

Tema 19. El marc legal de la justícia juvenil: normativa de les Nacions Unides i d'organismes europeus en matèria de justícia juvenil. La Llei orgànica reguladora de la responsabilitat penal dels menors i normativa reglamentària de desenvolupament

Esquema

I. El marc legal de la justícia juvenil: normativa de les Nacions Unides i d'organismes europeus en matèria de justícia juvenil

1. Introducció
2. Instruments internacionals de les Nacions Unides
 - 2.1. La Resolució 40/33, de 29 de novembre de 1985, de l'Assemblea General de les Nacions Unides
 - 2.2. La Convenció dels Drets del Nen, adoptada per l'Assemblea General de les Nacions Unides el 20 de novembre de 1989
 - 2.3. La Resolució 45/110, de 14 de desembre de 1990, de l'Assemblea General de les Nacions Unides sobre mesures no privatives de llibertat (Regles de Tòquio)
 - 2.4. La Resolució 45/112, de 14 de desembre de 1990, de l'Assemblea General de les Nacions Unides sobre directrius per a la prevenció de la delinqüència juvenil (Directrius de Riad)
 - 2.5. Resolució 45/113, de 14 de desembre de 1990, de l'Assemblea General de les Nacions Unides, sobre regles per a la protecció dels menors privats de llibertat
3. Instruments internacionals del Consell d'Europa
 - 3.1. La Recomanació R (87) 20 del Comitè de Ministres del Consell d'Europa, de 17 de setembre de 1987, sobre reaccions socials davant la delinqüència juvenil
 - 3.2. La Recomanació R(2008) 11 del Comitè de Ministres del Consell d'Europa sobre regles europees per a infractors juvenils sotmesos a sancions o mesures, adoptada en data 5 de novembre de 2008
 - 3.3. El Dictamen del Comitè Econòmic i Social Europeu sobre «La prevenció de la delinqüència juvenil, les formes del tractament de la delinqüència juvenil i el paper de la justícia del menor en la Unió Europea», de 15 de març de 2006

II. La Llei orgànica reguladora de la responsabilitat penal dels menors i normativa reglamentària de desenvolupament

1. Antecedents històrics de la regulació actual
2. La Llei orgànica 5/2000: estructura i principis informadors
3. Les reformes posteriors de la Llei orgànica 5/2000
4. El desenvolupament reglamentari de la Llei orgànica 5/2000: el Reial decret 1774/2004, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la llei

I. El marc legal de la justícia juvenil: normativa de les Nacions Unides i d'organismes europeus en matèria de justícia juvenil

1. Introducció

El primer tribunal de menors del món es va crear l'any 1899, a la ciutat de Chicago, en l'estat d'Illinois (EUA). Aquest tribunal va començar a aplicar una legislació específica per als menors d'edat acusats de la comissió de fets delictius, amb un procediment i unes conseqüències diferents dels que preveu la legislació penal comú per als majors d'edat.

Aquesta iniciativa va sorgir de la pressió de moviments d'opinió nord-americans que preconitzaven una humanització i especialització del tractament dels menors d'edat autors de fets delictius, ja que fins a aquell moment, als EUA, com a la majoria de països, els menors declarats imputables eren tractats penalment com els adults, amb el mateix codi penal, la mateixa llei processal penal i les mateixes institucions penitenciàries que els adults.

L'experiència de Chicago de disposar d'una legislació diferent per als menors d'edat autors de fets delictius, amb tribunals de menors especialitzats diferents dels tribunals penals d'adults, i amb institucions de compliment de mesures diferents dels presidis, es va estendre ràpidament per altres països d'Amèrica i d'Europa: Gran Bretanya (1905), Alemanya (1907), Itàlia (1909), França (1912), Bèlgica (1912). A Espanya, els primers tribunals de menors es van constituir a Bilbao (1920), Tarragona (1920) i Barcelona (1921).

Però sense desmerèixer la finalitat humanitària i filantròpica amb què van néixer aquests tribunals, «d'alliberar els menors del rigor del sistema penal d'adults», també és cert que la legislació tutelar aplicada per aquests tribunals estava imbuïda de les bases ideològiques de la teoria positivista i dels moviments correccionals del moment, que pretenien, com a objectiu fonamental, un control social més exhaustiu i especialitzat dels menors considerats *desviats*, bé per haver comès fets delictius, bé per ser subjectes d'altres conductes no delictives però *irregulars*, com ara les fugues de la llar, les conductes llicencioses o immorals, els actes d'indisciplina familiar, etc. Un bon exemple d'aquest tipus de legislació van ser la Llei espanyola de tribunals per a nens, de 1918, o la subsegüent Llei de tribunals tutelars de menors, de 1948.

