



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

VI LEGISLATURA

Serie I:
BOLETÍN GENERAL

7 de julio de 1999

Núm. 710

ÍNDICE

Páginas

PONENCIAS DE ESTUDIO

- Acuerdo del Pleno del Senado por el que se aprueba el Informe de la Ponencia, constituida en el seno de la Comisión de Interior y Función Pública, para el estudio de la problemática de los hechos y comportamientos violentos relacionados con los menores de edad (543/000007) 1

PONENCIAS DE ESTUDIO

543/000007

PRESIDENCIA DEL SENADO

El Pleno del Senado, en su sesión del día 22 de junio de 1999, ha aprobado el Informe de la Ponencia, constituida en el seno de la Comisión de Interior y Función Pública, para el estudio de la problemática de los hechos y comportamientos violentos relacionados con los menores de edad, con el texto que adjunto se publica.

Lo que se publica para general conocimiento

Palacio del Senado, 5 de julio de 1999.—La Presidenta del Senado, **Esperanza Aguirre Gil de Biedma**.—La Secretaria primera del Senado, **María Cruz Rodríguez Saldaña**.

INFORME DE LA PONENCIA PARA EL ESTUDIO DE LA PROBLEMÁTICA DE LOS HECHOS Y COMPORTAMIENTOS VIOLENTOS RELACIONADOS CON LOS MENORES DE EDAD, CONSTITUIDA EN EL SENO DE LA COMISIÓN DE INTERIOR Y FUNCIÓN PÚBLICA

La Ponencia compuesta por los Sres. D. Pello Caballero Lasquibar (GPSNV), D. Salvador Carrera i Comes

(GPCIU), D. Arturo Esteban Albert (GPP), D. Dionisio García Carnero (GPP), D. Arturo González López (GPS), D.^a Ana Isabel Oyarzabal Uriarte (GPS) y D. José Fermín Román Clemente (GPMX) tenía el mandato contenido en la siguiente moción, aprobada por el Pleno del Senado del día 23 de octubre de 1996:

«El Senado acuerda la constitución en el seno de la Comisión de Interior y Función Pública de una Ponencia para el estudio de la problemática de los hechos y comportamientos violentos relacionados con los menores de edad.»

El Grupo Parlamentario Popular, proponente de la moción, argumentaba la iniciativa en los siguientes términos:

«Uno de los problemas que más preocupan hoy al conjunto de la sociedad española es la relación establecida entre el binomio: Menor-Violencia.

En efecto, son numerosas las formas en las que los menores de edad van asociados a fenómenos violentos. En unos casos como agentes y en otros como sujetos pasivos, es lo cierto que, de forma progresiva, en los últimos años las personas menores de edad se ven involucradas en acciones cuyo denominador común es la violencia.

Desde situaciones extremas como Jarrai, en el País Vasco, a las denominadas “Tribus Urbanas”, desde accio-

nes violentas en fines de semana hasta agresiones físicas, e incluso sexuales, sufridas por niños, la asociación Menor-Violencia se prodiga cada vez más hasta convertirse en uno de los principales motivos de preocupación social.

El amplio abanico de motivaciones que originan esta situación hace que sean numerosos los campos de la Administración afectados: Psicólogos, Pedagogos, Asistentes Sociales, Fuerzas de Orden Público, Juristas, etc., encuentran argumentos en su campo de estudio, para dar solución a este tipo de situaciones.

Las posibles soluciones, o cuando menos las vías de reconducción, no pueden venir ni de medidas precipitadas ni de toma de decisión unilaterales. Por otra parte, el conocimiento de experiencias vividas en otros países pueden contribuir decisivamente en la mejora de estas situaciones.»

Aprobada la moción, en cumplimiento de su mandato, la Ponencia se constituyó el día 4 de febrero de 1997 y ha tenido, a continuación, reuniones los siguientes días:

- 19 de febrero de 1997.
- 20 de marzo de 1997.
- 14 de abril de 1997.
- 21 de abril de 1997.
- 28 de abril de 1997.
- 5 de mayo de 1997.
- 12 de mayo de 1997.
- 24 de septiembre de 1997.
- 6 de octubre de 1997.
- 13 de octubre de 1997.
- 20 de octubre de 1997.
- 27 de octubre de 1997.
- 3 de noviembre de 1997.
- 10 de noviembre de 1997.
- 24 de noviembre de 1997.
- 2 de diciembre de 1997.
- 2 de marzo de 1998.
- 23 de marzo de 1998.
- 11 de marzo de 1999.
- 25 de marzo de 1999.
- 6 de abril de 1999.
- 15 de abril de 1999.

La Ponencia, en su sesión de constitución, acordó recabar la comparecencia ante ella de diversas personalidades para que la informaran de la materia objeto de sus trabajos. En cumplimiento de este acuerdo, han comparecido ante la Ponencia las siguientes personas:

— 14 de abril de 1997:

* Sr. D. Antonio Beristain Ipiña, Director del Instituto Vasco de Criminología y Catedrático de Derecho Penal.

* Ilma. Sra. D.^a María Concepció Tarruella i Tomàs, Directora General de atención a la infancia del Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña.

— 21 de abril de 1997:

* Sr. D. Amando de Miguel Rodríguez, Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

* Ilmo. Sr. D. Josep Antoni del Barrio i Gauxachs, Director General de Medidas Penales Alternativas y de Justicia Juvenil de la Generalidad de Cataluña.

* Ilmo. Sr. D. Jesús Antonio Pérez García-Arrospide, Asesor del Presidente del Gobierno Vasco para el desarrollo de los valores democráticos y fomento de actividades de solidaridad, tolerancia y responsabilidad en los adolescentes y jóvenes vascos y Secretario General de Drogodependencias.

— 28 de abril de 1997:

* Sr. D. Juan José López-Ibor Aliño, Catedrático de Psiquiatría de la Universidad Complutense de Madrid y Presidente electo de la Asociación Mundial de Psiquiatría.

* Sr. D. Domingo Comas Arnau, Profesor de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid y Presidente de la Asociación Grupo Interdisciplinar sobre Drogas (GID).

* Sra. D.^a Josune Aguinaga Roustan, Profesora de Sociología de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

* Sr. D. Ángel Alonso Miranda, Comandante de la Unidad de Análisis de Delincuencia de la Policía Judicial de la Guardia Civil.

* Sr. D. Jesús Saiz Calderón, Comandante Jefe de la Unidad de Policía Judicial de la Guardia Civil 1.^a zona.

— 5 de mayo de 1997:

* Sra. D.^a María Ángeles Barreiro Avellaneda, Magistrada.

* Sr. D. Francisco Javier Cirujano González, Inspector de la Comisaría General de la Policía Judicial.

* Sr. D. Francisco Javier Elzo Imaz, Catedrático de Sociología de la Universidad de Deusto.

* Sr. D. Manuel Martín Serrano, Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

— 12 de mayo de 1997:

* Sr. D. Luis Rojas Marcos, Presidente de la Corporación de Salud y Hospitales Públicos de Nueva York (Estados Unidos).

— 6 de octubre de 1997:

* Excm. Sra. D.^a Margarita Mariscal de Gante y Mirón, Ministra de Justicia.

— 13 de octubre de 1997:

* Ilma. Sra. D.^a Amalia Gómez Gómez, Secretaria General de Asuntos Sociales.

* Excmo. Sr. D. Joaquín Ruiz Jiménez, Presidente del Comité Español de Unicef.

* Sra. D.^a Dolores Rico Oliver, escritora y realizadora de televisión.

— 20 de octubre de 1997:

* Sra. D.^a Soledad Ballesteros Jiménez, profesora de Psicología General de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

* Sr. D. José María Fernández Calleja, responsable de política de los informativos de la Sociedad de Televisión Canal Plus, S.A. (Canal Plus).

— 27 de octubre de 1997:

* Sr. D. Jaime Funes Artiaga, Psicólogo especialista en adolescentes.

* Sr. D. Antonio Manso Luengo, Director del equipo psicopedagógico de Segovia Norte.

— 3 de noviembre de 1997:

* Excmo. Sr. D. Gonzalo Robles Orozco, Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.

* Excmo. Sr. D. Manuel Esteban Albert, Vicerrector de Relaciones Internacionales e Institucionales de la Universidad de Murcia.

— 10 de noviembre de 1997:

* Sr. D. Enrique Echeburua Odriozola, Catedrático de terapia de conducta de la Universidad del País Vasco.

* Sr. D. Emilio Aragón Bermúdez, actor y empresario de teatro y de circo.

— 24 de noviembre de 1997:

* Ilmo. Sr. D. Eugenio Nasarre Goicoechea, Secretario General de Educación y Formación Profesional.

— 2 de marzo de 1998:

* Excmo. Sr. D. José Chamizo de la Rubia, Defensor del Pueblo Andaluz.

La Ponencia, con el fin de disponer de información profesional y contrastada sobre los efectos de la televisión y otros medios de comunicación en las actitudes y los comportamientos de los menores, convocó una jornada de intercambio de opiniones e información con representantes de los principales medios de comunicación de masas de ámbito nacional. Esta jornada se celebró el 23 de marzo de 1998 y en ella participaron, junto con los miembros de la Ponencia, los siguientes representantes de los medios de comunicación de masas que se citan:

— Sr. D. Jesús Hermida Pineda. «Antena 3 TV».

— Sra. D.^a Consuelo Álvarez de Toledo. «Antena 3 TV».

— Sr. D. Agustín Valladolid Jiménez. Revista «Interviú».

— Sr. D. Mariano González Fernández. «EUROPA PRESS».

— Sra. D.^a Pilar García-Cernuda Lago. «AGENCIA FAX PRESS».

— Sr. D. Lorenzo Milá Mencos. Televisión Española.

— Sr. D. Antonio Pérez Henares. «Tribuna de Actualidad».

— Sr. D. Javier González Ferrari. Casa de la Radio «RNE».

— Sr. D. Gabriel Campo Nuñez del Hoyo. Televisión Española.

— Sra. D.^a Isabel San Sebastián Cabases. Diario «ABC».

— Sr. D. Federico Jiménez Losantos. Diario «El Mundo».

La Ponencia ha estimado la necesidad de conocer in situ la actividad de algunos centros de tratamiento e internamiento de menores con problemas o menores delincuentes y de recibir información directa sobre la educación y las terapias aplicadas en aquéllos. Con ese fin, ha visitado los siguientes centros:

— 25 de mayo de 1998: Jugendanstalt Göttingen Leineberg. (Göttingen) Alemania. (Prisión juvenil, de 14 a 21 años. Régimen semiabierto para jóvenes condenados a prisión por primera vez.)

— 25 de mayo de 1998: Jugendanstalt Hameln. (Hameln. Baja Sajonia) Alemania. (Prisión juvenil, de 14 a 21 años. Régimen cerrado. Para preventivos y cumplimiento de penas de prisión.)

— 26 de mayo de 1998: Institution publique de la protection de la jeunesse Wauthier-Braine. (Wauthier-Braine) Bélgica. (Régimen abierto.)

— 27 de mayo de 1998: Institution publique de la protection de la jeunesse de Saint-Servais. (Saint-Servais) Bélgica. (Sólo para mujeres jóvenes.)

— 28 de mayo de 1998: 't Nieuwe Lloyd. Amsterdam. (Régimen cerrado de detención. Centro público.)

— 28 de mayo de 1998: Jongeren Opvangcentrum JOC. Amsterdam. (Régimen cerrado de detención. Centro privado.)

— 18 de junio de 1998: Centro Educativo «Els Tilers». Régimen cerrado. Barcelona.

— 19 de junio de 1998: Centro «Es Pinaret». Régimen cerrado. Programa Dalias II de medio abierto. Islas Baleares-Palma de Mallorca.

— 4 de septiembre de 1998: Residencia Juvenil «Zambrana». Régimen Cerrado. Valladolid.

— 11 de septiembre de 1998:

«Valle de Tabares». Centro cerrado.

Centro de día «Althay». Régimen abierto.

Islas Canarias-Santa Cruz de Tenerife.

I. ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN.

INTRODUCCIÓN

La Ponencia, para el cumplimiento de su mandato, tenía ante sí una primera y sustancial cuestión: delimitar la ma-

teria objeto de aquél. En efecto, de su enunciado, «problema de los hechos y comportamientos violentos relacionados con los menores de edad» derivan, al menos, dos nociones centrales: «violencia» y «menores de edad», las cuales, a su vez, admiten análisis desde varios enfoques o perspectivas y enlazan con múltiples cuestiones concomitantes o conexas. En todo caso, la Ponencia, por su carácter de órgano parlamentario de estudio y propuesta, descartando un enfoque psicológico, se ha limitado a analizar la realidad del fenómeno de la violencia en relación con los menores en sus aspectos sociológico, normativo, institucional y de aplicación y efectos a aquella realidad de las normas y los programas que pretenden modificarla favorablemente.

