cometida, su autonomía y su autoestima, la opinión de que los centros han de ser abiertos e inclusivos y la necesidad de intervenciones individualizadas y adaptadas a las necesidades específicas de cada sujeto.

Los centros de internamiento se caracterizan en España por la posibilidad de ser organizados a través de asociaciones sin ánimo de lucro o por las distintas administraciones autonómicas. Tanto el tercer sector como la Administración Pública vienen preocupándose desde hace algún tiempo por la cuestión de la calidad en sus organizaciones. Las ONG de acción social y de desarrollo han planteado y adoptado modelos de calidad adaptados a sus

peculiaridades. Por su parte, la Administración Pública ha establecido sus propias estrategias de mejora de servicios públicos (autoevaluación y evaluación externa, reconocimientos y Cartas de Servicios) y comienza a plantearse cómo trasladar sus exigencias de calidad a las organizaciones con las que acuerda servicios: desde la garantía de unos mínimos de calidad llevada a cabo mediante la autorización, acreditación e inspección de servicios a la exigencia de una orientación a estándares de calidad a través de indicadores, evaluaciones externas o exigencia de certificación en calidad.

En el campo de las entidades colaboradoras en la ejecución de medidas judiciales con menores infractores se encuentran diversas iniciativas. Todas aportan elementos importantes de reflexión para el desarrollo de estrategias de mejora continua del sector.

Segunda parte

**Centros de Internamiento
de Menores Infractores
en Andalucía**

**Análisis de Situación
y Análisis Estratégico**

Un aspecto esencial de cualquier proyecto de calidad es conocer la situación de la que cual parte. Para poder ofrecer una visión completa de la circunstancias de la red de centros de internamiento de Reforma Juvenil en Andalucía, abordaremos diferentes aspectos que configuran esa realidad.

Este análisis no carece de limitaciones ya que algunos aspectos de los centros son, en todo caso, difíciles de conocer. La singularidad de cada organización, la vida cotidiana de los centros, las relaciones internas, por ejemplo, son realidades a las que siempre es difícil acceder.

La información recogida permite, no obstante, obtener una imagen suficiente del contexto normativo y planificador, de las estructuras, los sistemas organizativos y sus protagonistas, intentando facilitar el análisis estratégico que nos orientará acerca de las áreas susceptibles de mejorar.

Esta segunda parte del texto aporta en primer lugar, información sobre las estrategias de calidad que la administración andaluza está desarrollando en el ámbito de la Reforma Juvenil. Datos referentes a la autorización, acreditación, inspección, control y seguimiento de los centros, así como aquellas estrategias específicas puestas en marcha por la Dirección General de Reforma Juvenil para homogeneizar el funcionamiento y la gestión de estas instituciones. Esta información se ha desarrollado en el apartado *Calidad y Centros de Internamiento de Menores Infractores*.

En segundo lugar, se expone quiénes son los grupos y organizaciones que intervienen en el escenario de la ejecución de medidas de internamiento para jóvenes infractores en Andalucía: los menores y sus familias, las administraciones y poderes públicos, las entidades colaboradoras, los profesionales, los centros, incluyendo, además, alguna información sobre sectores sociales directamente relacionados con los centros. El apartado denominado *Grupos de Interés* contiene una aproximación a cada uno de estos colectivos.

Por último, se presenta un análisis que, en el marco del modelo EFQM, expone un conjunto de fortalezas y áreas de mejora de los centros de internamiento en Andalucía, en el contexto actual.

La información aportada en esta parte del libro procede de la consulta documental y, especialmente, del amplio trabajo de campo desarrollado a través de entrevistas y visitas a centros (ver capítulo de *Metodología*).

Capítulo 6

Análisis de Situación

1. Calidad y Centros de Internamiento de Menores Infractores

Desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor (LORPM), la Administración Autónoma ha liderado un importante proceso para hacer efectivo su desarrollo. El avance normativo posterior ha pretendido garantizar el cumplimiento de los principios de la ley, estableciendo referencias básicas y regulando procesos claves en los centros de internamiento.

Un repaso al contenido de esta ley, a las normas de desarrollo y a la puesta en marcha de determinadas estrategias por parte de la Entidad Pública competente, la Dirección General de Reforma Juvenil, nos permite identificar los siguientes elementos clave para garantizar una situación de calidad de partida:

- La definición de los derechos de los menores sometidos a internamiento, recogidos en el artículo 56 de la LORPM.
- La identificación de los principios orientadores de la intervención con menores sometidos a medidas: reeducación, reinserción, resocialización.
- La obligación de que cada menor disponga de un expediente único con unos requisitos de confidencialidad especificados, dispuesto en el artículo 48 de la LORPM.
- La creación de una red de centros de internamiento en el territorio autonómico, con centros especializados e individualizados: drogodependencias, salud mental e internamiento de chicas.
- La disponibilidad de una red de recursos de medio abierto como alternativa o continuidad del internamiento.
- La existencia de una normativa de autorización y acreditación para centros que define una serie de requisitos básicos para los mismos.
- Los mecanismos de la Administración Pública para el control, inspección y seguimiento de los centros.
- El desarrollo normativo para la organización y el funcionamiento de los centros.

- La estrategia de crear alianzas con otras Administraciones Públicas y ámbitos sociales a fin de cumplir los objetivos de la LORPM.
- La apuesta de la Dirección General de Reforma Juvenil por establecer un sistema de gestión de la calidad que incluya aspectos especialmente sensibles en este ámbito, como la gestión ética.

Autorización y acreditación

El primer requisito de calidad que la administración exige a los centros se recoge en el mencionado Decreto 87/1996 de 20 de febrero (modificado por el Decreto 102/2000 de 15 de marzo), de autorización, registro, acreditación e inspección de entidades y centros, procedente de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, de la que dependían las competencias de la Reforma Juvenil. Actualmente, como se ha visto, este reconocimiento de requisitos está transferido a la Dirección General de Reforma Juvenil, según dispone el artículo 4 del Decreto del Presidente 11/2004 de 24 de abril, sobre Reestructuración de Consejerías, en la cuál se está desarrollando una actualización de la norma.

Control, inspección y seguimiento

El artículo 58 del Real Decreto 1.774/2004 por el que se aprueba el Reglamento de la LORPM expone:

«1. Sin perjuicio de las funciones de inspección que corresponden a los Jueces de Menores, el Ministerio Fiscal y el Defensor del Pueblo o institución análoga de la Comunidad Autónoma, la Entidad Pública, con los medios personales y materiales y los procedimientos que articule para esta finalidad, ejercerá las funciones de inspección para garantizar que la actuación de los centros propios y colaboradores y la de sus profesionales se lleva a cabo con respeto a los derechos y garantías de los menores internados.»

Desde que se produjo la transferencia de competencias desde la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social no se ha desarrollado un equipo propio de inspección; si bien, técnicos de la Dirección General de Reforma Juvenil realizan esta labor de supervisión. Según recoge la *Memoria de Actuaciones de la Dirección General de Reforma Juvenil*, durante el año 2005, se han incrementado las medidas de control en los centros, que incluyen visitas de inspección por parte del personal técnico adscrito al Servicio de Menores Infractores.

Se realizan inspecciones periódicas en todos los centros de internamiento, manteniendo exhaustivas entrevistas con menores y profesionales de los centros. Además, se supervisa la documentación judicial y educativa de los menores internos comprobando:

- La correcta tramitación de los expedientes de ejecución de medida de los menores
- Los diversos libros de entradas y salidas: de menores internos, de visitas familiares y de visitas de autoridades y otro personal
- Las condiciones físicas, de atención personal y de atención educativa de los menores
- Los recursos materiales y humanos de vigilancia y seguridad
- La ejecución material de las medidas de régimen disciplinario

Igualmente, se realizan entrevistas exhaustivas con menores internos, indagando acerca de su plan de vida ordinario en el centro, en especial en lo que se refiere a la concesión de permisos y salidas, régimen disciplinario y utilización de medios de contención. Asimismo, se les permite la posibilidad de expresar cualquier queja por escrito.

Esta actividad del personal técnico está siendo acogida desde los centros más desde el papel de tutorización que de inspección y es valorada muy positivamente por profesionales y entidades colaboradoras. Por otra parte, los Jueces pueden visitar a los menores durante la ejecución de la medida, tanto como consideren conveniente.

Desarrollo normativo para la organización y el funcionamiento de los centros

El Reglamento de la LORPM regula y homogeneiza el desarrollo de la diversidad de medidas judiciales en los Centros de Internamiento de Menores Infractores. En las tres secciones del capítulo III denominado «de las reglas para la ejecución de las medidas», se establecen las reglas comunes y específicas para llevar a cabo las medidas no privativas de libertad y las medidas privativas de libertad. Por su parte la Dirección General de Reforma Juvenil de

la Consejería de Justicia y Administración Pública, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas ¹²³ ha dictado las siguientes resoluciones:

- Resolución del 26 de abril de 2005 por la que se dictan normas sobre organización y gestión de servicios en los Centros de Internamiento de Menores Infractores de Andalucía
- Resolución de 26 de abril de 2005 sobre permisos y salidas de menores internos
- Resolución de 1 de diciembre de 2005 sobre régimen disciplinario en los centros de reforma
- Resolución de 1 de diciembre de 2005 sobre vigilancia y seguridad y medios de contención
- Resolución de 1 de diciembre de 2005 sobre comunicaciones y visitas de los menores internos

Este amplísimo desarrollo reglamentario parece, en principio, no dejar márgenes para la mejora. Sin embargo, la juventud del proyecto en la Comunidad Autónoma y la complejidad de su misión, ofrecen oportunidades a la tarea de la gestión de la calidad en los centros.

2. Grupos de interés

Según el modelo de excelencia de EFQM se definen como grupos de interés: «Todos aquellos que tienen interés en una organización, sus actividades y sus logros. Entre ellos se puede incluir a clientes, *partners*, empleados, accionistas, propietarios, la administración, legisladores».

Desde esa perspectiva interpretamos, como principal grupo con interés en el ámbito del internamiento juvenil, al conjunto de la sociedad y dentro de ella al colectivo de menores infractores, sus familias y las víctimas de las infracciones. Otros grupos están constituidos por las diferentes Administraciones y

123 En virtud del Decreto 200/2004, de 11 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia y Administración Pública, respecto a la ejecución de las medidas adoptadas por los órganos judiciales, así como la creación dirección, coordinación y supervisión de programas en relación con los menores/ jóvenes sometidos a medidas judiciales.

Poderes Públicos implicados, los Jueces y Fiscales de Menores, las entidades colaboradoras en la ejecución de medidas, los propios centros, sus profesionales y determinados grupos sociales implicados o afectados por las actividades de los centros. En las páginas siguientes se expone una caracterización de cada uno de estos grupos.

Menores y jóvenes infractores

DELINCUENCIA JUVENIL

Los estudios sobre delincuencia juvenil apuntan acerca de que la violencia se ha hecho más sofisticada, plural e imprevisible, convirtiéndose en un recurso para la autoafirmación individual y de grupo.¹²⁴

Las teorías sobre la construcción social de la delincuencia juvenil coinciden en afirmar que el primer factor que influye en que un joven sea más o menos proclive a ser violento es el grupo familiar y su entorno, especialmente durante la niñez. Las desigualdades socioeconómicas entre hogares, que hacen que sus miembros vivan en situaciones de presión e inestabilidad constantes, así como los cambios de percepción sobre la responsabilidad del núcleo familiar en su rol educativo y socializador, son características de la sociedad actual y factores valorables en los casos de delincuencia juvenil.¹²⁵

En este texto, intentaremos acercarnos a la imagen de los jóvenes infractores en Andalucía a través de la información obtenida sobre el tipo y número de infracciones que cometen, la tipología de medidas judiciales a que se hayan sometidos, el número de menores que se encuentran en los diversos tipos de centros de la comunidad y de una aproximación a las características psicosociales de estos menores y sus familias.

DELINCUENCIA JUVENIL EN ESPAÑA Y EN ANDALUCÍA

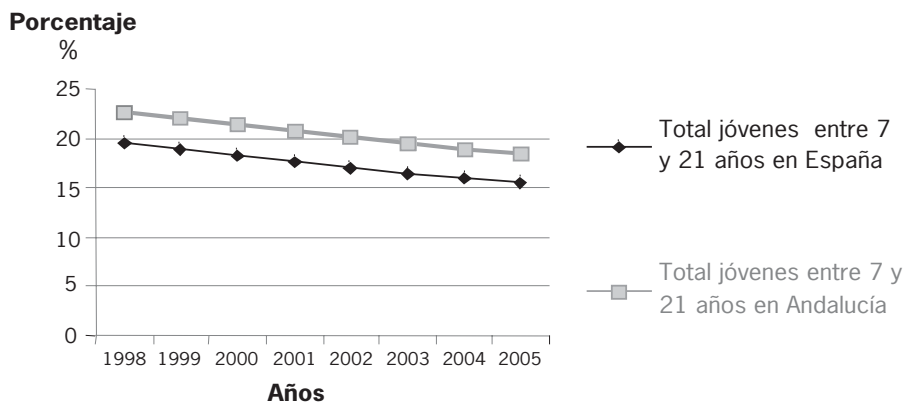
El número de niños y jóvenes en Andalucía y en España se ve reducido año tras año y las tendencias muestran que este descenso sigue un ritmo similar en el territorio andaluz y nacional. Esta circunstancia condiciona decisivamente

124 Aparicio Blanco, P. Política criminal y delincuencia juvenil. En «Política criminal» Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999.

125 Vázquez González, C. (2003) Op cit.

te el actual envejecimiento progresivo de la población. A pesar de ello, Andalucía es una comunidad joven y el porcentaje de niños y jóvenes de entre 7 y 21 años es superior a la media española (gráfico 2).

Gráfico 2. Porcentaje de población menor de 21 años en España y Andalucía



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística.

De acuerdo con la estadística comparada oficial de los países de nuestro ámbito, la delincuencia juvenil se aproxima, en cuanto al volumen, al 15% de la delincuencia general total, si bien las estadísticas de algunos de esos países, como es el caso de Francia, llegan al 22%. Algunos estudios ofrecen en nuestro país cifras muy altas de delincuencia autodeclarada; según los resultados obtenidos por un trabajo publicado en 1995, un 81,1 % de los jóvenes entrevistados admitió haber cometido algún tipo de delito alguna vez en su vida (incluyendo el consumo de drogas).¹²⁶

Los datos oficiales para 2005 en España procedentes del Ministerio de Interior, ofrecen un total de detenidos menores de edad de 22.573, siendo los varones mayoría. Por cada mujer menor detenida ha habido más de siete chicos en esas circunstancias. La edad actúa como factor de incremento, son los más mayores los que más delinquen. El 62% del total de las deten-

¹²⁶ Rechea C; Barberet, R.; Montanés, J. Arroyo, L. La delincuencia juvenil en España. Autoinforme de los jóvenes. Universidad de Castilla-La Mancha. Albacete, 1995.

ciones en ese año se efectuaron en mayores de 16 años (tabla 4). Las detenciones de menores se redujeron en el 2005 un 5,49% con respecto al año anterior.¹²⁷

Tabla 4. Distribución por edad y sexo de menores/jóvenes infractores en España en 2005

Edad	Mujeres	Hombres	Total
14 a 15 años	1,24%	2,72%	3,97%
16 a 17 años	4,42%	29,56%	33,97%
18 y más	6,54%	55,52%	62,06%
Total	12,20%	87,80%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico 2005 del Ministerio del Interior.

En cuanto a la población reclusa, los datos del Ministerio del Interior muestran que Andalucía es la Comunidad Autónoma que mayor número de presos concentra, un 21,64% del total de población reclusa en España.

El patrón de sexo y edad se repite en la comunidad andaluza, las jóvenes delinquen en una proporción muy inferior (una menor andaluza por cada 11 chicos) y son los más mayores los que en mayor proporción mantiene estos comportamientos (tabla 5).¹²⁸

Tabla 5. Distribución por edad y sexo de menores/jóvenes infractores en Andalucía en 2005

Edad	Mujeres	Hombres	Total
14 a 15 años	0,073%	5,34%	6,07%
16 a 17 años	3,51%	27,73%	31,24%
18 y más	3,99%	58,7%	62,69%
Total	8,23%	91,77%	100%

Fuente: Dirección General de Reforma Juvenil. Memoria de Actividades 2005.

¹²⁷ Ministerio del Interior. Anuario Estadístico 2005. En red: <http://www.mir.es/MIR/Publicaciones/catalogo/indice.html>

¹²⁸ Dirección General de Reforma Juvenil. Memoria de Actividades 2005.

En Andalucía, la Memoria de Actividades de 2005 de la Dirección General de Reforma Juvenil, establece en un total de 6.061 los hechos cometidos por menores infractores que generaron la imposición de medidas judiciales. De estos hechos, el grupo de delitos configurado por robo, robo con fuerza y robo con violencia, suponen el porcentaje más elevado, 49,43%. Han cobrado presencia los delitos referidos a lesiones y malos tratos que representan el 15,59%.

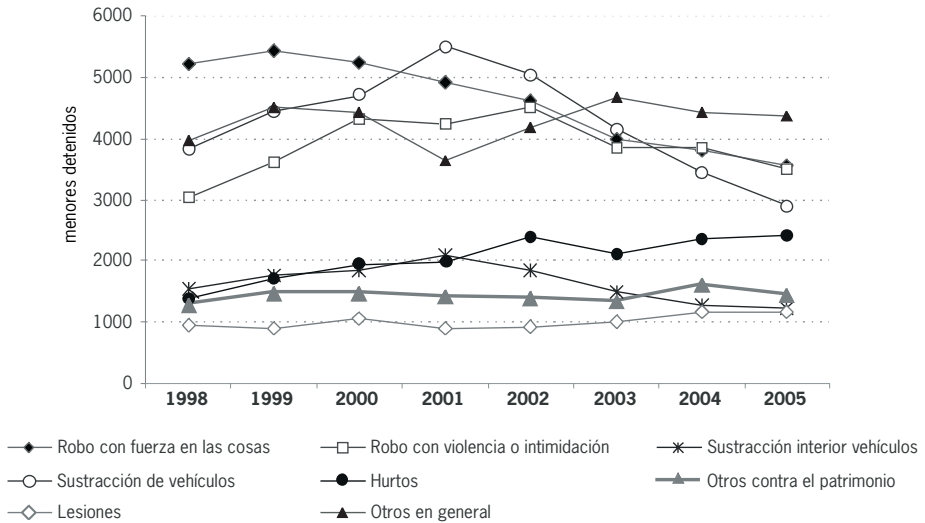
Según los datos del Anuario Estadístico 2005 del Ministerio del Interior y refiriéndonos a la tipología de delitos, son igualmente el robo con fuerza y el robo con violencia e intimidación los delitos más comunes entre los menores detenidos, siguiéndoles la sustracción de vehículos. La tabla y gráfico siguientes muestran los cambios en la tipología del delito de los menores detenidos en España desde el año 1998 hasta 2005.

Tabla 6. Tipología de delitos de los menores detenidos en España (1998-2005)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Robo con fuerza en las cosas	5224	5422	5240	4923	4625	3996	3796	3553
Robo con violencia o intimidación	3032	3623	4312	4226	4497	3865	3863	3501
Tirones	480	535	663	663	666	611	473	450
Sustracción interior vehículos	1547	1759	1839	2097	1850	1484	1269	1217
Sustracción de vehículos	3823	4441	4699	5522	5038	4161	3459	2906
Hurtos	1379	1700	1931	1992	2396	2115	2369	2403
Otros contra el patrimonio	1277	1453	1460	1422	1382	1317	1595	1439
Homicidio/ asesinato	62	55	79	60	66	72	72	100
Lesiones	938	896	1064	899	935	995	1169	1169
Otros contra las personas	70	56	153	87	127	161	382	536
Estupefacientes	1011	1025	892	696	667	592	647	592
Contra la libertad sexual	398	396	347	284	239	261	363	347
Otros en general	3960	4495	4438	3633	4182	4678	4427	4360

Fuente: Anuario Estadístico del Ministerio del Interior. Años 1998-2005.

Gráfico 3. Evolución de la tipología de delitos más frecuentes cometidos por menores detenidos en España, (1998-2005)



Fuente: Anuario Estadístico del Ministerio del Interior. Años 1998-2005.

El número de robos de vehículos ha pasado de ser el delito más común a principios de esta década, a ocupar el tercer lugar en el ranking de hechos delictivos cometidos por menores. En los últimos 5 años han descendido también los robos con fuerza en las cosas, la sustracción del interior de vehículos y los robos con violencia e intimidación. Han aumentado, no obstante, los detenidos por hurtos y por la categoría de delitos definida como «otros en general». Apenas hay una leve subida de las lesiones y de otros delitos contra el patrimonio.

En los últimos años, en los Juzgados y Fiscalías de Menores se ha constatado un aumento de las denuncias a menores por malos tratos físicos a los padres ¹²⁹. Resulta difícil aportar datos sobre esta conducta, en primer lugar por la cantidad de abusos que no vienen denunciados, y, de los denunciados, por el difícil acceso a datos pormenorizados sobre los delitos. El servicio de «Asistencia a la Víctima», creado en 1998 por la Consejería de Justicia y Administración Pública en Andalucía, informa en su memoria de actuación del año 2005 de que se atendieron en ese año hasta 170 casos de violencia de hijos a padres a través de este organismo.

129 Urra Portillo, F.J. Violencia Juvenil: distintas perspectivas. I simposio internacional sobre 'Justicia y Violencia Juvenil'. Córdoba, 25-27 noviembre 2004.

En cuanto al porcentaje de reincidencia, esto es, infractores que vuelven a cometer delitos, un estudio de 2001 que analiza datos de Tribunales de Justicia,¹³⁰ refleja que estos porcentajes son muy pequeños; variando en la jurisdicción de menores entre el 16,7% para los de 12 y 13 años, el 18% para los de 14 y 15 años y un 2,4% para los de 16 y 17 años. Estos datos hacen referencia a los antecedentes penales de estos jóvenes, es decir, los sujetos sobre los que previamente ha recaído una sentencia penal firme y ejecutada. En los centros de internamiento juvenil en Andalucía en el año 2005 poco más del 15% de los internos era reincidente.¹³¹

Por lo que respecta a la multirreincidencia, el estudio citado, ofrece los siguientes resultados en cuanto a la historia criminal de los sujetos investigados: el porcentaje de sujetos que son delincuentes primarios es el más alto, oscilando entre un 93% y un 84,9% en función de la edad. En lo que respecta a la multirreincidencia, los datos oscilan entre el 2,8% en los más pequeños y el 6,5% en los de 16 y 17 años, siendo éste un porcentaje de sujetos con una historia criminal muy enconada que necesitan de un tratamiento específico, por lo que se trata de un dato nada desdeñable (tabla 7).

Tabla 7. Porcentaje de reincidencia de delitos en menores de 18 años por grupos de edad en España

Numero de Delitos Cometidos	12-13 años N(%)	14-15 años N (%)	16-17 años N (%)
1	588 (93)	1.290 (91,8)	941 (84,9)
2	27 (4,2)	72 (5,1)	96 (8,6)
3 a 5	14 (2,1)	38 (2,7)	55 (4,9)
6 a 10	4 (0,7)	3 (0,3)	11 (1,1)
11 a 15	—	—	4 (0,4)
16 o más		1 (0,1)	1 (0,1)
Total sujetos	633	1.404	1.108

Fuente: Tomada de Morant Vidal, J. La delincuencia juvenil. Normas jurídicas. Artículos doctrinales de Derecho penal. 2003.

¹³⁰ Rechea Alberola, C., y Fernández Molina, E. «Panorama actual de la delincuencia juvenil» en E. Giménez-Salinas (Dir.) Justicia de menores: una justicia mayor. Manual Formación continuada. Nº 9. Consejo General del Poder Judicial. Madrid. Págs. 345-374. 2001.

¹³¹ Dirección General de Reforma Juvenil (2005). op. cit.

MENORES Y JÓVENES EN INTERNAMIENTO ¹³²

Las infracciones cometidas por los menores conllevan, en función de la gravedad de la misma y de las características psicosociales de los menores, la imposición de diferentes medidas, la tipología de las mismas se ha detallado en la primera parte de este libro.

Las medidas privativas de libertad y las medidas cautelares de internamiento, se ejecutan en centros específicos para menores. Estos establecimientos están divididos en módulos adecuados a la edad, madurez, necesidades y habilidades sociales y deben favorecer el contacto con familiares y allegados. El menor es internado en el centro más adecuado para el cumplimiento de la medida, eligiendo el más cercano al domicilio en el que existan plazas.

El número de menores internos es variable y dinámico como lo son las situaciones judiciales y personales de los mismos. Los centros cuentan con plazas limitadas, habiendo crecido sensiblemente en los últimos años, desde las 455 plazas disponibles que había el 31 de diciembre de 2003 a las 765 a 31 de diciembre de 2006.

En Andalucía, en 2006 se ejecutaron un total de 1.917 medidas de internamiento, habiéndose incrementado la cifra respecto al año anterior en un 60'28%. De estas medidas más del 80% lo fueron de internamiento semiabierto (tabla 8). Este número de medidas afectó a un total de 1.661 menores. El incremento en las medidas de internamiento está probablemente relacionado con el impacto que ha tenido la apertura de cuatro nuevos Juzgados de Menores en Andalucía, que han comenzado a desarrollar su trabajo durante 2006.

¹³² Los datos de este epígrafe tienen como fuente el documento Estadísticas de medidas de internamiento ejecutadas en 2006 elaborado por el Servicio de Menores Infractores de la Dirección General de Reforma Juvenil.