Aquestes legislacions tutelars partien de la premissa que el menor d'una determinada edat (normalment per sota dels 16 anys) era totalment inimputable i irresponsable; per aquest motiu, les reaccions respecte dels que cometien fets delictius no podien consistir en penes, sinó en mesures de caràcter educatiu, corrector i tutelar. Aquestes mesures eren aplicades pels tribunals de menors amb total discrecionalitat i sense un procediment amb les mínimes garanties processals: no era necessària la presència d'un fiscal acusador, ni d'un advocat defensor, ni tan sols de jutges professionals de carrera (podien ser persones amb moralitat i vida familiar reconeguda), i tenien una durada indeterminada perquè la seva finalitat declarada era procurar el bé i el benefici del menor, tot i que podien consistir en l'internament en centres de reforma o reformatoris per llargues estades.

Les legislacions esmentades es van qüestionar arran de diverses sentències de la Cort Suprema dels Estats Units, de les quals va ser determinant una en especial: la dictada en l'anomenat *cas Gault*, de 1967. En aquesta sentència, la Cort Suprema va fallar en contra de la decisió d'un tribunal de menors dels Estats Units d'aplicar a un menor de 15 anys, amb un procediment sense cap tipus de garantia processal, la mesura d'internament en un correccional fins als 21 anys, per un delictes que a un adult només li hauria suposat una multa.

La Cort Suprema dels Estats Units va qüestionar la legislació aplicada fins a aquell moment pels tribunals de menors nord-americans i va fallar a favor del dret del menor a ser notificat prèviament de l'acusació existent contra ell, a ser assistit per un defensor, a nomenar testimonis i aportar proves en la seva defensa, a no declarar contra si mateix i a no confessar-se culpable, perquè va considerar que aquests drets que reconeix la Constitució americana són inalienables i aplicables a qualsevol persona, major o menor d'edat.

Aquesta sentència va suposar una revisió de la legislació nord-americana de tribunals tutelars de menors, però també dels principis que havien inspirat, fins aleshores, la majoria de les legislacions de tribunals tutelars de menors del món. A partir d'aquell moment van aparèixer els primers instruments internacionals sobre menors i les primeres referències a la necessitat que els drets i les garanties processals fonamentals també es respectessin en les legislacions de cada país per als menors acusats d'haver comès fets delictius, tant en la fase del procediment com en la fase d'execució de les mesures.

Aquests instruments van sorgir de diferents organismes internacionals, especialment de l'Assemblea General de les Nacions Unides i, en l'àmbit europeu, del Consell d'Europa.

La majoria d'aquests instruments aporten regles i recomanacions que no tenen caràcter vinculant, però orienten els països sobre com poden elaborar la seva legislació nacional en la matèria, llevat de la Convenció dels drets del nen, aprovada per les Nacions Unides l'any 1989, que vincula tots els estats que l'han ratificat.

2. Instruments internacionals de les Nacions Unides

A part dels instruments adoptats per l'Assemblea General de les Nacions Unides de caràcter més universal en els quals es fa alguna referència genèrica als drets dels menors d'edat, com la Declaració universal dels drets humans, de 1948, o el Pacte internacional dels drets civils i polítics, de 1966, el primer instrument específic dedicat a la protecció dels menors va ser la Convenció sobre els drets dels infants, aprovada el 20 de novembre de 1959.

A partir d'aquests antecedents, els textos que aquest organisme internacional ha elaborat amb una incidència directa en l'àmbit de la justícia juvenil són els següents:

2.1. La Resolució 40/33, de 29 de novembre de 1985, de l'Assemblea General de les Nacions Unides, per la qual es van aprovar les Regles mínimes per a l'administració de la justícia de menors (conegudes com a Regles de Beijing)

Aquestes Regles estableixen les garanties que ha de tenir el procediment penal aplicable als menors d'edat. Les principals recomanacions que formulen són les següents:

- a) Que la majoria d'edat penal no es fixi en una edat excessivament baixa. No obstant això, el text no estableix una edat mínima determinada de referència, sinó que cada país ha d'adoptar la que consideri oportuna.
- b) Que al menor se li respectin en totes les etapes del procés les garanties processals bàsiques: presumpció d'innocència, dret a defensar-se, dret a conèixer l'acusació, etc., i també els drets durant l'execució de les mesures.
- c) Que en el procés es prevegin mecanismes de reparació i conciliació amb les víctimes.
- d) Que en la decisió judicial hi hagi hagut un assessorament previ amb informes tècnics sobre les circumstàncies personals i socials del menor.
- e) Que la mesura d'internament sigui sempre l'últim recurs i s'apliqui pels delictes més greus.
- f) Que en cas d'internament, el menor estigui sempre separat dels adults.
- g) Que, a més de l'internament, hi hagi un ampli catàleg de mesures de medi obert, alternatives.
- h) Que l'accés als expedients dels menors infractors es limiti en el cas de persones alienes.
- i) Que es compti amb personal especialitzat, capacitat i degudament format per intervenir amb menors infractors.
- j) Que es fomenti la investigació de les causes i els factors de la delinqüència juvenil com a base de la planificació, la formulació i l'avaluació de la política sobre menors infractors.