En esta tarea de delimitación del mandato, el primer punto es la fijación de la noción de «menor». El criterio sólo podía ser de Derecho positivo. Éste fija la mayor edad en los dieciocho años. Así lo establecen la Constitución en su artículo 12 y el Código Civil en el artículo 315. Ésta es también la edad que incluye el artículo 1 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, como límite para la aplicación a las personas de las disposiciones tutelares que contiene. Ese límite legal concuerda además con las observaciones de los sociólogos y los datos de la realidad. En nuestra sociedad, como en las de los países de nuestro entorno, una persona de 18 años tiene normalmente el desarrollo corporal y síquico que le permite el ejercicio responsable de la autonomía individual y la integración en el medio social y ciudadano.

El mandato de la Ponencia se refiere tanto a la violencia ejercida por los menores como a la sufrida por ellos. Esas realidades, aparentemente antagónicas, no lo son tanto si se tiene en cuenta que, de la común opinión de expertos en la materia (sociólogos, miembros de las instituciones judiciales y penales, trabajadores sociales, etc.), con frecuencia se genera en la vida de las personas involucradas en acontecimientos violentos un lazo innegable y una relación clara que, desde una infancia sometida a malos tratos, desemboca en una adolescencia o en una mayoría de edad caracterizadas por el ejercicio activo del maltrato, la violencia sobre los demás o la delincuencia. Es decir, la víctima de ayer corre riesgo de transformarse en el victimario de hoy o del futuro.

Dado que la esencial finalidad de los trabajos en esta materia, tanto de las personas e instituciones antes mencionadas, como de esta Ponencia, no es retributiva o punitiva, sino correctora, educadora y rehabilitadora, es conveniente prestar atención a los dos aspectos. El menor agresor puede justamente ser considerado, en alguna medida, menor agredido. Ahora bien, en los supuestos de menores agredidos, la acción de los poderes públicos se dirige tanto a los agresores o maltratadores como al propio menor, mientras que en los casos de menores agresores son éstos el objetivo primero y principal de la acción pública. Por estas razones, la actividad de la Ponencia se concreta tanto en la realidad de la violencia ejercida por los menores, como en la padecida por éstos.

Una última distinción es necesaria. La actuación ante el menor involucrado en hechos o comportamientos violentos debe diferenciar dos dimensiones que han sido en oca-

siones confundidas o mezcladas, principalmente en nuestra antigua legislación de Tribunales Tutelares de Menores: la civil y la penal. Ambas tienen objetivos tutelares y formativos e integradores, pero parten de realidades y actúan con enfoques distintos. La jurisdicción civil pretende proteger al menor tanto frente a quienes ejercen indebidamente la patria potestad como, en general, frente a un ambiente social desfavorable u hostil. La regulación se encuentra esencialmente contenida en la 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 y en la normativa autonómica en la materia. Se trata de otorgar a la entidad pública competente, con intervención destacada del Ministerio Fiscal, los poderes que permitan, a través de un procedimiento rápido, adoptar las medidas necesarias, ya sea dentro del ámbito familiar o fuera de él, para proteger al menor en dificultad, apartarle del medio o las situaciones inconvenientes y aplicarle el tratamiento que mejor contribuya a su desarrollo personal, formación e integración familiar y social.

La dimensión penal, aun manteniendo, como antes se apuntó, una común finalidad tutelar e integradora, parte de presupuestos distintos: el hecho, central, de la comisión por el menor de una infracción penalmente tipificada, el principio de legalidad de las infracciones y las sanciones, las garantías procesales, la asunción de responsabilidad por parte del menor infractor. Todo ello lejos de las antiguas orientaciones paternalistas, de la flexibilidad analógica, de la sanción por indicios de peligrosidad, de la indeterminación de las medidas aplicables, del muy amplio arbitrio judicial, etc. Los principios penales vigentes deben consagrarse en la Ley penal del menor, actualmente en fase de estudio y tramitación parlamentaria.

Es claro que las situaciones de violencia en que se ven involucrados menores pueden tener consecuencias tanto civiles como penales en el sentido que se acaba de exponer. El trabajo de la Ponencia a este respecto consiste en analizar las distintas realidades y exponer las respuestas que frente a aquéllas están dando los poderes públicos y las organizaciones sociales, en España y en varios países cuyas experiencias se han analizado.

En general, hay que decir que las nociones y categorías que se van a utilizar están lejos de ser exactas, aunque exista entre los especialistas un razonable consenso sobre ellas y las distinciones y agrupamientos entre aquéllas ocasionan, a veces, reiteraciones. Ello es inevitable, tratándose de múltiples realidades, humanas y sociales, fluidas, imprecisas y resistentes a la formalización.

A) LA VIOLENCIA Y EL MENOR

a) Notas sobre la violencia en la sociedad española.

No es tarea de esta Ponencia teorizar sobre la violencia, labor ésta ya realizada por una abundante literatura obra de especialistas de diversas ramas, pero sí es necesario, para el cabal cumplimiento de su mandato, fijar lo que entiende por tal a sus propios efectos y hacer una sucinta descrip-

ción del fenómeno, en particular por lo que se refiere a la actuación y los comportamientos de los menores. Ello permitirá delimitar la posición del Estado, sus instituciones y sus órganos, analizar sus políticas y medidas frente al fenómeno de la violencia y los menores y examinar la posibilidad de modificaciones o de vías alternativas.

A los efectos de este informe, se entenderá por violencia «el ejercicio de agresión, amenaza o intimidación sobre las personas o los bienes de otros». Es una noción amplia, que permite abarcar la materia, extensa y algo difusa, objeto del mandato de la Ponencia. Sus manifestaciones han sido y son numerosas y variadas; se impone por ello, de forma muy sucinta, concretar los principales aspectos del fenómeno.

En la base de toda manifestación de violencia parece estar una pulsión o impulso agresivo, respuesta a una amenaza real o presunta. Pero, al lado de manifestaciones de agresividad que los humanos comparten con los animales (agresividad instrumental: para sobrevivir o conseguir alimentos), existen manifestaciones exclusivas de la especie humana (violencia gratuita o sádica). Una noción que parece explicar el origen de todas las manifestaciones posibles de violencia humana es la de la frustración: surge la violencia cuando un ser humano siente que sus medios son insuficientes para lograr los fines u objetivos que ansía o a los que estima tener derecho.

Así entendida, la realidad de la violencia es universal: ha existido siempre y en todos los lugares y el repaso de la Historia, pasada y presente, es buena prueba de ello. Ahora bien, es un hecho de experiencia que el nivel de violencia y sus manifestaciones difieren de unas a otras épocas históricas y de unas a otras sociedades o países. Parece haber consenso para estimar que en las sociedades desarrolladas actuales el nivel de violencia es menor que lo fue en las mismas en épocas históricas pasadas y, según datos estadísticos, la sociedad norteamericana experimenta un nivel de violencia superior al que aqueja a las sociedades de Japón o de los países de Europa Occidental. Ello es así porque, junto al impulso agresivo natural base de toda violencia, la violencia humana tiene un importante componente cultural: la violencia, en buena medida, se aprende; de aquí la importancia del contexto social en que se encuadran las manifestaciones de violencia. ⁽¹⁾

El contexto social es, como se acaba de apuntar, muy variado y esa diversidad puede ser causada, influida o condicionada por factores de diversa índole: económicos, políticos, étnicos, religiosos, etc. Así, las sociedades con

⁽¹⁾ Se impone una precisión conceptual. Se van a utilizar en adelante nociones como «contexto social», «ambiente social» o «marco social». A efectos de este informe, pueden hacer referencia a dos tipos de realidades:

- a) Cualquier clase de agrupación en la que pueda integrarse el individuo, incluidas la familia y la escuela; o
- b) cualquier clase de agrupación en la que pueda integrarse el individuo, excepto la familia y la escuela, que, como se verá, merecen y tienen tratamiento específico.

El tipo de noción utilizado en cada caso se deducirá fácilmente del texto en que se encuentre.

grandes desigualdades en la distribución de la riqueza, como es el caso en los Estados Unidos de América y en muchos países del tercer mundo, conocen manifestaciones de violencias de unas características, frecuencia, volumen o intensidad diferentes de la violencia que aqueja a sociedades más igualitarias. Los conflictos políticos se acompañan, con frecuencia, de manifestaciones de violencia (banditismo, por ejemplo) que van más allá de las meras consecuencias «ordinarias» de la confrontación política. Las fracturas étnicas o religiosas en determinados países tienen consecuencias violentas que no admiten comparación con las estadísticamente normales en países de existencia razonablemente integrada y pacífica. A veces, esos factores se combinan o influyen conjuntamente en ciertas sociedades (Sudán, por ejemplo).

Sin necesidad de apelar a los teóricos del Derecho y la Política del siglo XVIII, la experiencia histórica y actual muestra que la sociedad civil organizada no puede perdurar allí donde tiene lugar un nivel excesivo de violencia (cabe citar los ejemplos históricos de desintegración de los Imperios o la situación actual de lo que algún autor denomina Estados fallidos, como ciertos países de África oriental).

El presente informe se refiere, obviamente, a España. A partir de las anteriores consideraciones, cabe afirmar que la violencia en España es un fenómeno esencialmente «neutro», es decir, no influido o condicionado decisivamente por los particulares factores antes mencionados, políticos, económicos, étnicos o religiosos. Políticamente, España es un Estado democrático, lo que supone, entre otras cosas, la existencia de unos cauces formales para la resolución de conflictos. Ese carácter democrático de la comunidad política española lleva a la obvia consecuencia de la prosecución, como objetivo deseable, de la paz civil (como se deduce del Preámbulo de la Constitución) y la reducción y el control institucional de todas las manifestaciones de violencia. La persistencia de una violencia de origen y naturaleza claramente política, la terrorista, no invalida lo anterior; ésta es una violencia estadísticamente minoritaria, tanto por la porción de territorio en la que principalmente se desarrolla, como por el número de personas que la ejercitan, el número de personas que son víctimas de ella y por sus consecuencias. Tampoco parece significativa la violencia de características pretendidamente ideológicas, lo mismo de extrema derecha (CEDADE, etc.) como de extrema izquierda (GRAPO). Igualmente, la resistencia ocasional, más o menos violenta, de ciertos grupos (insumisos, okupas) a una parte de las normas de organización y funcionamiento de la sociedad no puede hoy considerarse política o socialmente muy relevante. Todas estas manifestaciones de violencia coexisten, donde se ejercen, con una violencia común, de características normales. Habrá que considerarlas, pues, en algunos casos, afectan o involucran a menores, pero no tienen la entidad suficiente para convertir la violencia en España en un fenómeno esencialmente político.

Tampoco el factor económico es esencial para caracterizar la violencia en España. Es claro que en nuestro país, como en cualquier sociedad, el factor económico, la pobreza concretamente, puede ser, en ciertos casos, genera-

dor de violencia, pero no parece que entre nosotros se constituya en elemento causal determinante y decisivo del fenómeno. Por varias razones. En España subsisten desigualdades de cierta importancia en la distribución de la riqueza, causadas por diversos factores, entre los que hay que destacar una tasa de paro bastante superior a la de los países de nuestro entorno. Pero esas desigualdades se han suavizado en los últimos años. A ello han contribuido el crecimiento económico y las políticas públicas de redistribución (principalmente, la política fiscal y las prestaciones sociales). Aún persistiendo en España algunas situaciones de pobreza y marginación graves, los servicios públicos esenciales (sanidad, educación, asistencia social), aunque de calidad variable, tienen una cobertura prácticamente universal. Además, como muestran los estudios sociológicos, la solidaridad familiar y social completa, en buena medida, las lagunas e insuficiencias de los servicios públicos antes citados. Pero, sobre todo, no es la pobreza en sí factor criminógeno o generador de violencia, sino más bien, como ya se apuntó, la frustración que provoca, en los casos particulares, la distancia entre los medios y los deseos o aspiraciones. Se puede, pues, reiterar que la violencia en España no está causada, exclusiva ni principalmente, por la escasez o la pobreza, aunque, desde luego y como se analizará, sea éste un factor concomitante con otros en la generación de diversas manifestaciones violentas.

No es necesario ocuparse largamente de los factores étnicos y religiosos para descartar su peso en el fenómeno objeto de estudio. Étnicamente, la sociedad española tiene una esencial homogeneidad, lo que dificulta el surgimiento o la implantación social significativa de sentimientos o actitudes racistas. Es cierto que la reciente inmigración, en número apreciable, de personas de diversas etnias ha provocado ya algunos casos de violencia racista, pero su carácter, proporcionalmente muy minoritario en relación con la violencia común, les hace poco significativos a efectos de este análisis.