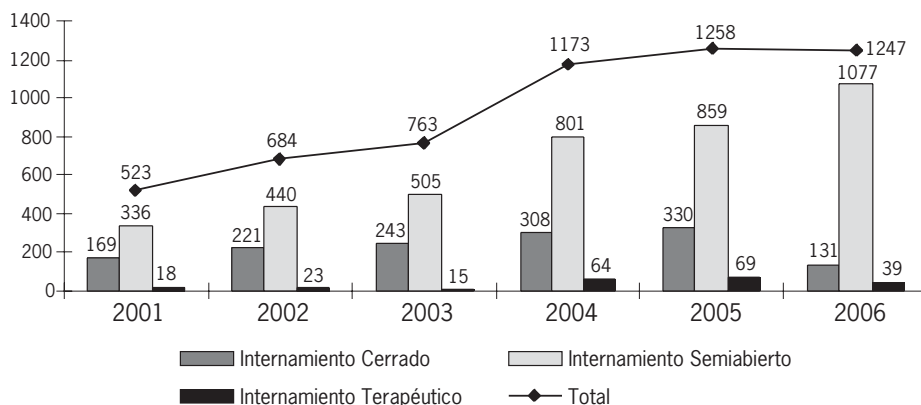
Tabla 8. Medidas de Internamiento ejecutadas en Andalucía durante 2006

Régimen	En ejecución a 1 enero	Iniciadas en 2006	Total
Internamiento cerrado	506	1.077	268
Internamiento Semiabierto	137	131	1.583
Internamiento terapéutico drogas	14	23	37
Internamiento terapéutico Salud mental	13	16	29
Total	670	1.247	1.917

Fuente: Consejería de Justicia y Administración Pública. Estadísticas de medidas de internamiento ejecutadas en 2006. Servicios de Menores Infractores, Dirección General de Reforma Juvenil. 2006.

El siguiente gráfico compara la evolución del número de medidas iniciadas en cada uno de los años que se indican y orienta sobre el aumento experimentado en la ejecución de medidas de internamiento. El número de dichas medidas ha crecido desde el año 2001, siendo la modalidad de internamiento semiabierto la que más se ha incrementado.

Gráfico 4. Evolución del número de medidas de Internamiento iniciadas en los años 2001 a 2006



Fuente: Consejería de Justicia y Administración Pública. Estadísticas de medidas de internamiento ejecutadas en 2006. Servicios de Menores Infractores, Dirección General de Reforma Juvenil. 2006.

Respecto a otro tipo de medidas no privativas de libertad, destaca el incremento, en los ocho primeros meses de 2006, del número de medidas para la prestación de servicios en beneficio de la comunidad, en un 25,7% con respecto a las aplicadas en 2005 (1.515 en agosto de 2006 frente a 1.205 del anterior).

En Andalucía, la distribución por edades de menores y jóvenes que cumplían medidas de internamiento durante 2006, es similar a la distribución de menores y jóvenes infractores a nivel nacional, el grupo más numeroso es el de los jóvenes mayores de edad (de 18 a 23 años), que supone el 46% del total, seguido de los menores de 16 y 17 años con un 39%. Los de menos de 16 años apenas suponen un 15%.

CARACTERÍSTICAS PSICOSOCIALES DE LOS MENORES

La adolescencia es una etapa vital que se caracteriza por su complejidad: la necesidad de los menores de reafirmarse como individuos; el enfrentamiento con sus familias, la oposición a las normas, la búsqueda de modelos en el grupo de iguales, y la formación de valores personales, son algunos ejemplos de elementos críticos del desarrollo personal de los niños en esta etapa.¹³³

El hecho de cometer una infracción, en la adolescencia y juventud, da especial relevancia al papel reeducador y resocializador de la medida sancionadora. Por un lado, la adquisición de valores que les ayuden a crecer como personas, a aprender a confiar en sí mismos y a ser conscientes de todas sus capacidades positivas y por otro, el desarrollo de vínculos, normas y habilidades, que les permitan reinsertarse en la sociedad.

Las habilidades madurativas habituales entre los 11 y 16 años, con frecuencia. No están totalmente desarrolladas en los menores que se encuentran internados. Las experiencias vividas y las oportunidades de aprendizaje y crecimiento, que su familia y su entorno social les han ofrecido, quedan muy lejos de los estándares que marcan los estudios evolutivos. Es necesario ser conscientes del punto de partida de estas personas para poder afrontar el período de ejecución de medidas de la manera más productiva para ellas. A la intervención sobre las destrezas intelectuales hay que añadir la necesidad prioritaria

133 Vega, A. Pedagogía de inadaptados sociales. Nancea. Madrid, 1998.

de trabajar las competencias psicosociales que permitan al menor interactuar socialmente, tanto dentro del grupo de iguales como con adultos.¹³⁴

El estudio realizado por Bayón Guareño¹³⁵, a partir de entrevistas realizadas a jóvenes reclusos (menores de 30 y mayores de 18 años) establece una caracterización de jóvenes infractores basada en la situación que han vivido en el hogar, en la escuela y en el entorno cercano. El trabajo identifica, para los jóvenes que han nacido y crecido en entornos marginales, varias características socio-educativas presentes en el hogar, como son la escasa atención al control de los impulsos, la carencia de disciplina, entendida como medio de control de la conducta, y la falta de expresión de las emociones que hace que el menor tenga dificultad en expresar sus sentimientos y entender los de los demás, no pudiendo desarrollar la capacidad de empatía que es clave en el proceso de socialización. Otra característica señalada para los hogares de los jóvenes presos procedentes de entornos marginales, es la falta de recursos y de seguridad económica que hace que sus metas sean exclusivamente inmediatas y básicas. No se aprende a fijar objetivos a medio y largo plazo que conlleven la toma de decisiones, la renuncia a impulsos o la contención de un deseo en vistas a obtener el logro deseado. La escuela y el entorno de sus iguales completan la relación social de marginalidad.

La investigación citada incide en que en los últimos años se está produciendo un cambio en el entorno socioeconómico de origen de los jóvenes internos. Aunque la mayoría de los reclusos provienen de un entorno con escasos medios económicos, sociales y culturales, es importante resaltar el aumento en el número de jóvenes de clase social más alta que cometen delitos y son condenados a penas de internamiento. En estos casos, la marginación no viene dada por su pertenencia a un entorno socialmente pobre, sino por su desvinculación con un medio socialmente adecuado. Los jóvenes presos pertenecientes a clases sociales media y alta en general, llegan a una situación de marginalidad y delincuencia por su vinculación con grupos cuyo estilo de vida promueve el uso de drogas o el incumplimiento de la ley. Los hogares de estos jóvenes se caracterizan por la permisividad, la falta de límites, y la carencia de tiempo y atención necesarios.

134 Silva Balerio, D., Rosich, M. (2001). Op.cit.

135 Bayón Guareño, F. Juventud y prisión. Revista de Estudios de Juventud. Instituto de la Juventud. Vol.69. 2005. pp 9-28.

Las entrevistas realizadas a menores internos en el transcurso de las visitas a los Centros de Internamiento de Menores Infractores, nos han mostrado como un aspecto clave valorado por las personas menores que cumplen medidas de internamiento, la cercanía del centro a su ciudad natal. Los sentimientos de desarraigo se acentúan en estos menores cuyas únicas referencias ideológicas, educativas y de comportamiento se encontraban hasta el momento en el domicilio familiar y en el barrio. En el caso de las chicas andaluzas esta situación es más evidenciable ya que solo hay un centro en la comunidad para jóvenes infractoras ubicado en la provincia de Cádiz; lo que dificulta enormemente las relaciones familiares y sociales de las menores de las provincias más lejanas.

La creciente llegada de inmigrantes procedentes de países pobres, ha aumentado el número de menores extranjeros, fundamentalmente marroquíes, en los centros de internamiento, planteándose la necesidad de desarrollar estrategias que respondan a esta diversidad. Para estos chicos el contacto e intervención con sus familias de origen es una barrera habitualmente insalvable. El establecimiento de redes sociales adecuadas se convierte en un elemento esencial tanto para ellos como para los profesionales de los centros.

Familias

El Consejo de Europa, emitió una recomendación¹³⁶ en relación a la intervención con menores infractores: dar importancia al entorno familiar como referencia. Por otra parte, el Consejo manifestaba ser consciente de que la disponibilidad de plazas de internamiento (número, tipo y distribución geográfica) en relación a las características individuales de cada menor, limita el desarrollo de esta propuesta.

Las aportaciones de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo ponen de manifiesto que la mayoría de los menores internos en Andalucía provienen de familias desestructuradas; si bien, como se ha comentado, está creciendo el número de menores infractores de familias con un nivel social y económico medio y alto. Si los objetivos propuestos a través de la imposición de medidas son los de reeducar, resocializar y reinsertar y todos los agentes implicados son conscientes de ello, el implicar a la familia nuclear y extensa de cada

136 Recomendación del Consejo de Europa, 1987. op. cit.

menor va a jugar un papel trascendental, ya que un gran número de ellos volverá al domicilio familiar una vez concluido el período de internamiento.

El trabajo con las familias se encuentra determinado por la implicación de éstas en la intervención, siendo un factor crítico en el proceso, el grado de cohesión y estructuración familiar. Además, este proceso está mediatizado por la ubicación del centro de internamiento con respecto al domicilio de origen. Algunos centros y entidades están poniendo en marcha estrategias para incorporar más activamente a las familias en el proceso reeducador, destacando el desarrollo de escuelas de padres y madres y otros programas específicos. En todos los centros de internamiento de menores infractores se cuenta con espacios para los encuentros familiares y con procedimientos para asegurar la intimidad y confidencialidad de estos encuentros en condiciones de seguridad. Tanto las direcciones de los centros como la Dirección General de Reforma Juvenil y los juzgados posibilitan a las familias la comunicación y el Reglamento contempla la posibilidad de expresar sus quejas o sugerencias a diferentes niveles.

Entidades colaboradoras

En Andalucía existen 16 Centros de Internamiento de Menores Infractores dirigidos a través de diferentes entidades sin ánimo de lucro: GINSO, Meridianos, Diagrama, AFANAS, Proyecto Hombre. Existe un solo centro gestionado de manera exclusiva por la Administración Pública. Algunas de estas asociaciones colaboran también en la ejecución de medidas de medio abierto.

La información sobre las características, los principios y los valores de cada entidad ha sido obtenida a través de información documental y directamente de las propias asociaciones. Triangulando esta información con otros agentes implicados podemos generalizar dos enfoques organizativos. En primer lugar, existen asociaciones con una orientación cercana a las organizaciones no gubernamentales, que nacen en ese contexto y que tienen un escaso desarrollo en gestión. Por otro lado, encontramos entidades que proceden de un ámbito de actividad diferente y que ejercen un estilo más empresarial.

Cruzando la perspectiva organizativa, se hallan los enfoques en la intervención con menores, en los que encontramos pesos distintos a diversos elementos. Los más diferenciadores son por un lado, la mayor o menor importancia de los obligados aspectos de seguridad, control y aplicación del régi-

men disciplinario y por otro, el énfasis en los procesos reeducativos y en la adquisición de competencias psicosociales, centrados en la persona menor.

Otros factores identificativos, con diversa relevancia entre las entidades, se refieren al desarrollo de alianzas externas y a la importancia de las actividades de investigación y gestión del conocimiento. Los temas vinculados a la formación y desarrollo de profesionales y a la cooperación van apareciendo en la mayor parte de la documentación de estas organizaciones.

La cultura de colaboración y aprendizaje compartido entre asociaciones no está extendida. Es posible encontrar programas e iniciativas similares en diferentes instituciones que no han aunado esfuerzos para aportar un mayor valor añadido. Las comunicaciones entre centros y entidades están protagonizadas mayoritariamente por profesionales movidos por el interés de los menores que transitan de un centro a otro.

A continuación se describen algunas características generales y principios orientadores de estas entidades.



Asociación para la Gestión de la Integración Social. GINSO ¹³⁷

Esta define su misión y sus valores dentro de los principios fundamentales de Reforma Juvenil: reeducación y reinserción. La asociación se crea a raíz de la posibilidad que otorga el artículo 45 de la LORPM de hacer convenios con asociaciones sin ánimo de lucro que ofrezcan estos servicios.

Su actividad se centra en la Reforma Juvenil y, específicamente, en el internamiento. En Andalucía gestiona los centros de *La Marchenilla*, *Tierras de Oria* y *Purchena*. Además, gestiona un centro en Madrid de reciente inauguración.

Su proyecto se orienta a multiplicidad de aspectos ligados a los centros de internamiento de menores infractores: arquitectónicos, equipamiento, mantenimiento, seguridad, procedimientos reglamentarios, administrativos, jurídicos, psicológicos, sociales, formativos, prelaborales y laborales.

137 www.ginso.org

Es objetivo prioritario de GINSO, «conseguir para los menores/jóvenes ingresados en sus centros -cuando su medida de internamiento se lo permita-, trabajo en el exterior con todas las garantías legales, como paso previo y necesario para una reinserción social real». La asociación desarrolla una potente estrategia hacia la reinserción laboral, contando incluso con un centro específico. Para la consecución de esta estrategia se fomentan las alianzas con las empresas ubicadas en el ámbito geográfico de sus centros.



Asociación para el Desarrollo y la Integración Meridianos 138

Nace en los años 80 y trabaja con colectivos en riesgo de exclusión, de jóvenes en conflicto social y de jóvenes en general. Realiza funciones en el campo de la Reforma Juvenil y también actividades de prevención (en escuelas y calle), inserción y formación profesional.

Meridianos gestiona centros en el ámbito nacional e internacional. En Andalucía dirige los centros de internamiento de *El Molino*, *Sierra Morena* y *La Biznaga*.

La reinserción laboral y social a través de experiencias solidarias son aspectos en los que la organización pone particular énfasis. La entidad desarrolla su estrategia reeducadora y reinsertadora a través de diferentes programas que extiende a sus centros: Cefol, Clave, Enlace y programa básico de intervención con menores infractores. Destaca el interés por la promoción de alianzas con el mundo científico y académico como actividad ligada al aprendizaje y mejora.



Fundación
Diagrama Fundación Diagrama ¹³⁹

La Fundación Diagrama, de intervención psicosocial, fue fundada en 1990. Sus ámbitos de trabajo son el internamiento, la protección y el medio abierto.

Diagrama gestiona centros de internamiento en las comunidades de Galicia, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia, Valencia, Castilla la Mancha y Andalucía. En Andalucía dirige los centros de internamiento de: *La Jara, San Miguel, Los Alcores, Medina- Azahara y El Limonar.*

En los Centros de Internamiento de Menores Infractores ponen el énfasis en «la inserción social y familiar del menor/joven...el desarrollo de la autonomía a todos los niveles, la elaboración del conflicto personal y la consecución de conductas sociales». Para llevar a cabo la estrategia necesaria para el cumplimiento de los objetivos de reinserción laboral, han desarrollado alianzas estratégicas creando el Círculo de Empresas de Responsabilidad Social de Fundación Diagrama, que integra a todos aquellos empresarios e instituciones que desinteresadamente colaboran con este grupo en pro de la reinserción sociolaboral de los menores internos en sus centros.

PROYECTO HOMBRE

Proyecto Hombre ¹⁴⁰

Asociación sin ánimo de lucro que nace en 1984 y que actualmente dirige 26 centros o comunidades en el conjunto del Estado, algunos de ellos en el interior de prisiones.

La asociación trabaja desde una perspectiva educativa-terapéutica para el tratamiento y prevención de las drogodependencias, su misión se centra en tres aspectos fundamentales: la prevención del consumo de drogas, la rehabilitación y la reinserción del drogodependiente en todas las áreas de la sociedad.

¹³⁹ www.fundaciondiagrama.es

¹⁴⁰ www.proyectohombre.es

Su intervención terapéutica se caracteriza por el desarrollo de estrategias que posibiliten y fomenten que las familias se involucren en el proceso de recuperación.

Proyecto Hombre dirige la *Comunidad Terapéutica para Menores Cantalgallo* de Dos Hermanas (Sevilla) que acoge a menores infractores con problemas de drogadicción que por decisión judicial deben ingresar en este centro específico.



**Asociación de Familias de Personas
con Discapacidad Intelectual**
AFANAS ¹⁴¹

AFANAS, gestiona colegios, centros residenciales y unidades de estancia diurna para personas con discapacidad.

Sus principios, que vienen determinados por su larga experiencia en labores educativas, son esencialmente reeducadores. Esta entidad gestiona el centro de internamiento para niñas *Bahía*, en Puerto Santa María, y para niños, *Bahía* en Puerto Real. La incorporación de esta actividad a su misión se argumenta a través de una interpretación de la delincuencia como síntoma de discapacidad social.

La entidad cuenta con numerosas alianzas con los recursos públicos y empresariales de las zonas en las que se ubican, facilitando así la incorporación a prácticas laborales de los menores internos en sus centros.

Las Administraciones y Poderes Públicos

El cumplimiento de las medidas y la protección de los derechos de los menores infractores internos en centros, exige la colaboración de diversas entidades públicas. Esta relación es exitosa en lo que se refiere al entorno de la pro-

141 www.afanas.com

pia Consejería de Justicia y Administración Pública y a la red de Juzgados de Menores y Fiscalías, pero es necesario aún, fomentar las colaboraciones con otros sectores de la Administración Pública.

Son ámbitos de la Administración Pública especialmente relacionados con este sector: la Consejería de Educación, la Consejería de Empleo, la Consejería de Salud y la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social; todas ellas implicadas en la gestión de servicios públicos para menores y comprometidas en el amparo de los derechos de estas personas. Las actividades y servicios de las diferentes administraciones no siempre son idóneas para las especiales características de los menores y para las circunstancias del internamiento. De esta manera, tanto la propia Dirección General de Reforma Juvenil como las entidades y los centros realizan esfuerzos por trazar alianzas que les permitan dar respuesta a las necesidades de los menores. En esta red de relaciones se identifican algunos aspectos sobre los que trabajar para mejorar:

- El tratamiento eficaz de los internos como menores con necesidades educativas especiales, con las adaptaciones curriculares, la disponibilidad de materiales y profesionales adecuados a sus circunstancias.
- La flexibilidad, de la administración educativa, especialmente en el tema de traslados y matriculaciones.
- El proceso de homologación de los talleres ocupacionales y prelaborales con los estudios profesionales reglados.
- La relación con los centros de protección, respecto a los menores bajo su amparo.
- El seguimiento y apoyo adecuados de los servicios sociales, tras la finalización de la medida, para facilitar la incorporación social de los menores.
- La valoración y diagnóstico, en tiempo adecuado, por los servicios públicos, de menores susceptibles de medidas de tratamiento de salud mental.
- Programas de prevención y promoción de la salud en los centros, liderados desde el ámbito público, dado que éste es un colectivo de alto riesgo en algunos aspectos de la salud y la enfermedad.

En los párrafos siguientes se ofrece alguna información de cada una de las instancias públicas y su relación con el entorno de la reforma.

DIRECCIÓN GENERAL DE REFORMA JUVENIL Y DELEGACIONES PROVINCIALES DE LA CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La Dirección General de Reforma Juvenil se crea en octubre de 2001, dispone de dos jefaturas de servicio ligadas a actividades de la red de reforma: Medio Abierto y Reinserción y Menores Infractores.

El Servicio de Menores Infractores cuenta con un departamento de recursos y un departamento de gestión de centros de reforma, con una dotación de personal técnico que realiza el seguimiento de los 16 centros y se ocupa de las relaciones con Juzgados y Fiscalías. Cada técnico tutela y supervisa las acciones desarrolladas en los centros de los que es referente, manteniendo con ellos una comunicación frecuente y fluida a través de la línea telefónica y mediante visitas tanto periódicas como extraordinarias.

Las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Justicia y Administración Pública, en algunas provincias de manera más destacable que en otras, actúan como coordinadoras de la red de centros de internamiento, tienen competencias en la ejecución de medidas de medio abierto y facilitan soluciones a las necesidades de los centros o apoyan y desarrollan iniciativas que faciliten la difusión y el conocimiento del proyecto. En el ámbito de la Consejería, incluyendo Juzgados y Fiscalías, existe percepción de buena comunicación, aunque algunos aspectos de coordinación sean mejorables.

JUZGADOS DE MENORES Y FISCALÍA

Los Juzgados de Menores son órganos unipersonales. Deben tener su sede en la capital de la provincia, en la que puede haber uno o más juzgados de este tipo. Sustituyen a los antiguos Tribunales Tutelares de Menores. En Andalucía existen 15 juzgados de este tipo con sede en cada capital de provincia, Málaga y Sevilla tienen tres y Granada dos. Dos Juzgados más tienen sus sedes en Algeciras y Jerez de la Frontera. Las funciones de los Jueces, Fiscales y Equipos Técnicos y el proceso de ejecución de medidas, se detallan ampliamente en el apartado del Marco de Calidad.

El internamiento en régimen cerrado es una medida por la que se opta en circunstancias determinadas. Los profesionales de Juzgados y Fiscalías priorizan medidas que puedan ser cumplidas en sociedad.

CONSEJERÍA PARA LA IGUALDAD Y BIENESTAR SOCIAL

La administración de servicios sociales es fundamentalmente competente en dos aspectos relacionados con el entorno de los menores infractores:

- El seguimiento de los menores que, una vez cumplida la medida, vuelven a sus lugares de origen, a través de los Servicios Sociales Comunitarios y Especializados. Como se ha señalado manifiesta la necesidad de crear alianzas para el desarrollo de programas de seguimiento en el medio una vez que los menores abandonan el centro.
- Menores internos en situación de desamparo. Es competencia de los Servicios Sociales asumir su tutela y actuar como referente social del menor.

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN

Los menores y jóvenes internos, como el resto de ciudadanos de su edad, están obligados a cursar educación obligatoria hasta los 16 años. La mayoría de los que llegan a los centros de internamiento han fracasado en su proceso escolar, no han adquirido los conocimientos básicos esperables a su edad y no tienen motivación alguna para aprender. Existe un gran número de internos que apenas saben leer y escribir o son analfabetos funcionales.

Las necesidades de los menores respecto a la educación formal se identifican tanto en la exigencia de herramientas pedagógicas innovadoras y adaptadas a su realidad, que ayuden a despertar en ellos la ilusión por el aprendizaje, como en la necesidad de elaborar las correspondientes adaptaciones curriculares y de disponer de material y libros específicos.

En el mes de julio de 2006, la Consejería de Justicia y Administración Pública firmó un convenio de colaboración con la Consejería de Educación, por el que facilitarán un sistema flexible y abierto que permita una mejor adaptación al proceso educativo del alumnado de enseñanza obligatoria que se encuentra sometido a medidas judiciales y garantizar así la atención de este colectivo. Según este convenio, para los menores que cumplen medidas de internamiento cerrado o terapéutico, se garantiza su inscripción en las enseñanzas de adultos en la modalidad semi-presencial o a distancia a través del Instituto Provincial de Formación de Adultos, aún cuando no tengan cumplidos los 16 años de edad. La atención educativa se garantizará a través de aulas especí-

ficas ubicadas en el propio centro de internamiento donde se podrán establecer tutorías de apoyo al estudio por parte de la administración educativa.

La Consejería de Educación facilitará también la relación entre el centro de internamiento y un centro TIC cercano para que pueda actuar de referencia en la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en la educación. La Consejería de Justicia y Administración Pública, dotará a los centros de internamiento del equipamiento informático necesario para llevar a cabo este proyecto.

CONSEJERÍA DE SALUD

Según el Reglamento de la LORPM, los centros deben disponer de personal sanitario básico que cubra las necesidades esenciales de las personas internas. Esta medida responde tanto a la necesidad de atención básica como a las dificultades que supone acceder al sistema público con todos los requisitos de seguridad.

La información procedente del trabajo de campo identifica algunas dificultades en relación a la atención a la salud de los internos desde el ámbito público, se refieren, fundamentalmente, a la mencionada coordinación para la valoración, diagnóstico y seguimiento de aquellos menores infractores que presentan alteraciones de la salud mental o trastornos de adicción.

3. Centros de Internamiento de Menores Infractores

Definición, tipología y recursos

Los Centros de Internamiento de Menores Infractores existen, en el marco de la LORPM, para dar cumplimiento a las medidas dictadas por los Jueces a través de un modelo socio-educativo de intervención, en un marco de contención y con una configuración dinámica basada en una amplia normativa. Los menores pueden estar internos en el centro cumpliendo una medida privativa de libertad adoptada en sentencia firme o una medida de internamiento cautelar a la espera de juicio.

En los centros se pueden ejecutar medidas judiciales de: internamiento en régimen cerrado, semiabierto, abierto y terapéutico. Además de éstos, se diferencian centros específicos para la inserción laboral, destinados a menores y jóvenes que, a punto de concluir su medida de internamiento, se preparan para la nueva incorporación a la sociedad.

En octubre de 2001, cuando fue creada la Dirección General de Reforma Juvenil, sólo existían en la Comunidad Autónoma cinco centros para el internamiento de menores infractores. Los principales esfuerzos del inicio de la Dirección General de Reforma Juvenil estuvieron en la creación de recursos hasta los 16 centros actuales, para lo que, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 45 de la LORPM, se realizaron acuerdos de colaboración con entidades sin ánimo de lucro.

