

LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ENJUICIAMIENTO DE LOS
MENORES DE EDAD EN ESPAÑA

HISTORICAL EVOLUTION OF JUVENILE CRIMINAL
PROCEEDINGS IN SPAIN

Rev. boliv. de derecho n° 18, julio 2014, ISSN: 2070-8157, pp. 160-181



F. Javier
JIMÉNEZ
FORTEA

ARTÍCULO RECIBIDO: 16 de septiembre de 2013

ARTÍCULO APROBADO: 14 de febrero de 2014

RESUMEN: La delincuencia juvenil no es un fenómeno reciente, todo lo contrario. La evolución histórica de los órganos y el proceso penal de los menores ha sido un proceso largo y está todavía inacabado. Las opciones legislativas son muy diversas y las particularidades de cada país han pesado en el sistema que finalmente se ha adoptado. En este artículo se aborda la descripción de la evolución en España de esos órganos y del proceso desde el siglo XIX hasta nuestros días, incidiendo en los presupuestos que se han tomado en consideración y concluyendo con el cambio de paradigma que han supuesto las últimas reformas legales.

PALABRAS CLAVE: Delincuencia juvenil, proceso penal juvenil, evolución histórica, órganos judiciales.

ABSTRACT: Juvenile delinquency is not a recent phenomenon, but it is just the opposite. The historical evolution of judicial courts and criminal prosecution of minors has been a long process and it is still unfinished. Legislative options are very diverse and the particularities of each country have influenced on the system which has been finally adopted. This article describes the developments of those courts in Spain. As well as it also describes the process since the 19th century up to nowadays. It also focuses on the budgets that have been taken into consideration and concludes with the paradigm shift that has brought the latest legal reforms.

KEY WORDS: Juvenile criminal proceedings, historical evolution, judicial courts.

SUMARIO.- I. Introducción.- II. La evolución en España: los primeros pasos.- III.- El Decreto de 11 de junio de 1948.- IV. La Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores.- V.- Una etapa transitoria: entre el Código Penal de 1995 y la entrada en vigor de la LORPM de 2000.- VI. La última etapa –por ahora-: la LORPM de 2000 y sus reformas.

I. INTRODUCCIÓN.

La comisión de hechos delictivos por menores de edad no ha sido un fenómeno reciente, fruto de las sociedades industrializadas¹. A lo largo de la historia, los diferentes ordenamientos jurídicos, en atención a su grado de evolución, han recogido disposiciones más o menos elaboradas sobre la responsabilidad penal de los menores de edad que hubieren cometido algún delito. En este sentido, en los derechos romano, germánico, canónico o en el de la Edad Media existían diferencias en el enjuiciamiento penal, según se tratara de personas mayores o menores de edad².

Cosa distinta, es la dureza y crueldad con que, a pesar de todo, se trató durante siglos a los niños³. Sería la combinación, por un lado, del rechazo a esas condiciones y, por otro, de la constatación del fracaso de aplicar el Derecho penal y el régimen penitenciario de adultos a los menores, lo que provocaría que, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, se buscaran las causas de esta clase de delincuencia y se afianzara la idea de la necesidad de un tratamiento corrector, en lugar de uno represor. Fue entonces cuando comenzó el estudio científico de la minoría de edad, se aprobaron las primeras leyes tutelares y surgieron los primeros órganos y procedimientos específicos para menores⁴.

1 Sí que son novedosos, desde luego, algunos modos de delinquir, como las bandas callejeras, el vandalismo urbano organizado y con una finalidad determinada, la participación directa o la colaboración de menores en actos xenófobos o terroristas, o la violencia con la que actúan algunas veces.

2 Vid. al respecto: Sánchez García de Paz, M. I. *Minoría de edad penal y derecho penal juvenil*. Granada (1998): Comares. 35-41. Vid. también: Sánchez Martínez, F.A. *Antecedentes y nuevo enjuiciamiento de menores. Ley 4/1992*. Madrid (1999): Marcial Pons, 41-45.

3 Exceptuando algunos periodos y algunos países, durante estos siglos las penas que se imponían a los niños y adolescentes podían llegar a ser de una gran dureza. Por ejemplo, era posible castigarlos corporalmente con azotes, enviarlos a galeras, expulsarlos del territorio e incluso condenarlos a muerte (Sánchez Martínez, F.A. *Antecedentes y nuevo enjuiciamiento de menores. Ley 4/1992*, cit., 44-45).

4 Sánchez García de Paz, M. I. *Minoría de edad penal y derecho penal juvenil*, cit., 41.

• F. Javier Jiménez Fortea

Es doctor por la Universidad de Valencia con una tesis dirigida por el profesor Dr. D. Juan Montero Aroca, sobre el recurso de casación para la unificación de doctrina en el proceso laboral y por el que le fue otorgado el premio extraordinario de doctorado. Desde el año 2000 es profesor titular de Derecho procesal en la Universidad de Valencia (España) y ha publicado diversos trabajos sobre aspectos procesales de la Corte penal internacional, la protección de los consumidores, la sustracción internacional de menores, el derecho indígena o el terrorismo internacional, entre otros.

Los motivos para crearlos fue que durante esa época y principios del siglo XX creció de forma alarmante la delincuencia juvenil -denominada entonces "precoz"-, tanto en España como en el resto de Europa. Concretamente en nuestro país se pasó de tres casos en 1920 a 4.112 en 19305. En cuanto a Europa, por ejemplo en Alemania, fueron condenados 47.975 menores en 1898, y en Francia 23.319 en 1880, 30.485 en 1900 y 33.619 en 19086.

Ese incremento de esta clase de delincuencia llevó a que se buscaran las causas que la originaban y a un cuestionamiento de los métodos entonces vigentes utilizados para combatirla. En este sentido, como dice Cuello Calón⁷, probablemente fueron dos clases de consideraciones las que condujeron a un cambio en el tratamiento jurídico de los menores delincuentes. Por una parte, consideraciones de carácter humanitario llevaron a "la convicción de que esos niños y jóvenes no son responsables de sus hechos, y si existe una responsabilidad que exigir, ésta es de la sociedad, que los ha desatendido y descuidado"⁸. Por otra, una consideración exclusivamente utilitaria que consideraba que los jóvenes delincuentes de hoy, son los criminales del futuro⁹.

Estas ideas, impulsadas por grupos de políticos, juristas, sociólogos y asociaciones protectoras de la infancia, se extendieron por Estados Unidos y Europa, con la pretensión de sacar de la esfera del Derecho penal a los delincuentes menores de edad e integrarlos en la denominada "pedagogía correctiva"¹⁰. Llegándose a afirmar que lo deseable sería que "un día todos los delincuentes, menores y adultos, sean sometidos al mismo tratamiento pedagógico y protector"¹¹.

La plasmación en la realidad de esas ideas se hizo progresivamente. Así, por ejemplo, hasta la implantación de órganos y procedimientos específicos hubo que pasar primero por una especialización de los jueces penales de adultos¹². Fue en

5 Jiménez Vicente, I. "Los Tribunales Tutelares de Menores". *Revista Universidad*, editada por la Universidad de Zaragoza (núm. extraordinario) (1932), 12-15.

6 Montero-Ríos y Villegas, A. *Antecedentes y comentarios a la Ley de Tribunales para niños*. Madrid (1919): Imprenta clásica española, 8. Se recogen más datos estadísticos en: De Solano y Polanco, J. *Tribunales para niños y Comentarios a la Legislación Española*. Madrid (1920): 20-24.

7 Cuello Calón, E. *Tribunales para niños*. Madrid (1917): 6-8.

8 Cuello Calón, E. *Tribunales para niños*, cit., 7-8.

9 Afirmaba Cuello Calón al respecto (*Tribunales para niños*, cit., 7): "si dejamos abandonados, sin cuidarnos de ellos, a esos miles de niños en peligro moral y delincuentes, si no dedicamos a la obra de su redención nuestra actividad y nuestro dinero, en un porvenir más o menos lejano, cuando su potencia criminal haya alcanzado un desarrollo adecuado, pondrán en peligro nuestra vida y nuestros bienes, o se apoderarán de ellos por la fuerza o por la astucia; además, en concepto de contribuyentes, tendremos que pagar los gastos de justicia y carcelarios, los que implican la persecución y castigo de los criminales; y como también habrá otros menores que, sin ser propiamente criminales, caerán en la vagancia y en la miseria, necesitarán ser acogidos en asilos y hospitales, gastos que también tendremos que pagar. El céntimo dado para educar al menor delincuente, ahorra sumas considerables en el porvenir".

10 Cuello Calón, E. *Tribunales para niños*, cit., 12.

11 Cuello Calón, E. *Tribunales para niños*, cit., 12-13.

12 Un resumen de esta evolución puede encontrarse en Montero-Ríos y Villegas, A. *Antecedentes y comentarios a la Ley de Tribunales para niños*, cit., 9-14.

Estados Unidos donde se creó el primer Tribunal para niños; concretamente, en Chicago (Illinois) en 1899. Los buenos resultados alcanzados por esta institución hicieron que se extendieran esta clase de tribunales por diversos Estados de aquel país y, más tarde, que se importara a Europa, repitiendo su éxito¹³.

II. LA EVOLUCIÓN EN ESPAÑA: LOS PRIMEROS PASOS.

Dejando a un lado antecedentes remotos¹⁴ y centrándonos en la España del siglo XIX, fue a mediados del mismo cuando comenzó una importante tarea legislativa encaminada a sustraer a los delincuentes menores de edad de la esfera del Derecho penal y procesal penal de adultos¹⁵.