El factor religioso, que ha sido, en ciertos periodos y situaciones de nuestra historia, determinante de conflictos sociales y políticos, con la consiguiente violencia, no tiene ya influencia decisiva a este respecto. Primero, porque no ha lugar, en términos estadísticamente significativos, a confrontación de diferentes confesiones religiosas. Los españoles miembros de confesiones no católicas no sobrepasan unas pocas centenas de millar; ⁽²⁾ los católicos practicantes suponen, según estudios sociológicos de práctica religiosa y los datos del IRPF, entre un tercio y el 40 por ciento de la población española y el resto puede considerarse indiferente o sin compromiso religioso específico.

⁽²⁾ La Ponencia no dispone de datos precisos y contrastados sobre los miembros de confesiones no católicas en España ni del grado de práctica religiosa de los mismos. La cuestión se complica además por la dificultad de determinar el número de miembros de algunas confesiones, principalmente la islámica, entre población inmigrante, dado que un porcentaje de esta última se encuentra en situación irregular. Pero esta cuestión no parece determinante a efectos de este análisis. Se trata aquí de recordar el hecho bien conocido de la abrumadora mayoría que tiene en España la práctica de la religión católica respecto de la práctica de cualquier otro culto.

Pero, sobre todo, la religión no es ya para la inmensa mayoría de los españoles un factor de conflicto. El status y la actuación de las distintas confesiones están regulados por acuerdos con el Estado y sus manifestaciones, o permanecen en la esfera privada, o se producen en su propio marco (lugares de culto), o, cuando se producen en ámbitos públicos, revisten mayoritariamente connotaciones populares o culturales (procesiones). El factor religioso no es ordinariamente, por tanto, generador de violencia. Sí se han producido algunas situaciones de violencia, particularmente en relación con la libertad de las personas, afectando, a veces, a menores, en sucesos protagonizados por sectas o en ciertas manifestaciones sectarias de algunas confesiones establecidas. El Congreso de los Diputados ha tenido ocasión de actuar a este respecto como se indica más adelante en este Informe.

Se pasa a analizar lo que podría considerarse como la violencia común en relación con los menores. Así, se examinan los tipos de agresores, el contexto que prepara o facilita el surgimiento de la violencia y la predicción de ésta. Al describir el contexto de la violencia, se incluyen las formas de manifestación de ésta; se hace también una consideración particular del papel que juega la televisión al respecto. Dos temas se estiman merecedores de análisis específico, aunque sea sucinto, pues representan, en cierto modo, el alfa y el omega de la cuestión tratada: el maltrato del menor y la delincuencia del menor.

b) Tipos de agresores.

El fenómeno violento pone en relación, como antes se apuntó, dos elementos: una persona humana y el medio social en que aquélla se desenvuelve. El segundo tiene una enorme importancia, que se verá seguidamente, pero la personalidad del actor es factor básico y esencial. El impulso agresivo «natural» del ser humano está normalmente contenido por la capacidad de autocontrol. Pero ésta puede estar disminuida o limitada por daños cerebrales, trastornos mentales o alteraciones de la personalidad. Entre éstas cabe citar las paranoias, los rasgos antisociales y los rasgos narcisistas. Los individuos paranoicos tienen una visión distorsionada de la realidad, que les incita a atribuir a otros inexistentes intenciones o actitudes malévolas y a actuar en consecuencia. Las personalidades antisociales son incapaces de apreciar la situación, los derechos y los sentimientos de los demás y propenden al engaño, la irresponsabilidad y la violencia, sin escrúpulo ni remordimiento. Las personalidades narcisistas ostentan una arrogancia y prepotencia que les hace hipersensibles a la indiferencia o al rechazo ajenos. Varios de estos rasgos pueden combinarse para producir una baja autoestima del sujeto, que le predispone a comportamientos violentos. Éstos pueden también ser la consecuencia de la ruptura brusca de controles en individuos sujetos a excesivas inhibiciones.

c) El contexto de la violencia.

Aunque sea discutible el peso relativo de los factores individual y social en los fenómenos violentos, hay consenso entre los especialistas para aceptar la importancia

del factor social y cultural y su considerable efecto en la producción y características de aquellos fenómenos. Pero el medio social en que está integrado el individuo es, en realidad, una pluralidad de ámbitos o marcos, naturalmente relacionados entre sí, pero que pueden diferenciarse a efectos de análisis, pues cumplen funciones distintas y ejercen cada uno propias influencias sobre las personas. Los ámbitos más característicos en que se mueven y actúan los individuos son el familiar, el educativo y el social.

El primero, la familia, es fundamental y determinante, pues proporciona el esencial soporte para el desarrollo integral de las personas, empezando por los meros aportes físicos para el crecimiento corporal, siguiendo con los elementos psicológicos y afectivos para la estructuración de la personalidad y continuando con la enseñanza de la vida en sociedad. La real o pretendida crisis del modelo tradicional de familia en nuestros tiempos (frecuencia de divorcios, absentismo de los padres, familias uniparentales, maltratos en el hogar a la mujer o a los menores, etc.) es normalmente considerada como uno de los principales factores causantes de desarreglos en la personalidad de los menores, base de comportamientos violentos. Quizá el problema radique no tanto en los nuevos modelos familiares como en los hogares donde impera el abuso, la miseria, la explotación de la mujer o de los niños, el maltrato físico o psicológico, el abuso del alcohol, el consumo de drogas o el abandono. Los especialistas destacan la importancia de la figura y la presencia del padre como modelo y ejemplo de los hijos, con una esencial función de ayuda a la afirmación de la identidad de aquéllos y de orientación y control de los impulsos, particularmente los agresivos.

La escuela es un segundo ámbito de relación, que debe cumplir los objetivos, bien conocidos, de formar e instruir a sus alumnos. La determinación y el alcance del papel que debe jugar la escuela para la formación general de los menores y, más concretamente, para inculcarles hábitos de civismo, rechazo de la violencia y sentido de la responsabilidad, son controvertidos. Frente a la importancia, poco discutida, de la familia, para la formación de los menores, algunos especialistas apuestan por aligerar aquélla y fortalecer la misión de la escuela, haciéndole cumplir nuevas funciones (como la formación de los propios padres). Para ello, se propone dotarla de más medios, especialistas, equipos psicopedagógicos, ampliar la formación de los profesores, que, además de su tradicional labor instructora, deben ser orientadores, creadores de modelos, deben dominar técnicas de solución de conflictos, de negociación, de generación de habilidades sociales en los niños. No falta quien considera que la escuela, por sus propias características como grupo social y su modo de funcionamiento, es, en sí un factor patógeno, que genera, potencialmente, violencia y agresividad, una de cuyas modalidades es el «bullying» o bravuconería, el acoso y la victimación de los alumnos débiles por los más fuertes u osados.

La realidad de la escuela se resiste a una formulación simple y uniforme. Hay importantes diferencias entre una escuela unitaria rural y un centro escolar urbano masificado o entre una escuela pública de un barrio periférico y una escuela privada no subvencionada frecuentada por alumnos de familias de alto poder adquisitivo. Las dificul-

tades de la escuela son de diversos órdenes, pero una, general, es que debe tratar, con medios limitados, de dar solución o, al menos suavizar, problemas originados en los otros ámbitos de socialización, la familia y el medio social.

Dos cuestiones merecen principalmente atención, por su relación directa con el objeto de este informe: la primera es la violencia en la escuela. Es un lugar común, y no sólo en España, sino en todos los países desarrollados que, respecto del pasado, se ha incrementado el nivel de violencia en las escuelas, llegando en ocasiones y en algunos países (Estados Unidos es el paradigma) a ser considerado como un grave problema público de alcance general. Es obvio que, en cuanto tal grave problema, no tiene origen en la escuela, sino en la propia sociedad. La escuela es, simplemente, uno de los ámbitos, aunque sea un ámbito importante y significativo, en que se expresa. Su modalidad más usual es la indisciplina de los alumnos, aunque se manifieste también regularmente en forma de vandalismo y en los diferentes tipos de agresiones entre alumnos y, más raramente, agresiones a los docentes obra de los alumnos o, excepcionalmente, de los padres o cuidadores de éstos. Esta acrecentada conflictividad es consecuencia, como se ha apuntado, de factores sociales de carácter general: de la nueva posición de los individuos en las relaciones sociales (nueva, respecto de una anterior, que, si se permite la fijación de una fecha divisoria, podría ser, para el Occidente europeo, los acontecimientos de 1968); del debilitamiento de las concepciones basadas en la autoridad y la consiguiente pérdida de legitimidad y eficacia de las instituciones y estructuras (como la paternidad y la escuela) que hacían amplia apelación a aquélla. En definitiva, los profesores, con sólo su autoridad personal y su formación pedagógica y técnica (recuérdese la estricta prohibición de los castigos físicos), se encuentran frente a generaciones de menores y jóvenes de características con frecuencia heterogéneas y a menudo generadoras de conflicto y respecto de los cuales no cabe ya aplicar los antiguos métodos de la autoridad institucional, la disciplina indiscutida o la simple mano dura. Esos docentes son, o se les hace, responsables de incidentes que, generalmente, sus alumnos han causado y estiman no tener los instrumentos para controlar tales situaciones, lo que provoca, en algunos de ellos, estados de fatiga, sentimientos de desánimo o de depresión. Para colmo, a veces se pretende que transmitan además a sus alumnos una educación o formación contra la violencia, que no está claro en qué puede consistir si no es la educación cívica que se supone es parte de la formación integral.

La escuela debe además hacer frente a los problemas originados por varias categorías particulares de alumnos: los otrora denominados «niños difíciles», los niños aquejados de anomalías físicas o síquicas graves, a lo que habría hoy que añadir los niños con características raciales o sociales bien definidas (niños de etnia gitana o hijos de emigrantes). En el pasado, en la medida en que tales categorías de la población infantil eran escolarizadas, solía hacerse en centros separados (para niños problemáticos, los reformatorios; centros o clases especiales para disminuidos síquicos; clases para niños «gratuitos» en centros privados, etc.).

Hoy, una elemental exigencia de justicia social y las nuevas concepciones pedagógicas imponen la escolarización general de la población infantil (desgraciadamente, no siempre cumplida) y la enseñanza integrada de las diferentes categorías de escolares. Ello es, sin duda, beneficioso para los menores que se encuentran en alguna de las situaciones citadas, pero provoca, al menos, los siguientes efectos: la necesidad para el educador de prestar una atención especial a los menores de esas categorías, lo que conduce, si tales niños suponen una proporción significativa de los alumnos del aula, a una baja en el nivel educativo general; el desgaste y la fatiga del educador, aún en los casos en que tenga la suficiente vocación y la preparación técnica adecuada para tratar con tales categorías de menores, lo que no siempre sucede; la marcha del centro de los niños sin aquellas características cuyas familias se resisten a que sus hijos frecuenten compañías y se integren en ambientes que consideran desfavorables para ellos. Se produce así un proceso de «ghetoización» de la escuela del que hay abundantes ejemplos en países extranjeros (Estados Unidos es, de nuevo, cita obligada) y que empieza a manifestarse en nuestro país, en especial en algunos centros públicos de zonas periféricas de las grandes ciudades.

El último marco de convivencia que merece atención como elemento generador de estímulos o influencias de todo tipo sobre los individuos es el social. Las personas pueden estar integradas o formar parte de numerosas y variadas estructuras asociativas: desde la vecindad del barrio a todo tipo de grupos recreativos, culturales, deportivos, religiosos, pasando por el importante grupo que constituye el centro laboral. La influencia que puedan ejercer sobre sus miembros, con la consiguiente posibilidad de incitarles a conductas o acciones violentas, es variadísima; pero puede ya establecerse una distinción de principio entre los grupos de objetivo sectorial (una asociación de ciclistas aficionados) frente a los grupos de objetivo general (una orden religiosa) y entre los grupos que fomentan la libertad de sus miembros (un círculo de debate) respecto de los grupos que persiguen la adhesión a unas concepciones pre-establecidas (una secta). Es claro que, a los efectos de prevención y disminución de la violencia, los grupos que presentan más riesgo social son los que, respecto de sus miembros, combinan un objetivo general, es decir, actuar sobre todos los aspectos de la existencia, y la adhesión a una ideología o concepción fijada por los promotores o los líderes del grupo. Las sectas denominadas destructivas son quizá el paradigma de las asociaciones que combinan ambos aspectos. Como muestra la experiencia, este tipo de organizaciones, con frecuencia dirigidas o dominadas por individuos con rasgos paranoides, que persiguen y frecuentemente logran el control total de la existencia de sus miembros y la anulación del espíritu crítico y la libertad de aquéllos, son marco favorable para la producción de fenómenos de intimidación y de violencia. La acción de los poderes públicos a este respecto se ve limitada por la exigencia del respeto a la libertad de las personas, aunque se ejerza en contra de los propios intereses. Es especialmente delicada la situación que se plantea cuando hay menores involucrados, cuyo interés debe primar sobre cualquier

otro interés legítimo (artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor). Así, son conocidos casos en que la acción de los poderes públicos para proteger a menores en situación de riesgo ha entrado en conflicto con la pretensión de los padres o tutores de ejercer su autoridad, aún habiendo razonables indicios de que tal acción podía perjudicar la integridad física o el equilibrio emocional de los menores en cuestión.