De forma progresiva, y acorde a las necesidades y demandas, tanto de la tipología de menores infractores, como de la ejecución de medidas, se han ido incrementado tanto el número de centros, como el número de plazas en aquellos que, ya en funcionamiento, tenían capacidad de ampliar la prestación de sus servicios. No obstante, la delincuencia es un hecho cambiante por lo que la congruencia total entre la disponibilidad de recursos y las medidas impuestas puede no darse en todas las ocasiones y en todo el territorio andaluz. Existen recursos limitados en cuanto a plazas para medidas terapéuticas, adicciones y salud mental y para niñas infractoras.

La titularidad de las infraestructuras de los centros podrá ser pública (patrimonial, organizativa y funcionalmente) o privada. En los supuestos de titularidad privada, es decir, edificios pertenecientes a entidades privadas sin ánimo de lucro que hayan suscrito acuerdo de colaboración con las entidades públicas competentes en la materia, se producirá una concurrencia de responsabilidad aunque la supervisión y responsabilidad de la ejecución corresponde a la Entidad Pública.

La red de recursos de internamiento de la Comunidad Autónoma de Andalucía se configura en 2007 con 16 centros de internamiento y más de 780 plazas disponibles, que, bajo la dirección de la Dirección General de Reforma Juvenil son responsabilidad de las cinco entidades colaboradoras referidas. La tabla 9 expone los centros, la tipología, el número de plazas de cada uno de ellos y su situación geográfica.

Tabla 9. Centros de Internamiento de Menores Infractores en Andalucía, año 2006

Centros	Localidad (Provincia)	Centro	Entidad Gestora	Capacidad
El Molino	Almería	Cerrado/semiabierto	Meridianos	67
Purchena	Purchena (Almería)	Cerrado/semiabierto	Ginso	33
Tierras de Oria	Oria (Almería)	Cerrado/semiabierto	Ginso	123
Bahía de Cádiz (masculino)	Puerto Real (Cádiz)	Semiabierto	Afanas	54
Bahía de Cádiz (femenino)	Puerto Sta. María (Cádiz)	Cerrado/semiabierto	Afanas	38
La Marchenilla	Algeciras (Cádiz)	Cerrado/semiabierto/ terapéutico salud mental	Ginso	112
Medina-Azahara*	Córdoba	Cerrado/semiabierto	Diagrama	72
Sierra Morena	Córdoba	Semiabierto	Meridianos	48
San Miguel	Granada	Cerrado/semiabierto	Diagrama	14
Las Lagunillas	Jaén	Cerrado/semiabierto	Diagrama	48
La Biznaga	Torremolinos (Málaga)	Cerrado/semiabierto	Meridianos	15
San Francisco de Asís	Torremolinos (Málaga)	Cerrado/semiabierto	Público	48
Cantalgallo	Dos Hermanas (Sevilla)	Terapéutico drogas	Proyecto Hombre	15
El Limonar	Alcalá Guadaira (Sevilla)	Cerrado/semiabierto	Diagrama	22
La Jara	Alcalá Guadaira (Sevilla)	Cerrado/semiabierto	Diagrama	28
Los Alcores	Carmona (Sevilla)	Cerrado/semiabierto	Diagrama	45
TOTAL				782

Fuente: Dirección General de Reforma Juvenil. Memoria de Actividades 2005.

*En 2007 se han unido los centros Medina y Azahara dando lugar a este Centro.

Estructuras funcionales

Las diferentes estructuras funcionales de las que se componen los centros de reforma vienen determinadas por la normativa dictada por la Dirección General de Reforma Juvenil¹⁴² que regula la organización y gestión de servicios en los centros. El equipo directivo del centro está formado por tres figuras cuyas funciones se especifican en la mencionada resolución, dirección, subdirección y coordinación. La Dirección General ratifica los nombramientos o en su caso, las propuestas de cese de los directores de los centros dependientes de entidades colaboradoras. Otros grupos profesionales son el equipo técnico, el equipo educativo, el personal de servicios y el personal de vigilancia. Las principales estructuras funcionales de los centros son:

- **Consejo de centro.** Un órgano colegiado, de carácter decisorio, que marca directrices generales y toma decisiones en el ámbito de su competencia.
- **Comisión asesora técnica.** Actúa como órgano consultivo y de asesoramiento y elabora cuanta documentación sea necesaria en la línea de planificación y programación de las actividades socio-educativas.
- **Comisiones socio-educativas.** Se encargarán de la coordinación y evaluación de las actividades que se realicen con cada menor, pudiendo funcionar por secciones, si se estima conveniente.
- **Comisión de valoración de salidas y permisos.** Tiene la función de conceder o denegar los permisos y salidas de los menores internos en régimen semiabierto y abierto, así como analizar y valorar la idoneidad o no de permisos y salidas de menores internados en régimen cerrado o terapéutico elaborando un informe al objeto de solicitar autorización al correspondiente Juzgado de Menores.

En la tabla siguiente se recoge la composición del Consejo y de cada una de estas comisiones.

¹⁴² Resolución de 26 de abril de 2005, de la Dirección General de Reforma Juvenil por la que se dictan normas sobre organización y gestión de servicios en los Centros de Reforma de Andalucía.

Tabla 10. Composición de las comisiones de los Centros de Internamiento de Menores Infractores en Andalucía

Nombre Comisión	Composición
Consejo de centro	<ul style="list-style-type: none"> - Titular de la Dirección General de Reforma Juvenil o persona en la que delegue - Titular de la Delegación Provincial de Justicia y Administración Pública de la provincia donde se ubique el centro o persona en quien delegue - Representante de la entidad concesionaria - Titular de la dirección del centro
Comisión asesora técnica	<ul style="list-style-type: none"> - Titular de la dirección, que será su presidente - Titular de la subdirección - Titular de la coordinación - Psicólogo o psiquiatra - Trabajador social - Titular de la Jefatura de Servicio de Justicia de la Delegación Provincial de Justicia y Administración Pública correspondiente por el lugar donde se ubique el centro, o persona en quien delegue
Comisión socio-educativa	<ul style="list-style-type: none"> - Titular de la subdirección, que será su presidente - Titular de la Coordinación - Psicólogo o psiquiatra - Trabajador social - Docente de educación reglada - Educador responsable de la sección, en su caso
Comisión de valoración de salidas y permisos	<ul style="list-style-type: none"> - Titular de la dirección del centro, que será su presidente - Titular de la coordinación - Psicólogo o psiquiatra - Jurista - Trabajador social

Fuente: Resolución de 26 de abril de 2005, de la Dirección General de Reforma Juvenil por la que se dictan normas sobre organización y gestión de servicios en los Centros de Reforma de Andalucía.

Infraestructura y equipamiento

La infraestructura de los centros cambia considerablemente entre los mismos. Existen centros con las comodidades necesarias para el óptimo desarrollo de la intervención educativa y otros que, debido a las condiciones estructurales y de mantenimiento, tienen más dificultades para ello.

En conjunto, los centros cuentan con zona de despachos, módulos de observación, de desarrollo de la medida y de consolidación, zonas de talleres y de deportes. La organización en hogares, espacios para grupos de internos con educadores de referencia y lugares de estar comunes, es la habitual. El equipamiento de los centros es variado, su dotación y reparto correspondería a la visión de la misión que cada uno tiene.

En este sentido, destaca la dotación y disponibilidad de lugares para las actividades de formación profesional e inserción laboral; así como, la existencia de zonas deportivas suficientes, sobre todo al aire libre. El deporte y el deporte de equipo están plenamente incorporados a las actividades de reeducación. Los lugares dedicados a las actividades de educación formal son muy desiguales según los centros, en algunos de ellos son escasos e inadecuados.

Los diferentes módulos deberían responder en su dotación y disposición a los objetivos educativos y técnicos. Sobresale en este aspecto la frecuente falta de equipamiento que permita el trabajo individual (estudio, lectura, escritura), frente a la habitual disponibilidad de elementos convencionales de ocio en los espacios comunes.

Enfoques en la intervención

La orientación dada a la intervención reeducativa y resocializadora, varía entre los centros. La normativa tiene margen en su interpretación y aplicación, y el desarrollo e implantación de los procedimientos regulados puede ser heterogéneo.

Distintas variables determinan las diferencias y contribuyen a crear modelos y culturas profesionales con singularidad entre entidades y centros. Una de estas variables es, sin duda, la propia definición del centro, los centros de internamiento especializados tienen un enfoque muy específico centrado en la misión de cada uno y en las características y circunstancias de las perso-

nas internas. Por ejemplo, los centros terapéuticos orientan sus procesos a la recuperación y/o rehabilitación de los menores; en el centro de niñas existe la posibilidad de que éstas tengan a sus hijos menores con ellas, lo que modula, en su caso, la planificación de las actividades.

En los centros generales se identifican elementos que participan en las diferencias en el desarrollo de los procesos de intervención, entre ellos señalamos:

- El peso de las actividades de seguridad, vigilancia y control y la mayor o menor flexibilidad en la aplicación del régimen disciplinario.
- El acento en el proceso reeducador y rehabilitador a través de los programas de intervención que se desarrollan.
- El mayor esfuerzo hacia la reinserción laboral como fin, sobre otras posibilidades.
- La orientación activa de las actividades reeducativas y resocializadoras hacia una vida independiente: autonomía personal y autonomía social.

Organización y actividad en los centros

REEDUCACIÓN

Tal como refiere la Resolución de 26 de abril de 2005 «la vida cotidiana en el centro de reforma girará en torno a un conjunto de actividades formativas y educativas ajustadas al perfil psicosocial del menor.»

El **tratamiento educativo** se desarrolla a través del *Programa individualizado de ejecución de medidas* que es el documento de planificación de las actividades socio-educativas a desarrollar con el menor, en base a la observación y diagnóstico del mismo. Su fin es conseguir la modificación de la conducta del interno, incrementar su autoestima, posibilitar el aprendizaje de habilidades y normas sociales positivas, su integración en el colectivo del centro, así como cuantos otros aportes puedan facilitar su inserción social o familiar desde la responsabilidad penal. Para los menores que cumplan medidas de internamiento cautelar se desarrolla el *modelo de intervención individualizada*, salvaguardando el principio de presunción de inocencia.

En caso de internamiento terapéutico, el programa habrá de indicar además la atención educativa especializada o tratamiento específico de la anomalía, alteración psíquica, dependencia de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas, estupefacientes o alteraciones en la percepción que padezca.

El tratamiento educativo se desarrolla en tres fases: observación, desarrollo y consolidación.

Fase de observación, esta destinada a:

- Nuevos ingresos.
- Menores de alta conflictividad que incumplan reiteradamente la normativa del centro.
- Menores que reingresan en el centro después de una fuga.

Esta fase se caracteriza por el aumento de intervenciones y apoyos técnicos y los limitados períodos de tiempo de ocio y tiempo libre. La estancia máxima en esta fase para nuevos ingresos es de un mes. Durante este tiempo se llevarán a cabo los primeros estudios del menor que comprenderán:

- Análisis de la situación judicial del menor
- Revisión sanitaria, con exploración física y analítica
- Análisis y estudio por el personal técnico que elaborará el primer informe
- Informe del personal educativo
- Cualquier otro informe o entrevista complementario que se considere de interés

Durante esta fase se elabora o reelabora en aquellos casos de retroceso, el *Programa de ejecución de la medida* acorde con la medida definitiva impuesta, o el modelo individualizado de intervención educativa, en caso de medida cautelar.

Fase de desarrollo. Tiempo de estancia variable en función de los logros del menor. En esta etapa la intervención es de carácter global y se desarrollarán las actividades señaladas en el *Programa de ejecución de la medida*. Se rea-

lizará un trabajo de tutoría permanente con la valoración y seguimiento del menor a través de la Comisión socio-educativa.

Fase de consolidación o finalista. En ella se realiza la consolidación de lo aprendido y la preparación del menor para la salida del centro. Se llevan a cabo en esta fase actividades formativas, laborales y ocupacionales que favorezcan su integración social.

EDUCACIÓN REGLADA

Como se ha referido, el nivel de formación de los menores internos es muy deficitario. El fracaso escolar es un hecho en la mayoría de ellos. Esta situación propicia el desánimo y el abandono, por lo que el esfuerzo, tanto del personal del centro como específicamente de las autoridades educativas, para adaptar y motivar debe ser muy importante. Este cometido es ineludible, la educación formal es una obligación legal de los centros que son responsables de los menores y conseguir hacerlo bien y obtener buenos resultados es un objetivo de todos.

Algunas causas posibles de los malos resultados académicos de los menores internos serían:

- No incorporación de la función motivadora, incentivadora y facilitadora de este tipo de formación, en el perfil competencial de los profesionales.
- Déficit de programas específicos y de disponibilidad de materiales adaptados.
- Escasez de docentes con perfil adecuado para esta tarea.

La media de menores y jóvenes internos en centros de Andalucía que recibían formación reglada durante el 2006 ascendía a 524.

FORMACIÓN OCUPACIONAL Y ACTIVIDAD LABORAL

El proceso de formación ocupacional intenta ofrecer variedad de ocupaciones y acceso a títulos homologados. Formalizar y homologar la formación ocupacional que reciben los internos es un propósito de las diferentes entidades que trabajan con los menores y de la propia Administración Pública.

Los esfuerzos de los centros en este sentido son patentes, la inversión en espacios y equipamientos adecuados es muestra de ello. La situación es heterogénea según las alianzas y líneas que cada uno ha podido desarrollar. Además, la realización de actividades prelaborales en el interior o el exterior del centro, según las circunstancias de los menores, y los acuerdos con diversos sectores empresariales para la inserción laboral de los jóvenes, ocupan gran parte de la energía de entidades o centros, conscientes de que para muchos de estos jóvenes, la inserción laboral es la base de la inserción social.

En el mes de junio de 2006, se presentó el *Plan de Reinserción Laboral Andalucía 2006*. El programa está cofinanciado por la Junta de Andalucía y el Fondo Social Europeo y pretende insertar a los jóvenes en el mercado laboral y en procesos de socialización a través de itinerarios personalizados y autorizados de búsqueda de empleo y formación que les haga posible encontrar trabajo estable que contribuya a normalizar su situación personal. Entre las iniciativas previstas, destaca la realización de prácticas formativas en aquellos entornos productivos susceptibles de proporcionar una relación laboral estable, acompañando al joven hasta su plena integración laboral, incluso hasta dos años después de haber cumplido la medida. Se realizarán actividades autorizadas de inserción sociolaboral que incluyen asistencia diaria al joven, reconocimiento de su nivel de ocupabilidad, creación de comunidades virtuales de conocimiento entre los participantes y la utilización de sistemas de información y la orientación on line con un tutor de apoyo.

Asimismo, se prestará una cualificación en competencias básicas, profesionales y transversales, con un amplio conjunto de acciones formativas donde se trabajarán los conocimientos, destrezas y actitudes necesarias para mejorar la posición de los participantes ante el mercado laboral y en su recorrido para su integración social.

La memoria de gestión de la Dirección General de Reforma Juvenil, aporta resultados sobre estas iniciativas: en la actualidad el 12% de los menores y jóvenes internos ejercen una actividad laboral y cerca de un 18% participan en programas formativos prelaborales. Hasta 123 menores y jóvenes internos han participado en cursos ocupacionales durante el 2006 y 77 ejercían una actividad laboral.

En mayo de 2007 más de 900 menores se beneficiaban del *Plan de Reinserción Laboral*.

VIGILANCIA Y CONTROL

Los artículos 54 y 55 del Reglamento de desarrollo de la LORPM especifican cuáles son las funciones y actuaciones del personal de vigilancia y control detallando los instrumentos, medios y circunstancias de la contención.

Para todos los centros, el personal de vigilancia y seguridad proviene de empresas concesionarias de los servicios. La selección de personal se realiza por la propia empresa y las direcciones de los centros suelen intervenir en el proceso para garantizar, de alguna manera, su adecuación al puesto de trabajo. Las empresas subcontratadas varían en uniforme y en el hecho de portar o no los medios permitidos: defensas de goma y sujeción mecánica. Hay centros en que no llevan ninguno de estos instrumentos de forma visible y centros en que ambos son evidentes.

El uso de medios de comunicación interna para control de los traslados entre compartimentos estancos y la utilización de instrumentos de detección magnética en casos necesarios, son habituales. La disponibilidad de cámaras de seguridad es generalizada, aunque en algunos centros presentan limitaciones en su uso. Igualmente, está extendida la presencia de arcos magnéticos en los accesos a los centros.

La actividad de este colectivo profesional en la vida cotidiana del centro no está exenta de dificultades. No se han constatado mecanismos formalizados de comunicación a este personal de la misión y los valores de los centros, y más que una colaboración con los equipos técnico y educativo se plantea un reparto de tareas.

GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

La normativa contempla la realización de informes de comunicación del desarrollo del cumplimiento de la medida, y de las incidencias que tengan lugar. Alguna de esta información debe remitirse no sólo a la Dirección General de Reforma Juvenil sino también a los Juzgados. Esta comunicación normativa es, según los testimonios recogidos en los centros, una actividad que requiere una significativa cantidad de tiempo y trabajo para el personal técnico de los centros.

La información que se devuelve a la Entidad Pública pertenece en su mayoría a los procesos operativos. El flujo de información, no obstante, presenta cier-

tos problemas ya que aún no se hace de manera telemática, por lo que el registro y almacenamiento de los documentos en papel debe ser riguroso y esto no siempre es posible. Desde la Dirección General de Reforma Juvenil se está desarrollando una herramienta, denominada «Refom@» con una doble finalidad: mejorar el trabajo de los técnicos en cuanto a la gestión de los documentos y asegurar la confidencialidad de los expedientes de los menores. La aplicación tendrá capacidad de consulta, actualización e inserción de datos en función de diferentes niveles de acceso.

La Consejería de Justicia y Administración Pública pretende crear un registro único de menores infractores que recoja toda la documentación de las medidas impuestas por los tribunales en un expediente único para cada menor infractor. Los Jueces y Fiscales de Menores y el personal de la Dirección General de Reforma Juvenil tendrán acceso a este registro, así como profesionales de los centros a quienes se autorice.¹⁴³

En cuanto a la información sobre resultados, los centros realizan una memoria anual que envían a la Entidad Pública,¹⁴⁴ «Los centros de reforma deberán remitir a la Dirección General de Reforma Juvenil a principios de cada año una Memoria donde se describan todas las actuaciones que se hayan realizado en el Centro durante el año inmediatamente anterior. Así mismo, dicha Memoria deberá tener un carácter evaluativo de las actividades del Centro de acuerdo con el Plan Anual de Actividades». Aunque esta información pretende tener una dimensión evaluativa, recoge fundamentalmente información sobre actividades, no se ha evidenciado que exista un conjunto de indicadores comunes que permitan la orientación hacia la mejora.

OTROS ASPECTOS DE LA ORGANIZACIÓN Y ACTIVIDAD EN LOS CENTROS

El Reglamento de la LORPM,¹⁴⁵ recoge la normativa de funcionamiento interno de los centros, desarrollando artículos específicos relacionados con la

143 En red:

http://juntadeandalucia.es/justicia/adriano/cda/views/content/noticia/adri_cda_page_mostrar_noticia_externa/0,20982,12351694_0_11553,00.html

144 Artículo 29 de la Resolución de 26 de abril de 2005, de la Dirección General de Reforma Juvenil por la que se dictan normas sobre organización y gestión de servicios en los Centros de Reforma de Andalucía.

145 Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. (BOE 30-8-2004).

custodia y el respeto a los derechos de los menores y regulando los procedimientos para: traslados, asistencia escolar y formativa, asistencia sanitaria, asistencia religiosa, comunicaciones y visitas, paquetes y encargos, permisos de salida, medidas de contención, informaciones, peticiones, quejas y tramitación de recursos.

Un aspecto clave en la vida de los centros es el respeto a la intimidad y la confidencialidad de las personas menores internas. Respecto a la confidencialidad de las comunicaciones, los menores dan especial relevancia a la salvaguarda de este derecho fundamental y son muy celosos del cumplimiento de las normas. La Constitución defiende el derecho a la intimidad como básico y fundamental para todas las personas. Para los menores internos en centros este derecho se debe reflejar de manera especial en el tratamiento de su expediente y en el respeto de sus comunicaciones y esta regulado por el Reglamento.¹⁴⁶ La variabilidad en la interpretación de esta norma plantea la necesidad de establecer procesos con criterios homogéneos y difundirlos adecuadamente, además de disponer de directrices éticas que orienten, más allá de las reglas, sobre las actuaciones.

El citado Reglamento, así como las resoluciones que regulan la normativa de funcionamiento interno, tienen apartados específicos en los que se exponen todos los aspectos relativos a comunicaciones con el Juez, el Ministerio Fiscal, el abogado y con otros profesionales y autoridades, a las comunicaciones telefónicas, comunicaciones escritas, paquetes y encargos.¹⁴⁷

En cuanto a la respuesta en situaciones de emergencia, los centros usualmente gozan de dotación adecuada y específica siendo necesario que los menores y el personal de seguridad conozcan el protocolo de respuesta a catástrofes. Teniendo en cuenta la situación especialmente compleja de estos edificios, divididos en compartimentos estancos y con importantes medidas de seguridad, este aspecto cobra especial relevancia en la vida de los centros.

Finalmente la atención a las especificidades culturales y religiosas de las personas internas merece una reflexión. El artículo 39 del Reglamento que regula la aplicación de la LORPM dice: «La Entidad Pública facilitará que los menores

146 Artículo 12.

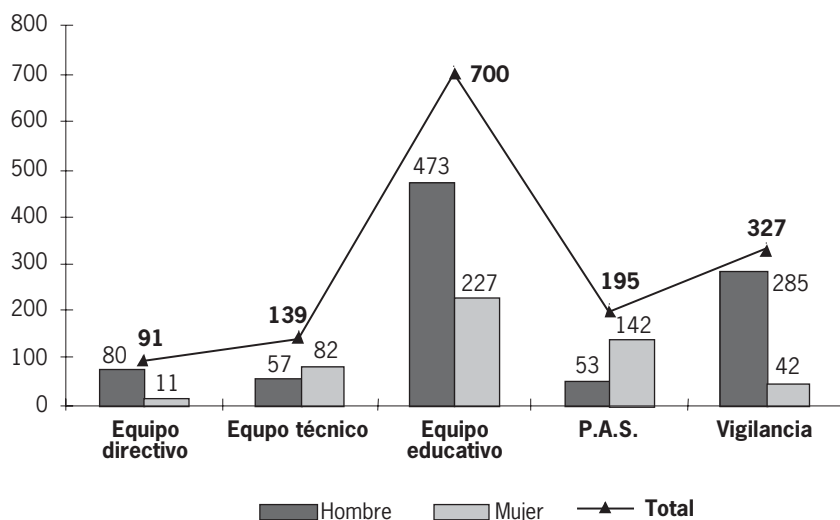
147 Artículos 40, 41, 42 y 43.

puedan respetar la alimentación, los ritos y las fiestas de su propia confesión, siempre que sea compatible con los derechos fundamentales de los internos y no afecte a la seguridad del centro y al desarrollo de la vida en el centro». No se ha tenido constancia de la existencia de procedimientos específicos para la atención a las singularidades de este tipo. La creciente incorporación de menores extranjeros a los centros plantea la exigencia de contar con recursos y procesos específicos para responder al requisito recogido en las normas.

Profesionales

Según el organigrama de los Centros de Internamiento de Menores Infractores,¹⁴⁸ cada uno de ellos, dependiendo de sus características, dispone de personal de servicios propios o los contrata de forma externa. A 31 de diciembre de 2005, trabajaban en los centros de la red de internamiento un total de 1.452 personas. En los gráficos siguientes se muestra la distribución de los diferentes perfiles profesionales por sexo y edad.

Gráfico 5. Grupos profesionales en Centros de Internamiento de Menores Infractores. Distribución por sexo y categoría



Fuente: Memoria de Actuaciones de la Dirección General de Reforma Juvenil. 2005.

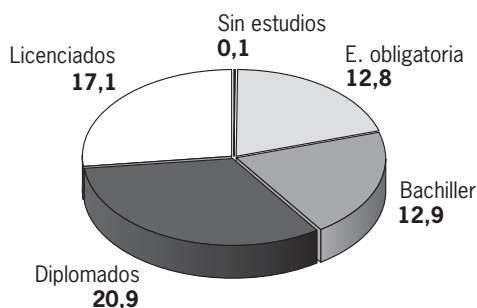
148 Establecido en el Reglamento de la LORPM.

Los centros de internamiento cuentan con una plantilla joven, el 68% de los trabajadores tiene menos de 36 años, ascendiendo hasta el 83 % si subimos el rango de edad hasta los 40. Un 35% de los profesionales de los centros de Andalucía tiene entre 26 y 30 años.

En cuanto al personal técnico, todos los centros disponen de profesionales de la psicología y el trabajo social. La contratación del personal médico suele ser de jornada parcial y las enfermeras, en algunos casos, son permanentes. Los servicios de psiquiatría y juristas habitualmente son contratados a entidades externas. El equipo educativo es el más numeroso de la plantilla de los centros. El número de monitores varía en función de los talleres que se imparten en el centro. Los profesores, diferenciados entre aquellos que ofrecen formación reglada y los que dan clases de apoyo a los menores, son el grupo más escaso entre el equipo educativo.

La adecuada formación de los profesionales que ejercen su labor en los centros es una garantía más de que se dispone de los medios adecuados para el funcionamiento de los mismos. La tabla y gráfico siguientes muestran el nivel de estudios de los diferentes grupos profesionales que trabajan en los centros de internamiento de la Comunidad Autónoma. Globalmente el porcentaje mayor lo ocupan los diplomados seguidos de los licenciados, es residual el número de personas sin estudios. El perfil común es el de profesionales comprometidos con el proyecto de los centros, siendo conscientes de las exigencias psíquicas y emocionales de trabajar con menores infractores internados.