13 Cuello Calón, E. *Tribunales para niños*, cit., 17-20. Para hacernos una idea de lo que supuso la entrada en funcionamiento de estos órganos son interesantes las palabras al respecto de Montero Ríos y Villegas (*Antecedentes y comentarios a la Ley de Tribunales para niños*, cit., 15): “en Indianópolis, a los cinco años de establecerse, se había conseguido que la reincidencia de los menores delincuentes no pasara del 10 por 100; en Chicago, durante un año, el 1908, habían comparecido 15.669 menores, mientras que en 1909 sólo hubo necesidad de detener a 6.032, en Denver, el 95 por 100 de los niños juzgados habían sido puestos en libertad vigilada, y entre ellos sólo un 5 por 100 fue reincidente. En Inglaterra, en la ciudad de Birmingham, los datos estadísticos dan también una prueba concluyente. De 112 menores que hubo necesidad de recluir en el año 1904, cuando aún no existía la *Children's Court*, bajaron a 33 al año de establecerse ésta; a nueve, en el año 1906, y a ninguno en los años de 1907, 1908 y 1909”.

14 Antes de las Partidas de Alfonso X el Sabio no existían normas relativas a la delincuencia de los niños y jóvenes. La corrección y el castigo de esas conductas quedaban en el ámbito de la patria potestad, lo que propiciaba una gran crueldad, porque el niño no era considerado un sujeto de derechos y existían importantes carencias en las aptitudes educativas de los padres. En ocasiones, cuando la muerte era el resultado de esas correcciones, los padres no eran considerados responsables. Es por primera vez en las Partidas, donde se realiza una ordenación de la minoría de edad a efectos penales con la intención de limitar el poder de los padres y proteger a los niños de la dureza con que hasta entonces se les trataba. A estos efectos se establecieron segmentos de edad en que los niños eran considerados irresponsables y otros en los que se les exigía una responsabilidad limitada. Las siguientes normas que se fueron aprobando siguieron, con alguna excepción, la línea marcada por las Partidas de atenuar la dureza de los castigos a los menores delincuentes. Fue en el siglo XVIII, con Carlos III, cuando se inauguró una nueva etapa en la que se le otorgó al Estado la facultad de sustituir a los padres en los casos de abandono o negligencia en el cuidado de los menores, asumiendo aquél por primera vez funciones tutelares o protectoras (Sánchez Martínez, F.A. *Antecedentes y nuevo enjuiciamiento de menores*. Ley 4/1992, cit., 45-48). En esta evolución de nuestro ordenamiento destacan dos figuras por lo avanzado de sus tratamientos en la solución de los problemas de los menores de edad de nuestro país. Teniendo en cuenta que no sólo trataban a los delincuentes, sino también a los que estaban en situación de abandono o se dedicaban a vagabundear. Nos estamos refiriendo al *Pare et Fuge d'Orfens* y a los Toribios de Sevilla. En cuanto al primero, fue creado en 1337 por Pedro IV de Aragón para la ciudad de Valencia. Originariamente se trataba de una institución formada por dos Curadores de Huérfanos y de Menores afligidos por la indigencia. Más tarde, en 1407, Martín el Humano la completó con la del Padre de Huérfanos. Setenta años después, se refundieron ambas para formar el Padre y Juez de Huérfanos de la ciudad de Valencia (ver la nota número 15 de Jiménez Vicente, I., *Los Tribunales Tutelares de Menores*, cit., 20). Esta institución se extendió a Aragón y Navarra y estuvo funcionando hasta 1793 en que fue suprimida por Carlos IV (para más, vid.: Sánchez Martínez, F.A. *Antecedentes y nuevo enjuiciamiento de Menores*. Ley 4/1992, cit., 49-53; De Solano y Polanco, J. *Tribunales para niños y Comentarios a la Legislación Española*, cit., 8-18). Respecto a la institución de los Toribios de Sevilla fue fundada por Toribio de Velasco, terciario franciscano, en 1725 y, si bien hay quien la ha criticado por considerarla un instrumento de la naciente sociedad burguesa para imponer un determinado código moral [González Zorrilla, C. *La justicia de menores en España*, Epílogo de la obra “La justicia de menores” (De Leo, G.), Barcelona (1985): 114], debe también destacarse por la labor reeducadora que llevó adelante con los niños “abandonados, los vagos, los holgazanes, los perezosos, los ladronzuelos, los desvergonzados, procaces, soeces” (De Solano y Polanco, J. *Tribunales para niños y Comentarios a la Legislación española*, cit. 19). Para más, puede verse: *op. cit.*, 18-20; Sánchez Martínez, F.A. *Antecedentes y nuevo enjuiciamiento de menores*. Ley 4/1992, cit., 55-56.

15 A pesar de todo, como dice Jiménez Vicente (*Los Tribunales Tutelares de Menores*, cit., 20), “en el siglo XIX aceptamos dócilmente el extravío de otros países. Traducíamos servilmente. El legislador de entonces pareció cuidarse de ser europeo, reduciendo lo europeo a poco más de lo francés. El Código del 22, que tiene aspectos laudables, acertó poco en cuanto a los menores. El del 48, ..., acertó menos. Fue una desgracia que la Comisión nombrada por la primera República no tuviera tiempo de rectificar. Se podía esperar que el Correccionalismo que inspiraba a sus principales componentes, hubiera hecho que, sin salir del siglo XIX, hubiéramos recobrado

En efecto, con carácter general, se observa que los sucesivos Códigos penales fueron elevando la edad mínima de las personas a quienes aplicarlos y rebajando las penas de aquéllos que teniendo mayoría de edad penal no alcanzaban, sin embargo, los dieciocho años¹⁶.

Así, el primer Código penal español, el de 1822, establecía que hasta los siete años los niños eran inimputables. A partir de esa edad y hasta los diecisiete, había que examinar si habían actuado con “discernimiento y malicia”. Si no concurría ninguna, eran devueltos a sus padres para que los corrigiesen o, en su caso, los internaban en un correccional, como máximo hasta los veinte años de edad. Por el contrario, si habían actuado con “discernimiento y malicia” podía imponérseles una pena, aunque rebajada, e ingresar en prisión.

El Código de 1848, por su parte, elevó la edad de inimputabilidad hasta los nueve años. Entre esta edad y los quince había que atender a si el menor había obrado con discernimiento, en cuyo caso se le condenaba a una pena inferior en dos grados a la prevista en la Ley. En el caso de que tuviera entre quince y dieciocho años y hubiera actuado con discernimiento se imponía entonces sólo la pena inferior en un grado a la prevista para los adultos. Si no se demostraba el discernimiento, se declaraba inimputable y no cabía adoptar, a diferencia del Código Penal de 1822, ninguna medida de carácter correctivo.

La reforma de 1850 y el Código de 1870 dejaron intacto el sistema anterior, si bien en este último se reintrodujeron las medidas correctivas previstas en el de 1822 para los casos en que no existiera discernimiento. En cuanto al de 1928 supuso la supresión definitiva del criterio del discernimiento¹⁷ y la elevación a dieciséis años de la edad por debajo de la cual no se podían imponer penas¹⁸. Por su parte, a los mayores de dicha edad y menores de dieciocho, en su caso, sí que se les imponían penas, pero rebajadas en un grado.

Los siguientes Códigos de 1932 y 1973 continuaron con el mismo sistema, salvo en el punto relativo a los menores a dieciocho años y mayores de dieciséis, a los cuales la pena a imponer se les podía rebajar, no ya uno, sino incluso dos grados.

nuestra tradición y aplicado al menor, en beneficio de la Sociedad, el Derecho preventivo. A fines del siglo XIX, casi sólo en la Cátedras se lamentaba la aplicación de lo represivo a los menores. A este lamento acompañaba generalmente la evocación del Padre de Huérfanos”.

16 En la descripción de esta evolución seguimos a González Zorrilla, C. *La justicia de menores en España*, cit., 114-115 y Sánchez García de Paz, M. I. *Minoría de edad penal y derecho penal juvenil*, cit., 76 y ss.

17 Con todo, según el art. 855 de ese Código, en las provincias en las que no existieran Tribunales de Menores continuaría vigente el anterior sistema, es decir, irresponsabilidad hasta los nueve años y entre esta edad y los dieciséis debía examinarse si había habido discernimiento.

18 Como veremos, a partir del Decreto-Ley de 25 de noviembre de 1918, los Tribunales para niños asumirán la facultad de corregir a los menores, primero de quince y después de dieciséis años, mediante la imposición de medidas de naturaleza no represiva.

Al mismo tiempo, en cuanto al enjuiciamiento de los menores infractores, al principio se introdujeron algunas especialidades respecto de lo establecido para los adultos¹⁹, pero a medida que la idea de la protección se iba imponiendo a la de la represión²⁰, surgió la necesidad de crear unos órganos específicos para conocer de estos asuntos: los Tribunales para niños²¹. En este sentido, ya en el siglo XX, se sucedieron varios proyectos legislativos²² hasta que, a instancia de Montero-Ríos y Villegas, el 2 de agosto de 1918 se aprobó una Ley de Bases y, en aplicación de la misma, el 25 de noviembre del mismo año, el Real Decreto-Ley sobre Organización y Atribuciones de los Tribunales para Niños. El Reglamento que lo desarrollaba fue aprobado el 10 de julio de 1919²³ y en 1920 entró en funcionamiento en Bilbao el primer Tribunal de esta clase, al que le seguirían el de Tarragona, Barcelona, Zaragoza, San Sebastián, etc.²⁴

Los caracteres más sobresalientes de esta primera norma sobre el enjuiciamiento de menores eran los siguientes:

a) El órgano judicial estaba formado por tres personas: el Juez de Primera Instancia de la localidad en que se hubiere cometido el delito, que lo presidía²⁵, y dos vocales legos en Derecho (art. 1). Estos últimos eran elegidos por las Juntas Provinciales de Protección de la Infancia, "entre las personas residentes en la misma localidad que por su práctica pedagógica o por sus condiciones especiales o sus conocimientos profesionales" estaban indicados para desempeñar esa función²⁶. Además, existía un

19 A estas normas se refiere Montero-Ríos y Villegas en su obra antes citada (*Antecedentes y Comentarios a la Ley de Tribunales para niños*, cit., 20-21). Entre ellas, cabe destacar, el Real Decreto de 6 de abril de 1834, que establecía la separación de los delincuentes jóvenes, proporcionándoles escuelas y enseñanza para su reforma y educación; la Ley de 12 de agosto de 1904, de creación del Consejo Superior de Protección a la Infancia y Represión de la Mendicidad; el Real Decreto de 23 de marzo de 1907, destinando el Reformatorio de Alcalá de Henares a los delincuentes menores de veinte años; y la Ley de 31 de diciembre de 1908, sobre prisión preventiva de los menores de diez y ocho años.