La gravedad del problema hizo que el Congreso de los Diputados (al igual que otras Asambleas parlamentarias de varios países europeos) crease una Comisión de estudio en la materia. En base al Informe de ésta, el Pleno del Congreso en su sesión del 2 de marzo de 1989, aprobó unas conclusiones, instando al Gobierno a adoptar diversas medidas. Las más relevantes, a nuestros efectos, son las siguientes:

«8.º Promover, mediante las fórmulas de acuerdo y cooperación necesarias con el Consejo General del Poder Judicial y Fiscalía General del Estado, el estudio y la información a Magistrados, Jueces, Fiscales y Entidades públicas previstas en la Ley 21/87 de medidas legalmente aplicables respecto a la tutela de menores, especialmente en los supuestos de abandono de familia por ingreso de sus padres o tutores en grupos que puedan impedirles en la práctica el ejercicio pleno de la tutela y cuidados debidos al niño.

10. Controlar y exigir, hasta donde lo permitan las leyes, el cumplimiento de los deberes de inscripción registral, higiénicos y de escolarización en condiciones legales de los menores que viven en comunidades cerradas al entorno social y a la convivencia general.»

(«Boletín Oficial de Cortes Generales». Congreso de los Diputados. III Legislatura. Número 174 de 10 de marzo de 1989. Página 4810.)

En este esquemático análisis de la influencia del ambiente social o de los diferentes grupos sociales sobre los fenómenos violentos protagonizados por menores, merece particular atención una realidad o estructura social que se destaca a este respecto como especialmente relevante: la banda o pandilla. La banda no es una estructura social exclusiva de la existencia infantil o juvenil; tiene una realidad y cumple unas funciones en numerosos ámbitos sociales, es manifestación del principio de sociedad o asociación; aúna esfuerzos y voluntades de varios individuos para la consecución de un objetivo que no podría lograrse por aquéllos actuando de forma aislada. En el ámbito penal, la banda, con la denominación de «asociación ilícita», es considerada punible por el artículo 515 del Código Penal si reúne alguna de las siguientes condiciones:

- 1.º Tener por objeto la comisión de algún delito o, después de constituida, promover su comisión;
- 2.º ser banda armada, organización o grupo terrorista;
- 3.º tener carácter paramilitar;
- 4.º promover la discriminación, el odio o la violencia contra personas o grupos, por razón de ideología, religión o creencias, la pertenencia a una etnia o nación, el sexo, la

orientación sexual, la situación familiar, la enfermedad o minusvalía.

Para los menores difíciles, la banda o pandilla supone algo más que el mecanismo instrumental arriba descrito: es una estructura de afirmación de identidad y de ejercicio de poder. Individuos con personalidades inseguras o frustradas procedentes con frecuencia de un medio familiar desfavorecido, desestructurado o conflictivo, con problemas de conducta e inadaptación escolar, encuentran en la banda una vía de identificación a través de comportamientos duros y violentos y de ejercicio de poder en un clima de contagio emocional, al amparo del anonimato, sobre víctimas débiles o indefensas, con frecuencia menores o mujeres. La banda de menores o adolescentes es, obviamente, un fenómeno universal, y, también y de nuevo, Estados Unidos, en cuyas ciudades campean numerosas, es terreno propicio para el análisis y la acción sobre esta realidad social.⁽³⁾ En España han sido relativamente frecuentes en algunas grandes ciudades bandas juveniles de delinquentes comunes (para robo de vehículos, por ejemplo); últimamente se han manifestado (en general, con acciones vandálicas, en ciertos casos, con consecuencia de muertes) bandas con características o soporte pretendidamente ideológico o político: fascista o racista (cabezas rapadas, punkis, tribus urbanas) y nacionalista radical (Jarraí, en el País Vasco).

El Senado se ha pronunciado ya sobre la marginación juvenil y el problema de las bandas. En su sesión plenaria de 30 de noviembre de 1994 debatió y aprobó el Informe de la Comisión Especial de Juventud. El punto 5.6 de sus Conclusiones titulado «La juventud marginada», contiene, entre otras, las siguientes afirmaciones:

«Las causas de la marginalidad social son evidentemente de todo orden: la miseria, los entornos urbanos degradados, la degradación de los núcleos familiares por las prácticas delincuenciales o la dependencia de las drogas, la violencia y los malos tratos, el fracaso escolar. Y la responsabilidad, como es lógico, corresponde también a un conjunto de poderes públicos.

En primer lugar, la insuficiencia de las normas legales que regulan esta materia y las interpretaciones erróneas del concepto de «patria potestad» disminuyen los derechos del niño, manteniéndole en unidades familiares rotas o tan degradadas que no son sino el caldo de cultivo de lo que luego serán procesos de marginación. La queja amarga de los servicios de protección de menores manifiestan claramente cómo la tutela de los menores problemáticos se realiza, en la mayoría de los casos, en un momento en el que ya es difícil corregir pautas de comportamiento interiorizadas.

En este sentido, para todos los poderes públicos debe ser prioritaria la detección de las situaciones de violencia o desamparo que viven los menores considerando en todo

³⁾ Las bandas juveniles constituyen en Estados Unidos un formidable problema social y de orden público. Como ejemplo arquetípico cabe recordar el asalto protagonizado, en abril de 1989 en el Parque Central de Nueva York, por una banda de adolescentes de color contra una joven profesional blanca, con un inaudito despliegue de violencia y sadismo.

caso prioritario el derecho del niño a ser educado con afecto y atención, ésta es, sin duda, la labor más eficaz de prevención de la marginalidad.

Pero también existen otras actuaciones prioritarias. El fracaso escolar sigue siendo una realidad molesta para el sistema educativo, en el que desde resistencias corporativas o sociales el trabajo preferente para los que más lo necesitan sigue siendo discutido. La falta de viviendas para jóvenes dificulta la emancipación, y la integración social. Y los entornos degradados siguen siendo focos expansivos de delincuencia.

La consecuencia de estos factores es la configuración de grupos y tribus urbanas, que ofrecen señas de identidad alternativas a quienes margina (y se automargina) el sistema educativo, el mercado de trabajo. Una jerga e indumentaria propia, una manera de divertirse, de consumir drogas, un estilo de vida en suma que dé algunas seguridades: ser aceptado por tus iguales, superar la angustia del no-ser, de pensar en el futuro. Ser parte, estar integrado en una microsociedad que no te reproche nada.

Estos grupos que proliferan vinculados a la violencia deportiva o extradeportiva, a la delincuencia o al consumo de drogas, pero también simplemente a veces a la organización del tiempo libre, nos devuelvan la cara más amarga de una sociedad que ha de ser capaz, por su propia supervivencia, de conjugar competitividad con capacidad de integración social.»

Y la recomendación 21 de este Informe declara:

«El problema de las tribus urbanas, la marginalidad juvenil que se extiende en los barrios más desfavorecidos, etc., exigen una especial atención de los poderes públicos, a través de actuaciones integrales que abarcarían desde el fracaso escolar, el fracaso con las familias desestructuradas, planes de actuación urbanística y prevención de la delincuencia, junto con actuaciones protagonizadas por los propios jóvenes y sus Asociaciones.»

La televisión y los hechos violentos relacionados con los menores

Si algún tema relacionado con los comportamientos de los menores ha recibido atención, tratamiento y análisis por los especialistas, debate en los medios de comunicación de masas e interés de la sociedad en general ése ha sido la real o supuesta influencia de la televisión en aquellos comportamientos. Las razones son poderosas y claras: en España, como en casi todos los países, la televisión es la principal (para muchos ciudadanos, única) fuente de información general de la gran mayoría de la población y, además, medio de diversión y entretenimiento preponderante; los menores, fuera del horario escolar y, obviamente, de los periodos de sueño, pasan la mayoría de su tiempo libre ante el aparato de televisión; los intereses económicos, políticos y de influencia social en juego son, o se estiman, enormes. Ello ha dado origen a la proliferación de análisis, investigaciones, publicaciones, seminarios o encuentros de todo tipo sobre la cuestión. El Senado ha participado en estos trabajos. En su sesión plenaria de 17 de noviembre de

1993 aprobó la creación de una Comisión especial sobre los contenidos televisivos. Su Informe se publicó el 11 de abril de 1995 en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales». Senado. V Legislatura. Número 262. De su amplio contenido cabe destacar el análisis que hace de la televisión y la infancia y la televisión educativa. En sus recomendaciones incluye:

«6.1.4. Tramitación de la Ley de Protección del Menor. (Ésta es ya una recomendación cumplida, dada la promulgación de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor).

6.1.6. Desarrollo del Código Penal y la Ley Penal Juvenil por lo que se refiere a:

- a) Regulación de delitos contra la intimidad.
- b) Protección de la intimidad y del derecho a la propia imagen del menor.»

En definitiva, la cuestión principal aunque no, desde luego, única que se plantea a estos efectos es la siguiente: dada la frecuencia, variedad e intensidad de las imágenes y episodios e historias violentas que se muestran en la televisión, muchas dirigidas al público en general, pero también bastantes destinadas específicamente a los menores, ¿cuál es la influencia que pueden ejercer aquéllos sobre el comportamiento de éstos o cuál es la correlación, en caso de existir, entre la violencia ficticia televisiva y la violencia real de los menores?

A partir de ahí, y en caso de que la respuesta fuere afirmativa, se plantea la necesidad u oportunidad de algún tipo de limitación, supervisión o control (no, desde luego, censura) de los contenidos televisivos.

La propia permanencia, casi cabría decir perennidad, de este debate indica que no se ha llegado a respuestas concluyentes. Por una razón principal. El comportamiento de los individuos responde a una multitud de estímulos y a la integración y asimilación por la persona de variados factores propios de ella (somáticos y síquicos) y otros ajenos a la misma (sociales en general); probablemente cada acto humano responde a una compleja combinación de esos estímulos y factores, sin que se pueda aislar la parte de causa, por no decir de responsabilidad, que hay que atribuir a cada factor aislado.

Los trabajos e investigaciones aludidos no han podido establecer satisfactoriamente, es decir, con evidencia científica, la relación causa-efecto entre la violencia en televisión y la violencia real, limitándose a hipótesis o suposiciones más o menos fundadas. Se arguye, sin duda con razón, que la propia realidad es violenta y que la televisión sólo cumple sus obligaciones de información al público al mostrarla; este argumento pasa por alto el que la presentación, con frecuencia, escenifica o dramatiza los hechos distorsionándolos de alguna manera. ⁽⁴⁾ Además, los estu-

⁽⁴⁾ Hay que decir que esa distorsión de la realidad no se produce siempre en el sentido de «empeorarla» o hacerla más dura. Hay ocasiones en que la presentación omite o suaviza algunos aspectos de acontecimientos dramáticos que serían sencillamente insoportables para el espectador medio.

diosos del asunto mantienen opiniones, en alguna medida, encontradas. Hay la tesis, más general, de que la violencia en televisión fomenta la agresividad de los espectadores (algunos lo limitan a los sujetos impulsivos y predispuestos a la agresión) y su contraria, de que aquella violencia tiene efectos catárticos, descargando la violencia reprimida de muchos espectadores. Las propias características de algunas representaciones televisivas de acontecimientos violentos inducen a dudas sobre sus efectos sobre los espectadores: aquéllas no son creíbles, parecen corresponder a dibujos animados, aunque estén encarnados por seres humanos; en la medida en que carecen de toda verosimilitud, ningún ser racional (niños incluidos) puede desarrollar un proceso de identificación con los protagonistas de tales ficciones.

En definitiva, hay conciencia generalizada de un problema, pero no opiniones coincidentes sobre sus consecuencias y, menos aún, sobre los remedios que haya que aplicar.

Los profesionales de los medios de comunicación consultados reconocen los excesos que las cadenas cometen; de forma prácticamente unánime rechazan toda limitación impuesta desde el exterior y, todo lo más, aceptan algún tipo de autorregulación o autocontrol establecido por la propia profesión. Algunos se muestran favorables a implantar el llamado «chip antiviolencia».