Gráfico 6. Porcentaje de trabajadores en relación a su nivel de estudios*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Memoria de Actuaciones de la Dirección General de Reforma Juvenil. 2005.

*Excluyendo a PAS y personal de vigilancia.

Tabla 11. Distribución de los profesionales de los centros en función del nivel de estudios alcanzados y la categoría profesional

Estudios completados	Equipo directivo	Equipo Técnico	Equipo Educativo	PAS	Vigilancia	Total N (%)
Sin estudios	0	0	1	8	1	10 (0,69)
Educ. Obligatoria	7	2	177	129	219	534 (36,77)
Bachillerato	9	8	175	38	100	330 (22,73)
Diplomatura	40	51	212	12	5	320 (22,04)
Licenciatura	35	78	135	8	2	258 (17,77)
Total	91	139	700	195	327	1452-100%

Fuente: Dirección General de Reforma Juvenil. Memoria de actividad 2005.

Destaca en estos datos que más del 17% de los profesionales que forman parte de los equipos directivos tienen estudios de bachillerato o inferiores y que menos del 40% son licenciados. Entre los profesionales de los equipos técnicos más del 90% gozan de diplomaturas o licenciaturas. Los educadores se encuentran repartidos en dos grupos muy similares, la mitad con estudios de bachillerato o inferiores y la otra mitad con diplomaturas o licenciaturas.

La incorporación de trabajadores jóvenes a los centros está elevando el nivel formativo de este colectivo; en los últimos años las asociaciones están incluyendo estar en posesión de una diplomatura o licenciatura como requisito de acceso al puesto de educador.

La selección de personal depende, en ocasiones, directamente de los centros y en otras de la entidad. Los criterios de selección de personal, fundamentalmente de educadores están pendientes de regulación. Actualmente podemos encontrar. En los centros educadores con un nivel muy básico de formación pero con una larga experiencia en el sector que los ha convertido en grandes conocedores de los menores infractores y sus necesidades, y jóvenes titulados con amplia formación pero sin experiencia. A pesar de ello, y hasta el

momento, la motivación profesional ha sido el motor fundamental del desarrollo del trabajo con estos menores, dejando en un segundo plano la inadecuación de la cualificación y la posible falta de experiencia.

El sector goza de un clima laboral suficientemente bueno, a pesar de la dureza del trabajo. Respecto a este tema, es el grupo profesional de los educadores los que más acusan los efectos del *burn out* derivado del trato continuo con jóvenes conflictivos. Algunos centros abogan por la rotación en los puestos como instrumento de prevención. No existe un convenio colectivo global para los trabajadores del sector y sólo algunas entidades disponen del suyo propio.

En general, la valoración, diseño y planificación son funciones de los equipos técnicos, existen algunas experiencias que intentan romper este esquema y plantear grupos de trabajo con participación de educadores para estas actividades potenciando así su mayor implicación y conocimiento de los objetivos de la intervención.

Para todas las entidades colaboradoras la formación continua de sus trabajadores es una preocupación que se refleja en la información documental de estas organizaciones; sin embargo, no es frecuente encontrar planes de formación propios y estructurados. Todos los profesionales pueden recurrir a los recursos formativos de la administración, actividad que suele facilitarse e incentivarse desde las entidades y los centros. La Dirección General de Reforma Juvenil en su Memoria anual de 2005, señala diversas acciones formativas encaminadas al personal propio, de las Delegaciones y los centros.

El proceso de incorporación de nuevos profesionales varía de unos centros a otros, no se ha tenido constancia de un modelo estructurado, evaluable y de aplicación sistemática. Todos los centros siguen un esquema parecido: tras su selección, el profesional recibe unas sesiones de formación en el propio centro, se le comunican las normativas y la organización del centro. El estilo de trabajo se aprende mediante observación directa de la labor de otros profesionales. En algunos centros un profesional se convierte durante algún tiempo en tutor y referente para el nuevo.

4. La imagen social de los centros. Relaciones con otros grupos

Los centros, aún en un ambiente de internamiento, necesitan y usan servicios de otros ámbitos sociales. Algunos objetivos de la Reforma Juvenil sólo son posibles si hay alianzas intensas con determinados sectores pero, para establecer dichas alianzas, es necesario crear un clima de confianza basado en el conocimiento. La imagen que la sociedad tiene de estos centros, la difusión de sus objetivos, su situación y actividades son aún insuficientes. La sociedad es el principal grupo de interés de esta «organización» que es la red de recursos para la Reforma Juvenil, interés tanto en el cumplimiento de la medida, como en la rehabilitación de menores para la comunidad.

El ámbito del internamiento es muy sensible a la desinformación y a la alarma social, en relación al cumplimiento adecuado de la custodia y a la posibilidad de vulneración de derechos de menores por lo que, desde los diferentes grupos implicados, Juzgados, Dirección General de Reforma Juvenil, centros y entidades, se están realizando esfuerzos significativos para aumentar la transparencia y la visibilidad en la sociedad.

Dentro de las políticas estratégicas de entidades y centros es clave la creación de alianzas con grupos empresariales. Dar a conocer los centros, su funcionamiento y sus principios, al tiempo que hacer llegar al sector empresarial las ventajas fiscales de la contratación de estos chicos y chicas, está facilitando sobremanera su incorporación al mundo laboral. Esta es una actividad a la que las entidades dedican importantes esfuerzos, consiguiendo significativos resultados.

Existen otros grupos sociales con actividad en la red de reforma. Diversas entidades sin ánimo de lucro desarrollan programas de medio abierto y prestan servicios en los centros con un destacable papel en la intervención.

Capítulo 7

Análisis Estratégico

El *Análisis estratégico* recoge las principales fortalezas y las oportunidades de mejora detectadas durante el trabajo en el ámbito de los Centros de Internamiento de Menores Infractores en Andalucía.

La mirada ha estado centrada tanto en los diversos grupos de interés en este ámbito (administraciones y poderes públicos, entidades colaboradoras, profesionales, conjunto de la sociedad), como específicamente en los centros analizados.

El estudio se ha realizado desde la visión de observadores externos al sistema, con la referencia para el análisis del modelo de la EFQM y con la experiencia añadida en gestión de organizaciones públicas.

Las afirmaciones que se realizan son de carácter general, existiendo, como en cualquier sector, excepciones tanto negativas como positivas. No obstante, pensamos que esta reflexión plantea elementos comunes a muchas de las realidades del conjunto de centros y servicios vinculados al internamiento juvenil en nuestra Comunidad.

El capítulo se presenta estructurado según los criterios del modelo de excelencia de EFQM, para cada criterio del modelo se recogen su definición y las principales fortalezas y debilidades detectadas.

1. Liderazgo

Los líderes excelentes desarrollan y facilitan la consecución de la misión y la visión, desarrollan los valores y sistemas necesarios para que la organización logre un éxito sostenido y hacen realidad todo ello mediante sus acciones y comportamientos. En periodos de cambio son coherentes con el propósito de la organización y, cuando resulta necesario, son capaces de reorientar la dirección de su organización logrando arrastrar tras ellos al resto de personas.

Existe un fuerte compromiso de la Administración y los Poderes Públicos por el desarrollo del proyecto de Reforma basado en los principios de la LORPM y su posterior desarrollo.

La Dirección General de Reforma Juvenil lidera el proyecto realizando un importante esfuerzo por garantizar procesos y prestaciones mínimas a través del desarrollo de normativas de apoyo, proyectos específicos e implicando a diferentes grupos de interés.

La Consejería de Justicia y Administración Pública impulsa el cambio. Existe una interacción de la Dirección General de Reforma Juvenil con diferentes grupos públicos y privados para conseguir el éxito del proyecto.

Los centros se sienten apoyados por Dirección General de Reforma Juvenil. La comunicación es buena entre los diferentes agentes implicados incluyendo los Juzgados y Fiscalías de Menores.

Existe una fuerte implicación personal de los equipos de dirección de los centros.

En la función directiva en los centros, destacan unas competencias sobre otras, enfatizando la capacidad de liderazgo e implicación personal sobre la capacidad de gestión y el uso de instrumentos y herramientas de gestión.

2. Estrategia y planificación

Las organizaciones excelentes implantan su misión y visión desarrollando una estrategia centrada en sus grupos de interés y en la que se tiene en cuenta el mercado y sector donde operan. Estas organizaciones desarrollan y despliegan políticas, planes, objetivos y procesos para hacer realidad las estrategias.

La estrategia y planificación del proyecto global es compartida por la Dirección General de Reforma Juvenil, Delegaciones Provinciales, entidades, centros, Juzgados y Fiscalías de Menores, existe fuerte conciencia de proyecto común y un fuerte compromiso profesional y personal de los implicados.

La Entidad Pública desarrolla su planificación y estrategia a través de un sistema de procesos basado en un amplio desarrollo reglamentario.

Este sentir no es compartido por el entorno social en general, existen grupos sociales con mayor nivel de implicación pero ni la sociedad en su conjunto, ni

algunas Administraciones Públicas, comparten el conocimiento y la implicación suficientes sobre este ámbito.

La política de comunicación social es mejorable. La mejora en este área contribuirá a la creación de una imagen social favorable que promueva y facilite alianzas con sectores sociales que colaboren en la misión de las organizaciones.

Existe un sistema de control y seguimiento muy directo sobre la actividad y el desarrollo de procesos de los centros, a través del personal técnico de la Dirección General de Reforma Juvenil y de los Jueces y Fiscales de Menores.

No se encuentran evidencias de la generación de información sistemática de resultados de la calidad de los centros y su posterior difusión, así como de que esta información pueda utilizarse para rediseñar su política y estrategia. No obstante, algunos centros si tienen implantados sus propios sistemas de calidad.

Existe poca evidencia de actividades de *benchmarking* (comparación con otras entidades o centros representantes de las mejores prácticas). No se utiliza la información de prácticas excelentes de otras entidades o centros para mejorar los resultados de las organizaciones. La comunicación a este nivel es insuficiente.

Es necesario complementar los planes de centro para que sean realmente planes estratégicos cuyo desarrollo ayude a las direcciones en la toma de decisiones.

Se necesitan mayores esfuerzos, por parte de todas las Administraciones, para garantizar una atención global a las necesidades educativas especiales de las personas internas.

3. Profesionales

Las organizaciones excelentes gestionan, desarrollan y hacen que aflore todo el potencial de las personas que las integran, tanto a nivel individual como de equipos o de la organización en su conjunto. Fomentan la justicia, la igualdad e implican y facultan a las personas. Se preocupan, comunican, recompensan y dan reconocimiento a las personas para de este modo, motivarlas e incrementar su compromiso con la organización logrando que utilicen sus capacidades y conocimientos en beneficio de la misma.

La motivación personal y el nivel de implicación del personal de los centros son elementos destacables, constituyendo el motor que compensa en muchas ocasiones el déficit de la organización concreta o de la red de agentes implicados.

Las competencias profesionales (conocimientos, habilidades y actitudes) en los equipos técnicos son altas. Entre el colectivo de educadores existe pluralidad de perfiles, conviviendo la experiencia y la formación en profesionales diferentes. Entre los directivos se observa heterogeneidad en el desarrollo de sus competencias.

Se detectan esfuerzos desde la Dirección General de Reforma Juvenil para homogeneizar los requisitos profesionales.

Se constata interés por la formación continuada de profesionales y equipos directivos.

Es necesario establecer una política de recursos humanos consistente. Existen actuaciones y directrices aisladas en este campo. Sin embargo, la coherencia con los objetivos del proyecto no es del todo evidente.

En general, los profesionales manifiestan una situación de buen clima laboral. Perciben sus condiciones laborales, incluyendo las económicas, como suficientes. La dureza del trabajo implica la necesidad de no descuidar estos aspectos.

Existen dudas de si los perfiles y prácticas profesionales funcionariales son adecuados para este tipo de organizaciones.

Habitualmente, los procesos de selección de personal están dirigidos desde las entidades colaboradoras. No se evidencia una definición de requisitos homogénea ni se ha identificado un procedimiento uniforme y estructurado que garantice unas competencias profesionales básicas para la incorporación

Se ha podido confirmar la existencia de algún plan de formación estructurado y de aplicación sistemática, fundamentado en la planificación y estrategia de la organización. La formación continuada de profesionales está muy ligada, generalmente, al esfuerzo personal de los mismos.

La estructuración y funciones de la actividad profesional en los centros alejan a los profesionales de base, educadores, de los objetivos de la planificación y estrategia. No hay certidumbre de que este modelo de trabajo contribuya a transmitir los principios, valores y objetivos de la organización al colectivo profesional mayoritario.

No se ha constatado que existan mecanismos estructurados de reconocimiento profesional en los centros.

4. Alianzas y recursos

Las organizaciones excelentes planifican y gestionan las alianzas externas, sus proveedores y recursos internos en apoyo de su política y estrategia y del eficaz funcionamiento de sus procesos. Durante la planificación, y al tiempo que gestionan sus alianzas y recursos, establecen un equilibrio entre las necesidades actuales y futuras de la organización, la comunidad y el medioambiente.

Desde la Dirección General de Reforma Juvenil se ha desarrollado un conjunto de alianzas con entidades colaboradoras y con las Administraciones y Poderes Públicos implicados, que contribuyen al cumplimiento de los objetivos de la misión recogidos en la LORPM.

Existen iniciativas de las entidades colaboradoras y los centros con diferentes grupos sociales y con los agentes implicados en la Reforma para el desarrollo de su misión.

Es necesario mejorar la coordinación con los proveedores de los servicios de seguridad, vigilancia y control, poniendo especial énfasis en los mecanismos de selección de estos profesionales y la incorporación a la vida del centro, con el objeto de que su actuación esté en sintonía con los objetivos de la misión y el desarrollo de la estrategia.

No se percibe escasez de recursos materiales en la red de centros.

La disponibilidad de plazas y su reparto territorial producen en ocasiones, un conflicto con el derecho de los menores difícil de resolver, considerando la mejor adecuación del centro al perfil del menor.

En cuanto a los aspectos arquitectónicos y de confort de los centros, la situación es heterogénea. Los centros de reciente construcción presentan una situación más que suficiente pero existen centros más antiguos en condiciones mejorables.

La dotación de recursos refleja la visión de los centros. No se ha encontrado una reflexión clara y coherente sobre las condiciones y dotación de los módulos y cómo estas circunstancias pueden favorecer o no los objetivos educativos.

En general, la dotación de los centros respecto a la formación ocupacional o para la reinserción laboral es mayor y mejor que la dotación e infraestructura dedicadas a otros aspectos de la actividad de los centros como la educación formal.

Son evidentes los esfuerzos en todos los centros por disponer de espacios deportivos al aire libre como instrumento básico en la intervención educativa.

Son necesarias mayores alianzas con otras administraciones públicas para poder asegurar el cumplimiento de los objetivos de la misión.

5. Procesos

Las organizaciones excelentes diseñan, gestionan y mejoran sus procesos para satisfacer plenamente a sus clientes y otros grupos de interés y generar cada vez mayor valor para ellos.

Existe un importante desarrollo de procesos operativos soportados por la normativa.

No se ha verificado la existencia de diseño de procesos de tipo organizativo que amplíen los basados en la normativa.

Todos los agentes implicados contribuyen a la mejora de los procesos y sus resultados. Los procesos se mejoran de manera intuitiva o consensuada por profesionales o agentes involucrados.

No hay evidencia de planes estructurados de implantación de estos procesos en la realidad de cada entidad y centro. No se tiene constancia de que se

incluyan variables de control o indicadores que informen de cuándo las actividades se están desarrollando adecuadamente o no.

No se ha podido constatar la existencia de ningún documento escrito y difundido entre todos, que recoja las normas éticas de cada entidad o centro.

Los procesos de respuesta ante catástrofes deben tener en cuenta las limitaciones que se presentan por las especificidades estructurales y organizativas de estos centros.

La aplicación de los procedimientos de régimen disciplinario y medidas de contención, permite un amplio margen de interpretación que ocasiona sensibles diferencias entre centros y entidades.

6. Resultados

Las organizaciones excelentes miden de manera exhaustiva y alcanzan resultados sobresalientes respecto a sus clientes, con respecto a las personas que las integran, y con respecto a la sociedad.

Exhaustiva y sistemática recogida de información apoyada en la normativa (comunicación ascendente).

Se recoge información sobre resultados de reinserción laboral.

Se dispone, con las limitaciones derivadas de la normativa, de resultados sobre reincidencia.

Existen mecanismos para que, tanto las personas internas como sus familiares, puedan expresar sus quejas o sugerencias en diferentes niveles de la organización de la Reforma.

No se ha constatado que exista recogida sistemática de un conjunto de resultados de calidad en ninguno de los niveles de la organización. La información que se reúne y comunica está fundamentalmente relacionada con actividad.

No se evidencia la existencia de indicadores de calidad comunes a todos los centros. No es posible pues la comparación.

Tercera parte

**Estrategias para la
Mejora de la Calidad
en los Centros y Servicios de
Reforma Juvenil en Andalucía**

Capítulo 8

Sistema de Calidad para Centros y Servicios de Reforma Juvenil

En este capítulo se expone el sistema para la mejora de la gestión de la calidad en los Centros y Servicios de Reforma Juvenil en Andalucía.

Un sistema de calidad se puede definir como el «conjunto de la estructura de organización, de responsabilidades, de procedimientos, de procesos y de recursos que se establecen para llevar a cabo la gestión de la calidad». ¹⁴⁹

Los compromisos, las estrategias y los objetivos en materia de calidad, serán anualmente establecidos por la Dirección General de Reforma Juvenil. Para conseguir que esa filosofía de calidad sea una realidad en la organización y llegue a sus destinatarios finales, la ciudadanía y la sociedad, se precisa de un sistema de calidad propio que sistematice y de coherencia a todas las actividades de mejora que se ponen en marcha desde la Dirección General. Dicho sistema va dirigido al conjunto de centros y recursos vinculados y a todos sus trabajadores.

La Dirección General de Reforma Juvenil tiene la potestad para elaborar y decidir tanto sus objetivos y estrategias, como su sistema de calidad; no obstante, se ha procurado que el diseño responda a las exigencias de los modelos de gestión de la calidad de referencia (ISO, EFQM) y que no existan antagonismos con las normas legales del sector (nacionales o de la Comunidad Autónoma de Andalucía).

La iniciativa de mejora de la calidad está abierta a la colaboración de responsables y profesionales de organizaciones colaboradoras en el ámbito de la Reforma Juvenil, siendo la participación un valor promovido en la propia estructura del sistema.

El marco estructural y funcional, que representa el sistema de calidad diseñado, contiene elementos comunes tanto para los centros de internamiento como para el resto de recursos de Reforma Juvenil: filosofía, principios y algunas estructuras. Además, contiene desarrollos específicos para los centros de internamiento, concretamente el *Programa de apoyo para la mejora continua* y el *Manual de estándares*.

149 Norma ISO 8402.

1. Principios

En relación a la sociedad, menores y familias

1. PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA JUVENIL

La actuación contra la delincuencia juvenil debe de priorizar actividades dirigidas a evitar la comisión de actos delictivos por parte de menores y jóvenes. Es especialmente importante la colaboración con los agentes que intervienen con las familias y los entornos sociales en riesgo de exclusión. Es relevante la colaboración con los medios educativos como contexto de intervención.

2. REINSERCIÓN PRIMARIA

La reinserción primaria es un valor básico de la justicia juvenil. Se deben priorizar las medidas no privativas de libertad que puedan resultar eficaces para la reeducación y la sanción proporcionada, entendiendo que el internamiento debe ser el último recurso.

3. OPINIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS ¹⁵⁰

El conocimiento de las opiniones y la implicación de los principales grupos de interés en este sector facilitarán el éxito de la misión de los centros y la orientación de mejoras.

4. INTERVENCIÓN SOCIO-FAMILIAR

La familia puede estar entre las causas y las soluciones de algunos problemas del menor y por ello debe ser tenida en cuenta a la hora de intervenir. El núcleo familiar como agente colaborador, debe implicarse en los procesos de reinserción dentro del centro y en la vida social del menor. La familia, además, debe ser considerada objeto de intervención, contemplándose en la planificación de las acciones no sólo al menor, sino también a su familia y su entorno más próximo.

¹⁵⁰ Víctimas, menores infractores y sus familias, Administraciones y Poderes Públicos, Jueces y Fiscales de Menores, entidades colaboradoras, centros y servicios, profesionales y sociedad en general.

5. APERTURA A LA SOCIEDAD

Existe un gran desconocimiento social sobre los Centros y Servicios de Reforma Juvenil que genera prejuicios y desconfianza. La confianza de la sociedad en estos centros se basa en la transparencia de la gestión y de las actividades de los mismos.

El sistema de Reforma Juvenil, como agente que aporta un valor a la sociedad, tendrá una imagen social positiva. La planificación de estrategias de comunicación adecuadas es la base para lograr este principio.

6. INCLUSIÓN SOCIAL

La inclusión social requiere de esfuerzos de inserción integrales que abarquen todos los ámbitos: social, educativo, familiar, cultural y laboral. Es tan importante trabajar con las capacidades y habilidades de las personas menores como con los entornos que han de «incluir» a estas personas.

El sistema de Reforma Juvenil lleva a cabo acciones, durante el cumplimiento de la medida de cada menor, que inciden en estos entornos y ayudan a evitar la reincidencia.

7. JÓVENES CON DERECHOS Y DEBERES

Los Centros y Servicios de Reforma Juvenil deben garantizar el máximo respeto de los derechos de los jóvenes, sometidos a medidas judiciales, como tales y como personas menores.

Las condiciones de internamiento no mermarán los derechos esenciales reconocidos a las personas internas. Los centros velarán especialmente por los derechos de los menores que, como menores y por su situación de internos, no pueden ejercer por sí mismos.

Los jóvenes son sujetos de obligaciones y deberes. Es labor intrínseca de los Centros y Servicios de Reforma Juvenil conseguir que estos menores entiendan y desarrollen sus responsabilidades como ciudadanos, especialmente las relacionadas con el respeto a los demás y la asunción de las consecuencias de sus actos.

En relación a la organización del trabajo y a los profesionales

1. INTEGRACIÓN SOCIAL COMO OBJETIVO PRIORITARIO

El conjunto de la actividad en los Centros y Servicios tendrá como orientación básica los fines de la Reforma Juvenil: reeducación, reinserción, resocialización y sanción de los menores infractores. Conseguir los mejores resultados en integración social es el objetivo prioritario que han de perseguir.

2. SENTIMIENTO DE PERTENENCIA A UN PROYECTO COMÚN

El sentimiento de compartir valores y un ideal común entre los profesionales, es clave para el éxito de la misión de los centros. La mejor forma de implicar a un profesional en el desempeño de sus funciones y en la consecución de los objetivos que le sean encomendados, es fomentar el sentido de pertenencia de éstos a un proyecto común.

3 ENFOQUE ÉTICO

Las relaciones en el interior de los centros responderán a un compromiso ético que, superando la normativa, se base en valores conocidos y participados por el conjunto de la organización. Estos valores, contenidos en la filosofía de las entidades colaboradoras y de los centros, estarán acordes con los principios de la Entidad Pública.

4. LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO COMO INSTRUMENTO DE MEJORA

Para cumplir su misión, los centros se organizan en base a procesos intra e interinstitucionales. Los procesos estarán sometidos a mejora continua, incorporarán los criterios científicos, especialmente en la intervención con menores, así como los avances tecnológicos.

5. COMUNICACIÓN E INTERCAMBIO

La comunicación y la coordinación entre equipos y turnos de trabajo son garantía para el buen funcionamiento de los Centros y Servicios de Reforma Juvenil.

Los centros deben fomentar el diálogo entre los profesionales y el resto de la organización. Este intercambio permite incorporar las mejoras propuestas

por quienes realizan la tarea en el día a día. El diálogo presidirá las relaciones entre el personal y el conjunto de la organización.

6. DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS PROFESIONALES

Cada profesional debe conocer y cumplir las funciones de su puesto. Saber cómo se hacen las cosas y quién es responsable de cada acción es esencial para que los procesos y procedimientos se realicen de forma eficaz.

7 INCORPORACIÓN DE PROFESIONALES

El trabajo en los centros necesita de profesionales adecuados en conocimientos, capacidades y habilidades, pero también en actitudes.

En el marco de una política de personal de entidades y centros, es importante cuidar la selección de personas con perfiles adecuados para abordar la especial relación con este tipo de menores. Igualmente, se valorará la sensibilización o implicación con los valores establecidos por la Dirección General de Reforma Juvenil.

8. RECONOCIMIENTO Y APOYO A PROFESIONALES.

El trabajo en los Centros y Servicios de Reforma Juvenil exige una alta motivación y compromiso. El reconocimiento, la incentivación y el apoyo al personal refuerza los comportamientos adecuados e incide en la motivación y satisfacción laboral de estos profesionales.

9. PARTICIPACIÓN Y COMPROMISO

La implicación y asunción de responsabilidades por parte de las personas de la organización garantiza que la misión de los centros y recursos se cumple en cada actividad realizada por ellas.

Esa implicación se consigue permitiendo la participación del personal en la toma de decisiones, incentivando su corresponsabilidad y respetando su autonomía profesional. Su participación en la fijación de objetivos ayuda a que éstos se definan en términos reales y posibles y conlleva el compromiso con las metas que ellos han contribuido a fijar.