20 El fundamento de la protección se encuentra en la teoría positivista sobre el Derecho penal y el correccionalismo español impulsado por Dorado Montero. En esencia y como reacción a la teoría clásica liberal, consideran al delincuente un ser no libre, determinado por múltiples factores (biológicos, psicológicos, etc.) y necesitado de un tratamiento. Por lo tanto, el Derecho penal no se concibe como un derecho sancionador, sino protector, que reconoce a los delincuentes el derecho a recibir una "pena" que, en realidad, es un tratamiento terapéutico. Consecuentes con este planteamiento proponían que la "pena" no tuviera una duración determinada, sino que se aplicara hasta la completa rehabilitación del sujeto. Para un resumen sobre estas teorías y su influencia en nuestra legislación sobre menores de 1918 y 1948, ver González Zorrilla, C. *La justicia de menores en España*, cit., 116-121.

21 Vid. al respecto: Cuello Calón, E. *Tribunales para niños*, cit., 8-15; Montero-Ríos y Villegas, A. *Antecedentes y Comentarios a la Ley de Tribunales para niños*, cit., 17-23.

22 Los Proyectos de Ley de Tribunales para niños de 1 de noviembre de 1915 y 5 de febrero de 1917 pueden consultarse en Cuello Calón, E. *Tribunales para niños*, cit., 187-207.

23 El texto de la Ley de Bases, del Real Decreto-Ley y del Reglamento puede consultarse en Montero-Ríos y Villegas, A. *Antecedentes y Comentarios a la Ley de Tribunales para niños*, cit., 111 y ss.

24 Vid. al respecto, De Ybarra y de la Revilla, G.M. *El primer Tribunal de menores en España*. Bilbao (1995): 5 y ss.; Jiménez Vicente, I. *Los Tribunales Tutelares de Menores*, cit., 24-25.

25 Excepcionalmente, era posible que el cargo de Presidente lo desempeñaran personas ajenas a la carrera judicial (art. 2 del Reglamento).

26 Como dato curioso, señalar que ningún miembro del Tribunal percibía compensación económica alguna por el desempeño de sus funciones (art. 2). Montero-Ríos lo justifica en que como todo en el Tribunal quedaba "al libre arbitrio de las personas que lo forman, es evidente que el éxito o el fracaso de esta nueva institución ha de

Secretario judicial que auxiliaba al Tribunal de niños y que era designado por el Presidente de la Audiencia Provincial (art. 12 del Reglamento).

b) La competencia de estos órganos se extendía al conocimiento de los hechos tipificados como delitos y faltas en el Código penal entonces vigente y cometidos por los menores de quince años²⁷. Asimismo, conocían de algunas faltas cometidas por mayores de quince años (arts. 3 de la Ley y 25.1º, 2º y 4º del Reglamento).

Por otra parte, también conocían del “procedimiento regulador de la facultad protectora de los Tribunales sobre los menores de quince años, por hechos” que pudieran afectar, directa o indirectamente, “a la seguridad de sus personas o a los fines de su educación integral” (art. 25.3º del Reglamento)²⁸.

c) Las acciones civiles derivadas de la comisión de alguno de los hechos antes mencionados no eran competencia de los Tribunales de niños, sino de los del orden civil (art. 26 del Reglamento).

d) Se trataba de un procedimiento prácticamente exento de reglas procesales. En particular, decía la Ley (art. 5), que debía procurarse la inexistencia de “toda solemnidad”. Quizás por esta razón, la comparecencia y defensa ante estos órganos judiciales era “exclusivamente personal, sin intervención de Procurador ni Abogado” (art. 43 del Reglamento)²⁹. Por otra parte, ni la Ley ni el Reglamento hacían referencia a la intervención del Ministerio Fiscal en la fase de instrucción o en la de juicio³⁰.

depender principalmente de la calidad de las personas llamadas a ejercer la nueva jurisdicción, y consecuencia lógica, por lo tanto, ha de ser el que se haya querido tomar toda clase de precauciones para evitar que quien desempeñe los cargos de Presidente, Vocales y Secretarios de estos Tribunales vayan a ellos por otro aliciente que por el fin altruista de la gran misión social que se les encomienda” (*Antecedentes y Comentarios a la Ley de Tribunales para niños*, cit., 133-135).

27 Sobre la compatibilidad de esta norma con el art. 8 del Código Penal de 1870, que declaraba inimputables a los menores de nueve años y a los que tuvieran entre nueve y quince, si hubieran obrado sin discernimiento, puede verse: Montero-Ríos y Villegas, A. *Antecedentes y Comentarios a la Ley de Tribunales para Niños*, cit., 144-146; De Ybarra y de la Revilla, G.M. *El primer Tribunal de Menores en España*, cit., 18-20.

28 Como se observa, desde la creación de esta clase de Tribunales se le atribuyeron funciones de protección de los menores. De hecho, el propio art. 3 del Decreto-Ley al determinar la competencia se remitía a diversas normas, las cuales regulaban aspectos de lo que ya entonces se denominaba facultad protectora. Vid. al respecto: Montero-Ríos y Villegas, A. *Antecedentes y Comentarios a la Ley de Tribunales para niños*, cit., 136-148; De Solano y Polanco, J. *Tribunales para niños*, cit., 85-97.

La atribución de esta clase de competencia a los Tribunales para niños ya había sido defendida antes de la creación de los mismos por autores como Cuello Calón (*Tribunales para niños*, cit., 98-99). En concreto, decía que “este es... el verdadero sentido del Tribunal juvenil: proteger y tutelar a todos los niños abandonados, a todos los maltratados... sean o no delincuentes. El hecho de que el niño haya delinquido, en la mayor parte de los casos no es más que un accidente; muchos menores que legalmente no han infringido las leyes, son más peligrosos y se hallan más necesitados de asistencia reformadora que otros que ya han cometido delitos. Así, pues, la acción paternal del juez de niños no debe limitarse sólo a los delincuentes; si así sucediera, quedarían fuera de su esfera de acción precisamente aquellos más necesitados de su benéfica intervención”.

29 Según Cuello Calón (*Tribunales para niños*, cit., 71), “en el procedimiento para niños, el defensor no es más que un colaborador del juez; y como éste, tratándose de menores, no ejerce sino una función benéfica y paternal, no habrá que temer que abuse de sus facultades y que cause un perjuicio al menor. Aquí, pues, resulta inútil la intervención del abogado defensor, pues no hay intereses que proteger contra posibles arbitrariedades; por tanto, podría suprimirse. *El acusado, dice Henderson, debe tener un defensor, porque su vida, su libertad, están en peligro. En cuanto al niño, ¿el juez es su padre, su maestro, su protector, su amigo? ¿Para qué tener un abogado?*”.

30 En opinión de Cuello Calón (*Tribunales para niños*, cit., 71-72) este sistema era el “más adecuado al espíritu

e) Las sesiones en las que se enjuiciaban a menores de quince años no eran públicas, pudiendo asistir a ellas sólo “los Delegados de Protección a la Infancia y las personas que obtuvieren especial autorización del Tribunal” (arts. 63 a 67 del Reglamento).

f) De acuerdo con el art. 24 del Reglamento, “los hechos calificados de delitos o faltas en el Código penal y en leyes especiales que se atribuyan a los menores de quince años, serán apreciados por los Tribunales con razonada libertad de criterio, teniendo en cuenta la naturaleza de los expresados hechos en directa relación con las condiciones sociológico-morales en que los menores los hayan ejecutado, y prescindiendo en absoluto del concepto y alcance jurídicos con que a los efectos de la respectiva responsabilidad se califican tales hechos como constitutivos de delitos o de faltas en el Código penal y en las mencionadas leyes especiales”.

g) Las decisiones de estos Tribunales se denominaban “acuerdos” y no imponían penas sino “medidas” (art. 5), las cuales podían consistir en dejar al menor al cuidado de su familia, entregárselo a otra persona o a una Sociedad tutelar; o bien ingresarlo por tiempo determinado en un establecimiento benéfico de carácter particular o del Estado (arts. 6 de la Ley y 56 del Reglamento)³¹. Asimismo, el Tribunal podía adoptar todas aquellas medidas complementarias que estimara favorables para la corrección y educación del menor, sin que pudiera exceder su duración el tiempo que restara hasta la mayoría de edad (art. 57 del Reglamento).

h) Las resoluciones de los Tribunales para niños eran apelables en un solo efecto, conociendo de esos recursos “una Comisión del Consejo Superior de Protección de la infancia, formada por tres individuos, uno de los cuales será el funcionario de mayor categoría judicial del mismo Consejo, el cual ejercerá las funciones de Presidente”. Los dos miembros restantes eran designados por el mismo Consejo (art. 4 de la Ley)³².

del Tribunal juvenil. Si éstos no han de imponer penas propiamente dichas, sino adoptar medidas educativas y protectoras, ¿para qué ha de intervenir el ministerio público, si su función es típicamente represiva?”.