2.2. La Convenció dels drets dels infants, adoptada per l'Assemblea General de les Nacions Unides el 20 de novembre de 1989

Va ser ratificada per Espanya el 31 de desembre de 1990 (BOE de 31 de desembre de 1990).

Aquesta Convenció és dret positiu i vinculant per a tots els estats part que l'han signat, com ara Espanya, i constitueix, sense cap dubte, el text internacional més important i decisiu, fins ara, que s'ha aprovat sobre aquesta matèria, i que més ha incidit en la modificació del dret penal juvenil modern de la majoria dels països.

L'any 1991, el Tribunal Constitucional espanyol va utilitzar-la com a argumentació jurídica principal en la Sentència 36/1991, per declarar la inconstitucionalitat del procediment de la Llei de tribunals tutelars de menors de 1948.

Els articles més importants de la Convenció relacionats amb el tractament dels menors infractors són els següents.

L'article 1, que estableix la condició de menor d'edat per a totes les persones menors de 18 anys, llevat que per la llei de l'estat hagin assolit la majoria d'edat abans (emancipació, etc.).

L'article 3, que estableix que l'interès superior del menor ha de ser el criteri principal que han de seguir les diferents autoritats, organismes judicials i institucions públiques i privades de benestar social en la seva actuació amb els menors d'edat i en l'adopció de qualsevol mesura que els afecti.

L'article 37, que prohibeix la tortura, el tracte o penes degradants o inhumans, la pena capital i la cadena perpètua per delictes comesos per menors de 18 anys. També estableix que la detenció i la presó dels menors s'ha de dur a terme sempre respectant la llei, mai arbitràriament, i que s'ha d'utilitzar com a últim recurs i durant el mínim temps possible.

En relació amb la privació de llibertat, exigeix que el menor sigui tractat amb humanitat i amb el respecte que mereix la dignitat humana, i de forma que es tinguin en compte les necessitats pròpies de la seva condició de menors. En particular, ha d'estar separat dels adults, llevat que això es consideri contrari al seu interès, i tindrà dret a mantenir contacte amb la seva família, per correspondència i amb visites, llevat de circumstàncies excepcionals.

Mentre estigui detingut, el menor tindrà dret a rebre assistència jurídica, a impugnar la decisió d'internament davant un tribunal competent i imparcial i a obtenir una decisió judicial ràpida sobre la seva impugnació.

L'article 40, que estableix l'obligació dels estats de respectar, en relació amb els menors dels quals s'al·legui que han infringit la llei penal o que han estat declarats culpables, els drets següents:

- a) Que el menor rebi un tracte que fomenti en ell el sentit de la dignitat i el valor i el respecte pels drets humans i les llibertats fonamentals dels altres, i que es promogui la seva integració social i un sentit constructiu de la societat.
- b) Que no s'al·legui que cap infant ha infringit la llei penal, ni se l'acusi o se'l declari culpable per actes o omissions que no estaven penats en la legislació nacional o internacional quan van ser comesos.
- c) Que tot infant de qui s'al·legui que ha infringit la llei penal o a qui s'acusi d'haver-ho fet, tingui almenys les garanties següents:
 - Ser considerat innocent mentre no se'n provi la culpabilitat d'acord amb la llei.
 - Ser informat amb promptitud dels càrrecs que se li imputen, directament o a través dels seus pares o el tutor legal, i tenir l'assistència legal o una altra d'apropiada en la preparació i en la presentació de la seva defensa.

- Que la causa sigui dirimida sense demora per una autoritat competent, independent i imparcial en una audiència equitativa, d'acord amb la llei i en presència d'un assessor jurídic.
- No ser obligat a donar testimoni o a confessar-se culpable; poder conèixer i interrogar els testimonis contraris, i poder aportar testimonis de descàrrec, en condicions d'igualtat.
- En el cas que es consideri que ha infringit la llei penal, que aquesta decisió i qualsevol mesura imposada en conseqüència pugui ser revisada per un òrgan judicial superior competent, independent i imparcial.
- Tenir l'assistència gratuïta d'un intèrpret si no comprèn o no parla l'idioma utilitzat.
- Que la seva vida privada sigui respectada plenament en totes les fases del procediment.

Per altra banda, aquest article 40 també disposa que els estats membres han de promoure l'establiment de lleis, procediments, autoritats i institucions específiques aplicables als infants acusats d'haver infringit la llei penal, o declarats culpables, i especialment els següents:

- a) Establir una edat mínima per sota de la qual s'ha de considerar que l'infant no té la capacitat d'infringir la llei.
- b) Establir, quan sigui procedent, mesures apropiades per tractar aquests infants sense utilitzar procediments judicials, sempre que siguin respectats plenament els drets humans i les garanties legals.