10. CONOCIMIENTO Y FORMACIÓN

Los Centros y Servicios de Reforma Juvenil desarrollan su actividad a través de la relación entre profesionales y menores. Son servicios personales, dónde el profesional es a la vez agente e instrumento de intervención. Su capacitación y desarrollo, en el marco de una política de personal definida, es clave para el cumplimiento de la misión de los centros.

El conocimiento de la legislación y la normativa sobre ejecución de medidas judiciales, es un elemento clave en la formación de estos trabajadores.

11. TRABAJO EN EQUIPO Y MULTIDISCIPLINAR

El trabajo en los Centros y Servicios de Reforma Juvenil para menores infractores requiere de distintos perfiles que incidan en las diferentes áreas de la inclusión social. La coordinación entre distintos tipos de profesionales y la organización del trabajo en equipos multidisciplinares, que pongan en común estos aspectos, son las claves para una adecuada integración de las actuaciones.

12. CONTROL DE RIESGOS

Los Centros y Servicios de Reforma Juvenil garantizarán la integridad y la seguridad física de todas las personas que en ellos conviven. Especial atención merece el control de los riesgos psicológicos a que puedan verse sometidas las personas que trabajan en estas organizaciones.

En relación a alianzas, recursos y sistemas de gestión

1. LIDERAZGO PARA UN PROYECTO COMÚN

La gestión de los centros de internamiento y del resto de servicios para menores infractores, se hará desde un liderazgo que promueva la implicación de las personas de estas organizaciones y de los sectores profesionales que trabajan con el menor. Cada agente debe jugar su papel dentro del proyecto común que es la justicia juvenil.

La transmisión de la misión, visión y valores desde los equipos directivos genera, entre el personal, espíritu de proyecto compartido y filosofía común.

2. FLEXIBILIDAD Y ESPECIALIZACIÓN EN LA GESTIÓN

Reeducación y cumplimiento de la medida son las metas finales de todos los centros y servicios y a las que de manera flexible deben enfocar todas sus actividades. Todos los centros no son iguales y se orientan a la consecución de prioridades específicas dentro de esa misión común. Cada uno determinará sus objetivos específicos y su gestión de acuerdo con ellos.

3. PLANIFICACIÓN DE ACTIVIDADES BASADA EN LA MISIÓN

Las actividades de intervención con menores son una herramienta para el cumplimiento de la misión de los centros y recursos de la red y por eso deben ser fruto de una cuidadosa planificación.

Todos los proyectos de intervención, así como el conjunto de actividades a realizar por los menores, contribuirán al desarrollo integral de los jóvenes en el marco de una educación en valores.

4. VALORES PÚBLICOS

La Administración Autonómica, como responsable de la ejecución de medidas judiciales de los menores, en general, y de internamiento, en particular, propondrá objetivos y estrategias que orienten la gestión de centros y recursos hacia los valores y prioridades públicas.

5. COMUNICACIÓN INTERNA Y EXTERNA

El equipo directivo ofrecerá información fluida al conjunto de la organización. Igualmente, debe garantizar la retroalimentación que le ayude a obtener información, del personal y de diferentes grupos de interés, sobre posibles áreas de mejora.

Los responsables actuarán como agentes de comunicación en el conjunto del sistema de Reforma Juvenil y con los diferentes grupos sociales relacionados.

6. TRANSVERSALIDAD Y COOPERACIÓN

Los Centros y Servicios de Reforma Juvenil son parte de la sociedad, aisladamente no pueden conseguir la inclusión social de las personas menores infractoras. En el desarrollo de sus objetivos es necesaria la implicación de

diferentes agentes sociales que incidan en la integración educativa, cultural, social y laboral de estos menores. Esta implicación deberá ser potenciada.

La cooperación entre administraciones es ejemplo para los agentes sociales. Las entidades administrativas deben responsabilizarse del abordaje transversal que requiere el internamiento de menores.

7. ALIANZAS EN EL ÁMBITO DE INFANCIA Y JUVENTUD

Las personas menores que cometen una infracción son ante todo niños y jóvenes. Se hace necesario trazar alianzas desde entidades y centros con organizaciones públicas, privadas o de iniciativa social que trabajen con infancia y juventud. Estas alianzas contribuyen a garantizar los derechos de los menores y el cumplimiento de los objetivos de la Reforma.

8. ALIANZA ENTRE ENTIDADES COLABORADORAS

La alianza entre entidades colaboradoras y entre centros de internamiento permite la relación entre profesionales para compartir conocimientos, potencia las acciones mediante sinergias, refuerza el sistema y contribuye a su legitimación social.

Las alianzas ayudan a generar espacios de reflexión compartidos, a aprovechar recursos y a diseñar proyectos comunes.

9. RESPONSABILIDAD SOCIAL

Los Centros y Servicios de Reforma Juvenil deben ser organizaciones comprometidas con el respeto por el medio ambiente, la sostenibilidad o la utilización de energías renovables. Igualmente, deben velar por la seguridad de las personas que trabajan o viven en los centros frente a catástrofes o riesgos laborales.

Los centros cuidarán el impacto de sus actividades sobre los diferentes grupos sociales afectados, especial atención se prestará a las condiciones de desigualdad social.

Es parte de la responsabilidad social de los centros, ser agentes de sensibilización social que trabajen en la comprensión del fenómeno de la delincuencia juvenil y de las estrategias de intervención preventiva, reeducadora y de inserción social de los jóvenes.

11. RECURSOS ACORDES A LA MISIÓN

Los Centros de internamiento deben orientar todos sus medios al cumplimiento de medidas, la reeducación y la integración social de la persona menor. Espacios, profesionales, recursos materiales y tecnológicos garantizarán los derechos de los menores y posibilitarán el desarrollo de su misión.

2. Política de calidad

La Dirección General de Reforma Juvenil promoverá la gestión de calidad en todos los centros y servicios y fomentará la autoevaluación como clave de la mejora continua. La *Política de calidad* promovida desde la Dirección General debe de:

- Ser conocida por todos los centros, servicios y grupos de profesionales.
- Adaptarse a centros, servicios y organizaciones destinatarias.
- Revisarse y evaluarse anualmente.
- Ser difundida entre todos los órganos y estructuras vinculadas.
- Basarse en la filosofía de que el reconocimiento de la calidad, es una consecuencia del trabajo de mejora y no un fin en sí mismo.

Todos los Centros y Servicios de Reforma Juvenil desarrollarán un plan de mejora de la calidad coherente con estas **prioridades y compromisos**:

- Las estrategias de modernización y calidad de los servicios públicos serán un referente para los servicios concertados o conveniados con la Administración Pública y orientarán iniciativas de mejora en los centros y redes de servicios. Algunas claves que el sistema público puede aportar son: la orientación a la ciudadanía y a las expectativas de grupos sociales interesados en los resultados y funcionamiento de la Reforma Juvenil; la gestión dirigida por valores, objetivos y resultados y la importancia de las políticas de desarrollo profesional, gestión del conocimiento y alianzas.

- La delincuencia juvenil y las medidas judiciales, en particular la privación de libertad, dirigidas a menores infractores conforman una temática polémica que está sujeta a opiniones no siempre objetivas. Se trabajará tanto desde la Dirección General de Reforma Juvenil como desde los centros y servicios en la lucha contra estos prejuicios mediante políticas de información, comunicación, transparencia y apertura a la sociedad.
- La sociedad y la ciudadanía, afectada por las infracciones cometidas por personas menores, junto con el menor sujeto a medidas judiciales, son los principales destinatarios de la actuación de los servicios de Justicia y Reforma Juvenil. El conocimiento de las necesidades y expectativas de los grupos de interés prioritarios (menores y sus familias, Administraciones y Poderes Públicos, Jueces y Fiscales de Menores, víctimas de los delitos, entidades colaboradoras, centros y recursos y, en general, el conjunto de la ciudadanía), son claves para la mejora.
- Los Centros de Internamiento de Menores Infractores y otros servicios de Reforma Juvenil, deben velar por los derechos de las personas menores como sujetos sometidos a medidas judiciales, así como por los derechos que estas personas tienen por ser menores.
- La aplicación de cualquier medida judicial a una persona menor, debe orientarse hacia la búsqueda de la inclusión social. Se han de fomentar las capacidades del menor para integrarse, pero también las actitudes y posibilidades del entorno social, educativo, familiar, cultural y laboral para integrar a estos jóvenes. Se persigue que estas personas consigan una vida independiente, en un ámbito de convivencia no excluyente.
- El objetivo final es la reinserción; no obstante, los Centros y Servicios de Reforma Juvenil deberán alcanzar metas intermedias y objetivables en aspectos de formación, educación y reinserción social.
- Se prestará especial atención a evitar posibles situaciones de discriminación en el interior de los centros y en el conjunto de la red de servicios. Se evitarán posibles discriminaciones por cualquier razón (género, toxicomanía, enfermedad mental, inmigración, grupo étnico).
- En los Centros y Servicios de Reforma Juvenil, como en cualquier otro tipo de organización, las alianzas y las estrategias de cooperación son imprescindibles para garantizar el éxito. Las alianzas permiten a los centros y servicios aprender unos de otros, utilizar los recursos de la

comunidad, generar puentes para la vuelta a la sociedad de los menores, así como el seguimiento y la continuidad de la labor educativa.

- La intervención con menores infractores se realiza a través de servicios de persona a persona, donde la relación del personal con los jóvenes es un instrumento de intervención. Una adecuada política de personal, que cuide la selección, formación, motivación, comportamiento ético y participación de los profesionales, es un elemento básico para la consecución de la calidad en este tipo de organizaciones.
- Se impulsará la investigación operativa y la formación de profesionales como claves de las actividades de mejora.
- La calidad hay que objetivarla con los resultados alcanzados, con actividades que puedan identificarse, describirse y evaluarse.

3. Estructura y funciones del Sistema de calidad

Para conseguir el objetivo de la mejora de la calidad en los Centros de Internamiento de Menores Infractores en Andalucía, existirán una serie de elementos estructurales y funcionales que constituirán el *Sistema de calidad*:

- Funciones específicas de la propia Dirección General de Reforma Juvenil.
- Funciones específicas de las direcciones de los centros, recursos y estructuras vinculados a la Dirección General.
- Un *Plan de mejora de la calidad* en cada uno de los centros de internamiento, propios o concertados.
- Una *Unidad de calidad* de la Dirección General de Reforma Juvenil, responsable del mantenimiento del Sistema y del apoyo a los centros y recursos en las actividades de mejora.
- Un *Comité experto de apoyo a la mejora continua*, como estructura asesora a la Dirección General, con la finalidad de integrar las distintas actividades de mejora de la calidad y como órgano de participación en las decisiones estratégicas.

- Un *Programa de apoyo a la mejora continua de la calidad en Centros de Internamiento de Menores Infractores* que reconozca el esfuerzo realizado por los centros y les ayude en sus proyectos de mejora continua.

Dirección General de Reforma Juvenil

Ejerce la máxima autoridad sobre el sistema y se ocupa directamente de:

- La formulación de la *Política de calidad*.
- Establecimiento de los objetivos generales para la red de centros y servicios y su evaluación periódica.
- Diseño de las orientaciones estratégicas en consonancia con la política general de la Consejería de Justicia y Administración Pública.
- Revisión sistemática del *Sistema de calidad* y de los informes y dictámenes emitidos por los distintos órganos del sistema.
- Presidir el *Comité experto de apoyo a la mejora continua*.

Dirección de los Centros de Internamiento de Menores Infractores

Son responsables de:

- Garantizar la aplicación de la *Política de calidad* y ejecutar las orientaciones estratégicas.
- Fijar los objetivos de calidad para su centro, en coherencia con las orientaciones estratégicas y con los establecidos por la Dirección General.
- Establecer, conjuntamente con el resto de responsables del centro, los objetivos específicos de calidad en su área de responsabilidad.
- Dirigir personalmente, o delegando esta función en otro miembro del equipo directivo, la ejecución del plan de mejora de calidad de su centro.

- Asegurar el proceso de autoevaluación o evaluación interna.
- Presidir los órganos de participación para la gestión de la calidad en el interior de los centros: grupos de mejora, juntas técnicas, comisiones y otros que pudieran constituirse.

Planes de mejora de la calidad

Son los elementos más importantes del *Sistema de calidad*, tanto en lo referente a su amplitud, como en su importancia. Sólo si se consigue que una mayoría de centros disponga de un plan, se habrá alcanzado el objetivo y existirá en realidad el sistema.

Cada centro dispondrá de un plan de mejora de la calidad específico. Los centros de internamientos propios o concertados, deben contar con un programa de calidad adaptado al modelo de la EFQM y podrán contar con la ayuda del *Programa de apoyo*.

Unidad de calidad

Esta sección es la responsable directa del mantenimiento del Sistema. Funcionalmente dependiente de la Dirección General, ejerce la coordinación de calidad y presta apoyo metodológico a los equipos directivos y profesionales en la definición, establecimiento y consecución de los objetivos de calidad.

Son sus funciones:

- Asesorar a la Dirección General en el desarrollo, implantación y mantenimiento del sistema de calidad.
- Soporte técnico y metodológico para el diseño, desarrollo e implantación del *Sistema de calidad*.
- Participación en comisiones y grupos de mejora prestando asesoramiento y apoyo metodológico.
- Monitorización y evaluación sistemática de objetivos e indicadores de calidad del conjunto del Sistema.

- Mantenimiento actualizado de la documentación y registros del *Sistema de calidad*.
- Actualización permanente de la metodología para la mejora de la calidad.
- Actividades docentes y de investigación en mejora de la calidad.
- Colaboración con profesionales y centros dentro del *Programa de apoyo a la mejora continua*.
- En colaboración con las direcciones de los centros definir objetivos generales de calidad de los mismos y realizar la formulación de indicadores.
- Asesoría a la secretaría técnica del *Comité experto de apoyo a la mejora continua*.
- Secretaría técnica del *Programa de apoyo*.

Comité experto de apoyo a la mejora continua

Este Comité tendrá como funciones:

- Asesorar en el diseño, implantación y mantenimiento del *Sistema de calidad*.
- Evaluación del plan anual de mejora continuada de la calidad derivado de las orientaciones de la Consejería de Justicia y Administración Pública.
- Asesoramiento en temas de calidad a la Dirección General de Reforma Juvenil.
- Asesoramiento a la Dirección General de Reforma Juvenil en la propuesta de priorización de los objetivos generales de calidad.
- Evaluación de resultados a través de un cuadro de mando de calidad.
- Abordaje de estrategias de calidad, muy especialmente las relacionadas con la continuidad de los servicios entre los centros y recursos implicados.

- Estructura responsable del *Programa de apoyo a la mejora continua* de la calidad de los centros

Estará presidida por el titular de la Dirección General o persona en quien delegue y constituida por:

- Director o directora general.
- Un delegado o delegada provincial de la Consejería de Justicia y Administración Pública.
- Jefes de los servicios de Menores infractores y de Medio abierto y reinserción.
- Una persona representante por cada una de las entidades colaboradoras.
- Profesionales de los centros.
- *Unidad de calidad*, que ejercerá la secretaría técnica.
- Una persona representante de la Dirección General de Calidad de los Servicios.

A juicio de la Dirección General de Reforma Juvenil podría ampliarse el número de componentes fijos o invitados, en función del tema a tratar. El *Comité* podrá reunirse en pleno o en comisiones en función de los objetivos de trabajo.

Programa de apoyo a la mejora continua de la calidad de los centros

Los centros podrán solicitar ayuda y colaboración a la Dirección General de Reforma Juvenil para llevar a cabo estrategias de mejora de la calidad basadas en la evaluación interna de la calidad de los centros. Esta autoevaluación tendrá como finalidad elaborar un diagnóstico de situación que permita abordar áreas de mejora mediante el diseño e implantación de proyectos de mejora de la calidad.

La evaluación se realizará bajo los principios de calidad de la Dirección General y en el marco del modelo de la EFQM, recomendado por el Decreto 317/03 de la Consejería de Justicia y Administración Pública. La referencia para la autoevaluación será el *Manual de estándares* adaptado que se expo-

ne en el capítulo 10. El funcionamiento del *Programa de apoyo* así como las estructuras que se ocuparán de su desarrollo de exponen detalladamente en el capítulo 9.

Sistema de información *ad hoc*

Se construirá el soporte necesario para disponer de información sobre el Sistema de calidad como una parte integrada, pero diferenciada, del sistema de información general de la Dirección General de Reforma Juvenil. Se debe generar así, un cuadro de mando de calidad para la monitorización sistemática de un conjunto de indicadores que aporten información sobre los resultados obtenidos en el logro de los objetivos propuestos.

Capítulo 9

Programa de Apoyo a la Mejora Continua en Centros de Internamiento de Menores Infractores

Este capítulo aborda en detalle las medidas y procedimientos contenidos en el *Programa de apoyo para la mejora continua en Centros de Internamiento de Menores Infractores en Andalucía*. Se revisan además, los principales antecedentes de esta iniciativa y se exponen los principios y estructura básicos del Programa.

1. Conceptos básicos

Uno de los conceptos fundamentales de la Excelencia es el principio de aprendizaje, innovación y mejora continuos: «Las organizaciones excelentes aprenden continuamente tanto de sus actividades y resultados, como de las actividades y resultados de los demás. Las personas que las integran desafían constantemente el status quo y buscan oportunidades de innovación y mejora continuas que añadan valor». ¹⁵¹

La mejora continua se fundamenta en un ciclo de cuatro fases que debería acompañar a todo avance que afronta una organización o centro: definir los resultados deseados, planificar las actividades que nos pueden permitir alcanzar dichos resultados, hacer en la práctica aquello que se ha planificado, evaluar lo que se ha realizado e introducir las mejoras necesarias para corregir desviaciones o mejorar el proceso. Como se trata de un ciclo, se puede comenzar por cualquiera de las fases y completarlo abordando las siguientes.¹⁵² La autoevaluación es un instrumento de ayuda para comenzar el ciclo por la revisión de lo realizado.

La *autoevaluación* es un examen global, sistemático y periódico de las actividades y resultados de una organización comparados con un modelo. El proceso de autoevaluación permite a la organización diferenciar, claramente, sus puntos fuertes de las áreas donde pueden introducirse mejoras. Tras este proceso de evaluación se ponen en marcha proyectos de mejora cuyo progreso es objeto de seguimiento. ¹⁵³

151 Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM). Conceptos fundamentales de la Excelencia. Disponible en: <http://www.clubexcelencia.org>

152 Consejería de Justicia y Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia en la Junta de Andalucía. En red: http://www.cjap.junta-andalucia.es/administraciones_publicas/calidad_servicios/documentos/Modelo_EFQM_JA_EDO_1.pdf

153 Fundación Europea para la Gestión de Calidad. Introducción a la Excelencia. Disponible en: <http://www.clubexcelencia.org>

2. Antecedentes

La filosofía de la excelencia se basa en la mejora continua. La búsqueda de lo excelente o lo ideal no es un proceso limitado en el tiempo, sino que es un proceso continuo.

La *Estrategia para la Modernización de los Servicios Públicos de la Junta de Andalucía 2006-2010*,¹⁵⁴ en su segunda línea estratégica, «Orientación a resultados y compromiso público», plantea entre sus objetivos «la promoción de la cultura de la orientación a resultados y mejora continua» y «el desarrollo de mecanismos de medición, evaluación y mejora continua de la calidad de los servicios». La Consejería de Justicia y Administración Pública, que lidera estas iniciativas, ha querido trasladar esa filosofía a los centros de internamiento propios o conveniados con la Dirección General de Reforma Juvenil.

El *Modelo de la EFQM (European Foundation for Quality Management)*,¹⁵⁵ adoptado para la Administración General de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos como un instrumento de referencia,¹⁵⁶ ha sido adaptado para guiar las mejoras de la calidad en los Centros de Internamiento de Menores Infractores en Andalucía.¹⁵⁷

El Modelo de la EFQM defiende que la filosofía de mejora continua consigue arraigar mejor en las organizaciones cuando se implican en todo el proceso de mejora desde la evaluación y análisis de su situación de partida hasta la valoración de las actuaciones de mejora planificadas. La Dirección General de Reforma Juvenil ha desarrollado estrategias que permitan la participación de

154 Consejería de Justicia y Administración Pública: Estrategia de modernización de los servicios públicos de la Junta de Andalucía 2006-2010. En red: <http://www.cjap.junta-andalucia.es/iniciativas/EstrategiadeModernizacion.pdf>

155 Versión para el Sector Público y las Organizaciones del Voluntariado de Modelo de la EFQM de Excelencia.

156 Decreto 317/2003 de 18 de Noviembre. Plan Director de Organización para la Calidad de los Servicios modificado por el Decreto 177/2005, de 19 de Julio por el que se regulan las Cartas de Servicios, el Sistema de Evaluación de la Calidad de los Servicios y se establecen los Premios a la Calidad de los Servicios Públicos.

157 Modelo adaptado por Dirección General de Reforma Juvenil, la Escuela Andaluza de Salud Pública y personas expertas en intervención con menores infractores.

los centros en todo ese proceso: la elaboración participada de un *Marco*, un *Sistema de calidad* (que incluye los principios orientadores de la mejora en los centros de internamiento) y un *Manual de estándares*, así como el diseño de un *Programa de apoyo a la mejora continua de la calidad*, en el que los centros son protagonistas de su proceso de mejora.

La referida *Estrategia para la Modernización de los Servicios Públicos de la Junta*, en las actuaciones para la consecución del objetivo de desarrollar mecanismos de medición, evaluación y mejora continua de la calidad de los servicios, señala la autoevaluación como actuación especialmente indicada para trabajar por la mejora continua ya que:

- Plantea un procedimiento que permite realizar un diagnóstico de situación a las organizaciones para orientar sus proyectos de mejora.
- Posibilita el protagonismo de cada uno de los centros y la participación del conjunto de los profesionales de cada organización.

Por todo ello, en Andalucía, la autoevaluación se plantea como una estrategia básica para la mejora de la calidad en los Centros de Internamiento de Menores Infractores.

3. Objeto y ámbito de aplicación

La finalidad del *Programa de apoyo a la mejora continua* de la calidad es facilitar a los Centros de Internamiento de Menores Infractores, en régimen cerrado y semiabierto, el desarrollo de iniciativas de mejora continua en el marco definido para los Centros y Servicios de Reforma Juvenil en Andalucía.

La mejora de la calidad en los centros debe ser coherente con la consecución de los estándares de calidad fijados en el *Manual de estándares de calidad para los Centros de Internamiento de Menores Infractores*. El Programa, pues, debe promover y facilitar en los centros la evaluación interna de los estándares y la identificación de puntos fuertes y áreas de mejora o, dicho de otra forma, identificar las áreas en las que se funciona «con calidad» y aquellas en las que se puede o debe mejorar.

Las medidas de apoyo a la autoevaluación, junto a las orientaciones del modelo de Excelencia de la EFQM son el núcleo del *Programa de apoyo a la mejora continua de la calidad en Centros de Internamiento de Menores Infractores*. Este Programa ofrece a los centros la posibilidad de recibir ayuda y asesoramiento de profesionales expertos en calidad formados en la valoración de los estándares de calidad deseables recogidos en el citado Manual. Los principios o fundamentos en los que se sustentará el Programa serán:

- Compromiso de los centros con la mejora continua.
- Aceptación de la definición consensuada de criterios de calidad contenida en el *Manual de estándares*.
- Profesionalidad e imparcialidad del personal asesor.
- Colaboración entre el centro y el equipo asesor.

4. Estructura y funciones

Para desarrollar el *Programa de apoyo a la mejora continua* se cuenta con algunas estructuras recogidas en el *Sistema de calidad* y otras específicas, cuyas funciones en el Programa se detallan a continuación.

Unidad de calidad

La Unidad de calidad, en este ámbito de apoyo a la mejora continua en los centros, cumplirá con las siguientes funciones como secretaria del Programa:

- Gestionar solicitudes de entrada en el Programa.
- Establecer un fondo de documentación y material de apoyo que estará disponible para los centros que soliciten su inclusión en el Programa.
- Facilitar a los centros la aplicación informática de soporte para la autoevaluación.
- Apoyo general a los centros en sus iniciativas de autoevaluación y mejora.

Comité experto de apoyo a la mejora continua

Las funciones como estructura responsable del Programa serán:

- Revisar cada tres años el *Manual de estándares*, basándose en las políticas de calidad de la Dirección General y en la mejor evidencia nacional e internacional disponible.
- Elaborar materiales y documentación para el apoyo a la mejora continua.
- Asesorar a la Dirección General de Reforma Juvenil sobre actuaciones que promuevan la mejora continua de la calidad en los centros.
- Apoyar a los centros en su autoevaluación y en la detección de puntos fuertes y áreas de mejora, a través de equipos asesores.

El *Comité experto de apoyo a la mejora continua* se organizará en equipos mixtos (**equipos asesores**), con profesionales de la Administración y expertos en calidad independientes del ámbito del internamiento. Estos equipos estarán compuestos por dos o tres miembros y contarán con un profesional responsable con experiencia en asesoramiento sobre planes de mejora de la calidad. Los equipos garantizarán la imparcialidad de sus miembros, que estarán sometidos a normas éticas para asegurar la confidencialidad de la información a la que tengan acceso y la intervención objetiva e independiente.

Cada centro que solicite participar en el Programa contará con un equipo de referencia que le aconsejará y facilitará el apoyo necesario. La autoevaluación será realizada de manera exclusiva por el centro con la ayuda de la aplicación informática de soporte. El acceso a esta herramienta será facilitado por la *Unidad de calidad*.