En la práctica, el 26 de marzo de 1993 se firmó un Convenio sobre principios para la autorregulación de las cadenas de televisión en relación con determinados contenidos de su programación referidos a la protección de la infancia y la juventud, formulado por el Ministerio de Educación y Ciencia, las Consejerías de Educación de las Comunidades Autónomas y las cadenas de televisión. Las cadenas firmantes declaran su voluntad de favorecer, especialmente en la programación dirigida al público infantil y juvenil, los valores de respeto a la persona, de tolerancia, solidaridad, paz y democracia. Es particularmente relevante a nuestros efectos el principio primero, según el que las cadenas de televisión declaran su voluntad «de evitar la difusión de mensajes o imágenes susceptibles de vulnerar de forma gravemente perjudicial los valores de protección de la infancia y la juventud, especialmente en relación con:

- a) La violencia gratuita ofensiva hacia las personas, cuya presencia se evitará cuando contenga una crueldad traumatizante para el público infantil o juvenil».

La Comisión de Educación y Cultura del Senado, en su reunión del día 9 de diciembre de 1997, acordó la creación de una Ponencia para analizar el desarrollo del citado Convenio. Fruto de su trabajo ha sido un Informe, aprobado por la Comisión en su reunión del día 21 de diciembre de 1998 y publicado el 30 de diciembre de 1998 en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. En las Conclusiones de este Informe se señala que «la totalidad de los comparecientes ante la Ponencia consideran que el Convenio sobre Principios para la Autorregulación es un instrumento válido para conseguir los objetivos que se proponían los firmantes, por lo que resulta conveniente su continuidad».

Pero, a renglón seguido, la Ponencia constata «que siguen produciéndose incumplimientos al mismo por parte de todas las cadenas de televisión». A partir de ahí, el Informe incluye unas no muy rigurosas recomendaciones que hacen referencia a materias como el aumento de la frecuencia de las reuniones entre los firmantes del Convenio, la creación de un premio para los programas de televisión que contribuyan a alcanzar los objetivos del Convenio, fomentar la formación de los padres y profesores en este ámbito, incluir en los planes de formación del profesorado cursos sobre el uso educativo de la televisión y sobre el lenguaje televisivo, etc.

Una mayor eficacia debería haber tenido la vigencia de la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. Su capítulo VI «De la protección de los menores» incluye dos artículos, el 16 sobre la protección frente a la publicidad, y el 17, sobre la protección frente a la programación. Ambos preceptos contienen normas taxativas que, de haberse efectivamente aplicado o cumplido, hubieran cambiado sustancialmente el panorama a este respecto. El que ello no haya sido así se debe, probablemente, a los ingentes intereses económicos en juego que impulsan a la búsqueda de audiencia como objetivo principal; también se debe a la insuficiencia de la acción de las autoridades públicas que, igual que sucede con las restricciones a la publicidad, no siempre consiguen imponer eficazmente la aplicación del ordenamiento vigente.

d) La predicción de la violencia.

A la vista de las realidades individuales, familiares y sociales en que están inmersos los menores, cabe decir que no es muy difícil predecir comportamientos violentos de aquéllos, y de ello tienen amplia experiencia tanto los especialistas académicos en la materia como los diferentes profesionales que actúan en este ámbito (docentes, trabajadores sociales, personal judicial en las jurisdicciones de menores, miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad, etc.). Hay toda una serie de factores que conducen, con una alta probabilidad, a la comisión de hechos violentos por menores; tales factores se refieren tanto a la propia personalidad del menor como al entorno familiar y social en que vive. A título meramente enunciativo se han citado la baja autoestima del individuo, la hiperactividad con déficit de atención, las mentiras reiteradas, la crueldad con personas y animales, la promiscuidad sexual precoz, las fugas de casa, el fracaso escolar, los actos de vandalismo y el consumo temprano de alcohol y de drogas.

La predicción se completa si se consideran los que podrían denominarse factores predisponentes, que son, principalmente, la desestructuración familiar y el maltrato en la infancia, y también los factores que facilitan; entre éstos últimos tienen importancia los ya mencionados del encuadramiento en la banda o pandilla y el consumo de alcohol o drogas y otros como la vigencia de ideologías fascistas y el fácil acceso a las armas.

Como se apunta, la observación de estos factores y la predicción, por medio de ellos, de comportamientos violentos de menores concretos no parece, en principio, difícil. Otra cosa es que ello se haga de forma sistemática y como parte de programas completos e integrados de prevención y disminución de los hechos violentos protagonizados por menores. La realidad de nuestro país muestra una serie de actuaciones aisladas, valiosas sin duda, de especialistas universitarios apoyados por las Comunidades Autónomas, pero no planes de conjunto en el sentido antes indicado.

e) El maltrato del menor.

Un índice esperanzador del progreso de las sociedades actuales es el desasosiego y la preocupación que produce el maltrato a los menores y los esfuerzos que se realizan por erradicarlo. Pues, paradójicamente, y como es bien sabido, el maltrato a los menores ha sido práctica constante, común y generalizada hasta épocas históricas muy recientes. La sensibilidad social hace que hoy el fenómeno sea considerado un enorme problema, porque sus consecuencias, individuales y sociales, son muy graves.

El problema es grande, entre otras razones, porque sus perfiles y dimensión, aunque se supongan o imaginen, no se conocen. Un paso fundamental en el esclarecimiento del problema fue la publicación en 1962 del estudio de C. Henry Kempe y otros autores «El síndrome del niño maltratado». Ese informe atrajo la atención, no sólo de los especialistas, sino del público en general, sobre el hecho de que toda una serie de síntomas que presentaban algunos niños atendidos en hospitales (hematomas, fracturas, etc.) no eran consecuencia de juegos, incidentes o accidentes casuales, sino de la violencia ejercida sobre ellos por sus padres, familiares o cuidadores en general. Ello ha contribuido a sacar a la luz e ir conociendo un fenómeno desgraciadamente muy extendido y que no se circunscribe a sectores sociales marginados.

Pero conviene delimitar la noción y la realidad del maltrato de los menores. Hay, por una parte, el concepto estricto que abarca toda clase de violencia física o síquica. Sin embargo, también se considera hoy maltrato el abuso sexual de los menores. Éste puede tener lugar sin connotaciones económicas o comerciales o en forma de explotación comercial. El abuso sexual, si se puede decir no remunerado, suele producirse en los ámbitos familiar, educativo o vecinal y normalmente lo propicia o facilita la posición preponderante que sobre el menor tiene el abusador. La explotación comercial sexual de los menores suele estar ligada a situaciones sociales de desarraigo y pobreza extremos y generalizados; mientras constituye un grave problema humano y social en algunos países, en España, aún cuando salgan esporádicamente a la luz sucesos de este tipo en los medios de comunicación, el fenómeno parece poco extendido.

En este repaso de las manifestaciones del maltrato de los menores, cabe plantearse la cuestión de si ha de ser considerado tal el trabajo de aquéllos con infracción de las normas en la materia o con infracción de las normas sobre la escolaridad obligatoria. A diferencia de los supuestos

antes analizados, en el trabajo de los menores no se da, stricto sensu, intención dolosa de perjudicarles, aunque, objetivamente, ese trabajo, por la edad del menor o las condiciones en que se realiza, afecte negativamente su integridad personal y su desarrollo. El problema está obviamente ligado a las necesidades económicas de las familias y tiene una extensión universal. En España, el trabajo de los menores es fenómeno extendido, pero no uniforme en sus manifestaciones. Hay, por un lado, el trabajo que tiene su causa en razones esencialmente económicas y ligado a situaciones de miseria grave (el ejercicio de la mendicidad, por ejemplo); con frecuencia, estos casos se dan entre grupos marginados o población inmigrante en situación irregular. Hay los casos, mucho más numerosos, de trabajo de menores junto a sus allegados, ya en el marco de la propia explotación industrial o comercial (el negocio o el taller familiar), ya como asalariados (la recogida de la cosecha). Es grande la variedad de situaciones y diversa la posible incidencia en la salud, el equilibrio y el desarrollo personal de los menores involucrados, en función de factores como el género de actividad, las épocas en que se realiza, el volumen o intensidad del esfuerzo requerido, etc. Las consecuencias pueden ser tanto directas (los efectos en el desarrollo corporal o mental, por ejemplo) como indirectas (el tiempo que debería haber sido consagrado a la actividad escolar, a los juegos o a las relaciones sociales). El trabajo de los menores es un fenómeno con profundas causas o raíces económicas, sociales y culturales y las autoridades públicas con competencias en la materia (esencialmente laborales, de asistencia social y educativas) disponen sólo de una información fragmentaria y unos medios de acción insuficientes para conseguir los objetivos deseables. Así, parece claro que el efectivo cumplimiento de la escolarización obligatoria de toda la población infantil de acuerdo con la normativa actualmente en vigor supondría, de lograrse, un sustancial progreso para la mejora de la condición de los menores.

Volviendo a la cuestión central del maltrato de menores, considerado en todas sus diferentes modalidades, es común opinión que los casos conocidos representan sólo una reducida proporción de los reales y que son necesarias una constante investigación y actuación de las autoridades públicas y los movimientos sociales para mejor conocer la amplitud y características del fenómeno; ello, como primer paso indispensable a su prevención y tratamiento.

El precio de no actuar decididamente por esa vía es alto: el menor maltratado corre alto riesgo de devenir un adulto físicamente afectado y síquicamente desequilibrado, asocial y propenso a ejercer él mismo la violencia sobre otros, en particular, sobre los miembros de su círculo familiar.

La preocupación por el problema es, como se ha apuntado, universal. Prueba de ello es el Congreso que ha tenido lugar en Estocolmo del 27 al 31 de agosto de 1996 sobre la explotación comercial de los menores. Sus principales conclusiones son una llamada a los Estados para que actúen decididamente contra esa manifestación de maltrato infantil y un compromiso de los países y organizaciones participantes (entre las que se contaban la mayoría de las grandes organizaciones internacionales) para cooperar en la protección de los derechos de los menores.

La Unión Europea ha desarrollado un programa, denominado DAPHNE, que tiene por objetivo combatir la violencia ejercida contra los niños, los adolescentes y las mujeres y, en particular, la violencia que supone explotación sexual o abuso sexual. El programa financia, en este ámbito (con una dotación en 1997 de tres millones de ecus) actividades de formación e intercambios, apoyo a proyectos piloto, apoyo a redes europeas, estudios e investigación, difusión e información y cooperación entre organizaciones no gubernamentales y autoridades públicas.

Además, el Comité Económico y Social de la Unión Europea, en su sesión plenaria de 2 de julio de 1998, ha aprobado un extenso dictamen sobre «Explotación infantil y turismo sexual», que trata de responder, en el ámbito internacional, a los factores causantes de los malos tratos, el abuso y la explotación infantil, con particular referencia al llamado «turismo sexual».

En España, el Ministerio de Asuntos Sociales publica informes cifrados que pueden servir como indicación, pero que hay que acoger con las reservas ya expresadas acerca de su adecuación a la realidad. Las autoridades competentes intervienen en su propio ámbito, apoyadas por una opinión pública, muy sensibilizada los últimos años acerca de la gravedad del fenómeno y de la necesidad de actuar de forma decidida, con la colaboración de los ciudadanos y los movimientos sociales, para erradicar esta verdadera plaga.

Para finalizar este apartado, cabe recordar que el Senado ha mostrado ya su preocupación por este problema; en su mencionado Informe de la Comisión Especial de Juventud, punto 5.3 de las Conclusiones de la Comisión sobre la infancia y la juventud maltratada, se afirma lo siguiente:

«Al igual que sucede en los países desarrollados de nuestro entorno occidental, se producen en España los dos extremos posibles en cuanto a la atención a la infancia y a la juventud: la sobreprotección y el maltrato. Las dos situaciones son igualmente indeseables, pero mientras la sobreprotección incide en un trastorno grave de la personalidad, dirigiendo al individuo a una perpetua indecisión e incertidumbre, el maltrato ejerce dos efectos altamente perversos: un efecto inmediato de daño físico o psíquico, y un efecto a medio y largo plazo que constituirá el caldo de cultivo necesario para que se generen en los individuos actitudes agresivas conducentes a situaciones marginales de gran riesgo social.

Los centros de atención a menores y a jóvenes que prestan servicio cuando la justicia retira la patria potestad o en función de detenciones por delitos, actúan ante hechos consumados. Ejercen una gran labor, pero cuando ya existió el problema.

Es necesario potenciar el mensaje social respecto a la extraordinaria responsabilidad de los padres en la educación de los hijos, extremar la sensibilidad del sistema educativo respecto al problema de maltratos, y endurecer las medidas correctivas contra los padres que actúan con violencia física o psíquica en sus hijos.