Per últim, aquest article 40 exhorta els estats a disposar diverses mesures, com ara les ordres de protecció, orientació i supervisió, l'assessorament, la llibertat a prova, l'acolliment familiar, els programes educatius i de formació professional, i d'altres alternatives a l'internament en institucions, per assegurar que els infants són tractats d'una manera apropiada tant a les seves circumstàncies com a la infracció penal comesa.

2.3. La Resolució 45/110, de 14 de desembre de 1990, de l'Assemblea General de les Nacions Unides sobre mesures no privatives de llibertat (Regles de Tòquio)

D'acord amb l'article 2.2, les regles fixades són aplicables a totes les persones sense distinció d'edat i, per tant, també s'han de respectar en l'àmbit penal juvenil.

Aquesta Resolució estableix una sèrie de regles i recomanacions mínimes als estats i uns principis bàsics per promoure l'aplicació de mesures no privatives de llibertat, així com garanties mínimes per a les persones a les quals s'apliquen mesures substitutives de la presó.

Les regles tenen per objecte fomentar la participació de la comunitat en la gestió de la justícia penal, especialment pel que fa al tractament del delinqüent, així com fomentar entre els delinqüents el sentit de la responsabilitat cap a la societat.

La Resolució exhorta els estats a introduir mesures no privatives de llibertat en els ordenaments jurídics respectius a fi de proporcionar altres opcions i, d'aquesta manera, reduir l'aplicació de les penes i mesures de presó o d'internament i racionalitzar les polítiques de justícia penal, tenint en compte el respecte pels drets humans, les exigències de la justícia social i les necessitats de rehabilitació del delinqüent.

La Resolució estableix que la participació de la societat en l'execució d'aquestes mesures s'ha de fomentar, ja que és un dels factors més importants en la millora dels vincles entre els delinqüents sotmesos a mesures no privatives de llibertat, la família i la comunitat.

2.4. La Resolució 45/112, de 14 de desembre de 1990, de l'Assemblea General de les Nacions Unides sobre directrius per a la prevenció de la delinqüència juvenil (Directrius de Riad)

En aquesta Resolució s'estableixen regles i recomanacions als estats per promoure mecanismes de prevenció de la delinqüència juvenil, entre elles les següents:

- a) S'han d'establir programes de prevenció general en tots els nivells governamentals.
- b) S'ha de prestar atenció a les polítiques de prevenció que afavoreixin la socialització i la integració dels menors i joves en l'àmbit de la família, l'educació, la comunitat i els mitjans de comunicació.
- c) S'exhorta els estats a assignar prioritat als plans i programes dedicats a prevenir el risc de comissió de fets delictius pels joves.
- d) S'estableix la necessitat que els governs aprovin lleis per fomentar i protegir els drets i el benestar dels joves i un tractament adequat dels menors sotmesos a mesures judicials.
- e) S'invita a fomentar els estudis d'investigació sobre les causes de la violència juvenil i les formes de prevenir-les.

2.5. La Resolució 45/113, de 14 de desembre de 1990, de l'Assemblea General de les Nacions Unides, sobre regles per a la protecció dels menors privats de llibertat

Aquestes regles són una translació al camp de la justícia juvenil de les Regles mínimes per al tractament dels reclusos privats de llibertat, dictades per les Nacions Unides el 1955. Estableixen els drets i garanties que han de respectar els estats en la seva legislació en relació amb els menors d'edat privats de llibertat.

D'acord amb la Resolució, l'objecte de les regles és establir normes mínimes aplicables a qualsevol menor d'edat privat de llibertat per ordre de qualsevol autoritat judicial o administrativa, i seran aplicables per qualsevol centre de detenció o d'internament, de qualsevol classe o tipus, on hi hagi menors privats de llibertat, ja sigui cautelarment o definitivament, ja sigui per decisió judicial o administrativa.

Aquestes regles es van prendre especialment en consideració per a la redacció del Reglament de la Llei orgànica 5/2000, en la part que regula l'execució de les mesures d'internament.

És un conjunt ampli de regles, 87 en total, que regulen minuciosament tots els aspectes de la vida interna d'un centre d'internament de menors, entre elles les següents:

- a) Les condicions del menor detingut o internat cautelar i el respecte al principi de presumpció d'innocència.
- b) Les normes organitzatives bàsiques de l'ingrés del menor, de la documentació i dels trasllats i dels desinternaments.
- c) Les regles per determinar l'assignació a la unitat més adequada.
- d) Les condicions físiques mínimes que han de tenir les dependències dels centres.
- e) Les regles a seguir en aspectes com l'educació, la formació professional i el treball, l'ús del temps lliure o la realització d'activitats recreatives.
- f) Les normes mínimes sobre el dret de llibertat religiosa.
- g) El dret dels menors i dels pares a tenir informació i a les comunicacions amb l'exterior.
- h) Els mitjans de contenció aplicables i els seus límits, i el procediment disciplinari.
- i) Els mecanismes d'inspecció, reclamació i queixa dels menors.
- j) Per últim, els requisits del personal dels centres.