El equipo asesor participará conjuntamente con el centro en la obtención del informe final que le oriente en el desarrollo de sus proyectos de mejora. Para ello, trabajará con la información documental, la obtenida de la autoevaluación y de la observación directa, así como de las entrevistas que se realicen en una visita al centro.

Toda la información obtenida en el proceso de apoyo estará sometida a la confidencialidad y privacidad por parte de todos los agentes intervinientes en el mismo. Se explicitarán los compromisos relativos al comportamiento y ética profesional de este personal asesor.

5. El proceso de apoyo a la mejora continua

Este apartado describe el *Proceso de apoyo a la mejora continua* mediante el desarrollo de sus principales elementos:

- Gestión de solicitud de participación en el Programa.
- Procedimiento de autoevaluación.
- Apoyo y seguimiento del proceso.
- Informe conjunto para la mejora.

Procedimiento de solicitud

Para solicitar la participación en el Programa, el centro debe remitir a la *Unidad de calidad* un modelo de solicitud que estará disponible en papel o se podrá descargar desde una página web. Este modelo incluirá:

DATOS BÁSICOS DEL CENTRO

Nombre del centro
Dirección/domicilio social
Tipología y actividad
Organigrama del centro
Nombres de los cargos directivos en el centro
Diferentes unidades o módulos
Personal del centro contratado por categorías
Personal de apoyo externo

En caso de que la documentación sea incompleta, la *Unidad de calidad* requerirá al centro que complete los documentos faltantes.

LA PETICIÓN

La solicitud, debidamente firmada por la persona responsable del centro, se dirigirá a la Dirección General de Reforma Juvenil de la Consejería de Justicia y Administración Pública.

La *Unidad de calidad* derivará la solicitud inmediatamente al *Comité experto de apoyo a la mejora continua* que la valorará y comunicará a la *Unidad de*

calidad su aceptación o no y los nombres de los miembros del equipo asesor que colaborarán con el centro.

La *Unidad de calidad* transmitirá la aceptación de su solicitud al centro en el plazo de una semana como máximo, desde la recepción de la comunicación del *Comité experto de apoyo a la mejora continua*.

Con la suficiente antelación al comienzo del proceso, el equipo asesor se pondrá en contacto con el centro para cerrar la fecha de visita de presentación del Programa.

VISITA DE PRESENTACIÓN

En la visita de presentación el equipo asesor explicará a los responsables del centro el contenido del *Programa de apoyo a la mejora continua de la calidad en Centros de Internamiento de Menores Infractores*. Los responsables del centro, por su parte, informarán al equipo de las principales características del centro y sus iniciativas para la mejora de la calidad.

En esta visita:

- El centro decidirá y facilitará al equipo asesor los nombres y datos profesionales y de contacto de las personas seleccionadas para responsabilizarse del proceso de autoevaluación en el centro.
- Se acordará la forma de funcionamiento.
- Se presentará y facilitará el material y documentación que se va a manejar en el proceso, así como la aplicación informática de soporte para la autoevaluación.

Los miembros del equipo asesor, con la ayuda de la aplicación informática de soporte, ofrecerá toda la información que necesiten los responsables del proceso en el centro sobre los estándares y sobre el Modelo EFQM adaptado a los Centros de Internamiento de Menores Infractores.

El equipo visitará de nuevo el centro una vez finalizada la autoevaluación (visita de seguimiento), para conocer su resultado y para obtener información complementaria que posibilite la elaboración del informe final.

Autoevaluación

Los profesionales designados por el centro, coordinarán las actividades para la evaluación interna que se llevará a cabo con la ayuda de la aplicación informática de soporte. La autoevaluación será responsabilidad exclusiva del centro, para ello contará con la herramienta informática que le permitirá la comunicación con el equipo asesor y resolver cualquier duda que pueda surgir en el proceso.

El informe de autoevaluación ofrecerá datos sobre el nivel percibido de excelencia de la organización y sobre su comportamiento con respecto a los criterios recogidos en el *Manual de estándares*. El documento orientará sobre puntos fuertes y áreas de mejora que sirvan de base para la planificación de actuaciones o proyectos de mejora:

- Los puntos fuertes se identifican a través de los estándares de calidad que el centro cumple totalmente o en un alto grado. Hay evidencias que prueban ese cumplimiento.
- Las áreas de mejora marcadas por aquellos estándares en los que se está lejos de lo deseado o planteado. El análisis de estas áreas es el que más aporta a la mejora continua.

A medida que las experiencias de autoevaluación aumenten, la *Unidad de calidad* recogerá evidencias útiles y mejores prácticas de los centros que faciliten el trabajo evaluador a todos aquellos centros que decidan iniciar el proceso.

Apoyo y seguimiento

Durante el proceso de evaluación interna, el centro podrá solicitar consejo o información del equipo asesor. Una vez finalizada la autoevaluación por parte del centro, el equipo asesor revisará los resultados y se pondrá en contacto con el centro para concertar la visita de seguimiento.

En esta visita el equipo asesor pretende, fundamentalmente, contrastar los resultados de la autoevaluación con la visión de agentes externos al centro. No se trata de una auditoría o evaluación externa sino de una ayuda que pretende completar la autoevaluación.

La agenda de visita será conocida por la dirección del centro con anterioridad para que gestione las medidas que sean necesarias (permisos para la entrada de asesores, medidas de seguridad...).

Para la agenda de esta visita, de un día de duración, se propone el siguiente esquema, que podrá ser adaptado a las características de cada centro:

Tabla 12. Visita de seguimiento del Centro. Agenda tipo

Visita de seguimiento del Centro: Fecha:		
Hora	Actividad	
09.00-09.15	Repaso de la agenda de la visita	
09.15-09.45	Reunión del equipo asesor con los responsables de la autoevaluación del centro	
09.45-11.00	Revisión de documentación	
	Asesor 1	Asesor 2
11.00-13.00	Visita a los módulos de internamiento y entrevista a profesionales	Visita a edificio e instalaciones. Visita a recursos externos cuando sea procedente
13.00-15.00	Entrevista al equipo técnico y educadores	Entrevista al equipo directivo
16.00-16.45	Reunión del equipo asesor para integrar la información	
17.00-18.00	Reunión de consenso	

REPASO DE LA AGENDA DE LA VISITA

El equipo directivo acogerá al equipo asesor y juntos realizarán un breve repaso de la agenda del día.

REUNIÓN DEL EQUIPO ASESOR CON LOS RESPONSABLES DE LA AUTOEVALUACIÓN DEL CENTRO

Los responsables de la autoevaluación del centro presentarán brevemente el centro al equipo asesor. En esta presentación incluirán su objetivo y razón de ser principal, la fecha de inicio de su actividad, una explicación de el/los edi-

ficio/s, así como de los principales volúmenes de actividad y tipología de los servicios.

Se revisarán los principales resultados obtenidos en la autoevaluación, el grado de acuerdo sobre los hallazgos y la percepción de los miembros del centro sobre estos resultados.

REVISIÓN DE DOCUMENTACIÓN

El equipo asesor revisará la documentación aportada por el centro. Esta revisión se realizará sin ningún representante del centro.

El equipo revisará documentación relacionada con la autoevaluación, ordenada según los criterios contenidos en el *Manual de Estándares*. En el caso de documentos electrónicos se dispondrá de acceso a ordenador.

Entre los diferentes documentos que se pondrán a disposición del equipo evaluador podrían estar:

- Planes de calidad
- Organigrama del centro
- Planes estratégicos
- Planes presupuestarios y de inversiones
- Memorias de actividad y económicas
- Actas de reuniones de las distintas comisiones del centro
- Planes y procedimientos de intervención
- Planes de seguridad y prevención
- Suministros y equipos
- Protocolos de ingreso en el centro
- Protocolos relativos a derechos como privacidad, confidencialidad, etc.
- Seguridad de los sistemas de información
- Procedimientos generales para evaluación
- Mapa de procesos y principales procesos del centro
- Planes de formación
- Resultados de monitorización
- Código ético

VISITA A LOS MÓDULOS DE INTERNAMIENTO Y ENTREVISTA A PROFESIONALES

El objetivo de la visita a los módulos es revisar de manera conjunta la organización de la intervención con menores infractores y valorar la práctica profesional en el contexto de los estándares definidos. Igualmente, se revisarán aspectos estructurales y de seguridad para contrastarlos con el resto del equipo asesor.

Si se considera necesario, durante la visita se podrá mantener una conversación con los educadores y monitores. Se valorarán las herramientas de trabajo, de evaluación de los menores, de intervención, los registros y la puesta en práctica de los planes, procedimientos y normativas del centro.

VISITA AL EDIFICIO E INSTALACIONES

El objetivo de la visita al edificio es colaborar con el centro en la detección de áreas de mejora en la instalación física, la seguridad de los menores infractores y la adecuación de equipos e instalaciones.

Entre los aspectos que se podrían revisar están el perímetro exterior de los módulos y la entrada, la recepción, la central de seguridad, sala de visitas y de bis a bis, cocina y restauración, almacenes, talleres y maquinaria, lavandería y lencería, equipos eléctricos, recursos de uso para menores y profesionales, uso de materiales peligrosos y residuos. Especial atención merecen los dispositivos integrantes del plan de seguridad y evacuación del centro.

El enfoque es averiguar cómo la organización adopta y gestiona el edificio e instalaciones en orden a obtener tres grandes áreas de resultado: prevenir accidentes y lesiones de menores, familias y personal, mantener el centro en condiciones de seguridad, y reducir el riesgo y control de materiales peligrosos.

En esta visita se revisarían, asimismo, los equipos y sistemas de información y el empleo de otras tecnologías.

ENTREVISTA AL EQUIPO DIRECTIVO DEL CENTRO

Esta entrevista deberá aproximar al equipo asesor a cuál es la cohesión entre los líderes del centro, la comunicación con el personal y su grado de compromiso con la mejora.

El equipo asesor, podría indagar sobre los estándares referidos a presupuestos, inversiones, asignación de recursos, gestión de recursos humanos, misión y valores, organigrama, documentos estratégicos, procedimientos específicos e iniciativas de mejora de la calidad.

ENTREVISTA AL EQUIPO TÉCNICO DEL CENTRO Y EDUCADORES

Se propone la realización de una entrevista con profesionales que organizan y ejecutan la intervención directa con menores. Esta entrevista ayudará a indagar sobre los procedimientos y la práctica en el centro, es decir, fundamentalmente sobre la organización de los procesos de intervención y comunicación en el centro.

REUNIÓN DEL EQUIPO ASESOR

Al final de la visita el equipo asesor tendrá un tiempo para integrar la información que han ido recogiendo sus distintos miembros y para analizar los principales hallazgos a comunicar al centro.

REUNIÓN DE CONSENSO

En esta reunión se trabajará el consenso entre la dirección del centro y el equipo asesor sobre principales áreas a abordar e iniciativas de mejora a desarrollar para afrontarlas. Se acordarán los puntos clave de la redacción definitiva del informe de mejora.

Informe de mejora

Con la información aportada por el informe de autoevaluación y la obtenida en la visita de seguimiento se emitirá un informe que oriente acciones de mejora.

El equipo asesor enviará al centro el Informe de mejora en un plazo máximo de 90 días a contar desde la visita de seguimiento.

El informe debe permitir al centro conocer, en opinión de los expertos, cuáles son los aspectos que debería abordar, de forma prioritaria, mediante el diseño e implantación de proyectos de mejora de la calidad. Estos documentos serán de conocimiento y uso exclusivo del centro.

El informe incluirá sugerencias sobre objetivos a recoger en el plan de mejora de la calidad y sobre estrategias para desarrollar esos objetivos de mejora. El proyecto de *Mejora de la Calidad en Centros de Internamiento de Menores Infractores* contemplará iniciativas de formación sobre elaboración de planes de mejora y sobre herramientas para trabajar las distintas fases del proceso de mejora de la calidad.

Capítulo 10

Manual de Estándares de Calidad para Centros de Internamiento de Menores Infractores

El conjunto de estándares de calidad para centros de Internamiento de Menores Infractores se agrupa en funciones clave para los centros siguiendo el modelo EFQM. Para cada una de estas funciones se explicita una definición que no pretende ser exhaustiva ni prescriptiva. Intenta definir el «qué hacer» sin concretar el «cómo hacerlo».

La redacción de los estándares se ha orientado a la consecución de dinámicas de mejora continua dentro de los centros, en todos aquellos aspectos claves en la consecución de resultados.

Para la redacción de los estándares se ha considerado a la sociedad en su conjunto como el gran grupo de interés al que se dirige la actividad de los centros. Dentro de esa sociedad genérica, identificamos a los menores y sus familias, las víctimas, los profesionales de los centros, las Administraciones directamente implicadas, los Poderes Públicos, las entidades colaboradoras y a otros grupos sociales vinculados.

Se ha considerado pertinente desarrollar un grupo de estándares en relación a los menores y sus familias, otorgándoles así un papel diferenciado en la evaluación de la calidad de las actividades de los centros. Los menores y jóvenes internos, son los destinatarios inmediatos de los procesos que se desarrollan en los centros y ellos y sus familias son grupos con una relación muy directa con estas organizaciones.

Este manual identifica los siguientes grupos de estándares, agrupados en agentes facilitadores y de resultados:

AGENTES FACILITADORES

- I. Equipo directivo y de responsables
- II. Estrategia y planificación
- III. Personas
- IV. Alianzas y recursos
- V. Gestión de los procesos

AGENTES RESULTADOS

VI. Resultados en menores y familias

VII. Resultados en personas

VIII. Resultados en sociedad

IX. Resultados clave

Cada uno de estos grupos o agentes está desglosado según criterios relacionados con el modelo de referencia. Para su identificación, se ha seguido una nomenclatura mixta de manera que todos los estándares están numerados de manera continua del 1 al 114 y además, pueden ser ubicados en función de letras en el correspondiente agente (letras mayúsculas) y criterio (letras minúsculas). Cada estándar incluye un propósito que nos aproxima al sentido u objetivo de la norma.

AGENTES FACILITADORES

I. Equipo directivo y de responsables (EDR)

DEFINICIÓN

Este criterio se refiere a cómo los responsables del centro desarrollan y facilitan la consecución de la misión y la visión y a cómo desarrollan los valores necesarios para alcanzar el éxito a largo plazo. Hace referencia a cómo implantan todo ello mediante las acciones adecuadas, estando implicados personalmente en asegurar que el sistema de gestión de la calidad se implanta.

IMPLICACIONES CLAVE

Este criterio pretende evidenciar el modo en que se formulan y documentan las orientaciones, los objetivos y procedimientos del centro, en términos de análisis, exploración de perspectivas y planificación estratégica.

Un elemento clave para evaluar la actuación del equipo directivo es mostrar cómo los líderes poseen una clara comprensión de quiénes son los distintos grupos de interés, conocer sus expectativas y demandas y conocer cómo conjugar dichas demandas con los imperativos sociales, políticos, normativos, etc, manifestando un claro compromiso con la ciudadanía.

De cara a su evaluación, entre las principales características relacionadas con el equipo directivo y de responsables, resaltaríamos:

- Gestión del cambio.
- Actuación dentro de los marcos legal y reglamentario.
- Receptividad democrática, rendición de cuentas y transparencia de sus actuaciones.
- Implicación de los interesados y equilibrio de sus necesidades.
- Habilidades en la comunicación con el nivel institucional y político.
- Consecución de los objetivos.

EVALUACIÓN

En este apartado es necesario tomar en consideración las evidencias de lo que está haciendo el equipo directivo y de responsables para:

EDR.a. Desarrollar y comunicar con claridad la visión, la misión y los valores

ESTÁNDARES

1- EDR.a El equipo directivo y de responsables ha definido y difunde la misión, visión y valores del centro a todos los grupos de interés.

PROPÓSITO: El equipo directivo y de responsables se asegura de que la misión, visión y valores del centro son conocidos por todos los grupos de interés.

2- EDR.a. El equipo directivo y de responsables desarrolla e implanta procedimientos que faciliten e impulsen la unidad de criterios y coordinación entre el personal, en el marco de la normativa interna.

PROPÓSITO: Asegurar la homogeneidad de las intervenciones y la coordinación entre profesionales.

3- EDR.a. Las normas y procedimientos establecidos tutelan el respeto y la observancia de los derechos de los menores que se encuentran cumpliendo medidas judiciales.

PROPÓSITO: Garantizar que las normas y actuaciones no menoscaban ninguno de los derechos de los internos.

4- EDR.a. El equipo directivo y de responsables se asegura de la transmisión y hace corresponsable al personal técnico, educativo y al resto de profesionales que participan en las actividades del centro, del proyecto común, de los objetivos y de los valores del centro, incluyendo las claves éticas en la intervención con menores.

PROPÓSITO: Se asegura una comunicación bidireccional entre el equipo directivo y de responsables y el resto de profesionales que participan en las actividades del centro. Se garantiza que todos los profesionales conocen y aplican las claves éticas de la intervención con menores.

EDR.b. Desarrollar e implantar un sistema de gestión orientado a resultados

ESTÁNDARES

5- EDR.b. El centro tiene definido claramente un organigrama funcional, conocido por todos los profesionales.

PROPÓSITO: El conjunto de profesionales conoce la situación funcional de su puesto de trabajo y conoce a las personas responsables de cada área.

6- EDR.b. El equipo directivo y de responsables identifica necesidades y establece prioridades en las acciones, acordes a los objetivos del centro.

PROPÓSITO: Definir las acciones prioritarias, junto con el calendario asociado y los objetivos, con el propósito de optimizar los recursos empleados y coordinar los esfuerzos de las personas implicadas.

7- EDR.b. Los líderes identifican cuáles son sus procesos más significativos y asigna responsables a cada uno de ellos.

PROPÓSITO: Están identificadas las personas responsables de los principales procesos en el centro.

EDR.c. Motivar y apoyar a las personas del centro

ESTÁNDARES:

8- EDR.c. El equipo directivo y de responsables promueve la elaboración y cumplimiento de su plan de formación basado en la identificación de necesidades y acorde a su planificación estratégica.

PROPÓSITO: Existe un plan de formación individualizado para el personal del centro, con el fin de atender a las necesidades detectadas en el mapa de competencias. Dicho plan incluye al equipo directivo y de responsables.

9- EDR.c. Los líderes fomentan la incorporación de mejoras basada en el análisis de las reclamaciones y quejas.

PROPÓSITO: La dirección del centro garantiza el conocimiento de las quejas y reclamaciones que se producen y define un procedimiento para incorporar mejoras, a partir del análisis de las mismas.

10- EDR.c. El equipo directivo y de responsables facilita y promueve la participación y el trabajo en equipo, fomentando la existencia de espacios de comunicación y sistemas formales de participación de profesionales y de los grupos de interés afectados, en la gestión y mejora del centro.

PROPÓSITO: Existen acciones prefijadas para facilitar la participación. Se han establecido mecanismos de colaboración que permiten compartir información y optimizar los recursos disponibles.

11- EDR.c. El equipo directivo y de responsables fomenta una cultura de autoevaluación orientada a la mejora continua en el centro.

PROPÓSITO: Estimular la mejora continua en todas las actividades del centro. Se realizan con periodicidad seguimientos de los planes de mejora.

EDR.d.- Gestionar las relaciones con el nivel institucional y con otros grupos de interés

ESTÁNDARES:

12- EDR.d.El centro fomenta las relaciones con las diversas instituciones públicas y privadas de su entorno inmediato, vinculadas a la protección y atención de los menores y jóvenes.

PROPÓSITO: Se han identificado las instituciones públicas y privadas de interés para el centro en su entorno inmediato y se llevan a cabo acciones para fomentar las relaciones con las mismas.

13- EDR.d.El centro desarrolla una estrategia de transparencia así como acciones para difundir sus objetivos y actividades en la comunidad en la que éste se encuentra enclavado.

PROPÓSITO: Realizar acciones de difusión dentro de una estrategia general de comunicación externa, consensuada con la Dirección General de Reforma Juvenil.

II. Estrategia y planificación (EP)

DEFINICIÓN

En este criterio se contempla cómo el centro implanta su misión y visión mediante una estrategia claramente centrada en todos los grupos de interés y apoyada por planes, objetivos y procesos relevantes.

IMPLICACIONES CLAVE

La estrategia de gestión y las líneas de actuación para el desarrollo de la misión, abordan la cultura interna, la estructura y las operaciones tanto a corto como a largo plazo, teniendo en cuenta las prioridades, la dirección y las necesidades de las distintas partes interesadas.

Las estrategias de gestión deberían ser coherentes con los principios de calidad consensuados y recogidos en el marco de calidad de la Dirección General de Reforma Juvenil.

Las estrategias de gestión reflejarán los enfoques del centro a la hora de poner en práctica los procesos de modernización y gestión del cambio.

EVALUACIÓN

Se deberán identificar evidencias o pruebas que garanticen que los estándares y sus propósitos se implementan en el centro en los siguientes aspectos:

EP.a.- Identificar las necesidades presentes y futuras de los grupos de interés.

ESTÁNDARES:

14- EP.a. El centro establece sistemas para conocer y analizar periódicamente la opinión y el grado de satisfacción de sus diferentes grupos de interés.

PROPÓSITO: Se establecen acciones y/o el uso de herramientas (encuestas, formularios, etc) para conocer y analizar la satisfacción de los distintos grupos de interés.

15- EP.a. El centro fomenta la participación de los grupos de interés en la identificación de necesidades y oportunidades de mejoras.

PROPÓSITO: Orientar el centro a los grupos de interés, dándoles participación real en las decisiones relacionadas con la identificación de necesidades y oportunidades de mejoras.

EP.b.- Desarrollar, revisar y actualizar la estrategia y la planificación

ESTÁNDARES:

16- EP.b. El centro ha elaborado un plan estratégico en el que se define: misión, visión, valores, objetivos, organigrama, prioridades estratégicas y plan de acción.

PROPÓSITO: La gestión del centro está basada en una planificación a medio y largo plazo, construida sobre el análisis previo de la situación y objetivos a alcanzar. Este plan estratégico incluirá los documentos descritos en la Resolución, de 26 de abril de 2005, de la Dirección General de Reforma Juvenil.

17- EP.b. El proceso de planificación y desarrollo de la estrategia tiene en cuenta las variables específicas del entorno del centro.

PROPÓSITO: La estrategia está adaptada a las variables específicas del entorno del centro.

18- EP.b. El plan estratégico del centro se evalúa y actualiza periódicamente.

PROPÓSITO: Se realiza un seguimiento periódico de las estrategias con el fin de detectar desviaciones y corregirlas.

19- EP.b. El plan estratégico se comunica a los diferentes grupos de interés.

PROPÓSITO: El equipo directivo y de responsables se asegura de que cada grupo con interés en el centro, conozca la parte del plan estratégico que le sea relevante. Se diseñan para ello, diferentes canales de comunicación que garanticen que la información fluya adecuadamente.

20- EP.b. El personal del centro participa de forma activa en el análisis y valoración de los cambios originados en el exterior o de situaciones de crisis que puedan modificar su estrategia.

PROPÓSITO: El centro ha establecido un sistema de participación en el ámbito interno, estructurado y procedimentado, que contempla la comunicación en situaciones especiales.

EP.c.- Implantar la estrategia y la planificación en todo el centro

ESTÁNDARES:

21- EP.c. Se dispone de canales de comunicación formal e informal entre el equipo directivo y de responsables, profesionales, menores y sus familias y sus representantes legales.

PROPÓSITO: Están definidos los canales de comunicación entre los responsables del centro y los profesionales, menores y sus familias y sus representantes legales. Se garantiza la comunicación satisfactoria con cada uno de los interlocutores mencionados, haciendo énfasis en los logros alcanzados.

22- EP.c. El centro evalúa de forma continuada, a través de indicadores de seguimiento asociados a los principales objetivos definidos, el grado de consecución de los mismos en todos los niveles y ámbitos.

PROPÓSITO: Evaluar con periodicidad la consecución de los objetivos definidos en el plan estratégico, para reorganizar y mejorar sus procesos y su estrategia.

23- EP.c. El centro tiene establecidos canales de comunicación formales para que sus diferentes grupos de interés conozcan los logros alcanzados.

PROPÓSITO: El centro ha de tener estructurado y procedimentado un sistema de comunicación con los grupos de interés, que contemple la difusión de sus principales logros.

III. Personas (PE)

DEFINICIÓN

Se evalúa cómo el centro gestiona, desarrolla y aprovecha el conocimiento y todo el potencial de las personas que lo componen, tanto en el nivel individual, como de equipos o del centro en su conjunto, incluyendo aquellas personas que colaboran de manera permanente o esporádica en sus actividades. Ha de valorarse también, cómo planifica estas actividades en apoyo de sus principios y estrategias y del eficaz funcionamiento de las personas.

IMPLICACIONES CLAVE

El personal del centro está constituido por todos los profesionales que trabajen en él y otras personas, como las vinculadas a empresas externas, que presten servicios directa o indirectamente a los menores. Este concepto engloba por tanto, a todos los grupos de profesionales, algunos de los cuales pueden necesitar un apoyo especial para alcanzar su pleno potencial en el trabajo.

EVALUACIÓN

Se deberán definir y establecer evidencias o pruebas que garanticen que los estándares y sus propósitos se implementan en el centro en los siguientes aspectos:

PE.a.- Planificar y mejorar la gestión de las personas en relación con la estrategia y la planificación

ESTÁNDARES:

24- PE.a. Existe una valoración actualizada de las responsabilidades de cada profesional en cada uno de los procesos.

