

EL PROYECTO DE REFORMA DE LA L.O. 5/2000 **Y LA MAYORÍA DE EDAD PENAL**

El Proyecto de Ley Orgánica por el que se modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores que actualmente se encuentra en tramitación parlamentaria, en concreto en la Comisión de Justicia del Senado, prevé –entre otras muchas- dos importantes reformas relacionadas con la mayoría de edad penal del infractor. Dichas reformas son:

- Por un lado, la relativa a los **menores** que, habiendo delinquido cuando aún no han cumplido los 18 años, alcanzan esta edad durante la ejecución de la medida impuesta judicialmente.
- Por otro, la situación de los **jóvenes** que delinquen habiendo cumplido ya los 18 años pero sin alcanzar aún los 21.

1. SITUACIÓN DE LOS QUE, HABIENDO DELINQUIDO CUANDO AÚN NO HAN CUMPLIDO LOS 18 AÑOS, ALCANZAN ESTE EDAD DURANTE LA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA IMPUESTA

En la redacción del Proyecto de Ley tal y como ha entrado en la Comisión de Justicia del Senado, el art. 15 ha pasado a ser el 14, desprendiéndose de su redacción las siguientes reglas:

- Regla general: para todas las medidas de medio abierto y para las de internamiento no cerrado (tanto ordinario como terapéutico¹) rige el principio de que, alcanzada la mayoría de edad, continúa el cumplimiento de la medida hasta alcanzar los objetivos propuestos en la sentencia, SIN LÍMITE DE EDAD ALGUNO. En consecuencia, desaparece con la reforma el límite de 23 años que la ley vigente establece para las cuatro modalidades de internamiento.
- Excepción para la medida de internamiento en régimen cerrado (ordinario y terapéutico), contemplándose dos supuestos,
 - que el menor sujeto a esta medida alcance la EDAD DE 18 AÑOS sin haber finalizado su cumplimiento y su conducta no responda a los objetivos propuestos en la sentencia: en este caso, el Juez de Menores, oído el Ministerio Fiscal, el letrado del menor, el equipo técnico y la entidad pública de protección o reforma de menores, podrá ordenar por auto motivado que su cumplimiento se lleve a cabo en un centro penitenciario conforma al régimen general previsto en la Ley Orgánica General Penitenciaria
 - que esta medida sea impuesta a quien haya cumplido 21 AÑOS DE EDAD o, habiendo sido impuesta con anterioridad, no haya finalizado su cumplimiento al alcanzar la persona dicha edad: en este supuesto, el Juez de Menores, oídas las mismas personas señaladas en el párrafo

¹ Téngase presente que, en la nueva redacción que el Proyecto de Ley Orgánica da al art. 7.1.c), se distingue entre el internamiento terapéutico cerrado, semiabierto y abierto, por lo que cabe entender que estas tres modalidades se equiparan, en determinados aspectos de su régimen jurídico, al internamiento (ordinario) cerrado, semiabierto y abierto.

anterior, ordenará igualmente su cumplimiento en centro penitenciario en los mismos términos también señalados, con dos salvedades, a su vez:

- que el Juez de Menores acuerde dejar sin efecto la medida impuesta, reducir su duración o sustituirla por otra (arts. 13 y 51 de la ley modificada),
- que, pese a haber cumplido los 21 años, el Juez de Menores acuerde su permanencia en el centro de menores en régimen cerrado “cuando el joven responda a los objetivos propuestos en la sentencia”. Por lo tanto, cumplido este requisito, no existiría límite de edad a la permanencia del joven en un centro de menores.

PRONÓSTICO SOBRE LOS CAMBIOS QUE LA REFORMA EN CIERNES PUEDE OCASIONAR RESPECTO A LA SITUACIÓN ACTUAL

En relación con las medidas de medio abierto, la situación no varía en el Proyecto de Ley Orgánica de Reforma respecto a la situación actual.