Las Administraciones públicas pueden diseñar las medidas más convenientes para fomentar un trato correcto

hacia la infancia y la juventud, pero esta acción jamás será suficiente si no existe una actitud participativa del voluntariado social. Como en tantas cuestiones importantes, la iniciativa de la sociedad civil tiene un papel relevante en la prevención del maltrato a la infancia y a la juventud.»

f) La delincuencia del menor.⁽⁵⁾

Como otras manifestaciones del fenómeno general de la violencia, la delincuencia de los menores debe enfocarse con circunspección, por el esencial motivo de que se conoce mal su amplitud y alcance. Los expertos parecen estar de acuerdo en que la delincuencia de los menores está más difundida de lo que muestran las estadísticas oficiales; sólo una parte de las infracciones cometidas por los menores es denunciada, descubierta, perseguida y sancionada; ahora bien, muchas de esas infracciones son leves. Con frecuencia, y más tratándose de infracciones cometidas por menores, las víctimas no denuncian, por varias razones: sentimiento de impotencia, desconfianza o temor ante el sistema legal y el aparato policial y judicial (creencia en la inutilidad de la denuncia, temor a complicaciones, etc.), ansiedad de la víctima y miedo a represalias del causante del delito o sus allegados. Así, resulta que el conocimiento y la represión de esta delincuencia comienza, en buena medida, por la actividad policial, principalmente del GRUME, Grupo de menores de la Policía judicial, institución que, a partir de un contacto diario y estrecho con la realidad social sobre la que actúa, desarrolla una muy estimable labor.

La delincuencia de los menores está esencialmente influida o condicionada por factores similares a los que actúan sobre los adultos y que han sido ya enunciados; ahora bien, se producen matices o rasgos que la caracterizan especialmente. Uno, primero, que no afecta sólo a la actividad criminal de las personas sino a su desarrollo general: una mayor precocidad de éste último, respecto de épocas históricas anteriores, parece adelantar la edad de iniciación en el delito (aunque en esto no hay acuerdo unánime entre los expertos). Por contra, la mayor prosperidad social disminuye la importancia de la miseria extrema como factor criminógeno. Pero esta misma prosperidad, en un marco en que los principios y sistemas de control social y político son más relajados que los de otros tiempos, propicia la frustración, ya aludida, y el impulso a la utilización de medios ilícitos para la consecución de bienes y objetivos de otra forma inalcanzables. Otra nota característica es la estricta correlación entre esta delincuencia y un bajo nivel cultural y un status social desfavorecido. Por tales razones, surge en ciertos grupos sociales (etnia gitana, hijos de inmigrantes) en proporción superior a su participación en la población en general.

⁽⁵⁾ Este apartado del Informe debe mucho a la valiosa documentación contenida en el artículo «Criminología de los menores», del Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, D. Antonio Mesa Trives, incluido en la obra colectiva «Niños y jóvenes criminales», publicada en Granada, en 1995, por el Instituto de Estudios Penales Marqués de Bécara.

Las formas de iniciación de los menores a la delincuencia son, normalmente, de dos tipos: por la integración en bandas o pandillas y por la colaboración con miembros de la propia familia. La primera supone casi la transición de los juegos a la delincuencia, con la compañía, ayuda o complicidad de amigos más experimentados. La segunda modalidad, con diversas variantes, se manifiesta a veces como el aprendizaje por el menor de las técnicas delictivas, siendo el maestro un adulto, familiar o allegado (así, la formación del carterista); también es frecuente la actuación del menor como ayudante o colaborador del adulto delincuente (para entrar en viviendas con el fin de desvalijarlas, por ejemplo). La intervención del menor es tanto más «útil», cuanto que se planean las acciones delictivas de forma que, en caso de captura o interpelación policial, puedan atribuirse los hechos al menor, penalmente irresponsable, quedando exculpados los adultos inductores, actores principales o colaboradores.

La delincuencia de los menores, puede clasificarse de la siguiente forma, en función del bien jurídico protegido:

a) Actos contra la propiedad.

Son, a gran distancia, los más numerosos y según las estadísticas oficiales (del GRUME, principalmente) se sitúan en torno al 70% del total de los actos delictivos. Entre ellos cabe distinguir los robos con intimidación, de los que son con frecuencia víctimas otros menores (para arrebatar una prenda de ropa o una bicicleta, por ejemplo); los robos con fuerza, entre los que destacan las sustracciones en el interior de vehículos; los hurtos, que es la modalidad más al alcance de los menores; y los daños, en los que cabe incluir los actos de vandalismo y la sustracción de vehículos para diversión o viajes con carácter temporal.

b) Actos contra las personas.

Entre estos cabe incluir los actos de agresión sexual, de los que también suelen ser víctimas otros menores; y los actos de agresión a personas, que, con frecuencia, se producen en el marco, ya comentado, de la actuación de las bandas o pandillas.

En relación con la delincuencia de los adultos, no parece presentar grandes diferencias la de los menores, salvo que quizá, en ésta, la proporción de los delitos contra la propiedad respecto del total sea algo superior. Hay, sin embargo, una gran cuestión, aún no lo bastante aclarada: el que podría denominarse paso, en materia criminal, de la minoría a la mayoría de edad. Mientras hay una serie de casos en que, claramente, la actividad criminal en la minoría de edad es preparación, aprendizaje o antesala de la delincuencia adulta, hay también otros casos en que el infractor infantil o juvenil desaparece del ámbito penal.⁽⁶⁾

⁽⁶⁾ Tal desaparición se debe, a veces, a hechos dolorosos, como la muerte por SIDA de jóvenes delincuentes. Pero también sucede que personas con una trayectoria juvenil conflictiva experimenten un proceso de maduración e integración social favorecido por factores varios, como pueden ser la reeducación en centros de menores, la ocupación laboral, la creación de una familia, etc.

Este fenómeno es mal conocido, probablemente por insuficiencias en el seguimiento de las personas afectadas, la investigación y las estadísticas en la materia. Algunas estadísticas en ciertas Comunidades Autónomas (Cataluña) muestran una tasa de reincidencia baja, un 20%, en los menores de 16 años.

Por lo que respecta a la influencia del factor sexo en la actividad delictiva, partiendo del dato, bien conocido, del predominante carácter masculino del fenómeno, éste parece ir atenuándose en el sentido de un cierto aumento porcentual de la intervención femenina.

La justicia penal de los menores se encuentra actualmente en España en fase de transformación. La vieja Ley de Tribunales Tutelares de Menores de 1948 establecía un modelo correccional que no alcanzó los fines tutelares y educativos que perseguía. La Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores adopta un modelo esencialmente garantista y de responsabilidad que no prescinde, quizá porque sea difícil, de la nota represiva.

Las Conclusiones del Informe de la Comisión Especial de Juventud del Senado, en su punto 5.5, hacen referencia al sistema penal y los jóvenes en los siguientes términos:

«La reforma del Código Penal que actualmente se está tramitando, puede tener una importante incidencia sobre la juventud.

Casi todos los partidos políticos son partidarios de que la mayoría de edad penal se establezca en los 18 años, al igual que en lo relativo al cumplimiento de penas, por parte de los jóvenes, debiéndose establecer penas alternativas para aquellas personas que en determinadas circunstancias hayan cometido actos delictivos y en vez de entrar en prisión puedan cumplir esa pena en un organismo ajeno que permita su rehabilitación y reinserción en la sociedad. La limitación de edad, la duración máxima de todo tipo de medidas y la eventual suspensión del fallo, van a ser instrumentos legales importantes para que los jóvenes infractores dispongan de ellos, favoreciendo el objetivo de integración social y evitándose en la medida de lo posible el internamiento cuando no exista causa fundamentada que lo motive.

En lo que al sistema penitenciario se refiere, se debe evitar el desarraigo familiar de la población reclusa juvenil, respetándose la proximidad al domicilio de los hombres y mujeres jóvenes.

España cuenta con centros penitenciarios específicos para jóvenes, algunos de ellos mixtos, desarrollándose un sistema interno educativo y de vivencias similar al que hay en la educación pública en general.»

Y la recomendación 22 de ese mismo Informe afirma:

«Se solicita la elevación de la edad penal a los dieciocho años y la consiguiente adecuación de la legislación penal sobre menores infractores en orden a la prevención de la delincuencia y la actuación sobre sus causas antes que la represión de las consecuencias.

Igualmente se solicita que el sistema penitenciario evite el desarraigo familiar de la población reclusa juvenil, respetándose al máximo la proximidad al domicilio.»

B) LA REHABILITACIÓN ⁽⁷⁾

La Constitución Española proclama la protección de la juventud y de la infancia (artículo 20.4) y garantiza la protección a los niños según los acuerdos internacionales que velan por sus derechos (artículo 39.4). Entre estos últimos, es especialmente importante la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, ratificada por España. Estos instrumentos, desarrollados en múltiples disposiciones, establecen como deber esencial del Estado la protección integral de los menores. En el marco del mandato de la Ponencia, se examinan seguidamente los mecanismos y vías para hacer efectiva esa protección.

La regulación básica de la materia se contiene en el Código Civil y en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, ya mencionada, y el desarrollo legislativo se hace en numerosas normas de las Comunidades Autónomas.

De acuerdo con la Ley Orgánica 1/1996, las autoridades competentes tienen, en los casos de desprotección de los menores (que incluyen, obviamente, el maltrato), las siguientes obligaciones:

- Atención inmediata (artículo 14), que incluye, en caso necesario, poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal; y
- evaluación de la situación (artículo 16), adoptando las medidas necesarias en función del resultado de esa actuación.

A partir de aquí, y según las características de la situación, la Ley establece distintos tipos de actuaciones y medidas, graduadas en función del riesgo y la gravedad de los hechos que afecten al menor. Así, en situaciones de riesgo que perjudiquen al desarrollo personal o social del menor pero no requieran la asunción de la tutela por ministerio de la Ley (artículo 17), los poderes públicos deben garantizar los derechos del menor, disminuir los factores de riesgo y dificultad social y promover los factores de protección del menor y su familia. Esta modalidad de actuación «ligera» incluye el seguimiento de la situación para el caso de que fuese necesario adoptar otro tipo de medidas.

El agravamiento del riesgo conduce a lo que la Ley denomina «situación de desamparo» y que se regula en los artículos 18 y siguientes. La situación de desamparo la define el artículo 172 del Código Civil como «la que se pro-

⁽⁷⁾ Aunque el mandato de la Ponencia se centra en la relación entre los menores y el fenómeno de la violencia, parece necesario enmarcar el presente capítulo en una descripción esquemática de los mecanismos generales de protección del menor en dificultad; éstos abarcan, naturalmente, las situaciones de menores involucrados, como sujetos pasivos o como actores, en hechos o acontecimientos violentos.

duce de hecho a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material»; la consecuencia es que la autoridad pública suspende a los padres o tutores en el ejercicio de la patria potestad o la tutela y la asume ella en beneficio del menor afectado.

Asumida la tutela por la entidad pública competente, el cuidado del menor se lleva a cabo según una de las siguientes modalidades: acogimiento familiar o acogimiento residencial. El acogimiento familiar está regulado en los artículos 173 y 173 bis del Código Civil y en varias leyes autonómicas. Ahora bien, el tratamiento de menores afectados por problemas de violencia se lleva a cabo, esencialmente, en régimen de acogimiento residencial, por lo que este Informe se centra en el examen de las dos grandes modalidades de acogimiento residencial; éste se desarrolla en centros de régimen abierto o semiabierto y en centros de régimen cerrado.

A) Régimen abierto o semiabierto.

Es ésta una modalidad de acogimiento del menor a medio camino entre la permanencia en un marco familiar y el internamiento. Conviene, a juicio de la autoridad que haya asumido la tutela, para aquellos menores que presentan problemas de conducta o de integración social lo suficientemente serios para que no puedan ser corregidos en un entorno exclusivamente familiar, necesitando una orientación y un control diario de su existencia, pero que no justifican la adopción de una medida como el internamiento, de innegable dureza y una cierta connotación estigmatizadora.

El régimen abierto supone la creación de un espacio de acogida, de orientación, de trabajo y de seguimiento. Los menores sometidos a este régimen viven y pernoctan en su entorno familiar, pero están obligados a la presencia regular en el centro en los horarios establecidos. El régimen semiabierto impone la permanencia continuada en el centro, excepto durante los fines de semana.

Como otros mecanismos de tratamiento de menores en dificultad, la individualización es principio determinante. Se elabora para cada menor un programa adecuado a su personalidad, a sus problemas y necesidades propias. Esta individualización no es óbice a un trabajo de grupo que persigue crear hábitos de convivencia y facilitar la integración social. La terapia se basa, principalmente, en la escolarización y la ocupación o el trabajo, completadas por una utilización reglada del tiempo libre (práctica de los deportes, excursiones, etc.) Un importante factor es la participación de la familia (en la medida en que se puede lograr) en el proceso educativo de los menores, fomentándose además la toma de decisiones conjuntas entre el equipo del centro, la familia del menor y este último.

El tratamiento y las terapias aplicados en los centros de régimen abierto no se diferencian en lo sustancial de los equivalentes de los centros de régimen cerrado, que se analizan en detalle a continuación.

B) Régimen cerrado: el internamiento de los menores.