PROPÓSITO: El centro ha definido los puestos de trabajo en función de las competencias (conocimiento, habilidades, actitudes) que le son propias, acordes con la misión y valores.

25- PE.a. El centro dispone de un plan de acogida del personal de nueva incorporación.

PROPÓSITO: Los nuevos profesionales conocen toda la información necesaria para poder desempeñar su trabajo de acuerdo a los objetivos y plan estratégico vigente en el centro, sintiéndose partícipes de los mismos.

26- PE.a. El centro establece medidas de apoyo en sus puestos de trabajo para profesionales en situaciones especiales.

PROPÓSITO: Se han identificado las situaciones especiales y existe un protocolo de actuación en esos casos.

27- PE.a. El centro impulsa iniciativas para facilitar la conciliación de la vida familiar con el trabajo.

PROPÓSITO: Establecer medidas de conciliación de la vida familiar y profesional, compatibles con la actividad del centro, y difundirlas entre el personal.

PE.b.- Desarrollar mapas de competencias profesionales que faciliten la gestión por objetivos y resultados

ESTÁNDARES:

28- PE.b. El centro define mapas de competencias profesionales acordes a las necesidades detectadas en el plan estratégico, orientados especialmente a la selección de personal y al desarrollo profesional.

PROPÓSITO: Se han definido los mapas de competencias (conocimientos, habilidades y actitudes) adecuados a los distintos puestos de trabajo y se toman en cuenta en los procesos de selección, formación y promoción del personal.

29- PE.b. El centro evalúa el nivel de conocimiento y la experiencia del personal, acorde al perfil del puesto, identificando sus necesidades de formación, potencialidades y expectativas profesionales.

PROPÓSITO: Existe una evaluación periódica de los profesionales que permite ajustar los planes de desarrollo individual a las competencias (conocimientos, habilidades y actitudes), que el centro necesita o va a necesitar y a los intereses de desarrollo de cada persona.

30- PE.b. El centro desarrolla el plan de formación de sus profesionales basándose en el desarrollo de los mapas de competencias del personal, las necesidades del propio centro y las necesidades y características específicas de los menores internos.

PROPÓSITO: Se desarrollan planes de formación continuada para profesionales, encaminados a que éstos mejoren en las competencias que les son necesarias, incluyendo en esta formación aquellos factores característicos del centro y de los internos del mismo.

31- PE.b. El centro desarrolla y promueve, en las personas que lo integran, habilidades para las relaciones interpersonales y para tratar con los menores, sus familias y sus representantes legales.

PROPÓSITO: El centro favorece el conocimiento de habilidades sociales, potenciando la posibilidad de autoaprendizaje y su autodesarrollo.

PE.c.- Involucrar a las personas por medio del diálogo y la asunción de responsabilidades

ESTÁNDARES:

32- PE.c. Se dispone de una carta de derechos y deberes del personal, consensuada por todos los agentes implicados y conocida por todas las partes.

PROPÓSITO: Se garantiza el conocimiento por parte de los profesionales de la carta de derechos y deberes.

33- PE.c. Se dispone de un procedimiento consensuado para el establecimiento de objetivos, la asignación de tareas y sus responsables y la evaluación y seguimiento del grado de cumplimiento de dichas responsabilidades.

PROPÓSITO: Fomentar la participación y corresponsabilidad de los profesionales en la gestión del centro.

34- PE.c. El centro fomenta el desarrollo profesional y la posibilidad de promoción interna acorde a criterios objetivos de rendimiento.

PROPÓSITO: El centro oferta y garantiza posibilidades de promoción interna y el desarrollo profesional de sus trabajadores en función de su desempeño.

35- PE.c. La selección de personal se basa en criterios consensuados con las direcciones de los diferentes centros que integren la entidad colaboradora, usando el mapa de competencias como principal criterio para dicha selección.

PROPÓSITO: La entidad aplica un sistema de selección de personal que tiene en cuenta los criterios de los centros y que está guiado por las competencias profesionales definidas para cada tipo de puesto de trabajo.

IV. Alianzas y recursos (AR)

DEFINICIÓN

Cómo planifica y gestiona el centro sus alianzas y sus recursos internos en apoyo de sus prioridades, compromisos y estrategia y del eficaz funcionamiento de sus procesos.

IMPLICACIONES CLAVE

Los centros deben gestionar sus relaciones con otras organizaciones tanto del sector público como del privado, y con los diferentes grupos de interés. El éxito en la gestión de dichas relaciones puede resultar crucial para lograr sus objetivos.

Dado que los centros pueden tener un control limitado sobre sus recursos, la evaluación debería medir cómo se gestionan éstos para cumplir su misión y sostener su plan estratégico.

EVALUACIÓN

Tomar en consideración qué medidas hay en vigor para asegurar que el centro:

AR.a.- Desarrolla e implanta relaciones clave de asociación

ESTÁNDARES:

36- AR.a. El centro identifica y desarrolla alianzas y redes que aporten valor y apoyen el desarrollo de su plan estratégico.

PROPÓSITO: Están establecidas las alianzas necesarias para el cumplimiento del plan estratégico del centro.

37- AR.a. El centro dispone de un programa de inserción sociolaboral en colaboración con el ámbito empresarial y la Administración Pública de su entorno.

PROPÓSITO: Fomentar alianzas que mejoren la eficacia de los procesos de inserción laboral.

38- AR.a. El centro desarrolla iniciativas para compartir y aprender de experiencias con centros y recursos de similares características

PROPÓSITO: El centro realiza actividades de difusión de sus mejores prácticas y recoge a su vez, las experiencias de otros centros para incorporar aquellas que puedan ser acordes con su plan estratégico y que hayan resultado exitosas.

39- AR.a. El centro analiza y evalúa de forma conjunta con las entidades o redes colaboradoras la planificación, ejecución y resultados de la intervención objeto de dicha alianza

PROPÓSITO: El centro mantiene cauces de participación y debate con sus aliados locales para mejorar y optimizar la intervención en la que colaboran.

AR.b.- Desarrolla y establece alianzas con la comunidad

ESTÁNDARES:

40- AR.b. El centro fomenta actividades de inclusión en su entorno.

PROPÓSITO: El centro realiza acciones que lo vinculan a su entorno local y vecinal, atendiendo siempre a la compatibilidad de estas actividades con la misión del centro, con el propósito de integrarse como un agente social más de la comunidad local.

41- AR.b. Se dispone de procedimientos que faciliten la información a la comunidad de aquellos eventos o resultados considerados clave por el centro.

PROPÓSITO: El centro ha de tener estructurado y procedimentado un sistema de comunicación hacia la comunidad que contemple la difusión de sus principales eventos y resultados claves.

42- AR.b. El centro fomenta la utilización de recursos materiales y sociales del entorno del menor que faciliten su inclusión social y laboral.

PROPÓSITO: La reinserción en la sociedad se apoya con recursos del entorno del menor.

AR.c.- Gestión del conocimiento

ESTÁNDARES:

43- AR.c. El centro establece procedimientos que facilitan la difusión de buenas prácticas, la disponibilidad de recursos y la posibilidad de compartir el conocimiento entre profesionales.

PROPÓSITO: Optimizar tanto la capacitación de los profesionales del centro como la intervención con el menor.

44- AR.c. El equipo directivo y de responsables desarrolla estrategias de participación en foros de interés: entidades colaboradoras, otras asociaciones Administración Pública y agentes sociales relacionados con el ámbito de los menores.

PROPÓSITO: El centro participa en aquellos ámbitos en los que puede comunicar su conocimiento o aprender de otras organizaciones relacionadas con los menores.

AR.d.- Gestión económica

ESTÁNDARES:

45- AR.d. La asignación presupuestaria es acorde al plan estratégico del centro.

PROPÓSITO: Garantizar la viabilidad económica del plan estratégico.

46- AR.d. El centro impulsa y colabora en auditorías internas y externas de su actividad.

PROPÓSITO: Garantizar la transparencia de la ejecución presupuestaria establecida mediante auditorías del centro, incluyendo aquellas que impulse la entidad colaboradora.

47- AR.d. El equipo directivo y de responsables gestiona de modo eficiente los recursos disponibles

PROPÓSITO: Los recursos económicos del centro son dedicados a la consecución del plan estratégico.

AR.e.- Gestiona la tecnología y los sistemas de información

ESTÁNDARES:

48- AR.e. Se dispone de un sistema de información que da soporte y permite el seguimiento del plan estratégico y la evaluación de objetivos anuales.

PROPÓSITO: El centro dispone de un sistema de información para el seguimiento, control y evaluación de su estrategia, así como de un cuadro de mandos sobre los indicadores clave.

49- AR.e. El centro ha desarrollado e implantado normas y procedimientos para garantizar la seguridad y el tratamiento de la información confidencial.

PROPÓSITO: Existen procedimientos y normas que garantizan el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos de carácter personal y de los requerimientos de confidencialidad que impone la legislación penal de menores.

50- AR.e. El centro dispone de equipamiento e instalaciones y otros recursos adecuados al desarrollo de funciones de los profesionales.

PROPÓSITO: Los profesionales disponen de aquellos recursos materiales que requiere el desarrollo de su trabajo.

51- AR.e. El centro dispone de equipamiento e instalaciones adecuadas para cumplir con los objetivos de formación y educación de los menores.

PROPÓSITO: Garantizar que el centro dispone de aquellos recursos materiales que requiera la correcta ejecución de la intervención formativa y educativa programada.

52- AR.e. El centro establece un sistema de control sobre los contenidos a los que pueden acceder los menores.

PROPÓSITO: Impedir el acceso de los menores a contenidos inadecuados (libros, audiovisuales, medios tecnológicos, etc.), según criterios psicoeducativos.

AR.f.- Gestiona servicios generales y otros activos

ESTÁNDARES:

53- AR.f. El centro adapta sus espacios físicos e instalaciones, para el mejor desarrollo de su misión.

PROPÓSITO: Los espacios físicos se hallan correctamente adaptados a la función que cumplen.

54- AR.f. El centro evalúa y mejora el plan de mantenimiento de la edificación e instalaciones.

PROPÓSITO: Garantizar el mantenimiento y previsión de actuaciones y recursos necesarios.

55- AR.f. Se difunde e implementa el plan de actuación en caso de evacuación y emergencias.

PROPÓSITO: El centro se asegura de cumplir con las normativas en caso de emergencias y planifica y ensaya para prevenir catástrofes.

56- AR.f. Se dispone de un proceso para asegurar planes preceptivos de higiene y para asegurar condiciones óptimas de alimentación.

PROPÓSITO: Garantizar las máximas condiciones de seguridad y salubridad exigidas por la normativa vigente para las instalaciones, así como de la calidad e idoneidad de la alimentación que se proporciona a los internos.

57- AR.f. El centro es respetuoso con el medio ambiente usando criterios de sostenibilidad.

PROPÓSITO: Minimizar el impacto medioambiental de las actividades y fomentar activamente el reciclaje de materias primas así como el control de vertidos.

V. Gestión de procesos (GP)

DEFINICIÓN

Cómo el centro gestiona, mejora y desarrolla sus procesos para introducir innovaciones, apoyar sus objetivos, directrices y estrategia y satisfacer plenamente a sus grupos de interés, generando cada vez mayor valor.

Se trata de valorar el grado en el que el centro desarrolla actividades adecuadas para conseguir objetivos de reeducación en las personas menores internadas.

IMPLICACIONES CLAVE

Los procesos clave son los relacionados con las actividades dirigidas al cumplimiento de medidas durante la fase de internamiento del menor. El centro debería ser capaz de identificar los procesos clave que realiza para obtener los productos y resultados esperados. Los procesos de soporte son aquellos esenciales para el funcionamiento del centro. Un proceso estratégico es aquel que define el marco de actuación en el centro.

El menor internado es el eje de los procesos que se desarrollan en el centro, siendo el objetivo final conseguir resultados en términos de resocialización y reinserción. Son aspectos esenciales para la identificación, la evaluación y la mejora de los procesos clave, su grado de contribución y eficacia en relación con la misión del centro, así como la relación entre los diferentes procesos de forma que exista una continuidad que contribuya a conseguir las metas del centro.

EVALUACIÓN

Considerar las evidencias de cómo el centro:

GP.a.- Identifica, define, diseña, gestiona y mejora los procesos

ESTÁNDARES:

58- GP.a. El centro ha identificado y definido sus procesos clave, estratégicos y de soporte.

PROPÓSITO: Definir de forma correcta los procesos para la prestación de servicios en los centros, identificando indicadores centinela (aquellas situaciones que perjudican seriamente el desarrollo de las actividades del centro.)

59- GP.a. Los procesos se desarrollan e implantan de forma multidisciplinaria y participativa, contando para ello con los grupos de interés afectados en cada proceso.

PROPÓSITO: Se garantiza la máxima implicación de todos los grupos de interés en la implantación de los procesos.

60- GP.a. El centro ha definido los procesos de actuación a seguir por los diferentes profesionales durante el internamiento del menor.

PROPÓSITO: Mejorar la coordinación entre profesionales y evitar la variabilidad de la intervención con el menor.

61- GP.a. Los procesos son conocidos y aplicados en todo el centro.

PROPÓSITO: Para evitar la variabilidad de la intervención, el centro garantiza que los procesos se conocen y se aplican de igual forma por todos los profesionales.

62- GP.a. El centro desarrolla normas y procedimientos para asegurar la coherencia y continuidad de objetivos de formación y educativos establecidos durante el internamiento del menor.

PROPÓSITO: Las acciones formativas no deben realizarse de manera fragmentada para lo cual es necesario marcar criterios únicos que garanticen la coherencia y continuidad del proceso educativo.

63- GP.a. El centro desarrolla normas y procedimientos de seguridad, con identificación clara y conocida de las diferentes zonas de control y seguridad.

PROPÓSITO: Mejorar la organización de la seguridad del centro.

64- GP.a. Existe y está implantado, un proceso sistemático para el seguimiento de la evolución de competencias psicosociales y de la salud del menor durante su estancia en el centro.

PROPÓSITO: Asegurar el seguimiento de la evolución de las competencias psicosociales y de la salud del menor durante su estancia en el centro.

65- GP.a. El centro está adaptado a la normativa de gestión de archivos y de protección de datos de carácter personal.

PROPÓSITO: Garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales que impone la tenencia de datos de carácter personal.

66- GP.a. Existe un proceso interdisciplinario para la detección de situaciones de abuso, violencia o cualquier otra vulneración de los derechos de los menores.

PROPÓSITO: Salvaguardar los derechos de las personas menores durante su estancia en el centro.

67- GP.a. Existe, se evalúa y se mejora, el proceso de actividades formativas regladas y no regladas, y de las actividades de ocio.

PROPÓSITO: Asegurar, mediante el análisis de los procesos y resultados, la mejora continua de las actividades de formación y de ocio planificadas.

68- GP.a. El centro dispone de un documento, conocido por todos, que contiene las orientaciones éticas para la relación entre el personal del centro y los menores sometidos a medidas judiciales.

PROPÓSITO: Garantizar la orientación ética de las relaciones y la homogeneidad de criterios en la interacción entre los profesionales del centro y los menores.

69- GP.a. Existen mecanismos descritos y evaluables para posibilitar la intervención de la familia en el proceso reeducador del menor.

PROPÓSITO: Garantizar la participación de la familia en el proceso de intervención psicoeducativa y su evaluación.

70. GP.a. Existe un proceso de revisión de las condiciones laborales de aquellos menores y jóvenes que desarrollan actividad laboral mientras están en el centro.

PROPÓSITO: Evitar situaciones de abuso laboral a los menores o de falta de condiciones de seguridad en su puesto de trabajo.

GP.b.- Desarrollo de actuaciones

ESTÁNDARES:

71- GP.b. El centro desarrolla e implanta procedimientos para garantizar la coordinación y participación multidisciplinar en el seguimiento y reevaluación de las actuaciones y tratamientos que se deben llevar a cabo con los menores.

PROPÓSITO: El desarrollo y la evaluación de la intervención psicoeducativa con los menores debe ser un proceso desempeñado por profesionales de las diferentes áreas y debe someterse a mejora continua.

72- GP.b. El centro ha definido y delimitado con claridad las funciones de los diferentes equipos que intervienen en el proceso de internamiento del menor.

PROPÓSITO: Optimizar las actividades y facilitar la asunción de responsabilidades de profesionales y equipos.

73- GP.b. El centro garantiza la aplicación uniforme del régimen disciplinario con criterios unificados, independientemente de la fase educativa.

PROPÓSITO: Asegurar la coherencia y homogeneidad de criterios en la aplicación de medidas disciplinarias, independientemente de los profesionales que las ejecuten y de la fase en que se encuentre el menor.

74- GP.b. El centro ha desarrollado e implantado un protocolo de actuación para uso de medidas de contención y aislamiento que adapte lo recogido en la normativa a las características concretas del centro.

PROPÓSITO: El centro debe garantizar la correcta aplicación de la normativa en materia de contención y aislamiento mediante el diseño e implantación de protocolos de actuación que incluyan procedimientos para su evaluación.

75- GP.b. Se dispone de procesos implantados que garanticen el uso seguro de la medicación y de la alimentación.

PROPÓSITO: Las necesidades básicas de los menores deben ser cubiertas por el centro de manera planificada, no arbitraria, evitando riesgos para su seguridad y previniendo problemas para su salud.

76- GP.b. El centro ha implantado y difundido procedimientos para que los menores, sus familias y las personas que trabajan en el mismo expresen quejas, reclamaciones o sugerencias

PROPÓSITO: La satisfacción de los diferentes grupos de interés es una pieza clave en la mejora continua de las actividades del centro.

GP.c. Planifica y gestiona la modernización y la innovación

ESTÁNDARES:

77- GP.c. El centro dispone de un proceso de gestión de la calidad, que engloba a todos los ámbitos de la misma, asignando responsabilidades y disponiendo de soporte técnico y material para alcanzar los objetivos.

PROPÓSITO: Disponer de un sistema, estructural y funcional, que permita enfocar el conjunto de las actividades del centro a la mejora continua, en el marco de los principios de calidad de la Dirección General de Reforma Juvenil.

78- GP.c. El enfoque del proceso de gestión de la calidad permite identificar, analizar, implantar y corregir oportunidades de mejora en todo el ámbito de la misma.

PROPÓSITO: Hacer efectiva la aplicación del ciclo mejora continua en cada una de las actividades claves del centro.

79- GP.c. El centro evalúa periódicamente indicadores de procesos claves.

PROPÓSITO: Para hacer posible el proceso de mejora de las actividades claves del centro se deben evaluar éstas de manera sistemática mediante las herramientas adecuadas.

80- GP.c. El centro desarrolla actividades con los menores, acordes a la realidad de la sociedad actual, para potenciar su integración posterior al cumplimiento de la medida.

PROPÓSITO: El horizonte de la intervención, con los menores sometidos a medidas, debe ser la integración social y la inserción laboral. El centro debe actuar en el marco de esa meta.

81- GP.c. El centro elabora y desarrolla planes a partir de las áreas de mejora detectadas.

PROPÓSITO: Los procesos de evaluación de las actividades deben tener impacto en la mejora del desarrollo de los procesos y en los resultados de los mismos.

AGENTES RESULTADOS

VI. Resultados en menores y familias (RM)

DEFINICIÓN

Se refiere a los resultados que está alcanzando el centro en relación con el cumplimiento de sus objetivos y de la satisfacción de los menores y de sus familias, durante el período en que el menor permanece en el mismo.

IMPLICACIONES CLAVE

Los menores internos representan el grupo de interés destinatario inmediato de la actividad de los centros, los productos o los servicios de las entidades. Asimismo, sus familias constituyen otro de los grupos con mayor relación directa con los procesos del centro.

Las actividades que desarrolla el centro deben reflejarse en logros a largo plazo, pero también en mejoras conseguidas durante el período en el que el centro tiene posibilidad de actuar sobre las diferentes dimensiones socioeducativas del menor. Los resultados sobre los menores deberán evaluarse en términos intermedios antes del fin de la medida judicial, a través de las metas conseguidas en la mejora de la salud física y psíquica y en los ámbitos social y educativo.

Las mediciones de satisfacción de estos grupos de interés deberían realizarse sobre áreas que hayan sido identificadas como importantes para dichos grupos y basarse en lo que el centro puede mejorar en el marco de sus competencias específicas. En el caso de los menores sometidos a medidas de internamiento y sus familias, el campo de medida de la satisfacción queda limitado a espacios muy determinados, regulados en su mayor parte por la normativa y condicionados por la realidad de que el menor no accede de forma voluntaria a esta situación. La posibilidad de efectuar quejas y peticiones está reglada y es posible recoger, mediante diversos métodos, la opinión de estos grupos sobre aspectos específicos de la vida de los centros.

En la medida de la satisfacción, los centros deberán esforzarse por aplicar instrumentos adecuados a las posibilidades y características de las personas internas y sus familiares, exponiéndolas en caso necesario, a situaciones y experiencias que permitan conocer su grado de satisfacción o insatisfacción.

EVALUACIÓN

Tomar en consideración qué resultados ha alcanzado el centro en sus esfuerzos para satisfacer las necesidades de los menores internos en los aspectos de salud física y psíquica, integración social en el centro, educación y formación; así como la satisfacción y resultados en el nivel de implicación de las familias:

RM.a.- Resultados de satisfacción

ESTÁNDARES:

82-RM.a. Se analizan las quejas y peticiones formuladas por el menor o sus representantes legales.

PROPÓSITO: El centro se asegura de asimilar el conocimiento acerca de las diferentes áreas de mejora que puedan contener las quejas y peticiones que se dirigen al centro.

83- RM.a. Se conocen y analizan periódicamente los resultados de satisfacción de los menores internos y sus familias con las actividades formativas, ocupacionales y de ocio que se organizan en el centro.

PROPÓSITO: El centro dispone de procedimientos de evaluación con indicadores de satisfacción percibida por los menores y sus familias que puedan ayudarle a mejorar sus actividades.

84- RM.a. Se conocen y analizan periódicamente los resultados de satisfacción de los menores internos y sus familias sobre comida, habitación, espacios comunes, zonas de recreo, trato recibido y horarios.

PROPÓSITO: Orientar el centro a resultados en la mejora de aspectos relacionados con la comida, habitación, espacios comunes, zonas de recreo, trato recibido y horarios.

85- RM.a. Se recogen e incorporan al plan estratégico del centro las mejoras detectadas a través de las quejas y sugerencias.

PROPÓSITO: El análisis de las quejas y sugerencias se transforma en iniciativas de mejora que deben recogerse en el plan estratégico.

RM.b.- Resultados de medición en menores y familias

ESTÁNDARES:

86- RM.b.El centro mide, evalúa y mejora los indicadores de resultados de sus procesos clave centrados en el menor.

PROPÓSITO: El centro dispone de información acerca del resultado de sus procesos clave que le puede guiar a la hora de producir mejoras.

87- RM.b.El centro evalúa periódicamente los resultados de indicadores relativos a adecuación y/o modificación de los programas de ejecución de medidas impuestas a los menores.

PROPÓSITO: El centro analiza los indicadores de modificación de los planes de ejecución de medidas que puedan inducir mejoras en el centro.

88- RM.b.El centro analiza periódicamente los resultados de indicadores relativos a los programas de intervención individualizada de cada uno de los menores, especialmente en relación a la evolución de sus competencias psicosociales, incorporando las correspondientes correcciones en dichos planes.

PROPÓSITO: Se usan indicadores objetivos sobre los resultados de la intervención, para mejorar la misma.

89- RM.b.Se evalúan periódicamente los objetivos y la metodología definidos para las diferentes actividades formativas, regladas o no, y ocupacionales, realizando los cambios necesarios para su mejora.

PROPÓSITO: Analizar los resultados de las actividades formativas y ocupacionales para mejorarlas.

90- RM.b. Se valora el rendimiento de las actuaciones del centro en relación a la mejora de la salud física y psíquica de los menores internos.

PROPÓSITO: El centro elabora indicadores de medición de la situación real de salud física y psíquica de los menores internos y los evalúa para detectar las necesidades de mejora.

91- RM.b. Se evalúan y analizan los resultados de los procedimientos establecidos para la implicación de las familias en el proceso reeducador del menor.

PROPÓSITO: Los procedimientos que el centro ha establecido para la implicación de las familias en la intervención con el menor, son evaluados y analizados en base a indicadores objetivos en busca de posibles mejoras.

VII. Resultados en personas (RP)

DEFINICIÓN

Se trata de los resultados que está alcanzando el centro en relación a la satisfacción de las personas que lo componen.

IMPLICACIONES CLAVE

Las personas del centro son todos los empleados del mismo y aquellas otras que, directa o indirectamente, desarrollan actividades destinadas al cumplimiento de la misión del mismo.

Este criterio debe referirse a la satisfacción de todas las personas del centro y debe enlazarse con el criterio de gestión de personas. Las mediciones deberán centrar su atención en las áreas sobre las cuales el centro tiene autonomía para actuar.

Es importante para todas las organizaciones, registrar directamente los resultados en las personas en lo que se refiere a la opinión que los empleados tienen del centro y de su misión, de las condiciones ambientales de trabajo, de la dirección del centro y de los sistemas de gestión, del desarrollo profesional, del desarrollo de las capacidades del personal y de los productos y servicios que presta el centro.

Los centros disponen de una amplia variedad de indicadores internos que les permiten medir los resultados alcanzados en relación con las personas del centro, su satisfacción, su rendimiento o desempeño, el desarrollo de sus capacidades, su motivación y su grado de compromiso con el éxito de la misión del centro.