31 Consecuente con la finalidad reeducadora de esta clase de procesos, los “acuerdos” adoptados no podían ser inscritos en el Registro Central de Penados (art. 72 del Reglamento).

32 Destacar que para el redactor del Proyecto de Ley, Montero-Ríos y Villegas (*Antecedentes y Comentarios a la Ley de Tribunales para niños*, cit., 150-153), la posibilidad de recurrir constituye un injerto injustificado y explicable sólo por la constante desconfianza a la que solemos ser tan propensos los españoles (*Antecedentes y Comentarios a la Ley de Tribunales para niños*, cit., 152). En su opinión, lo óptimo habría sido que no se hubiera establecido recurso alguno, porque, a diferencia de la resolución de los Tribunales ordinarios que una vez dictada es invariable, la de los Tribunales de niños es esencialmente modificable. Esto último lo justifica en que “la misión del Juez puede decirse que comienza en el momento que dicta sentencia, porque su función tutelar hace que esté en constante relación de vigilancia y tutela sobre el menor que ante él ha comparecido, y como no es posible precisar de antemano la cantidad y calidad de los procedimientos educativos y curativos que cada menor ha de necesitar, de ahí que las decisiones de estos Tribunales, que tienen la equivalencia de las sentencias de los Tribunales ordinarios, han de ser esencialmente modificables, porque si del examen y estudio que del menor, de sus antecedentes y del medio que lo rodea, que hizo el Juez del Tribunal para niños en el momento de la comparecencia de aquél, pudo decir que necesitaba la estancia y tratamiento durante seis meses en un Reformatorio, si por la buena disposición del menor o por las excelencias del tratamiento resulta que está en disposición de pasar a una casa de familia o de ser reintegrado a la vida libre antes de ese tiempo, el Tribunal deberá modificar inmediatamente su primera decisión, haciendo lo propio, pero con sentido inverso, si se diera el caso contrario” (*Antecedentes y Comentarios a la Ley de Tribunales para niños*, cit., 150-151).

i) Con respecto a la ejecución de los “acuerdos”, señalar que es en esta Ley donde se sientan las bases del sistema de desjudicialización de la misma en favor de otras personas públicas o privadas y que en líneas generales ha perdurado hasta la actualidad. En este sentido, cabe destacar dos previsiones legales: En primer lugar, la obligación de crear Sociedades tutelares (art. 7 de la Ley) que, como dice Montero-Ríos³³, constituye “la trama de esta institución; pues a diferencia de lo que hoy ocurre con la jurisdicción penal ordinaria, a cargo exclusivamente del Estado, esta nueva jurisdicción de los Tribunales para niños ha de ser función encomendada a la sociedad, y en la cual el Estado se reserve únicamente una superior inspección y vigilancia -la cursiva es nuestra-, y para ello es indispensable que esta acción social se organice por medio de Sociedades tutelares y protectoras que faciliten las personas y medios indispensables para el éxito de esta nueva función social”.

En segundo lugar, la creación de la figura del Delegado de Protección a la Infancia³⁴, el cual era nombrado por el Tribunal en su “acuerdo” y cuya función consistía en “vigilar con el mayor celo la conducta del menor y fiscalizar el proceder de la persona, familia o Sociedad tutelar que le tuviere a su cuidado” (art. 58 del Reglamento).

j) Por último, es significativo, por lo que tiene de especialización frente a los delincuentes adultos, que el art. 8 de la Ley dispusiera que, en cuanto fuera posible, la Escuela de Reforma de Alcalá de Henares dejara de depender de la Dirección General de Prisiones (integrada en el Ministerio de Justicia) y pasara a ser responsabilidad del Ministerio de la Gobernación y, dentro de él, del Consejo Superior de Protección de la Infancia³⁵.

33 *Antecedentes y Comentarios a la Ley de Tribunales para niños*, cit., 163.

34 Estos Delegados constituían un Cuerpo de carácter benéfico, integrado por hombres y mujeres, mayores de veintitrés años y de reconocida honorabilidad, prefiriéndose en igualdad de condiciones aquellas personas que revistieran la cualidad de padres o madres de familia (art. 59 del Reglamento).

35 Montero-Ríos consideraba indispensable este cambio (*Antecedentes y Comentarios a la Ley de Tribunales para niños*, cit., 36-37). Afirmaba al respecto, que “en los días actuales produce terror el pensar que existe un Establecimiento de esta clase, organizado por un Decreto en cuyo preámbulo se dice que en él ha de mantenerse la nota penitenciaria, porque la redención del culpable jamás se logra sin sufrimiento y penitencia, para lo cual en dicho Establecimiento ha de aplicarse el sistema mixto progresivo, elegido para las Prisiones en que se extinguen condenas. Cuanto antes hay que arrancar este Establecimiento de la dependencia de la Dirección General de Prisiones, no por ineptitud de los dignísimos funcionarios de la misma, más bien por todo lo contrario. Apegados a los Reglamentos y disposiciones de las Prisiones para adultos es peligroso que intervengan en todo lo que se refiere a un sistema puramente educativo de Establecimiento de Beneficencia. Al entrar en el Reformatorio de Alcalá, ver los uniformes de los vigilantes y los trajes pardos de los reclusos, igual que el de los presidiarios, y el mismo espíritu de los reglamentos de la prisión flotando en aquel Establecimiento, se produce un encogimiento de ánimo que lleva a la convicción de que aquellos menores desgraciados, lejos de salir de allí corregidos, saldrán habituados a las costumbres y prácticas de los presidios, cuya visión ya no les producirá espanto”. La situación durante la detención y el tiempo que duraba la instrucción no era mejor, como pone de manifiesto Cuello Calón (*Tribunales para niños*, cit., 21 y ss.). Afirmaba este autor, que “no es raro ver a pobres niños, a menores de doce o catorce años, autores de pequeños hurtos u otros delitos análogos, que, atados y custodiados por guardias de seguridad, y a veces hasta por la Guardia Civil, son conducidos al juzgado de guardia. Este cortejo, atraviesa las calles populosas de las ciudades, y los niños son así expuestos a la vergüenza pública, infamados por esta exhibición corruptora... En España, no hace muchos años, sin excepción alguna, eran conducidos a la cárcel, donde convivían, en promiscuidad espantosa con los detenidos adultos, durante el largo tiempo de la instrucción del proceso. La situación en esta materia continúa siendo, en nuestro país, indigna de un pueblo culto. Hace algunos años, en 1905, el entonces fiscal del Tribunal Supremo, señor Ruiz Valarino, decía en una

III. EL DECRETO DE 11 DE JUNIO DE 1948.

El Decreto-Ley de 1918 fue reformado por el de 15 de julio de 1925, el cual sustituyó el adjetivo “especial” que se añadía a “Tribunal” por el de “tutelar” (art. 1 de la nueva Ley de 1925)³⁶, por lo que estos órganos pasaron a denominarse Tribunales Tutelares para niños. Otras modificaciones que se hicieron, fueron las siguientes: en primer lugar, el Presidente del Tribunal ya no tenía que ser Juez de carrera, ni siquiera licenciado en Derecho (art. 1 reformado)³⁷. En segundo lugar, en cuanto a la competencia objetiva, cambió el límite máximo de la edad, que pasó de los quince a los dieciséis años (art. 3 reformado)³⁸. Por último, en relación con la posibilidad que tenían esos Tribunales de acordar el ingreso de los menores en establecimientos particulares o del Estado, suprimió las palabras “por tiempo determinado” (art. 6 reformado). De esta manera, se acentuaba el hecho de que la duración de la medida estaba supeditada a los resultados del tratamiento de reforma y la desaparición o no de las causas que motivaron la imposición de la misma³⁹.

Memoria refiriéndose a los menores detenidos en la prisión celular de Madrid, todos, o casi todos, presos preventivos, estas palabras: “Ver niños de nueve años en la prisión celular de Madrid, produce, al que por primera vez la visita, impresión de amargura, y más si se piensa que allí no hay medios de corrección y educación... En la cárcel celular hay 23 celdas ocupadas por niños de nueve a catorce años, siendo frecuente tener que habilitar otras”. En época posterior... yo mismo... pude ver el abandono moral y material en que vivían las dos galerías que les están reservadas en la parte superior del edificio. Allí estaban cubiertos de harapos, semidesnudos, todos juntos en el centro de la galería, con frecuencia sentados sobre el suelo, en corro, charlando, jugando con objetos de escaso o ningún valor, corrompiéndose mutuamente. Casi todos eran niños de nueve, diez, once y doce años.

Tan lamentable estado de cosas continúa en la capital de España en el momento actual... En las prisiones de las provincias, la detención preventiva de los menores, por regla general, tiene lugar en condiciones tristísimas. La extinguida *Revista Penitenciaria* publicó, hace años, algunos datos demostrativos de la miserable condición en que se encontraban los presos menores en las provincias de Zaragoza, Huesca y Teruel. Según estos informes, no existían escuelas, ni talleres, ni asistencia patronal, ni religiosa. Para completar este negro cuadro, añádase una penuria económica tan grande, que en varias ocasiones faltó el socorro diario a presos y penados”.

Para evitar esa situación se aprobó la Ley de 31 de diciembre de 1908, por la que los menores no peligrosos de quince años no sufrieran la prisión preventiva en las mismas condiciones que las establecidas para los adultos. Pero lo cierto es que dicha Ley fue letra muerta. Como dice el autor arriba mencionado (*Tribunales para niños*, cit., 27), “asilos o establecimientos benéficos hay en muchas localidades; pero, en general, su organización es, por lo menos, muy deficiente; los mejores disponen de pocas plazas, y éstas siempre están ocupadas; además no se acoge con gusto a aquellos niños que tienen ya cuentas pendientes con la justicia. De padres, tutores, etcétera, no hay que hablar; la vuelta del menor delincuente entre los suyos es, por lo común, a causa de la inmoralidad de su ambiente familiar, la seguridad de su ruina moral. En cuanto a su separación en las cárceles para evitar el contacto de los demás reclusos, como la ley dispone, en la mayor parte de las prisiones no se cumple porque no se puede, no hay locales para ello”.