El internamiento de menores ha sido objeto de ataque o controversia desde varias perspectivas, sociológica, psicológica, política de izquierda, principalmente, con argumentos de diverso tipo. Su mantenimiento y presencia en todo tipo de sociedades o regímenes es prueba de que no ha sido posible establecer medidas sustitutorias o regímenes de tratamiento distinto que puedan hacer frente a algunas manifestaciones de la conducta violenta o delictiva de los menores. El internamiento desarrolla tres importantes funciones que otros mecanismos no cumplen o no cumplen en medida suficiente respecto de ciertos menores: a) contención o delimitación de un ámbito de vida; se trata de crear, para la persona, un territorio seguro, conocido y reglamentado, como factor de integración social; ello implica la fijación y, en caso necesario, la imposición de toda una serie de hábitos de convivencia y de relación; b) terapia, para lograr, en la medida de lo posible, la curación o el alivio de los trastornos síquicos y de conducta que a menudo aquejan a los internos; c) aprendizaje, para elevar el nivel educativo, cultural y profesional de los internos; aquél es con frecuencia, al ingreso, absolutamente insuficiente para una integración social y ciudadana normal.

La Ponencia, como se expone al inicio de este Informe, ha visitado varios centros de internamiento para menores en diversos países extranjeros y en algunas Comunidades Autónomas de España. De esas visitas se desprende una conclusión principal: existe una esencial identidad en todas esas instituciones. Sin negar algunas diferencias de detalle, todas tienen similares objetivos, estructura, modos de funcionamiento y tratamientos o terapias aplicados a los internos. Varían, obviamente, en el tamaño y algo (pero no mucho) en los medios de que disponen; así, se ha comprobado un acusado paralelismo en el tipo de instalaciones y servicios, en las categorías de personal empleado, en la ratio o porcentaje entre miembros del personal e internos, en el coste por interno y día. Por su propia naturaleza y finalidad, estas instituciones tienen un inevitable estilo o apariencia carcelarios, más acentuado en unos que otros casos (algunos centros extranjeros visitados, con muy modernos medios, muestran esta impronta de forma especialmente clara). Los centros españoles visitados están a la altura de los de los otros países y si algo los distingue de éstos podría quizá ser una menor presencia o apariencia de los elementos represivos del sistema. Cabe además señalar que algunas de las instituciones extranjeras aludidas tienen la consideración formal de «cárceles», mientras que las equivalentes españolas se consideran «centros de internamiento».

Se hace seguidamente una descripción general y somera de las principales características de este tipo de centros, en base a las informaciones obtenidas en las visitas efectuadas por la Ponencia.

i. Descripción y organización.

Están generalmente situados fuera de los cascos urbanos, en espacios amplios, de varias hectáreas (15, el centro alemán de Hameln). Su capacidad es variable; la máxima

observada es la del centro alemán antes citado (más de 600 internos), pero la media es de unas pocas decenas. Las instalaciones comprenden locales administrativos y para el personal docente, locales de habitación para los internos, normalmente agrupados en módulos o edificios independientes; cada uno de éstos suele incluir salas para comedor, esparcimiento u ocio. En ocasiones, hay habitaciones de aislamiento para casos o situaciones de internos violentos o conflictivos. Hay, obviamente, cocinas y también enfermería o servicio médico.

La formación y el tratamiento de los internos se desarrolla, esencialmente, en aulas de enseñanza, talleres, de los que hay de diverso tipo, e instalaciones para la práctica deportiva (en varios casos, una piscina). Sirven también a esta finalidad formativa los jardines y huertas, a menudo plantados en el interior de los recintos.

El personal incluye varias categorías de profesionales. En todos los centros, y por obvias razones, el núcleo del personal está constituido por los educadores y los monitores de formación profesional o actividades físicas; los educadores tienen con frecuencia formación psicológica. Existe además personal con tareas administrativas, que en los centros más pequeños puede ser exclusivamente el director, algún personal médico, más limpiadores, cocineros, porteros y vigilantes. Algunas tareas (cocina, vigilancia exterior) suelen estar contratadas con empresas u organismos independientes. La relación entre el número de miembros del personal y el de internos suele situarse entre 1,5 y 2. El coste medio por interno y día ha sido estimado en un abanico que va de 35.000 a 55.000 pesetas.

El régimen de funcionamiento del centro se suele formalizar en un reglamento o en unas normas de régimen interno. Es también frecuente la existencia, documentada, de un proyecto educativo o de reinserción de carácter general, con independencia del carácter individualizado del tratamiento que, como se verá, se aplica a cada interno. El personal educador mantiene reuniones periódicas de análisis y consideración de la actividad en general, de los métodos y tratamientos aplicados y de seguimiento de la conducta de los internos. En los cambios de turnos, se redactan partes de incidencias sobre las que puedan haberse producido. Es común la observancia de diversas reglas de seguridad. Como norma general se cierran con llave (obviamente, en posesión exclusiva del personal del centro) los distintos recintos, habitaciones y estancias, abriéndose éstos cuando van a ser ocupados o utilizados. El mobiliario de las habitaciones es sencillo, fijado permanentemente y no ofrece posibilidades para que los internos se autolesionen. Los internos pasan la noche en sus respectivas habitaciones, cerradas, con la posibilidad de comunicarse, en caso necesario, con un miembro del personal que hace guardia. Es permanente el control de los utensilios o herramientas que pudieran ser utilizados para agresiones, así como de los productos que pudieran sustituir a las drogas (disolventes, por ejemplo).

ii. Estatuto de los menores internos.

La estancia de los menores en los centros de internamiento tiene un carácter estatutario, cuya obvia finalidad

es favorecer el cumplimiento de los objetivos de la decisión, adoptada por la autoridad competente, de internar al menor. Ese carácter estatutario supone, para el interno, unos derechos, unas obligaciones y el sometimiento a un régimen disciplinario.

Esos derechos del menor son, normalmente, los siguientes:

- La integridad física y síquica;
- el trato correcto, o sea, interdicción de todo maltrato o rigor innecesario;
- la libertad ideológica y religiosa;
- la intimidad personal;
- la educación y el desarrollo integral de la personalidad;
- el trato igualitario, sin distinciones que no tengan un fundamento terapéutico o facultativo;
- la información del programa o el tratamiento que se le aplica;
- la presentación de quejas y peticiones a los responsables del centro;
- la relación con la familia, salvo que esté limitada por la autoridad competente;
- la comunicación con el exterior, en la medida que lo permita el tratamiento que se le aplica y el buen orden del centro.

Como obligaciones que se imponen habitualmente, cabe citar:

- la permanencia en el centro en las condiciones establecidas por la autoridad competente;
- el acatamiento de las reglas de régimen interior del centro;
- el respeto y consideración hacia las autoridades y el personal del centro y la conducta correcta en relación con los demás internos;
- la conservación cuidadosa de las instalaciones del centro y de los utensilios y vestuario que se le entrega;
- el aseo y la higiene personal.

El régimen disciplinario pretende preservar en el centro las condiciones de convivencia y trabajo que hacen posible el cumplimiento de su finalidad educativa y rehabilitadora. Ello supone la fijación de un catálogo de faltas y las correspondientes sanciones.

Las conductas que suelen considerarse faltas son las siguientes:

- instigación o participación en motines o desórdenes;
- instigación o participación en fugas;
- agresiones, amenazas o coacciones a las personas, ya sean éstas otros internos, el personal del centro o personas del exterior;
- desobediencia o resistencia grave a las órdenes recibidas de autoridades o personal del centro en el ejercicio de sus funciones;
- tenencia o consumo de alcohol, drogas u otras sustancias nocivas;

- inutilización o manipulación indebida de dependencias o efectos del centro;
- apropiación indebida de bienes u objetos, ya del centro, ya de otras personas;
- retraso en la incorporación al centro tras un permiso;
- comunicaciones con el exterior no autorizadas o por medios no autorizados.

Como sanciones suelen preverse:

- restricción de movimientos en el centro;
- privación de ocio;
- reparación del daño causado mediante trabajos de interés general;
- restricción de las comunicaciones;
- restricción o supresión de premios o incentivos.

En algunos supuestos graves se admiten medidas extremas, como la inmovilización del infractor, pero con conocimiento o autorización de la autoridad competente para decidir el internamiento.

iii. Tratamiento y rehabilitación.

Como se ha indicado antes, el internamiento es una medida, quizá no deseable, pero, en algunos casos, necesaria para el logro de la rehabilitación e integración social de ciertas categorías de menores en dificultades. De hecho, el internamiento en un centro de los analizados proporciona un marco ordenado de existencia que permite realizar una labor correctora y formadora de, con frecuencia, favorables resultados. Paradójicamente, uno de los obstáculos a la consecución de aquéllos es la cortedad del tiempo de estancia de la mayoría de los internos (tres a seis meses, como media), que no permite un trabajo en profundidad y con la continuidad suficiente.

El tratamiento de los menores internos, aunque difiere en cuestiones de detalle de unos a otros centros, sigue unas pautas uniformes, en base a dos principios centrales: individualización, es decir, adecuación a las características de todo tipo propias de cada menor; y ocupación del tiempo, es decir, eliminación de los periodos vacíos, ocupando al menor en tareas constructivas, lo que no impide, obviamente, los necesarios periodos de descanso y ocio.

La acción rehabilitadora y terapéutica se desarrolla en tres ámbitos de la existencia del menor: físico-sanitario, sico-social y educativo-cognoscitivo. La acción en el ámbito físico-sanitario trata de cubrir las posibles deficiencias higiénicas y sanitarias del menor, manteniendo su salud y favoreciendo su evolución corporal en base a una alimentación, higiene y ejercicio físico adecuados; cubre la prevención y curación de enfermedades, con particular atención a las drogodependencias y las enfermedades de transmisión sexual.

La acción en el ámbito social pretende remediar las carencias que, a menudo, presentan los internos en esta materia. Se trata de fomentar actitudes y conductas que permitan el desarrollo de la personalidad y la convivencia en sociedad; ello abarca desde hábitos de limpieza y orden

hasta el cumplimiento de las reglas elementales de disciplina, cortesía y respeto a los demás.

La acción en el ámbito educativo-cognoscitivo pretende mejorar el bagaje cultural y educativo del menor, tanto con una finalidad terapéutica como de inserción futura en el mundo profesional o laboral. Esta acción es tanto más necesaria cuanto que, con demasiada frecuencia, la condición de muchos menores en el momento de su ingreso es, a este respecto, lamentable, caracterizada a menudo por el analfabetismo, el absentismo y el fracaso escolar. Frente a esta situación, los instrumentos esenciales, presentes en todos los centros, son las aulas y los talleres. La formación escolar se adecúa, obviamente, al estado del menor; son frecuentes los casos en que un centro de internamiento tiene la condición y está reconocido como centro escolar por las autoridades educativas.

Los talleres son, igualmente, pieza fundamental para el mecanismo rehabilitador; además de proporcionar una formación profesional específica en un sector de actividad determinado tienen un valor formativo general indudable, en la medida en que fomentan hábitos de disciplina, de orden y de trabajo en equipo y proporcionan la satisfacción de la obra realizada. En los centros visitados, casi todos tenían talleres de trabajo de la madera y mecánica. Ya no en todos los centros, se han podido observar talleres de dibujo y pintura, de cerámica, de cocina, de introducción a la informática, de agricultura, de apicultura, de electricidad, de peluquería, de fotografía, etc.

El tratamiento se desarrolla, normalmente, a lo largo de diversas fases. Una, primera, es el ingreso en el centro; el menor es recibido por uno o varios miembros del personal, que le informan con claridad de las características del centro, de sus reglas de funcionamiento y de su propio estatuto y situación en aquél, es decir, esencialmente, de sus derechos y obligaciones. Se procede al aseo del menor y a su instalación en el centro, proporcionándole las prendas y útiles necesarios.

Una segunda fase tiene dos vertientes. Por un lado, el equipo técnico del centro analiza la situación y características del menor, en sus aspectos sanitario, psicológico, familiar, educativo, judicial, etc. Ello permite la preparación de un programa individualizado de tratamiento. Por lo que al menor se refiere, no participa en las actividades regulares de los demás internos, pero va desarrollándolas ya de forma individual y aclimatándose a la vida del centro. En una tercera fase, el menor participa regularmente en las actividades del grupo y realiza el programa de tratamiento que ha sido establecido para él. Posteriormente, y en función de la evolución del menor y de las características del centro, se suelen prever dos tipos de salidas: a) para desarrollar actividades formativas en el exterior, por ejemplo, prácticas en empresas, asistencia a centros escolares, etc; y b) permisos de fin de semana para visitar a la familia.

Algunas reglas se observan con carácter general; así, exclusión de bebidas alcohólicas y, por supuesto, drogas; consumo limitado de cigarrillos, proporcionados por el centro; concesión de una modesta asignación económica periódica, que puede modularse en función de la conducta del menor; posibilidad de hacer propios los productos u

objetos (por ejemplo, pequeños muebles) fabricados personalmente.