EVALUACIÓN

Tomar en consideración las evidencias de los resultados logrados en relación con:

RP.a.- Indicadores de los resultados en las personas

ESTÁNDARES:

92- RP.a. El centro dispone de herramientas que le permiten conocer la satisfacción de sus profesionales, su participación en el seguimiento de los objetivos, así como su implicación en las actividades formativas.

PROPÓSITO: El centro vela por la motivación e incentivación de los profesionales conociendo su grado de participación en la vida del mismo.

93- RP.a. El centro identifica y reconoce las mejores prácticas entre sus profesionales

PROPÓSITO: Fomentar la mejora tomando como referencia a aquellos profesionales que desarrollan las mejores prácticas.

94- RP.a. El centro desarrolla acciones preventivas de salud para sus trabajadores.

PROPÓSITO: La prevención en salud favorece la mejora de la calidad de vida de los profesionales y contribuye a evitar el absentismo laboral.

95- RP.a. Se evalúa periódicamente el número y características de las incidencias relacionadas con el personal.

PROPÓSITO: El centro se preocupa de analizar las incidencias del personal para evitar y prevenir sus causas.

96- RP.a. Se evalúa periódicamente la tasa de participación de los profesionales en actividades de formación continuada, en actividades de mejora y en foros de discusión internos.

PROPÓSITO: Fomentar la participación del personal en la vida del centro.

VIII. Resultados en sociedad (RS)

DEFINICIÓN

Resultados que el centro está alcanzando para satisfacer las necesidades y expectativas de la comunidad.

Aquí se incluye la percepción de cómo el centro trata las cuestiones relacionadas con la calidad de vida, el medio ambiente y la conservación de los recursos globales, así como las propias mediciones internas de eficacia que tenga el centro. Asimismo contempla sus relaciones con las autoridades y otros órganos que afecten y regulen sus actividades.

IMPLICACIONES CLAVE

El presente criterio medirá el impacto del centro en la sociedad al margen de su actividad principal o mandato legal. Las mediciones pueden abarcar tanto las percepciones como, en su caso, los indicadores cuantitativos.

EVALUACIÓN

Tomar en consideración qué está logrando el centro en su impacto en la sociedad, con referencia a:

RS.a.- Responsabilidad social

ESTÁNDARES:

97- RS.a. El centro evalúa los resultados de actividades de difusión e información dirigidas a la comunidad.

PROPÓSITO: El centro analiza el impacto de las actividades de difusión e información y mejora la efectividad de sus acciones divulgativas e informativas.

98- RS.a. El centro evalúa los resultados de sus actividades dirigidas a la creación y/o estabilización de empleo en la comunidad.

PROPÓSITO: Conocer el impacto del centro como empleador, en la comunidad en la que se halla inserto, contribuye a optimizar las acciones de integración en el entorno

99- RS.a. El centro evalúa su participación en actividades de interés para la comunidad.

PROPÓSITO: El centro usa información objetiva para mejorar la efectividad de sus actividades en la comunidad.

100- RS.a. El centro evalúa periódicamente el grado de satisfacción de la comunidad con el mismo

PROPÓSITO: El centro debe conocer la opinión que existe en la comunidad en la que se inserta para mejorarla.

RS.b.- Responsabilidad medioambiental

ESTÁNDARES:

101- RS.b. El centro promueve el desarrollo sostenible en cuanto a consumo de energía y reducción de residuos.

PROPÓSITO: El centro se asegura de transmitir, a través de actuaciones concretas, las nociones de sostenibilidad medioambiental.

102- RS.b. Se mide, evalúa y mejora la producción y reciclado de residuos.

PROPÓSITO: El reciclaje en el centro es un proceso importante, por ello se elabora un protocolo de actuaciones de buenas prácticas de impacto medioambiental.

103- RS.b. Se mide, evalúa y mejora la utilización de materiales reciclados.

PROPÓSITO: Usando productos que provienen del reciclaje, el centro educa en valores de respeto hacia el medioambiente.

104- RS.b. Se incrementa la tasa de suministro energético procedente de energías renovables.

PROPÓSITO: El centro debe tener una actitud positiva hacia fuentes de energía no contaminantes y renovables.

IX. Resultados Clave (RX)

DEFINICIÓN

Hace referencia a los resultados que está obteniendo el centro en relación con sus fines y objetivos específicos y con la satisfacción de las necesidades y expectativas de todos aquellos que tengan un interés en el mismo.

IMPLICACIONES CLAVE

Los resultados clave del rendimiento se refieren a todos aquellos logros que el centro haya determinado que son esenciales y necesarios de medir para el éxito del centro a corto y largo plazo. Son medidas de la eficacia y la eficiencia o de la prestación de servicios o productos, de los fines y de los objetivos.

Los resultados se valoran según la consecución de los fines y efectos de las actividades clave (eficacia), así como en relación con el funcionamiento interno del centro. Asimismo, pueden incluirse mediciones del rendimiento del centro en cuanto al uso racional y económico que hace de sus recursos financieros (economía) y al uso eficiente de los mismos.

EVALUACIÓN

Tomar en consideración las pruebas de las tendencias en los resultados que esté obteniendo el centro, en relación con:

RX.a.- Consecución de los objetivos

ESTÁNDARES:

Los resultados en la consecución de los objetivos pueden incluir:

105- RX.a. El centro mide y evalúa el grado de consecución de los objetivos definidos en la planificación estratégica.

PROPÓSITO: La planificación estratégica debe constituir una guía para la gestión cotidiana, por lo que es necesario evaluar periódicamente la consecución de los objetivos definidos para subsanar las desviaciones que se presenten.

106- RX.a. El centro evalúa los resultados de sus actividades según los principios de la Reforma y las directrices que puedan dictarse desde la Dirección General de Reforma Juvenil.

PROPÓSITO: El centro debe alinear sus resultados con los principios y pautas de la Dirección General de Reforma Juvenil.

107- RX.a. El centro mide y evalúa el grado de satisfacción global de los principales grupos implicados.

PROPÓSITO: Para aumentar la calidad de los servicios del centro es esencial disponer de indicadores agregados de satisfacción de los principales grupos de interés.

108- RX.a. El centro evalúa periódicamente los resultados y las tendencias de indicadores relativos al quebrantamiento de medidas.

PROPÓSITO: El centro busca la mejora de sus índices de quebrantamiento de medidas.

109- RX.a. El centro evalúa los resultados y las tendencias relativos a la formación reglada y realiza un análisis posterior de las causas de dichos resultados.

PROPÓSITO: La formación reglada debe ser un objetivo significativo en el proceso de intervención, por lo que los resultados de la misma deben ser estudiados para establecer planes de mejora.

RX.b.- Resultados económicos

ESTÁNDARES:

110- RX.b. Se dispone en tiempo y forma el de un plan financiero acorde a los objetivos del centro.

PROPÓSITO: El centro debe disponer de una planificación económica que sea el reflejo y concuerde con su planificación estratégica.

111- RX.b. Se acredita el destino de cantidades económicas percibidas de la Administración.

PROPÓSITO: El centro acredita en qué se está invirtiendo el presupuesto recibido de la Administración para el desarrollo de su actividad.

112- RX.b. Se dispone de un programa de planificación, gestión y evaluación de recursos económicos.

PROPÓSITO: El ciclo de planificación-ejecución-control económico está programado en el centro y responde a un procedimiento establecido.

113- RX.b. Se realiza un control presupuestario, al menos trimestralmente, en el que se evalúan y corrigen las desviaciones detectadas.

PROPÓSITO: El centro garantiza el cumplimiento de los presupuestos económicos mediante el análisis periódico de desviaciones y la puesta en marcha de medidas correctoras.

114- RX.b. Se realizan auditorías financieras.

PROPÓSITO: El centro se somete con periodicidad a auditorías financieras (internas o externas) para garantizar la transparencia de su gestión económica. Estas auditorías pueden ser exclusivamente del centro o responder a una auditoría más global de la entidad a la que pertenecen.

Bibliografía y Páginas Web

Amnistía Internacional España. Informe Anual. 2006. En red: <http://www.icam.es>. Consultado octubre 2006.

Amorós, P. Metodología de intervención en el medio abierto. Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada. Generalitat de Cataluña. Barcelona, 1993.

Aparicio Blanco, P. "Política criminal y delincuencia juvenil". En: Política criminal. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999.

Bala, N., Roberts, J.V. Canada's Juvenile Justice System: Increasing Community-based responses to youth crime. Documento presentado en el European Society of Criminology Meeting, agosto 2004.

Bayón Guareño, F. Juventud y prisión. Revista de Estudios de Juventud. Instituto de la Juventud. Vol.69. 2005. pp 9-28.

Beloff, M. Responsabilidad penal juvenil y derechos humanos. II Curso de Especialización Protección Jurisdiccional de los Derechos del Niño, organizado por UNICEF y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, noviembre de 1999. En red: <http://www.iin.oea.org>. Consultado noviembre 2006.

Caballo, V. Manual de evaluación y entrenamiento de las habilidades sociales. Siglo XXI. Madrid, 1999.

Coca Blanes, S. Intervención de las Comunidades Autónomas. Recursos destinados a la ejecución de las medidas impuestas a los menores. Respuesta a los desafíos de la Ley Orgánica 5/2000. La Justicia de Menores. Centro de Estudios Jurídicos. Madrid, 2004.

Conde, MJ. El nuevo sistema de justicia penal juvenil en España. 2002. En red: <http://www.iin.oea.org>. Consultado octubre 2006.

Consejería de Bienestar Social. Junta de Extremadura. Programa de ejecución de medidas judiciales. <http://www.juntaex.es/consejerias>. Consultado octubre 2006.

Consejería de Justicia y Administración Pública. Junta de Andalucía. Cuestionario de auto-evaluación. 2004. En red: http://www.juntadeandalucia.es/justiciayadministracionpublica/administraciones_publicas/calidad_servicio. Consultado noviembre 2006.

Consejería de Justicia y Administración Pública: Estrategia de modernización de los servicios públicos de la Junta de Andalucía 2006-2010. En red: <http://www.cjap.junta-andalucia.es/iniciativas>. Consultado octubre 2006.

Consejería de Justicia y Administración Pública. Junta de Andalucía. Modelo EFQM de excelencia en la Junta de Andalucía. En red: <http://www.juntadeandalucia.es/justiciayadministracionpublica>. Consultado noviembre 2006.

Consejería de Trabajo y Política Social de la Región de Murcia. Secretaría Sectorial de Acción Social, Menor y Familia. Justicia de menores e intervención socio-educativa. Murcia, 2001.

Consejo General del Poder Judicial. Legislación de Menores en el siglo XXI: análisis de derecho comparado. Estudios de derecho judicial. Escuela Judicial. Madrid, 2000.

Consejo restringido de expertos. La reacción social a la delincuencia juvenil. Consejo de Europa. 1987.

Costa, I; Estany, JM. Metodología del diseño de procesos. Cuadernos de Gestión. 1998: 4: 21-26.

Cruz Márquez, B. La medida de internamiento y sus alternativas en el derecho penal juvenil. Dykinson. Madrid, 2007.

Cuestionario de autoevaluación de la Dirección General de Administración Electrónica y Calidad de los Servicios de la Junta de Andalucía. En red: <http://www.cjap.junta-andalucia.es>. Consultado diciembre 2006.

Defensor del Pueblo Andaluz. Capítulo XXI. Manual de derechos del menor. En Defensor del Pueblo Andaluz. Manual de derechos ciudadanos. 2002. En red: <http://www.defensor-and.es>. Consultado noviembre 2006.

Defensor del Pueblo Andaluz. Informe anual de menores 2005 del Defensor del Menor de Andalucía. 2005. En red: <http://www.defensor-and.es>. Consultado enero 2007.

Defensor del Pueblo Andaluz. Informe especial al Parlamento: El sistema de protección de menores. Tomo I. El sistema de protección. 1999. En red: <http://www.defensor-and.es>. Consultado noviembre 2006.

Defensor del Pueblo. El primer año de vigencia de la ley reguladora de la responsabilidad penal de los menores. 2002. En red: <http://www.defensordelpueblo.es>. Consultado diciembre 2006.

Defensor del Pueblo. Informe Anual. 2004. En red: <http://www.defensordelpueblo.es>. Consultado noviembre 2006.

Dirección General de Personas con Discapacidad. Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. Mejora de la Calidad en Atención a Personas con Discapacidad en Andalucía. Granada, 2006.

Dirección General de Reforma Juvenil. Memoria de Actividades 2005. Consejería de Justicia y Administración Pública. Secretaría General de Modernización de la Justicia, 2005.

Duque Gómez, JM. La Calidad en las Administraciones Públicas. IV Plan de Formación Superior en Servicios Sociales: Dirección. IMSERSO-COPM. Madrid, 2004.

Fundación Europea para la Gestión de la Calidad. Introducción a la Excelencia. EFQM. En red: <http://www.efqm.org>. Consultado diciembre 2006.

Fundación Europea para la Gestión de la Calidad. Modelo EFQM de Excelencia. EFQM. En red: <http://www.efqm.org>. Consultado diciembre 2006.

Fundación Europea para la Gestión de la Calidad. Modelo EFQM. Versión para el sector público y las organizaciones de voluntariado. En red: <http://www.clubcalidad.es>. Consultado diciembre 2006.

Fundación Europea para la Gestión de la Calidad. Conceptos Fundamentales de la Excelencia. EFQM. En red: <http://www.efqm.org>. Consultado diciembre 2006.

Fundación Vasca de la Calidad. Cuestionario de autoevaluación de la Fundación Vasca para la Calidad (Euskalit). En red: www.euskalit.net. Consultado enero 2007.

Fundación Vasca de la Calidad. La calidad y su evolución. En red: www.euskalit.net. Consultado enero 2007.

Garau, J (INTRESS). Metodología para la implantación de un sistema de gestión de la calidad para las ONG (o el esfuerzo de un sector por situarse en nuevos paradigmas). Documentación Social nº 128. Julio-Septiembre 2002. pp.197-217

Gómez Da Costa, A. Aventura pedagógica. Caminos y descaminos de una acción educativa. UNICEF. Programa Regional de Menores en circunstancias especialmente difíciles. Nº 3. 1998.

Henry Giroux . Cruzando Límites. Paidós. Barcelona, 1997.

Herrero Herrero, C. Criminología (parte general y especial). Dykinson. Madrid, 1997.

Iturraspe López de Heredia. Aplicación en un centro educativo (ANDOIU) de la Ley de Responsabilidad Penal de los Menores en la Comunidad Autónoma del País Vasco en Responsabilidad Penal de los Menores: Una respuesta desde los Derechos Humanos. Ararteko. San Sebastián, 2001.

Jiménez-Salinas Colomer, E. La Justicia de Menores en el siglo XX. Una gran incógnita. 1990. En red: http://www.iin.oea.org/La_justicia_de_menores.pdf. Consultado diciembre 2006.

Joint Commission International Accreditation of Healthcare Organizations. Visión general de Gobierno, Liderazgo y Dirección. Fundación Avedis Donabedian. Barcelona, 2000

Joint Commission on Accreditation of Healthcare Organizations. The Complete Guide to the 1996 Hospital Survey Process. Oakbrook Terrace, Ill.: JCAHO, 1996.

Junger-Tas, J., Decker, S. H. (eds.). International Handbook of Juvenile Justice. Kluwer Academic Publishers Group. Dordrecht, 2006.

Juran, J; Gryna, F. Manual de Control de Calidad. Ed. McGraw-Hill. Madrid, 1997.

Medina Tornero, M.E. II Parte: Tendencias en la gestión de la calidad. En Medina Tornero, ME. Implantación de la calidad en las ONG's. FAMDIF/COCEMFE. 2004.

Ministerio del Interior. Anuario Estadístico 2005. En red: <http://www.mir.es/MIR/Publicaciones/>. Consultado octubre 2006.

Mira Solves, J.J. Criterio, Indicador y estándares. Universidad Miguel Hernández. Elche. En red: <http://www.umh.es>. Consultado diciembre 2006.

Miranda, F., Rodríguez, D. Marco teórico y áreas de contenidos en Educación Social: armando el cubo mágico. Ponencia presentada en el 4º Encuentro de Educadores. Septiembre 2000.

Morant Vidal, J. La delincuencia juvenil. Normas jurídicas. Artículos doctrinales de derecho penal. 2003. En red: <http://juridicas.com>. Consultado febrero 2007.

Nogueres, A. La mediación en el ámbito penal juvenil. Revista de Educación Social. 2004. En red: <http://www.eduso.net/res> Consultado noviembre 2006.

Núñez, V. Pedagogía social: cartas para navegar en el nuevo milenio. Editorial Santillana. Buenos Aires, 1999.

Pereda Martín, S. y Berrocal Berrocal, F. Gestión de Recursos Humanos por competencias. Ramón Areces. Madrid, 1999.

Pérez Lázaro, JJ. (Ed.) Evaluación Externa y Acreditación de Servicios Sanitarios. Escuela Andaluza de Salud Pública. Granada, 2001.

Ponce Alfonso, C. La Intervención en los procesos de inadaptación social. Claves de Educación social. Nº1. 1995. pp. 14-17.

Rechea Alberola, C., y Fernández Molina, E. "Panorama actual de la delincuencia juvenil" en E. Giménez-Salinas (Dir.) Justicia de menores: una justicia mayor. Consejo General del Poder Judicial. Manual Formación continuada. Nº 9. Madrid. 2001. pp. 345-374.

Rechea C; Barberet, R.; Montanés, J. Arroyo, L. La delincuencia juvenil en España. Autoinforme de los jóvenes. Universidad de Castilla-La Mancha. Albacete, 1995.

Sigmund A. M. Dictamen de iniciativa 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" Bruselas, 2006. En red: <http://www.infanciayjuventud.com>. Consultado noviembre 2006.

Silva Balerio, D., Rosich, M. La Educación Social y el control de los adolescentes en conflicto con Ley Penal. Revista Herramientas Nº 2. Montevideo, 2001.

UNICEF. Preguntas y Respuestas ¿Qué es un Sistema Penal Juvenil? En red: <http://www.chicosdelacalle.org>. Consultado diciembre 2006.

Urra Portillo, F.J. Violencia Juvenil: distintas perspectivas. I simposio internacional sobre Justicia y Violencia Juvenil. Córdoba, 25-27 noviembre 2004.

Van der Laan, Peter H. New ways of dealing with juvenile delinquency. A new Recommendation from the Council of Europe. OIJJ. 1ª Conferencia Internacional de Justicia Juvenil. "Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia Juvenil en un Mundo Globalizado." Salamanca 2004. En red: <http://www.oijj.org/> Consultado noviembre 2006.

Vázquez González, C. Delincuencia juvenil. Consideraciones penales y criminológicas. Colex. Madrid, 2003.

Vázquez González, C. Derecho Penal Juvenil Europeo. Dykinson. Madrid, 2005.

Vega, A. Pedagogía de inadaptados sociales. Nancea. Madrid, 1998.

VV.AA. La calidad como imperativo en la Acción Social. Documentación Social. Julio-Septiembre 2002 nº 128.

Werth Weiner, F. Sistemas de Justicia Juvenil. La experiencia comparada Estados Unidos, Canadá y Reino Unido. Fundación Paz Ciudadana, 2003.

PÁGINAS WEB DE REFERENCIA

Aenor

<http://www.aenor.es>

AFANAS

<http://www.afanas.com>

Agencia de Calidad Sanitaria de Andalucía. Consejería de Salud.

<http://www.acsa.junta-andalucia.es>

Calidad en ONG de acción social

<http://www.q-ong.org>

Consejería de Justicia y Administración Pública

<http://www.cjap.junta-andalucia.es>

Club de Calidad

<http://www.clubcalidad.es>

Defensor del Pueblo de Andalucía

<http://www.defensor-and.es>

Defensor del Pueblo

<http://www.defensordelpueblo.es/index.asp>

Diagrama

<http://www.diagrama.org>

Dirección General de Reforma Juvenil . Consejería de Justicia y Administración Pública.
Junta de Andalucía.

http://www.cjap.junta-andalucia.es/ciudadania/reforma_juvenil/reforma_juvenil.php

EFQM

<http://www.efqm.org>

Euskalit. Fundación Vasca para la Calidad.

<http://www.euskalit.net>

Fundación Lealtad

<http://www.fundacionlealtad.org>

Fundación Luis Vives

<http://www.fundacionluisvives.org>

GINSO

<http://www.ginso.org>

Madrid Excelente

<http://www.madridexcelente.com>

Marco Común de Evaluación (CAF). Ministerio de Administraciones Públicas.

<http://www.caf.map.es>

Mejora de la calidad de la atención a personas con Discapacidad en Andalucía. Dirección General de Personas con Discapacidad. Consejería para Igualdad y Bienestar Social

<http://www.cibsjuntadeandalucia.es/MCAPD>

Meridianos

<http://www.meridianos.org>

Ministerio de Administraciones Públicas.

<http://www.map.es>

Ministerio de Justicia

<http://www.mjusticia.es>

Observatorio de la Infancia

www.juntadeandalucia.es/observatoriodelainfancia

Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos

<http://www.ocsp.arrakis.es>

Observatorio Internacional de Justicia Juvenil

<http://www.oijj.org>

ONG con Calidad

<http://www.ongconcalidad.org>

Plataforma de ONG de Acción Social

<http://www.plataformaongs.org>

Proyecto Hombre

<http://www.proyctohombre.es>

Soluciones ONG

<http://www.solucionesong.org>

UNICEF

<http://www.chicosdelacalle.org/unicef.html>

Normativa y Documentación Estratégica

MARCO INTERNACIONAL

Declaración de los Derechos del Niño. Resolución 1386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959 de la Asamblea General de las Naciones Unidas .

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores. «Reglas de Beijing». Resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Convención sobre los Derechos del Niño. Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los Menores Privados de Libertad, «Reglas MPL». Resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil «Directrices de Riad». Resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990. de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

ÁMBITO EUROPEO

Resolución del Consejo de Europa sobre delincuencia juvenil y transformación social, 1978.

Recomendación del Consejo de Europa (87) 20 del Comité de Ministros, sobre reacciones sociales ante la delincuencia juvenil, 1987.

Estrategia Europea de Empleo, adoptada por el Consejo Europeo de Luxemburgo, noviembre de 1997.

Agenda Social Europea, adoptada en el Consejo de Niza, diciembre de 2000.

Resolución del Consejo de Europa 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).

Libro Blanco de la Comisión Europea, de 21 de noviembre de 2001, sobre un nuevo impulso para la juventud europea (COM (2001).

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);

Recomendación del Consejo de Europa. (2003) 20 del Comité de Ministros sobre nuevas formas de afrontar la delincuencia juvenil y el papel de la justicia juvenil. Aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, septiembre de 2003.

Pacto Europeo para la Juventud y la Promoción de la Ciudadanía Activa, adoptado por el Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 2005.

Comunicación de la Comisión al Consejo de Europa sobre políticas europeas en el ámbito de la juventud. (COM 2005).

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'. Aprobado por el Comité Económico y Social Europeo en sesión del 15 de marzo de 2006. (2006/C 110/13).

ÁMBITO ESTATAL

Ley 21/87 de Reforma del Código Civil

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores.

Ley Orgánica 9/2000, de 22 de diciembre, sobre medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Ley Orgánica 9/2002, de 10 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y del Código Civil, sobre sustracción de menores.

Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores.

Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores.

ANDALUCÍA

Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre. Estatuto de Autonomía de Andalucía. Aprobado por

Decreto 87/1996, de 20 de febrero (modificado por Decreto 102/2000, de 15 de marzo), por el que se regula la autorización, registro, acreditación e inspección de los Servicios Sociales de Andalucía.

Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor.

Orden de 28 de julio de 2000, conjunta de las Consejerías de la Presidencia y de Asuntos Sociales, por la que se regulan los requisitos materiales y funcionales de los Servicios y Centros de Servicios Sociales y se aprueba el modelo de solicitud de las autorizaciones administrativas.

Decreto 223/2001, de 2 de octubre, de modificación del Decreto 180/2000, de 23 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía.

Decreto 317/2003 de 18 de noviembre de la Consejería de Justicia y Administración Pública por el que se regulan las Cartas de Servicios, el sistema de evaluación de la calidad de los servicios y se establecen los Premios a la Calidad de los servicios públicos.

Decreto 362/2003, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Integral de Atención a la Infancia de Andalucía (2003-2007).

Decreto del Presidente 11/2004, de 24 de abril sobre reestructuración de Consejerías.

Decreto 200/2004, de 11 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia y Administración Pública.

Resolución del 26 de abril de 2005 de la Dirección General de Reforma Juvenil por la que se dictan normas sobre organización y gestión de servicios en los Centros de Internamiento de Reforma Juvenil.

Resolución de 26 de abril de 2005 de la Dirección General de Reforma Juvenil sobre permisos y salidas de menores internos.

Resolución de 1 de diciembre de 2005, de la Dirección General de Reforma Juvenil sobre Vigilancia y Seguridad y Medios de Contención en los Centros de Reforma de Andalucía.

Resolución de 1 de diciembre de 2005, de la Dirección General de Reforma Juvenil, sobre Comunicaciones y Visitas de los menores internos en los Centros de Reforma de Andalucía.

Resolución de 1 de diciembre de 2005, de la Dirección General de Reforma Juvenil, sobre Régimen Disciplinario de los Centros de Reforma de Andalucía.

Orden de 5 de diciembre de 2006, por la que se encarga el desarrollo del sistema de calidad para los Centros de Internamiento de Reforma Juvenil.