3. Instruments internacionals del Consell d'Europa

3.1. La Recomanació R (87) 20 del Comitè de Ministres del Consell d'Europa, de 17 de setembre de 1987, sobre reaccions socials davant de la delinqüència juvenil

El Comitè de Ministres del Consell d'Europa estableix en aquest instrument diferents recomanacions als estats, en la línia de les regles de les Nacions Unides de 1985 (Regles de Beijing):

- a) Per afavorir la prevenció dels delictes.
- b) Per incloure en les legislacions de justícia juvenil mecanismes de mediació entre el menor autor i la víctima o perjudicat.
- c) Per establir les regles processals mínimes a seguir amb els menors acusats d'haver comès fets delictius i reforçar tots els drets i garanties durant el procediment i durant l'execució de les mesures.
- d) Per diversificar el catàleg de mesures i ampliar totes les que siguin alternatives a l'internament.

- e) Per millorar i fomentar la investigació i els estudis sobre el fenomen de la delinqüència juvenil, les seves causes i les formes de prevenir-lo.

3.2. La Recomanació R(2008) 11 del Comitè de Ministres del Consell d'Europa sobre regles europees per a infractors juvenils sotmesos a sancions o mesures, adoptada en data 5 de novembre de 2008

És un compendi molt extens, de 142 regles, sobre com han de tractar els estats als menors infractors sotmesos a sancions i mesures penals privatives i no privatives de llibertat, i que s'ha elaborat a partir de tots els instruments internacionals publicats anteriorment, tant de Nacions Unides com del mateix Consell d'Europa:

- a) Principis bàsics que s'han de seguir per imposar i executar les mesures a un menor.
- b) Regles sobre l'execució de les mesures privatives i no privatives de llibertat.
- c) Regles sobre la detenció policial i les seves condicions i requisits.
- d) Regles sobre els internaments en centres de protecció de menors i de salut mental.
- e) Procediments d'inspecció de centres de menors.
- f) Condicions professionals del personal de centres.
- g) Altres aspectes com la necessitat de la investigació i l'estudi del fenomen de la delinqüència juvenil i l'avaluació de resultats.

3.3. El Dictamen del Comitè Econòmic i Social Europeu sobre «La prevenció de la delinqüència juvenil, les formes del tractament de la delinqüència juvenil i el paper de la justícia del menor en la Unió Europea», de 15 de març de 2006

Per últim, cal destacar la publicació d'aquest Dictamen en el qual es fa una anàlisi molt actualitzada sobre el fenomen de la delinqüència juvenil a Europa i s'aporta una valoració sobre les principals causes detectades de la delinqüència juvenil a Europa, sobre els models de justícia juvenil existents en el context d'Europa, sobre les noves tendències observades en els sistemes de justícia juvenil europeus i sobre la conveniència de tenir un marc europeu comú de referència en matèria de justícia juvenil.

II. La Llei orgànica reguladora de la responsabilitat penal dels menors i normativa reglamentària de desenvolupament

1. Antecedents històrics de la regulació actual

El tractament legal actual de la responsabilitat penal dels menors a Espanya no es pot entendre sense conèixer els antecedents i l'evolució de la regulació d'aquesta matèria en aquest país, especialment de la majoria d'edat penal en els successius codis penals.

En el Codi penal de 1822, que es pot considerar com el primer codi penal modern espanyol, estaven exempts de responsabilitat penal els menors de set anys. Quan es tractava d'autors d'un fet delictiu majors de set anys i menors de 17, el jutge o tribunal

havia d'analitzar cas per cas si havien obrat amb *discerniment*. Si es considerava que havien actuat amb discerniment, se'ls aplicaven les mateixes penes que a un adult i ingressaven en les mateixes presons que els adults. A partir de 1834, amb motiu de la publicació de l'Ordenança general de presidis, es va acordar que els menors de 18 anys empresonats fossin ubicats en departaments penitenciaris separats dels adults.

El Codi penal de 1848 declarava exempts de responsabilitat penal els menors de nou anys. Quan es tractava d'autors d'un fet delictiu majors de nou anys i menors de 15, el jutge havia d'analitzar cas per cas si havien obrat amb discerniment i, en el supòsit de considerar que sí, els aplicava la pena del Codi penal prevista per a l'adult, rebaixada en dos graus.

Els codis penals de 1850 i 1870 van mantenir la mateixa regulació que el Codi de 1848.