En función de la evolución del tratamiento y de las circunstancias de cada caso, se favorece la relación de los menores con su familia. Los centros suelen estar en comunicación regular y frecuente con la autoridad competente que decidió el internamiento. La evolución de éste y las distintas fases del tratamiento se documentan de forma sistemática.

II. CONCLUSIONES

Partiendo de la situación antes descrita, y, en base a la protección que la Constitución (artículo 39) y las leyes otorgan a los menores, los poderes públicos deben desarrollar una acción eficaz y sostenida para prevenir la producción de hechos violentos que afecten a menores y, para los casos en que tales hechos tengan lugar, disminuir sus consecuencias y reparar sus daños.

Esa acción de los poderes públicos ha de ser amplísima, tanto por los agentes que la desarrollan como por sus modalidades o manifestaciones. En primer lugar, por los agentes. Casi no hay servicio o departamento de las Administraciones públicas que no tenga que desarrollar actividades en relación con los menores, aunque, obviamente, algunos (los competentes en materia de educación, justicia, asuntos sociales y orden público) estén mucho más directamente involucrados en estas tareas. Pero, además, esta actividad exige, de forma inexcusable, la colaboración de las autoridades públicas con numerosos agentes sociales, personas e instituciones que están en estrecha y constante relación con los menores; así, a título de ejemplo, los padres, profesores, asociaciones de diverso tipo, ciertas organizaciones no gubernamentales, etc. En segundo lugar, por las modalidades de la actividad. La acción sobre los menores puede ser directa o inmediata (una concreta decisión de internamiento, por ejemplo) o indirecta y difusa (como la mejora de los equipamientos escolares). Así, resulta que políticas y acciones que no tienen como objetivo primero la protección de los menores sino la mejora de un aspecto particular de la realidad social (por ejemplo, la política de la vivienda), pueden en última instancia, favorecer el objetivo tutelar que aquí se persigue. Por estas razones, los poderes públicos deben actuar, de forma diversa y con intensidad variable, sobre tres ámbitos: la sociedad en general, el entorno del menor y el menor mismo. A título orientativo, se enuncian seguidamente, sin criterios jerárquicos o de importancia, algunas políticas y acciones que, aplicadas en cada uno de esos tres ámbitos, debieran contribuir a mejorar la situación de los menores.

La sociedad.

- reducción de las desigualdades sociales y de la exclusión;
- política de igualdad de sexos;
- educación para la democracia, la tolerancia, y los valores ciudadanos y desarrollo del espíritu crítico;

- respeto de los derechos humanos y de la diversidad étnica y cultural;
- política activa de empleo y vivienda;
- respeto del medio ambiente;
- fomento del movimiento asociacionista;
- fomento del deporte y de la lectura;
- educación para el aprovechamiento del ocio;
- educación en el uso de los medios de comunicación, en particular, de la televisión;
- lucha contra el alcoholismo y la drogadicción.

El entorno del menor

Con carácter general:

- la mayoría de las políticas antes dichas, aplicadas a menores (fomento del asociacionismo infantil y juvenil, etc.);

Respecto de la familia:

- prevención de la violencia doméstica y mejora de las acciones administrativas o judiciales para corregir aquella y atenuar sus efectos (acogida residencial, protección de las víctimas, agilización de los procedimientos de divorcio, etc.);
- formación de los padres para una mejor educación de los hijos, en particular, para la resolución de conflictos y la enseñanza de hábitos de conducta no agresiva;
- facilitar la flexibilidad de la jornada laboral a los trabajadores con menores a su cargo;
- mejorar la adecuación de las prestaciones económicas en concepto de atención a los hijos según criterios realistas;
- fomentar la figura y función del terapeuta de familia;
- intensificar la promoción de programas de mediación comunitaria para atender a las familias cuando empiecen a surgir conflictos previos a la manifestación de conductas violentas.

Respecto de la escuela:

- tender a la formación permanente del profesorado, con particular atención a sus aspectos pedagógicos y de relaciones humanas;
- apoyo al profesorado, con la mejora en las dotaciones de medios técnicos y personales;
- favorecer la resolución de conflictos en el ámbito escolar habitual;
- reforzar los departamentos de orientación escolar en los centros o áreas geográficas en que la incidencia de fenómenos violentos sea especialmente significativa;

Respecto del ambiente social:

- fomentar figuras como los educadores sociales, los animadores socioculturales y los monitores del tiempo libre, vinculados a la red de servicios y organizaciones comunitarios de carácter social, cultural y deportivo;

— fomentar el asociacionismo de los menores;

Respecto del marco laboral:

— fomentar las escuelas taller, casas de oficios y planes de ocupación;

— incentivar a las empresas y asociaciones que den formación u ocupación laboral a jóvenes que estén cumpliendo o hayan cumplido una medida judicial;

— fomentar las empresas o instituciones de integración laboral de jóvenes con especiales dificultades para el acceso al mundo del trabajo;

— llevar a cabo una iniciativa encaminada a planes de formación e inserción laboral de jóvenes con especiales dificultades que prevean estos procesos a medio y largo plazo de dos a cinco años.

El menor

— propiciar la investigación en materia de salud mental infantil;

— propiciar la investigación sobre los distintos aspectos de las diferentes políticas de protección de los menores, con el fin de mejorar y actualizar los instrumentos, las técnicas y las terapias aplicadas.

A partir de las anteriores orientaciones, se hacen las siguientes

PROPUESTAS

I. CON CARÁCTER GENERAL

1.^a El Gobierno y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán garantizar dotaciones presupuestarias suficientes, que aseguren la aportación de los medios personales y materiales necesarios para la plena eficacia de la Ley Orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores;

2.^a Se insta al Gobierno del Estado para que promueva, en el ámbito de sus competencias, y coordine a través del Ministerio de Justicia, la elaboración de convenios administrativos que aseguren la plena eficacia de las medidas de reinserción de los menores, en particular en lo relativo a los trabajos a favor de la comunidad.

3.^a Se insta a los poderes públicos a intensificar el control horario, comercial, de asistencia y aforo de los bares y discotecas, a los efectos de erradicar la venta ilegal de alcohol a los menores, y las frecuentes transgresiones de los límites de funcionamiento de los citados locales, estudiando las posibles modificaciones normativas y la necesidad de adecuar sanciones proporcionales y disuasorias en relación a las citadas prácticas.

4.^a Se insta al Gobierno a que los centros de internamiento que tengan que crearse no lleven consigo la masificación de los jóvenes internos.

5.^a Recomendar a los poderes públicos la creación de la figura del Defensor del Menor.

6.^a Se insta al Consejo Interterritorial de la Salud al estudio de la creación de grupos de trabajo en materia de salud mental de la infancia y la adolescencia.

II. EN EL ÁMBITO FAMILIAR

1.^a Potenciar, en el ámbito de la familia, como núcleo esencial para la educación en valores, programas preventivos de la violencia relacionada con los menores de edad, en el marco del Plan Integral de Apoyo a la familia, especialmente en relación con aquellas familias que se encuentren en situaciones de dificultad social.

2.^a Estudiar medidas de custodia y atención de los hijos menores de 6 años durante la jornada laboral de los padres, incluyendo además programas de educación infantil.

3.^a Crear mecanismos de control para garantizar que las medidas de apoyo a la familia destinadas a la educación y cuidado de los hijos se utilicen de forma adecuada.

III. EN EL ÁMBITO ESCOLAR

1.^a Desarrollar programas interministeriales dirigidos a educar a los escolares en la tolerancia y a prevenir actitudes y comportamientos violentos.

2.^a Poner en marcha campañas de corresponsabilización en la educación dirigidas a reforzar el compromiso entre las distintas Administraciones públicas competentes y las organizaciones de alumnos y de padres de alumnos.

3.^a Potenciar los cursos de formación permanente del profesorado que proporcionen estrategias educativas eficaces para prevenir los comportamientos y actitudes violentas en los alumnos.

4.^a Poner en marcha una serie de actividades formativas como:

a) seminarios de mediación escolar para favorecer la participación de los alumnos en la resolución de conflictos y el respeto a las normas de convivencia;

b) programas de competencia social, enfocados desde los 10-11 años en adelante;

c) cursos de formación específica para los profesores de las aulas especiales y los equipamientos escolares externos;

d) seminarios sobre las necesidades educativas en la preadolescencia y la adolescencia;

e) cursos de especialización sobre trastornos de conducta.

5.^a Desarrollar programas concretos de mejora de la convivencia en centros educativos con entornos conflictivos o que tienen problemas de convivencia.

6.^a Potenciar planes de coordinación entre los centros docentes y los servicios sociales municipales, de manera particular en lugares y zonas conflictivas.

7.^a Potenciar la cualificación del personal de los equipos de orientación para que ayuden a los centros a prevenir eficazmente las actitudes violentas y para tratarlas cuando aparezcan.

8.^a Mantener intercambios de información y de experiencias educativas ante situaciones escolares conflictivas entre instituciones y profesionales del Estado español y de otros países de nuestro entorno cultural que padecen problemas similares.

9.^a Se insta a las Administraciones Públicas con competencias en materia educativa a adecuar las actuales ratios a las circunstancias específicas de violencia escolar en las condiciones que establezcan las Administraciones educativas.

10.^a Potenciar la prevención de la violencia de género en el ámbito educativo, fomentando comportamientos igualitarios y solidarios.

IV. EN EL ENTORNO SOCIAL DEL MENOR

1.^a Desarrollar, dentro del Plan de acción de la Juventud 2000-2003, medidas encaminadas a fomentar entre los jóvenes los valores de solidaridad y tolerancia, mediante iniciativas de apoyo a colectivos desfavorecidos, de prevención del racismo y la violencia.

2.^a Impulsar acuerdos con organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles especializadas para tratar a alumnos en riesgo de desarrollar o que ya han desarrollado actitudes violentas y para prevenir estas actitudes por medio de actividades de ocupación del ocio, la ayuda personal y la orientación a las familias.

3.^a Priorizar en las subvenciones a organizaciones no gubernamentales y asociaciones juveniles los programas dirigidos a la prevención de la violencia, tales como:

— Programas de sensibilización dirigidos a la educación en valores personales y de convivencia y a la promoción de hábitos de vida saludables (droga, alcohol...)

— Programas de integración social encaminados a promover servicios y actuaciones para jóvenes socialmente desfavorecidos (participación en actividades juveniles de ocio y tiempo libre).

— Programas dirigidos a jóvenes y adolescentes con dificultades de adaptación social.

— Programas de solidaridad y tolerancia y actividades para erradicar el racismo, xenofobia y violencia juvenil.

— Programas de promoción de la autonomía personal y de integración socio-laboral de los adolescentes que se encuentren bajo la aplicación de una medida administrativa de tutela.

4.^a Potenciar las unidades de menores de la Policía y la Guardia Civil, con el objeto de proporcionar al menor

que haya sido víctima de un delito, una atención policial especializada.

5.^a Intensificar la relación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y otras instituciones relacionadas con el menor (Juzgados de Menores, Ministerio Fiscal, Servicios Sociales, etc.), al objeto de colaborar en la readaptación del menor que delinque.

6.^a Intensificar la colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y entidades locales para promover la tolerancia y prevenir la violencia.

7.^a Establecer un diálogo permanente entre las autoridades públicas y los representantes de etnias minoritarias para que estos participen a la hora de definir los problemas que les afectan.

8.^a Poner en marcha programas de prevención de la reincidencia, basados en la constitución de grupos terapéuticos, de los maltratadores.

9.^a Se insta al Gobierno a establecer medidas que incentiven la contratación de jóvenes que hayan cumplido medidas judiciales.

10.^a Se insta a los poderes públicos a potenciar Casas de Acogida y Pisos Tutelados.

V. RESPECTO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

1.^a Realización de actividades de sensibilización que incidan en rechazar los contenidos violentos en los medios de comunicación, así como videojuegos de contenido violento (campañas, jornadas, foros de debate, publicaciones, etc.)

2.^a Atender todas las recomendaciones y propuestas de la recientemente concluida Ponencia del Senado sobre el Convenio de Autorregulación de las Televisiones.

3.^a Incrementar los contenidos educativos y culturales en las televisiones públicas hasta avanzar hacia la consecución de un canal educativo modelo, proponiendo a las familias, por medio de una intensa promoción, una televisión educativa eficaz y de calidad como alternativa a los aspectos negativos de los contenidos televisivos generalistas.

4.^a Proponer a las asociaciones de usuarios de Internet y a los proveedores de contenidos, accesos, servicios e infraestructuras, la suscripción de un Convenio de Autorregulación de Internet, similar al suscrito por las televisiones, para reforzar los aspectos positivos de Internet y conocer los que son negativos para la educación de los menores.