- 36 El texto de la nueva Ley, así como un comentario a la misma, puede encontrarse en De Ybarra y de la Revilla, G.M. *El primer Tribunal de Menores en España*, cit., 265-283.
- 37 Eran elegidos por el Ministerio de Gracia y Justicia, a propuesta del Consejo Superior de Protección a la Infancia, bastando con que fueran mayores de veinticinco años y residieran en el territorio en que hubieran de ejercer sus funciones, así como que “por su práctica pedagógica, condiciones de su actuación social o por sus conocimientos profesionales”, estuvieran indicados para desempeñarlas (art. 1). Esta norma equiparaba, en lo que se refiere a los requisitos, a los Presidentes y a los Vocales de los Tribunales Tutelares.
- 38 Dado que el Código Penal entonces vigente era el de 1870 y establecía la mayoría de edad penal en quince años, se aumentó ésta a la de dieciséis años en virtud del Decreto-Ley de 14 de noviembre de 1925.
- 39 Como consecuencia de esta modificación hubo que reformar también el Reglamento de 1918, lo cual se hizo el 6 de septiembre de 1925. El texto de este Reglamento es posible consultarlo en De Ybarra y de la Revilla, G.M., *El primer Tribunal de Menores en España*, cit., 285 y ss.

La promulgación del Código Penal de 1928 provocó la reforma del Decreto-Ley de 1925 para adaptarla a aquél y trasladar a su articulado preceptos hasta entonces contenidos en el Reglamento, dado el carácter sustancial de los mismos⁴⁰. Dicha reforma se hizo por el Decreto-Ley y el Reglamento de 3 de febrero de 1929.

Con la llegada de la República en 1931, las normas anteriores sufrieron diversas reformas, aunque no importantes⁴¹, al considerar conveniente el legislador seguir en lo esencial con el sistema diseñado en 1929, el cual a su vez era una continuación del creado en 1918⁴².

Después de la Guerra Civil se aprobó la Ley de 13 de diciembre de 1940, por la que se reorganizaron los Tribunales Tutelares de Menores. Más tarde, dicha Ley fue modificada por las Leyes de 12 de diciembre de 1942 y 1 de marzo de 1943. Finalmente, fue aprobado un Texto refundido por el Decreto de 11 de junio de 1948, el cual recogía la Ley, el Reglamento y el Estatuto de la Unión Nacional de los Tribunales Tutelares de Menores⁴³.

La importancia de esta norma se encuentra en que, a pesar de los años y de las diversas reformas que a lo largo de los mismos experimentó la regulación de esta materia, en particular la de 1992, en parte continuó vigente hasta la actual Ley del 2000.

De su contenido, tal como fue aprobada en 1948 y comparándola con las disposiciones anteriores, sobre todo con el Decreto de 1918, destacaríamos lo siguiente:

a) El órgano jurisdiccional se configuraba como un Tribunal, es decir, colegiado, salvo para Madrid y las capitales de provincia en que así lo decidiera el Ministerio de Justicia (art. I, II), donde funcionarían Jueces unipersonales y remunerados⁴⁴. Los Presidentes, Vicepresidentes de los Tribunales Tutelares de Menores y los Jueces

40 Jiménez Vicente, I. *Los Tribunales Tutelares de Menores*, cit., 38, nota 33.

41 No obstante, sí que debe mencionarse la Ley de Bases de 14 de julio de 1932 (cuyo texto puede encontrarse en Jiménez Vicente, I. *Los Tribunales Tutelares de Menores*, cit., 43-44), porque a pesar de ser un "ensayo" limitado a Madrid, como expresamente se pone de manifiesto (Base 4ª), supuso un cambio respecto a lo existente hasta entonces: se introducía el Juez único, se le exigía que estuviera especializado y debía retribuirsele.

42 Así lo pone de manifiesto Jiménez Vicente en la nota 34 de su obra *Los Tribunales Tutelares de Menores*, cit., 39.

43 La Unión Nacional de Tribunales Tutelares de Menores había sido creada por el Decreto de 16 de mayo de 1930 (el texto puede consultarse en la nota 39 de la obra de Jiménez Vicente, I. *Los Tribunales Tutelares de Menores*, cit., 52-55) y suprimida en junio del año siguiente, por lo que esta normativa de 1948 puede considerarse una reinstauración.

Para el papel que debía haber desempeñado la Unión Nacional de 1930 y una crítica a su funcionamiento, puede verse: Gómez Mesa, A. *Un problema social. Protección y corrección a la adolescencia (Tribunales Tutelares de Menores)*. Madrid (1932): 49-50.

44 Como ya hemos dicho más arriba, en 1932, ya se había iniciado esta experiencia en Madrid, la cual había sido ratificada por la Ley de 21 de junio de 1940. Pues bien, por Orden Ministerial de 12 de marzo de 1955 se reorganizó también el Tribunal Tutelar de Menores de Valencia en un Juez unipersonal y retribuido. Lo mismo ocurrió más tarde en Castellón de la Plana, Jaén y Málaga por Orden de 10 de diciembre de 1975; Álava, Cáceres y La Coruña, por Orden de 23 de abril de 1976; Murcia y Soria, por Orden de 21 de octubre de 1976.

unipersonales en su caso, eran nombrados por el Ministerio de Justicia, a propuesta del Consejo Superior de Protección de Menores, si bien y frente a la reforma de 1925, que dejó de exigir su condición de Jueces de carrera, el Decreto de 1948 estableció que fueran licenciados en Derecho (art. 3)⁴⁵.

b) La competencia de estos órganos se extendía al conocimiento de los delitos y faltas cometidos por los menores de dieciséis años y, en la línea ya iniciada en 1918, a algunas faltas cometidas por mayores de esa edad (art. 9.1° y 2°). Por otra parte, si así lo estimaba el Tribunal correspondiente podía aplicar su función reformadora a los menores “prostituidos, licenciosos, vagos y vagabundos”, sin necesidad de que hubieran cometido delito o falta alguna (art. 9.1°). Además, y siguiendo también la línea marcada en 1918, ejercían la facultad protectora sobre los menores de dieciséis años (art. 9.3°).

c) De acuerdo con el art. 14, “las acciones civiles para la restitución de objetos, reparación de daños o indemnización de perjuicios originados por actos u omisiones ejecutados por un menor, cuyo conocimiento sea de la competencia del Tribunal Tutelar” sólo podían ejercitarse por el perjudicado ante los Tribunales del orden jurisdiccional civil a través del procedimiento que correspondiera por la cuantía. Si hasta aquí no se distinguía de lo que se preveía en 1918, este Decreto de 1948 introdujo como novedad la posibilidad de que el Tribunal Tutelar actuara como órgano mediador cuando las partes lo solicitaran y aquél aceptara la designación, dotando para ello de fuerza ejecutiva a sus resoluciones. La ejecución, en su caso, la llevaría a cabo el Juez civil correspondiente.

d) También otorgó valor de hecho probado, a los efectos del proceso civil pertinente, a la relación de hechos que el Tribunal Tutelar estimara acreditados y la participación del menor en éstos (art. 14). Todo lo cual constituyó un avance en la protección de la víctima, la cual había sido prácticamente olvidada en el Decreto de 1918. En este sentido, la reforma de 1925 había supuesto una tímida mejora al introducir la posibilidad de que el Tribunal Tutelar devolviera los objetos sustraídos a su dueño cuando no existieran dudas razonables sobre su propiedad, pero no podía expedir certificaciones de las diligencias practicadas para utilizarlas como prueba en el procedimiento civil. Lo único que cabía era que el Juez civil pidiera de oficio “certificación del acuerdo de enjuiciamiento de un menor, por lo que respecta a la participación de éste en el hecho que sirviese de fundamento a la reclamación civil,

45 El resto de condiciones exigidas a todos ellos, así como a los Vocales de los Tribunales Tutelares de Menores, eran que todos fueran “mayores de veinticinco años, de moralidad y vida familiar intachables elegidos todos entre aquellas personas que residan en el territorio en que han de ejercer su jurisdicción y que por sus conocimientos técnicos se hallen más indicadas para el desempeño de la función tuitiva que se les encomiende” (art. 1).

En relación a la retribución de los cargos, a diferencia del sistema del Decreto-Ley de 1918, señalar que, aunque con carácter general no percibían nada a cambio, el art. 3 abría una posibilidad de hacerlo a favor del Presidente o Vicepresidente, cuando así lo estimara el Consejo Superior de Protección de Menores.

a fin de que el fallo del tribunal sirva de base para iniciar el procedimiento" (art. 30 del Reglamento de 1925).

e) Sobre el procedimiento, la Ley de Tribunales Tutelares de Menores de 1948 no se separó del camino iniciado en 1918, por consiguiente carecía de una tramitación detallada, "limitándose... a lo indispensable para puntualizar los hechos en que hayan de fundarse las resoluciones que se dicten" (art. 15). Asimismo, las sesiones eran a puerta cerrada, no era necesaria la asistencia letrada o la representación procesal (art. 29 del Reglamento) y no estaba prevista la intervención del Ministerio Fiscal.

f) Las resoluciones de los Tribunales Tutelares se denominaban "acuerdos" y no imponían "penas", sino "medidas", las cuales eran de duración indeterminada (con el límite de los dieciocho años), modificables de oficio o a instancia de parte [del representante legal del menor o del Delegado del Tribunal (art. 11 del Reglamento)] y con una finalidad educativa (arts. 9, 15, 17, 18 y 23). Además, según González Zorrilla⁴⁶, dichas medidas se adoptarían "prescindiendo del alcance y gravedad de los hechos cometidos y atenderá exclusivamente a las *condiciones morales y sociales en que los menores los hayan ejecutado* (art. 16.º LTTM)".