El Codi penal de 1928 va suprimir el sistema de discerniment i va introduir el sistema cronològic de l'edat com a criteri; així, va establir els 16 anys com a edat d'inici de la responsabilitat penal i va derivar els menors d'aquesta edat als tribunals tutelars de menors.

El Codi penal de 1932 va reproduir el sistema del Codi penal de 1928, sistema que es va repetir en els codis penals successius fins a l'aparició del Codi penal actual, de 1995.

A partir de 1928 es van generalitzar a tot Espanya els tribunals tutelars de menors, que havien començat a constituir-se de forma progressiva en cada província a partir de l'any 1920. Els dos primers van ser el de Bilbao i el de Tarragona.

D'acord amb el Codi penal de 1928, els menors de 16 anys acusats d'haver comès fets delictius estaven exempts de responsabilitat penal, de conformitat amb el Codi penal, però no de les conseqüències jurídiques dels seus actes, ja que eren derivats als tribunals tutelars de menors, que els aplicaven la Llei de tribunals per a nens de 1918, modificada posteriorment per la Llei de tribunals tutelars de menors de 1948.

Segons aquesta legislació, els tribunals tutelars de menors tenien una doble competència:

- La competència reformadora, per conèixer dels fets delictius, d'infraccions administratives i de *conductes irregulars* dels menors de 16 anys.
- La competència protectora, per a la protecció jurídica dels menors abandonats o sotmesos a maltractaments pels seus pares o responsables legals.

Però aquesta legislació de tribunals tutelars de menors tenia una orientació correccional, com la majoria de les legislacions tutelars d'aquell moment, i no incloïa cap de les garanties processals previstes en l'ordenament jurídic per als majors d'edat penal:

- a) No hi havia un límit d'edat inferior d'aplicació de la llei; qualsevol menor de 16 anys podia ser derivat al tribunal de menors si era acusat d'haver comès un fet

- delictiu o una actuació irregular. No era infreqüent l'internament en reformatoris de menors de vuit o deu anys.
- b) Els tribunals de menors no necessàriament estaven presidits per jutges de carrera; podia fer-ho qualsevol persona major de 25 anys, llicenciada en dret, «de moralitat i vida familiar exemplars».
 - c) El procediment aplicat pels tribunals era inquisitorial. El menor no estava assistit per cap lletrat, i les sessions del tribunal no eren públiques.
 - d) El tribunal no havia de seguir les regles processals ni les garanties penals previstes per als adults.
 - e) Atès que es considerava que les mesures a adoptar sempre eren en benefici del menor, no es considerava necessària la formulació de cap acusació pel Ministeri Fiscal.
 - f) El tribunal de menors havia d'adoptar les mesures «amb raonada llibertat de criteri», sense subjectar-se a criteris de proporcionalitat amb els fets. Per un fet lleu es podia imposar una mesura d'internament si es considerava el més adequat per al menor.
 - g) El catàleg de mesures era escàs: l'amonestació, la llibertat vigilada, la custòdia familiar i l'internament en un centre de reforma.
 - h) Les mesures s'imposaven per un *temps indeterminat* i podien durar fins que el menor assolís la majoria d'edat, tot i que el tribunal les podia alçar en qualsevol moment.
 - i) Amb la promulgació de la Constitució Espanyola de 1978, la Llei de tribunals tutelars de menors de 1948 esdevenia inconstitucional perquè no respectava cap dels principis i garanties previstos al títol I, especialment els inclosos als articles 24 i 25 de la Constitució, però no es va adoptar cap iniciativa legislativa per modificar-la.

L'any 1985 es va aprovar la Llei orgànica del poder judicial, que creava els jutjats de menors en substitució dels tribunals tutelars de menors. En aquesta llei s'establí també que el Govern havia de presentar al Congrés, en el termini d'un any, un projecte de llei de reforma de la legislació de 1948, però no se'n va presentar cap.

En 1990, Espanya va ratificar la Convenció dels drets del nen de 1989, de les Nacions Unides, que imposava als estats signants l'obligació de comptar amb procediments legals respectuosos amb els drets i garanties fonamentals, però tampoc es va modificar la legislació de 1948.

En 1991, el Tribunal Constitucional va resoldre les qüestions d'inconstitucionalitat interposades per diferents jutges de menors contra el procediment de la Llei de tribunals tutelars de menors de 1948, i va dictar la Sentència 36/1991, de 14 de febrer, per la qual declarava inconstitucional el procediment perquè no respectava els drets fonamentals consagrats a l'article 24 de la Constitució, interpretats de conformitat amb els tractats internacionals signats per Espanya, especialment la Convenció sobre els drets del nen de 1989: dret a un jutge ordinari predeterminat per la llei, dret a la defensa lletrada, dret a ser informat de l'acusació, dret a un procés públic amb totes les garanties, dret a utilitzar els mitjans de prova adequats, dret a no declarar contra si mateix i a no confessar-se culpable, i dret a la presumpció d'innocència.