Respecto a las medidas de internamiento, puede concluirse que:

a) por un lado, para los jóvenes internados en régimen cerrado (ordinario o terapéutico) que hayan cumplido los 18 años sin acabar su medida, y siempre que su “conducta no responda a los objetivos propuestos en la sentencia”, la aplicación de la reforma **conllevará la derivación de un cierto número de jóvenes desde los centros de menores hacia los centros penitenciarios, continuado en ellos la ejecución de la medida;**

b) por otro, para los internados en régimen cerrado (ordinario o terapéutico) que sí cumplan dichos objetivos, así como para los sujetos a las medidas de internamiento semiabierto y abierto, la aplicación de la reforma **podrá implicar un aumento del número de jóvenes internados en los centros de reforma toda vez que desaparece el límite de 23 años como tope máximo para su estancia en dicho tipo de centros.**

Sin embargo, cabe introducir **importantes matices** en cada uno de los dos supuestos planteados:

- respecto al supuesto planteado en el apartado a) cabe presumir que, aplicando el principio del interés superior del menor, se hará por los Equipos Técnicos de los centros de reforma una interpretación restrictiva de esta posibilidad, siendo excepcionales los casos en los que por dichos Equipos se valore que no se están cumpliendo los objetivos propuestos en la sentencia, por las negativas consecuencias que de ello se derivarán;

- en cuanto al supuesto planteado en el apartado b), la experiencia de más de cinco años de vigencia de la ley nos lleva a concluir que son manifiestamente escasos los supuestos en los que, alcanzando el joven la edad de 20 a 22 años sin haber extinguido su medida, no se ha producido una de estas dos situaciones:

- que la buena evolución del joven motive la sustitución de la medida de internamiento cerrado por la de semiabierto o abierto, y la de estas últimas por la de libertad vigilada u otra no privativa de libertad; o bien,
- que por tratarse de medidas de semilibertad (régimen semiabierto y abierto), si la evolución del joven es inadecuada, éste opte en algún momento por quebrantar la medida, tras lo cual resulta habitual que el joven o no vuelva a ser localizado y reingresado, o cometa delitos de cierta gravedad que, por ser ya mayor de edad, comporten su ingreso en un centro penitenciario. Además, conforme a la regla que establece el art. 47.7 en el texto de la reforma, esto conllevaría que continuase en dicho centro penitenciario la ejecución de la medida de internamiento quebrantada y pendiente de ejecución.

2. SITUACIÓN DE LOS JÓVENES QUE DELINQUEN HABIENDO CUMPLIDO LOS 18 AÑOS PERO SIN ALCANZAR AÚN LOS 21

En este punto la reforma, tal y como queda en el texto que ha entrado en la Comisión de Justicia del Senado, va a consistir únicamente en cambiar el número del artículo (que pasa de ser el 4 a ser el 3 bis) y en introducir un leve retoque en el primero de los requisitos que se exigen destinado a reducir el número de supuestos en los que a los jóvenes adultos delincuentes les puede ser aplicada la LORPM.

Ciertamente, los requisitos que se establecen en dicho artículo son rigurosos y conllevarán que no se produzca automáticamente el paso de los jóvenes que delincan en la franja 18-21 años al sistema de justicia juvenil, pero no dejará de haber necesariamente un trasvase de jóvenes entre la jurisdicción de adultos y la de menores.

Aun cuando resulta extraordinariamente difícil hacer un cálculo aproximado del número de jóvenes que podrían pasar de una a otra jurisdicción, podemos tener presentes el número de jóvenes internados en las prisiones españolas en la franja de edad 18-20 años, lo que podría ser un punto de referencia para las medidas de internamiento semiabierto y abierto que pudieran ser impuestas a estos jóvenes. Téngase presente que cuando en el ámbito penitenciario se está utilizando como edad máxima de esta franja la de 20 años, se está refiriendo a lo mismo que la L.O. 5/2000, por cuanto está indicando que incluye a los jóvenes con 20 años cumplidos pero sin alcanzar los 21.

A fecha 30-04-2006, el número total de internos e internas en la franja de edad 18-20 años (distinguiendo entre preventivos y penados) era el siguiente:

Situación	Hombres	Mujeres	Total
Preventivos	754	62	816
Penados	559	20	579
TOTAL	1313	82	1395

Distinguiendo por Comunidades Autónomas, a fecha 30-06-06, el número de internos e internas en la franja de edad 18-20 años (sin distinguir en este caso entre preventivos y penados), era el siguiente:

Comunidad Autónoma	Hombres	Mujeres	Total
Andalucía	334	12	346
Aragón	124	4	128
Asturias	42	1	43
Mallorca	41	8	49
Canarias	114	4	118
Cantabria	10	1	11
Castilla-La Mancha	27	2	29
Castilla-León	135	8	143
Extremadura	23	0	23
Galicia	50	4	54
Madrid	298	35	333
Murcia	41	3	44
Navarra	2	0	2
País Vasco	21	1	22
Rioja	7	0	7
Valencia	74	16	90
Ceuta	9	0	9
Melilla	10	1	11
TOTAL	1362	97	1457

Aun cuando de estas cifras totales deberían descontarse aquellos casos en los que no concurrieran los requisitos exigidos por el nuevo art. 3 bis (delitos por los que no pueda ser impuesta medida de internamiento cerrado, delincuente primario, y informe favorable del Equipo Técnico) no dejaría de ser una cifra importante.

ANÁLISIS SOBRE LA HIPOTÉTICA CREACIÓN PARA ESTOS JÓVENES INFRACTORES DE CENTROS DE INTERNAMIENTO DEPENDIENTES DEL GOBIERNO ESPAÑOL

Se plantea la hipótesis de que, para estos jóvenes que delinquen entre los 18 y los 21 años a los que les fuera impuesta por un Juzgado de Menores una medida de internamiento semiabierto o abierto, se produzca la creación de unos centros especiales dependientes (y financiados) directamente por el Gobierno, a través del Ministerio del Interior.

Frente a esta hipótesis cabe plantear serias **objeciones jurídicas**, como son:

- 1) La creación de estos centros dependientes del Gobierno que coexistirían con el resto de centros “comunes” dependientes de las Comunidades Autónomas, produciría una alteración sistemática en el modelo de ejecución de medidas previsto en la L.O. 5/2000. Es decir, junto a unos centros (la mayoría) dependientes de las Comunidades Autónomas y sujetos a sus directrices

comunes (normas de organización y gestión de los centros, proyectos educativos, normativas de funcionamiento interno, protocolos de seguridad, etc) habría en cada comunidad otros centros, únicos o minoritarios, dependientes de otra administración territorial, el Estado, y sujetos, pues, a directrices distintas.

La existencia de estas directrices y normativas heterogéneas producirían graves consecuencias, de la que se puede decir que una es cierta y la otra probable:

- la consecuencia cierta consistirá en que tendrá lugar una “derogación” de los principios generales que rigen la ejecución de las medidas impuestas al amparo de la L.O. 5/2000, al atribuirse la ejecución de las medidas de internamiento impuestas a determinados jóvenes a centros no dependientes de las Comunidades Autónomas sino del Gobierno. Y dicha atribución no se encontraría en la naturaleza de los delitos cometidos (como ocurre con los que son enjuiciados por el Juzgado Central de Menores de la Audiencia Nacional, cuyas medidas son ejecutadas por centros dependientes del Gobierno, art. 54.1 en la redacción que le da el Proyecto de reforma) sino en la edad con la que el delincuente comete la infracción. De este modo, un mismo Juzgado de Menores vería que las medidas de internamiento que impusiera serían ejecutadas de forma diferente según que el joven se encontrase internado en uno u otro tipo centro.
 - La consecuencia probable consistiría en que se abrirá paso la idea de que el delincuente juvenil, cuando alcanza los 18 años en el cumplimiento de la medida, también debe de cesar su dependencia de la entidad pública autonómica para pasar a depender del Estado y de sus centros de internamiento. Si dicha idea acaba materializándose, el desmantelamiento del sistema de ejecución de medidas impuestas al amparo de la L.O. 5/2000 será total.
- 2) Abundando en el criterio anterior, no hay que olvidar que el Reglamento de desarrollo de la L.O. 5/2000 aprobado por R.D. 1774/2004, de 30 de julio, no agota el desarrollo normativo de dicha ley sino que, conforme a lo previsto en su art. 45.1, las Comunidades Autónomas *“llevarán a cabo, de acuerdo con sus respectivas normas de organización, la creación, dirección, organización y gestión de los servicios, instituciones y programas adecuados para garantizar la correcta ejecución de las medidas previstas en la ley”*.