En concreto, las medidas que cabía imponer estaban descritas en el art. 17 de forma más detallada que en el Decreto de 1918 y distinguiendo según el Tribunal ejerciera función reformadora, protectora o enjuiciara a personas mayores de dieciséis años (en este último caso sí que se imponían las penas señaladas en el Código Penal y las leyes especiales entonces vigentes).

g) Los "acuerdos" dictados por los Tribunales Tutelares o los Jueces unipersonales eran apelables en un solo efecto ante una Comisión del Consejo Superior de Protección de Menores (arts. 5 y 22). No obstante, no era posible apelar todas las resoluciones que se acordaban, sino que dependía de la "medida" adoptada (art. 22). Sin embargo, cuando se hubiera enjuiciado a mayores de dieciséis años, la apelación se admitiría en ambos efectos y sería recurrible cualquier "acuerdo" sin excepción.

h) En lo que se refiere a la ejecución de los "acuerdos", de los arts. 18 a 23 de la Ley de 1948 se deduce que era competencia exclusiva de los Tribunales (o Jueces unipersonales, en su caso), a pesar de que a continuación (arts. 24, 25 y 26) describiese las instituciones auxiliares a los mismos (Sociedades y Establecimientos Tutelares, que eran sustentados por los mismos Tribunales, el Estado, los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales). Todo lo cual era desarrollado en los arts. 106 a 142 del Reglamento.

46 González Zorrilla, C. *La justicia de menores en España*, cit., 122.

IV. LA LEY ORGÁNICA 4/1992, DE 5 DE JUNIO, REGULADORA DE LA COMPETENCIA Y EL PROCEDIMIENTO DE LOS JUZGADOS DE MENORES.

El día 31 de mayo de 1988 el Juzgado de Menores de Tarragona interpuso una cuestión de inconstitucionalidad contra el Texto Refundido de la Ley de Tribunales Tutelares de Menores de 1948, aprobado por el Decreto de 11 de junio de ese mismo año, la cual fue admitida a trámite por el Tribunal Constitucional mediante providencia de 6 de junio de 1988. Más tarde, durante los meses de febrero a agosto de 1990 tuvieron entrada en el registro de este Tribunal otras cuatro cuestiones de inconstitucionalidad. Todas ellas coincidían en la petición de declaración de inconstitucionalidad del art. 15, fundamentándolo, por un lado, en normas internacionales (Declaración Universal de Derechos Humanos, PIDCYP, Convenio Europeo de Derechos Humanos, etc.) y, por otro, en la Constitución Española (arts. 9, 10, 14, 17, 24, 25, 117, 120 y 124). Dejando a un lado esas coincidencias, las cuestiones de inconstitucionalidad tenían diverso alcance: unas pretendían la declaración de inconstitucionalidad de toda o gran parte de la Ley, así como del Reglamento, y otras sólo la de diversos preceptos de la Ley de Tribunales Tutelares, como el 16, 17, 18 ó 23. Por Auto de 29 de octubre de 1990, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó acumular todas las cuestiones⁴⁷.

Fue en la sentencia (también del Pleno) 36/1991, de 14 de febrero, donde se resolvieron esas cuestiones de inconstitucionalidad. Para ello, en primer lugar, el Tribunal circunscribió la posible inconstitucionalidad a los arts. 15, 16, 18 y 23 de la LTTM, si bien afirmando que esto no implicaba “pronunciamiento alguno sobre las normas reglamentarias; ni sobre aquéllas que, por su conexión directa con los preceptos legales cuestionados, hayan de ser valoradas por el Juez a la luz de lo que sobre éstos hayamos resuelto (art. 5.1 L.O.P.J.), ni sobre aquellas otras que habrá de aplicar o no aplicar en razón del juicio que en cada caso le merezca su conformidad con la Constitución, con la Ley o con el principio de jerarquía normativa (art. 6 L.O.P.J.)”⁴⁸. Finalmente, declaró inconstitucional el art. 15 de la Ley de Tribunales

47 Mientras tanto, el 4 de marzo de 1990, los Jueces de Menores de Madrid habían elevado una consulta al Consejo General del Poder Judicial, sobre el procedimiento para corregir a los delincuentes menores de edad. El informe señalaba que, dado el contenido básicamente jurisdiccional de las cuestiones planteadas, el art. 12.3 LOPJ impedía que se pronunciaran. Sin embargo, reconocían al mismo tiempo la necesidad de reformar la legislación de 1948, debido a la inseguridad jurídica que generaba, e instaban al Gobierno para que ejerciera la iniciativa legislativa pertinente.

48 F. J. Cuarto, de la STC 36/1991. Conviene añadir que en este mismo Fundamento se afirmaba que “tampoco esta delimitación puede ser entendida como una implícita afirmación de la constitucionalidad de los restantes artículos de la Ley, pues es una razón estrictamente procesal la que limita nuestro juicio a los cuatro artículos ya indicados. La prudencia aconseja no extenderlo por vía de conexión o consecuencia a otros preceptos de la misma Ley, como autoriza el art. 39.1 LOTC, pues ni la conexión de esos otros preceptos con lo que ahora enjuiciamos es tan estrecha que estemos forzados a hacerlo, ni se aumentaría con ello la adecuación a la Constitución de nuestro sistema de jurisdicción de menores, que, por el contrario, podría verse imposibilitada para cualquier género de actuación”.

Tutelares de Menores⁴⁹, constitucional el art. 16⁵⁰, siempre que se interpretara con el sentido y alcance previsto en el Fundamento Jurídico Séptimo⁵¹, y desestimó las cuestiones en todo lo demás⁵², no sin antes poner de manifiesto "la imperiosa necesidad de una pronta reforma legislativa en esta materia"⁵³.

No hubo que esperar mucho, ya que el 5 de junio de 1992 se aprobó la Ley Orgánica Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores. Una Ley que, según su Exposición de Motivos, tenía "el carácter de... reforma urgente que adelanta parte de una renovada legislación sobre reforma de menores, que será objeto de medidas legislativas posteriores". Ahora bien, a pesar de

-
- 49 Decía este precepto (Decreto de 11 de junio de 1948, antes de la reforma de 1992): "En los procedimientos para corregir y proteger a menores, las sesiones que los Tribunales Tutelares celebren no serán públicas y el Tribunal no se sujetará a las reglas procesales vigentes en las demás jurisdicciones, limitándose en la tramitación a lo indispensable para puntualizar los hechos en que hayan de fundarse las resoluciones que se dicten, las cuales se redactarán concisamente, haciéndose en ellas mención concreta de las medidas que hubieren de adoptarse. Las decisiones de estos Tribunales tomarán el nombre de acuerdos, y la designación del lugar, día y hora en que han de celebrarse sus sesiones será hecha por el Presidente del respectivo Tribunal. Los locales en que actúen los Tribunales de Menores no podrán ser utilizados para actos judiciales"
- 50 El texto de este artículo antes de la reforma de 1992 era el siguiente: "Los hechos calificados de delitos o faltas en el Código Penal o en Leyes especiales que se atribuyan a los menores de dieciséis años serán apreciados por los Tribunales Tutelares, con razonada libertad de criterio, teniendo en cuenta la naturaleza de los expresados hechos en directa relación con las condiciones morales y sociales en que los menores las hayan ejecutado, y prescindiendo en absoluto del concepto y alcance jurídico con que, a los efectos de la respectiva responsabilidad, se califican tales hechos como constitutivos de delitos o faltas en el Código Penal y en las mencionadas Leyes especiales".
- 51 Establecía el Fundamento Jurídico Séptimo de la STC 36/1991: "El tenor literal del precepto cuestionado, al señalar que el Juez apreciará los hechos calificados en el Código Penal como delitos o faltas, en relación con las condiciones sociales y morales del menor y que al tiempo de determinar la responsabilidad del mismo prescindirá del concepto y alcance jurídico con que tales hechos son calificados penalmente, debe ser entendido sólo como una prohibición de que se utilice en la jurisdicción de menores el catálogo de circunstancias que atenúan o agravan la responsabilidad en todo su rigor y extensión, por tratarse de imputables penales. Pero dicha prohibición no implica que el Juez no vea su libertad de calificación de los hechos limitada por la tipificación contenida en los preceptos penales transgredidos, ni que su discrecionalidad para la adopción de medidas no deba tener en cuenta la correlación entre delitos y faltas y las penas para ellos previstas. Así, junto con la necesaria flexibilidad de que ha de disponer el Juez en la apreciación de los hechos y de su gravedad, también es preciso que se sujete a determinados principios que operan como límites a esa discrecionalidad, reconocidos en algunos casos en la propia L.T.T.M -las medidas impuestas no pueden exceder de la mayoría de edad civil-, y en otros implícitos en la imposición de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales, como son la proporcionalidad entre la gravedad del hecho y la medida impuesta o la imposibilidad de establecer medidas más graves o de una duración superior a la que correspondería por los mismos hechos si de un adulto se tratase. Tanto la razonada flexibilidad del Juez como la existencia de límites en la imposición de las medidas correspondientes ha sido reconocida en el ámbito internacional. A mayor abundamiento, la regla 6.1 de las «Reglas de Beijing» dispone que, debido a «las diversas necesidades especiales de los menores, así como de la diversidad de medidas disponibles, se facultará un margen suficiente para el ejercicio de facultades discrecionales en las diferentes etapas de los juicios y en los distintos niveles de la Administración de Justicia de menores, incluidos los de investigación, procesamiento, Sentencia y de las medidas complementarias de las decisiones». Por otra parte, la regla 17.1 señala que la resolución en esta materia se ajustará a los siguientes principios:
- a) La respuesta que se dé al delito será siempre proporcionada no sólo a las circunstancias y la gravedad del delito, sino también a las circunstancias y necesidades del menor, así como a las necesidades de la sociedad.
 - b) Las restricciones a la libertad personal del menor se impondrán sólo tras cuidadoso estudio y se reducirán al mínimo posible.
 - c) Sólo se impondrá la privación de libertad personal en el caso de que el menor sea condenado por un acto grave en el que concorra violencia contra otra persona o por la reincidencia en cometer otros delitos graves y siempre que no haya otra respuesta".
- 52 Para una crítica, no sobre la solución adoptada, sino por la argumentación seguida, ver: Vives Antón, T. S. "Constitución y Derecho penal de menores". *Poder Judicial* (1991). (21), 93 y ss.
- 53 FJ. 7º de la STC 36/1991, de 14 de febrero.