En 1992, per salvar el buit legal creat per la sentència del Tribunal Constitucional es va aprovar, amb caràcter urgent i provisional, la Llei orgànica 4/1992, de 5 de juny, reguladora de la competència i el procediment dels jutjats de menors. Aquesta Llei va reformar els aspectes de la Llei de tribunals tutelars de menors de 1948 declarats inconstitucionals, va reduir l'àmbit d'intervenció dels jutjats de menors als menors compresos entre els 12 i els 16 anys acusats d'haver comès fets delictius, va incloure totes les garanties processals mínimes exigides per la Constitució, va ampliar el catàleg de mesures i va preveure la intervenció dels equips tècnics durant la instrucció del procediment.

En 1995 es va aprovar el Codi penal vigent, que derogava el Codi penal de 1973 i que va establir, en l'article 19, una nova regulació de l'edat penal, de la forma següent:

«Els menors de divuit anys no seran responsables criminalment d'acord amb aquest Codi. Quan un menor d'aquesta edat cometi un fet delictiu podrà ser responsable de conformitat amb el que disposi la llei que reguli la responsabilitat penal del menor».

El nou Codi penal fixa en els 18 anys l'edat a partir de la qual una persona respon segons el Codi, però estableix que els menors d'aquesta edat «podran ser declarats responsables» conforme a una llei reguladora de la responsabilitat penal del menor que, en el moment de publicació del Codi, encara estava pendent d'elaborar i aprovar.

2. La Llei orgànica 5/2000: estructura i principis informadors

L'any 2000 es va aprovar la vigent Llei orgànica 5/2000, de 12 de gener, reguladora de la responsabilitat penal dels menors (LORRPM), que va entrar en vigor un any després de la seva publicació, el 13 de gener de 2001.

La Llei consta d'una àmplia exposició de motius, de gran importància a l'hora d'interpretar-la.

La Llei està estructurada en nou títols, alguns d'ells dividits en capítols:

- Títol preliminar. Declaració general
- Títol I. De l'àmbit d'aplicació de la Llei
- Títol II. De les mesures
- Títol III. De la instrucció
- Títol IV. De la fase d'audiència
- Títol V. De la sentència
- Títol VI. Del règim de recursos
- Títol VII. De l'execució de les mesures
- Títol VIII: De la responsabilitat civil

En total consta de 64 articles i diverses disposicions addicionals, transitòries i finals.

La LO 5/2000, modifica totalment el tractament legal precedent de la responsabilitat penal dels menors d'edat, amb la intenció de posar fi a la provisionalitat instaurada per la Llei orgànica 4/1992 i superar de forma definitiva l'obsolet i anacrònic model tutelar,

tuïtiu i correccional que representava la legislació de 1948, per un model de responsabilitat, que és l'adoptat per la majoria dels països del nostre entorn.

Aquest nou model de responsabilitat es fonamenta no en la visió d'un menor irresponsable objecte de protecció i tutela d'un estat paternalista, sinó en la d'un subjecte de drets al qual l'Estat pot reclamar un determinat nivell de responsabilitat pels seus actes, però al qual també, en conseqüència, ha de respectar les garanties inherents a la seva condició de ciutadà d'un estat de dret.

Segons l'exposició de motius de la Llei, els principis generals que van guiar-ne la redacció van ser els següents:

- a) La naturalesa formalment penal però materialment sancionadora educativa del procediment i de les mesures aplicables.
- b) Sense negar el caràcter penal de la responsabilitat que adquireix el menor que comet un fet delictiu, l'exposició de motius destaca la finalitat de prevenció especial de les mesures, orientades a la reinserció social efectiva del menor, i rebutja de forma expressa altres finalitats pròpies de les lleis penals d'adults, com la proporcionalitat estricta entre el fet comès i la mesura imposada, o la intimidació dels destinataris de la norma.
- c) El reconeixement exprés al menor de totes les garanties processals que preveu la Constitució, durant el procediment i durant l'execució de les mesures.
- d) L'establiment de dues franges d'edat diferents: la de 14-15 anys i la de 16-17 anys, a l'efecte de graduar la gravetat i la intensitat de les mesures.
- e) La flexibilitat en l'adopció i l'execució de les mesures, en funció no exclusivament de la gravetat dels fets, sinó també de les circumstàncies personals i socials del menor.
- f) La prevalença del superior interès del menor durant el procediment i a l'hora d'establir i executar les mesures, valorat amb criteris tècnics i no formalistes per equips de professionals especialitzats en l'àmbit de les ciències no jurídiques, que han d'assessorar els jutges i fiscals.
- g) La protecció dels interessos de les víctimes i dels perjudicats.
- h) La competència de les comunitats autònomes per a executar les mesures.
- i) El control judicial de l'actuació de l'Administració durant l'execució de les mesures.