Esta competencia normativa de las Comunidades Autónomas se está materializando jurídicamente de diversos modos (decretos, órdenes, instrucciones, circulares, resoluciones...) mediante las cuales se concretan múltiples aspectos de la vida en los centros de internamiento (intervención educativa, medidas de vigilancia y seguridad, traslados, trabajo productivo, etc). En consecuencia, de existir dentro de cada Comunidad Autónoma otros centros de internamiento dependientes de otra administración territorial, el Estado, comportaría que éste debiera llevar a cabo análogo desarrollo normativo, con los inconvenientes que de ello se derivarán: descoordinación o incluso contradicción entre unas y otras normas, situaciones discriminatorias para los internos, confusión para los operadores jurídicos (juzgados, fiscalías,

abogados, funcionarios, etc). Y es que la existencia de regímenes jurídicos diferenciados sin razón suficiente que lo justifique va contra el principio de prevención general de las normas.

- 3) Otro criterio importante es el competencial. Es decir, la competencia autonómica para la ejecución de las medidas judiciales impuestas a los menores infractores deriva de lo dispuesto en la Disposición Adicional vigésima segunda de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y así lo reconoce expresamente la propia L.O. 5/2000 en su artículo 45.1. La razón de ser de esta atribución competencial deriva de que, conforme a las disposiciones de la Constitución española y de los respectivos Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusivas en materia de protección de la infancia, juventud, educación, familia, sanidad, acción social, etc, ámbitos todos ellos directamente vinculados o muy próximos al de los menores infractores. En consecuencia, atribuir competencias de ejecución de medidas judiciales sujetas a la L.O. 5/2000, con su marcada naturaleza educativa y pedagógica, a una administración territorial –el Estado– que ya no tiene competencias ejecutivas en los ámbitos ya señalados, resulta contradictorio y, previsiblemente, dificultará mucho la consecución de los objetivos propuestos en las sentencias, para lo que deberá acudir a un complicado sistema de convenios y acuerdos con las administraciones autonómicas (educativas, sanitarias, de trabajo, asuntos sociales, etc)
- 4) Aún cabría añadir otro argumento más: dado que cabe presumir que el número de estos centros dependientes del Estado sería reducido en cada Comunidad Autónoma, se incumpliría respecto de un gran número de los jóvenes en ellos internados el principio de la cercanía del centro a su lugar de residencia (art. 46.3 de la L.O. 5/2000), con las perniciosas consecuencias que ello conllevaría: desarraigo, dificultades de contacto con los familiares, etc.

PROPUESTAS FRENTE A LAS REFORMAS PLANTEADAS

Dadas las disfunciones que ocasionaría la creación de dicho tipo de centros dependientes del Estado, cabe hacer las siguientes propuestas:

- 1) Que el art. 4 de la vigente Ley (que en el Proyecto de Reforma es el 3 bis) sea **suprimido definitivamente del texto legal**, tal y como se preveía en el Proyecto de Ley Orgánica de Reforma que aprobó el Consejo de Ministros y remitió al Parlamento, evitando así las consecuencias distorsionadas que anteriormente se han desarrollado.

Si se parte de la idea no cuestionable de que los jóvenes de 18 a 21 años no son menores sino adultos, aun cuando la norma jurídica se centre en aquellos que, por sus circunstancias personales y de madurez, merezcan un trato más benévolo, **la respuesta más lógica y sistemática será mantenerlos en el régimen penal y procesal de los adultos si bien implementando aquellos beneficios que se consideren más adecuados a esas particulares circunstancias.**

Dicha solución es más coherente y sistemática con los diferentes regímenes penales que conviven en nuestro sistema, el de menores y el de adultos, con lo cual se evitarían situaciones de confusión, quedando un sistema penal más comprensible para la ciudadanía, destinataria última de la norma.

El mencionado régimen más beneficioso para los jóvenes que delincan en la franja de 18 a 21 años podría tener lugar, por ejemplo, mediante la introducción de una atenuante “de edad juvenil”, o mediante la especial contemplación de esta situación para la concesión del beneficio de la suspensión de la ejecución de la pena, o, por qué no, a través de la introducción en el Código Penal de nuevas penas alternativas a la prisión que fueran aplicables a estos jóvenes delincuentes.

3) Finalmente, otra **solución intermedia sería mantener en la L.O. 5/2000 el art. 4 (o, según el Proyecto, 3 bis) si bien contemplando expresamente que las medidas aplicables a los jóvenes delincuentes entre 18 y 21 años serían únicamente las que no implicasen privación de libertad**, dado que no parece probable que, para la ejecución de estas medidas alternativas al internamiento, se piense en crear equipos de profesionales encargados de su ejecución y dependientes directamente del Estado.