esa intención y tratarse de una norma de poca extensión, que no pretendía derogar totalmente el Decreto de 1948, sino únicamente adecuar en lo posible este último al fallo y a las directrices marcadas por la sentencia de 1991, las reformas fueron de gran calado. Esto fue así, hasta el punto de poder afirmar que, en realidad, la reforma de 1992 configuró un nuevo proceso⁵⁴, muy distinto al que había regido hasta entonces y en el que se intentaron incorporar todas las garantías constitucionales. Pero aún fue más allá, al introducir normas que entonces constituyeron, y todavía hoy constituyen, una novedad en el Derecho Procesal español⁵⁵; nos estamos refiriendo, por ejemplo, a que fuera el Ministerio Fiscal al que se le atribuyera la instrucción, en lugar del Juez (art. 15, conforme a la redacción de 1992) o la suspensión del fallo cuando concurrieran determinadas circunstancias (art. 16.3, conforme a la redacción de 1992).

De todos modos, antes de la importante reforma de 1992 y sólo desde la Constitución de 1978⁵⁶, que desde luego también lo hizo⁵⁷, diversas normas habían derogado de forma implícita numerosos preceptos del Decreto de 11 de junio de 1948. En particular y refiriéndonos sólo a las normas con rango de ley más importantes⁵⁸, pueden citarse la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, la Ley de 11 de noviembre de 1987, que modificaba el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción y otras formas de protección de menores, y la Ley

54 En este sentido, queremos destacar la importancia de la Disposición Adicional Segunda, la cual declaró la supletoriedad de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y del Código Penal, "en lo no previsto expresamente en esta Ley".

55 La Ley de 1992 tiene dos artículos que dieron nuevo contenido a los arts. 9, 15, 16, 17 y 23 del texto de 1948 y derogaron el 5, 12, 21 y 22 del mismo, entre otras modificaciones de orden menor, como el cambio de nombre de la Ley (ver también las Disposiciones Adicionales). Para hacerse una idea del cambio que supuso esa Ley, piénsese que el nuevo art. 9 regulaba la competencia, los arts. 15 y 16 el procedimiento y el art. 17 las "medidas" que el Juez de Menores podía imponer.

56 Sería prolijo e innecesario referirnos a todas las normas que desde 1948 han desarrollado o modificado aspectos del Decreto de 11 de junio de ese año; destacar tan solo el Decreto 414/1976, de 26 de febrero.

57 Es indudable que artículos de la Constitución como el 24.2, en el que se configuraba el derecho a un proceso con todas las garantías, el 117.3 en el que se establecía la exclusividad jurisdiccional o los arts. 148 y 149 referidos al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, entre otros (por ejemplo arts. 25, 122 ó 127), no eran compatibles con muchas disposiciones contenidas en el Decreto de 1948. Por consiguiente, tratándose de una norma preconstitucional, los jueces simplemente no debían aplicar dichas disposiciones, en virtud de la Disposición Derogatoria 3ª de la CE y el art. 6 LOPJ.

58 No vamos a hacer referencia en este momento, por lo extenso de la misma, a la incidencia de la normativa internacional sobre esta materia, pero, por lo menos, sí dejar constancia de la misma. Concretamente, las normas internacionales aplicables, excluyendo las específicas para Europa o América, son:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos [Resolución 217 (III), de 10 de diciembre de 1948, de la A.G. de las Naciones Unidas].
- Declaración de los Derechos del Niño [Resolución 1.386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959, de la A.G. de las Naciones Unidas].
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [Resolución 2.200 (XXI), de 19 de diciembre de 1966, de la A.G. de las Naciones Unidas].
- Reglas Mínimas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing) (Resolución 40/33, de 29 de noviembre de 1985, de la A.G. de las Naciones Unidas).
- Convención sobre los Derechos del Niño [Resolución 1.386 (XIV), de 20 de noviembre de 1989, de la A.G. de las Naciones Unidas].
- Directrices para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) (Resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990, de la A.G. de las Naciones Unidas).
- Reglas para la protección de los menores privados de libertad (Resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990, de la A.G. de las Naciones Unidas).

de Demarcación y Planta Judicial de 1988. Entre los aspectos más relevantes que se vieron afectados por las leyes mencionadas, queremos destacar dos: en primer lugar, en relación con el órgano judicial, por un lado, la desaparición de los Tribunales Tutelares de Menores y su sustitución por los Juzgados de Menores y, por otro, respecto al personal jurisdiccional al servicio de estos órganos, la exigencia de que fueran Jueces de carrera y, además, especialistas⁵⁹. En segundo lugar, en cuanto a la competencia de los Juzgados de Menores, debe decirse que se les quitó la función reformadora, la cual pasó a las Comunidades Autónomas, reservándoles a aquéllos exclusivamente la reformadora o de enjuiciamiento⁶⁰.

Además de lo anterior, la propia Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, mediante su Disposición Adicional Tercera también derogó implícitamente algunos preceptos del Decreto de 11 de junio, como es el caso de los arts. 24, 25 y 26 sobre las “instituciones auxiliares” de los Tribunales Tutelares de Menores⁶¹. La justificación de esta derogación implícita se encontraba en el hecho de que esa Disposición Adicional otorgaba la ejecución de las medidas adoptadas por los Juzgados de Menores “a las Entidades Públicas competentes en la materia”. Entidades que, después de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, son las Comunidades Autónomas, de acuerdo con los Estatutos de Autonomía y las normas de desarrollo de éstas.

Finalmente, señalar que, junto con la Ley Orgánica Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores de 1992, el marco legal se completaba con el Reglamento para la ejecución de la Ley de Tribunales Tutelares de Menores, aprobado por el ya mencionado Decreto de 11 de junio de 1948. El problema que planteaba esta norma era que, si bien desde un punto de vista formal su vigencia era indiscutible, no así desde la perspectiva de su contenido, debiendo ser los operadores jurídicos quienes trataran de aplicar sus disposiciones haciendo las adaptaciones oportunas, considerando derogadas implícitamente o simplemente ignorando aquellos preceptos cuya aplicación a un caso concreto fuera imposible, lo que provocaba inseguridad jurídica.

V. UNA ETAPA TRANSITORIA: ENTRE EL CÓDIGO PENAL DE 1995 Y LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LORPM DE 2000.

La siguiente etapa en la evolución del enjuiciamiento de los menores de edad en España se abre con el Código Penal de 1995, aprobado por la Ley Orgánica

59 Dentro del personal auxiliar, como desarrollo del art. 508 LOPJ, la Ley de 1992 (D.A. 5ª) estableció la progresiva desaparición de los Delegados Profesionales Técnicos, que pasarían a formar parte de los equipos técnicos.

60 En este sentido, la redacción del art. 9 que hace la Ley Orgánica 4/92, de 5 de junio, excluyendo la función reformadora de la competencia de los Juzgados de Menores, sólo hizo que asumir una decisión adoptada en la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción y otras formas de protección de menores.

61 Habría sido más correcto, sin duda, que el legislador hubiera previsto esta situación y, al igual que hizo con otros preceptos del Decreto de 1948, los hubiera dejado sin contenido.

10/1995, de 23 de noviembre. Concretamente, su art. 19 establece que “los menores de dieciocho años no serán responsables criminalmente con arreglo a este Código. Cuando un menor de dicha edad cometa un hecho delictivo podrá ser responsable con arreglo a lo dispuesto en la ley que regule la responsabilidad penal del menor”⁶². Por su parte, la Disposición Final Séptima del mismo excluía al precepto anterior de la entrada en vigor del Código, que fue el 25 de mayo de 1996, “hasta tanto adquiera vigencia la ley que regule la responsabilidad penal del menor a que se refiere dicho precepto”. En definitiva, el enjuiciamiento de los menores de edad se mantendría inalterado hasta que se aprobase una nueva ley que enjuiciara los hechos delictivos presuntamente cometidos por estos, sustituyendo así a la Ley de 1992 y al Reglamento de 1948. De hecho, era intención del legislador de 1995 la tramitación de esa nueva ley a la vez que se seguía adelante con la del Código Penal⁶³, pero no pudo ser⁶⁴. Como complemento a la anterior Disposición y para evitar un vacío legal en esta materia, la Disposición Derogatoria Única, número 1.a) del Código de 1995 excluyó de la derogación del anterior Código de 1973, entre otros, precisamente los preceptos relativos a la minoría de edad penal: arts. 8.2º, 9.3ª, 65, y la regla 1ª del art. 20 en lo que se refiere al número 2º del art. 8 (referida a la responsabilidad civil derivada de hechos cometido por menores). De esta forma y hasta que entró en vigor la Ley 5/2000, de 12 de enero, de responsabilidad penal del menor (LORPM), con algún matiz siguió vigente el sistema anterior a 1995⁶⁵.