3. Reformes posteriors de la Llei orgànica 5/2000

Des de la seva aprovació i fins al moment actual, la Llei orgànica 5/2000 ha estat objecte de sis modificacions posteriors que han suposat, en la majoria de les ocasions, un enduriment de les conseqüències jurídiques i un cert canvi de tendència sobre el redactat inicial, per tal com s'hi han inclòs modificacions amb una orientació de prevenció general i de defensa social.

Aquestes modificacions s'han fet per les lleis orgàniques següents: la Llei orgànica 7/2000, de 22 de desembre; la Llei orgànica 9/2000, de 22 de desembre; la Llei orgànica 9/2002, de 10 de desembre; la Llei orgànica 15/2003, de 25 de novembre; la Llei orgànica 8/2006, de 4 de desembre, i la Llei orgànica 8/2012, de 27 de desembre.

4. El desenvolupament reglamentari de la Llei orgànica 5/2000: el Reial decret 1774/2004, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei

La necessitat d'un reglament de desenvolupament de la Llei ja va quedar reflectida en la mateixa exposició de motius de la Llei, en el punt 24, on s'estableix que: «Finalment, es posa de manifest que els principis científics i els criteris educatius a què han de respondre cadascuna de les mesures, succintament exposats aquí, s'han de regular més extensament en el Reglament que es dicti al seu moment en desplegament d'aquesta Llei orgànica».

El Projecte del reglament de la Llei va ser elaborat per una comissió de professionals experts de justícia juvenil de diferents comunitats autònomes, organitzada i dirigida pel Ministeri d'Afers Socials, que el va trametre al Ministeri de Justícia per a la seva tramitació posterior.

El Reglament consta de 85 articles, dividits en quatre capítols i una disposició addicional única, amb l'estructura següent:

- Capítol I: Disposicions generals
- Capítol II: De l'actuació de la policia judicial i de l'equip tècnic
- Capítol III: De les regles per a l'execució de les mesures
 - Secció 1a: Regles comunes per a l'execució de les mesures
 - Secció 2a: Regles específiques per a l'execució de determinades mesures no privatives de llibertat
 - Secció 3a: Regles específiques per a l'execució de les mesures privatives de llibertat
- Capítol IV: Del règim disciplinari dels centres

El Reglament va ser objecte d'un recurs d'il·legalitat interposat per determinades associacions, però el Tribunal Suprem va fallar en contra del recurs i a favor de la legalitat del Reglament en la Sentència de 10 de novembre de 2006.

Punts clau

- La justícia juvenil ha estat objecte d'una atenció especial per part de diferents organismes internacionals, com les Nacions Unides i el Consell d'Europa, que han dictat instruments internacionals per fixar els principis informadors que han d'orientar les legislacions estatals en la matèria. És de gran rellevància la Convenció dels Drets del Nen de 1989.
- Aquests principis han estat recollits en la vigent Llei orgànica 5/2000, de 12 de gener, reguladora de la responsabilitat penal dels menors, i en el Reglament que la desplega, normes, totes dues, que han servit per instaurar a Espanya un model de justícia juvenil de responsabilitat penal, diferent del model tutelar de la legislació precedent.

Bibliografía

DÍAZ-MAROTO y VILLAREJO, Julio; FEIJOO SÁNCHEZ, Bernardo; POZUELO PÉREZ, Laura (2008). *Comentarios a la Ley reguladora de la responsabilidad penal de los menores*. Madrid: Thomson-Civitas.

DIEZ RIAZA, Sara (2004). *Cuestiones relevantes en la aplicación de la Ley orgánica 5/2000*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas. (Documentos de Trabajo; 53)

DOLZ LAGO, Manuel Jesús (2007). *Comentarios a la legislación penal de menores*. Valencia: Tirant lo Blanch.

GENERALITAT DE CATALUNYA. DEPARTAMENT DE JUSTÍCIA (1986). *Cinc anys per a la dignitat i l'educació en llibertat dels nostres infants i adolescents*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia. 197 p. (Quaderns d'Estudi i Formació)

LEO, Gaetano de (1985). *La justicia de menores. La delincuencia juvenil y sus instituciones*. Barcelona: Teide.

MARTÍN OSTOS, José de los Santos (1994). *Jurisdicción de menores*. Barcelona: Bosch.

MONTERO HERNANZ, Tomás (2006). *La justicia penal juvenil en España: legislación y jurisprudencia constitucional*. Alacant: Club Universitario.

ORNOSA FERNÁNDEZ, María Rosario (2007). *Derecho penal de menores: comentarios a la Ley orgánica 5/2000, reformada por la Ley orgánica 8/2006, y a su Reglamento*. Barcelona: Bosch.