Ese sistema consistía en que el menor de dieciséis años no era responsable criminalmente, en virtud del art. 8.2º del Código de 1973⁶⁶, debiendo ser “confiado a los Tribunales Tutelares de Menores –ahora ya, Juzgados de Menores–” y, por lo tanto, sometido al proceso previsto en la Ley Orgánica Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores de 1992. Quedando, además,

62 El art. 69 del Código de 1995, previó la posibilidad de extender el sistema de enjuiciamiento de menores para los mayores de edad y menores de veintiún años: “al mayor de dieciocho años y menor de veintiuno que cometa un hecho delictivo, podrán aplicársele las disposiciones de la ley que regule la responsabilidad penal del menor en los casos y con los requisitos que ésta disponga”. Sin embargo, en un primer momento se suspendería su aplicación y, finalmente, en la reforma de la LORPM de 2006, se suprimiría.

63 Prueba de ello es la existencia de un Anteproyecto de Ley Orgánica Penal Juvenil y del Menor, de 27 de abril de 1995, presentado por el Gobierno a informe del CGPJ, si bien luego no continuó su tramitación parlamentaria (Sánchez García de Paz, M. I. *Minoría de edad penal y derecho penal juvenil*, cit., 78 y 121-130).

64 Como se dice en el Libro Blanco de la Justicia [C.G.P.]. *Libro Blanco de la Justicia*. Madrid (1997): 244 y 245; “no hay duda que la Justicia de menores ha sido una de las grandes olvidadas tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978. A pesar de la trascendental consideración que ha merecido en el Derecho internacional, donde se han suscrito importantes convenios y tratados atinentes a la misma ratificados por España”. Afirmación que completa añadiendo que uno de los problemas más importantes de la Justicia de menores es “la ausencia de una adecuada disposición normativa que sirva de marco al ejercicio de la función jurisdiccional” (C.G.P. *Libro Blanco de la Justicia*, cit., 246).

Ahora bien, lo anterior no significa que no haya habido intentos de cambiar las cosas, incluso antes de la LOPJ de 1985, piénsese en el Estatuto del Menor preparado por UCD en 1978 [vid. al respecto, Martín Ostos, J. *Jurisdicción de Menores*. Barcelona (1994): Bosch, 136], o el Anteproyecto más reciente de 1995, sin embargo, hasta el de 1997 [el texto del mismo puede consultarse en *Revista Tribunales de Justicia* (1998). 4, 419-446] ninguno había prosperado, incluso alguno, como el citado de 1995, había sido informado por el CGPJ, pero no llegó a materializarse en Proyecto de Ley.

65 En este sentido, la Circular de la Fiscalía General del Estado 2/1996, de 22 de mayo (RA 1997, 1367).

66 Redactado conforme a la Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio.

establecido el límite de responsabilidad penal por debajo en los doce años (art. 9 de la L.O. 4/1992, de 5 de junio). Esto es, si un niño cometía algún hecho tipificado como delito o falta por el Código Penal (aquí sí, el de 1995) y era menor de esa edad, no podría ser enjuiciado por los Juzgados de Menores, sino que se haría cargo del mismo la Administración Pública a través de sus servicios sociales.

Por su parte, el art. 9.3ª del Código de 1973 consideraba como circunstancia atenuante “la de ser el culpable menor de dieciocho años”. Por consiguiente, a los delincuentes entre dieciséis y dieciocho años no se les aplicaba la legislación prevista en la Ley de 1992, sino que se les trataba como adultos -mayores de edad-, pero con una matización: su minoría era considerada circunstancia atenuante⁶⁷. La consecuencia de esa consideración era que se les “aplicará la pena inferior en uno o dos grados a la señalada por la ley, pudiendo el Tribunal, en atención a las circunstancias del menor y del hecho, sustituir la pena impuesta por internamiento en institución especial de reforma por tiempo indeterminado, hasta conseguir la corrección del culpable” (art. 65 del Código de 1973). Precisamente, para una mejor valoración de las circunstancias en estos casos y una aplicación más adecuada de lo que se pretendía con el art. 65, el Código de 1995, preceptuó en su Disposición Transitoria Duodécima que “hasta la aprobación de la ley que regule la responsabilidad penal del menor; en los procedimientos que se sustancien por razón de un delito o falta presuntamente cometido por un menor de dieciocho años, el Juez o Tribunal competente requerirá a los equipos técnicos que están al servicio de los Jueces de menores, la elaboración de un informe sobre la situación psicológica, educativa y familiar del menor; así como sobre su entorno social y, en general, sobre cualquier otra circunstancia que pueda haber influido en el hecho que se le imputa”.

VI. LA ÚLTIMA ETAPA –POR AHORA-: LA LORPM DE 2000 Y SUS REFORMAS.

La LORPM, en su redacción original, es una norma que se encuadra decididamente en el llamado modelo educativo, en el que el “interés del menor” es el criterio rector fundamental, frente a la concepción de un modelo retributivo, más propio del Derecho penal de adultos, lo que queda patente a lo largo de su articulado, insistimos, tal como fue aprobado inicialmente. Son ejemplos de esto, el que la responsabilidad penal se establezca para los menores de entre catorce y dieciocho años, en consonancia con la normativa internacional aplicable; asimismo, un régimen especial para los mayores hasta veintiuno; la posibilidad de la mediación; la regulación de las medidas cautelares; el catálogo de “penas”, en realidad “medidas”, con un fin netamente educativo y resocializador, que se pueden imponer; o la imposibilidad de constituir una acusación particular en esta clase de procesos, entre otras.

67 Existía acuerdo entre la doctrina penal en considerar este supuesto como una eximente incompleta de menor edad. Para más, vid. Sánchez García de Paz, M. I. *Minoría de edad penal y derecho penal juvenil*, cit., 81 y ss.

Sorprendentemente, sin embargo, fue modificada antes de entrar en vigor; el 13 de enero de 2001, por dos leyes: la Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y de la Ley 5/2000, de 12 de enero, de la Responsabilidad Penal de los Menores, en relación con los delitos de terrorismo, y por la Ley Orgánica 9/2000, de 22 de diciembre, sobre medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Estas normas, entre otras modificaciones, como la suspensión de la aplicación de la LORPM a los mayores entre dieciocho y veintiún años⁶⁸, establecieron un régimen especial para el llamado “menor terrorista” –pensando en aquellos que participaban en la denominada *kale borroka*, por entonces muy grave y sostenida en el tiempo-, y que rompía el criterio rector del superior interés del menor; al introducir elementos fuertemente retributivos para estos casos, como el aumento de la duración de las medidas cautelares y definitivas, o el enjuiciamiento por órganos diferentes –la Audiencia Nacional- y no los Juzgados de Menores –medida, por cierto, rechazada durante su tramitación parlamentaria-.

Posteriormente, la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, reformó también la LORPM al introducir la figura de la acusación particular y encargar al Gobierno que, tras una evaluación, impulsase medidas para castigar con más firmeza aquellos hechos de especial gravedad cometidos por menores, como el homicidio, el asesinato o las agresiones sexuales (arts. 138, 139, 179 y 180 CP), de modo que las medidas impuestas a los infractores se pudieran prolongar, así como cumplir en centros cerrados con especiales medidas de seguridad y el paso a uno penitenciario cuando alcanzasen los dieciocho años⁶⁹.

Así las cosas, en 2006 se aprobó por una amplia mayoría de las Cortes la Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre, por la que se modificaba, una vez más, la LORPM, la cual constituye el sistema actualmente vigente y su importancia se encuentra en el hecho de que ha supuesto el último paso –hasta ahora- en la huida del modelo educativo de la LORPM original, a pesar de las palabras de la Exposición de Motivos de esta reforma⁷⁰. En concreto, las novedades más importantes en este sentido fueron las siguientes⁷¹:

68 Más tarde, la Ley orgánica 9/2002, de 10 de diciembre, suspendería su aplicación hasta el 1 de enero de 2007.

69 El reglamento de la LORPM se aprobaría en 2004, en virtud del R.D. 1774/2004, de 30 de julio.

70 Ver al respecto, Landrove Díaz, G. “Réquiem por la Ley Penal del menor”. *Diario La Ley* (2006). 6505, 15 de junio de 2006, I y ss.

71 Para un análisis técnico-procesal de las reformas introducidas por esta Ley Orgánica, vid. González Cano, I. “Valoración de las reformas procesales operadas por la LO 8/2006, de 4 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica de Responsabilidad penal de los menores (I) y (II)”. *Diario La Ley* (2007). 6742 y 6743, 25 y 26 de junio de 2007, respectivamente, I y ss.

En primer lugar, se ampliaron los supuestos en que pueden imponerse medidas de internamiento en régimen cerrado, añadiendo a los ya existentes los casos de comisión de delitos graves y de delitos que se cometan en grupo o cuando el menor pertenciere o actuare al servicio de una banda, organización o asociación, incluso de carácter transitorio, que se dedicare a la realización de tales actividades.

En segundo lugar, se suprimió definitivamente la posibilidad de un tratamiento diferenciado para los menores entre los dieciocho y veintiún años.

En tercer lugar, se facultó al Juez para que pueda imponer a un menor que alcance los dieciocho años y no esté cumpliendo con los objetivos señalados en la sentencia a que termine de cumplir la medida de internamiento en un centro penitenciario de adultos.

En cuarto lugar, se ampliaron los supuestos de adopción de las medidas cautelares, así como de su duración. En concreto, se incorporó como causa para adoptar una medida cautelar el riesgo de atentar contra bienes jurídicos de la víctima, y se estableció una nueva medida cautelar consistente en el alejamiento de la víctima o su familia u otra persona que determine el juez. Al mismo tiempo, se amplió la duración de la medida cautelar de internamiento, que pasa de tres meses, prorrogable por otros tres meses, a seis meses prorrogable por otros tres meses.

Finalmente, se revisó el sistema de refundición y ejecución de las medidas, otorgándose al juez amplias facultades para individualizar la o las medidas que deba cumplir el menor infractor.