

## I. INTRODUCCIÓN

EN el presente trabajo pretendo abordar el procedimiento de ejecución de las medidas, centrando la atención en el de las medidas no privativas de libertad sin perjuicio de hacer referencias a algunos aspectos de las de internamiento. Y ello porque, a diferencia de lo que acontece en estas últimas, en la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (1) no se han contemplado las directrices básicas a seguir en el procedimiento de ejecución de las medidas ambulatorias ni la situación personal de condenado a las mismas (2). Ciertamente este vacío normativo lo ha tratado de cubrir el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (3), pero, como veremos, el reglamento no ha resuelto todos los problemas que su cumplimiento plantea (4) y porque, además, normalmente se le presta más atención a la ejecución de las privativas de libertad.

Para alcanzar este fin abordaré el procedimiento de ejecución de una forma general, sin tratarlo en función de cada medida, pues lo ideal sería desarrollar un esquema común de funcionamiento para cualquier medida que fuera capaz de ir detallando las peculiaridades de cada una al hilo de su elaboración. Esto, por otra parte, tiene una doble ventaja: por una parte, se evitan las reiteraciones y, por otra, nos obliga a trabajar con un modelo único que ha de ser capaz de captar las singularidades de cada sanción, lo que de cara al futuro permitiría simplificar las reglas de ejecución y cubrir las lagunas.

En todas las medidas para cuya ejecución son competentes las Comunidades Autónomas, su cumplimiento ha de seguir una serie de pasos comunes a todas ellas que se iniciarían con una etapa preliminar en la que, tras la recepción del asunto, se abre un expediente al menor y se designa el centro y/o el técnico responsable de la ejecución de la sanción. A continuación se procedería a la elaboración de un programa individualizado de ejecución y, por regla general (5), una vez aprobado por el juez de menores, comenzaría la ejecución, si bien hay supuestos en los que el cumplimiento comienza antes. Una vez que el menor está cumpliendo la sanción, se le iría haciendo un seguimiento. Una vez cumplida la medida, se archiva el asunto y se cierra el expediente. De todo ello me voy a ocupar con más detenimiento a continuación.

## II. ASPECTOS PRELIMINARES: RECEPCIÓN DEL ASUNTO, APERTURA DEL EXPEDIENTE Y DESIGNACIÓN DEL CENTRO O EL TÉCNICO RESPONSABLE DE LA EJECUCIÓN

Para que se pueda ejecutar una medida es preciso que haya recaído sentencia firme y el menor haya sido condenado a una medida. Si bien la ejecución de la

---

(1) En adelante LORRPM.

(2) FEIJOO SÁNCHEZ, B. en *Comentarios a la Ley Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores* (DÍAZ-MAROTO y VILLAREJO/FEIJOO SÁNCHEZ/POZUELO PÉREZ), Thomson/Civitas, Madrid, 2008, p. 445.

(3) En adelante RLORRPM.

(4) *Ibidem*. p. 446.

(5) Como veremos, en las sanciones privativas de libertad y la libertad vigilada la legislación ha previsto que se empiecen a ejecutar antes de la elaboración del programa.

mayoría de las sanciones requiere la colaboración de las Comunidades Autónomas, en algunas de las medidas no hace falta: amonestación, inhabilitación absoluta (6), privación del derecho de conducir o de las licencias administrativas para caza o para uso de cualquier tipo de armas (7), así como la prohibición de aproximarse o comunicarse con la víctima o con aquellos de sus familiares u otras personas que determine el juez (8).

Firme la sentencia, el secretario judicial procederá a abrir un expediente de ejecución cuyo punto de partida es el testimonio de la sentencia condenatoria y, a continuación, se incorporará el programa individualizado de ejecución, una vez que haya sido elaborado por la entidad pública y aprobado por el juez de menores. Posteriormente se irán recogiendo todos los incidentes que se vayan produciendo durante el cumplimiento de la sanción (9). Paralelamente el secretario librára oficio a la entidad pública con toda la documentación relativa al caso: testimonio de la sentencia, informes, así como la identificación del letrado del menor (10). Si faltase alguno de estos documentos, se procederá a reclamarlos (11).

Aunque no se menciona expresamente en la normativa, la Fiscalía General del Estado en su circular 1/2000, de 18 de diciembre de 2000, relativa a criterios de aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, por la que se regula la responsabilidad penal de los menores, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 48.3 llegó a la conclusión de que también en las fiscalías se debe llevar un expediente de ejecución (12).

---

(6) ORNOSA FERNÁNDEZ, M. R., *Derecho penal de menores*. 4.ª ed., Bosch, 2007, p. 469; ROSA CORTINA DE LA, J. M., en URBANO CASTRILLO/DE LA ROSA CORTINA: *La responsabilidad Penal de los Menores*, Thomson/Aranzadi, Cizur Menor, 2007, p. 258.

(7) El artículo 8.4 RLORRPM dispone que «Las medidas de privación del permiso de conducir ciclomotores o vehículos a motor, o del derecho a obtenerlo, o de las licencias administrativas para caza o para cualquier tipo de armas y la inhabilitación absoluta, previstas en los párrafos *m*) y *n*) del artículo 7.1 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, si no fueran ejecutadas directamente por el juez de Menores, se ejecutarán por los órganos administrativos competentes por razón de la materia». Cfr. ROSA CORTINA DE LA, J. M. en URBANO CASTRILLO/DE LA ROSA CORTINA: *La responsabilidad*. *Op. cit.*, p. 258; MONTERO HERRANZ, T.: *La justicia*. *Op. cit.*, p. 379; VIANA BALLESTER/MARTÍNEZ GARAY: «El Reglamento de la Ley Orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores», *Estudios sobre la responsabilidad penal del menor*. Universitat Jaume I, Castellón, 2006, p. 514.

(8) A esta conclusión respecto de esta última medida llega la Fiscalía General del Estado en su circular 1/2007, de 23 de noviembre, señalando que «si lo acordado es un alejamiento puro, es decir, no integrado como regla de conducta en una libertad vigilada, deberá el juez officiar a efectos de su control a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sin que sea necesario –dada la ausencia de contenido educativo de la medida– requerir a la Comunidad Autónoma para que lleve a efecto su ejecución y control».

(9) ORNOSA FERNÁNDEZ, M. R., *Derecho*, *p. cit.*, p. 476.

(10) MONTERO HERRANZ, T., *La justicia juvenil en España*. La Ley, Madrid, 2009, p. 380; CERVELLÓ DONDERIS, V., *La medida de internamiento en el Derecho Penal del menor*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 100 y ss.; SERRANO TÁRRAGA, M. D., «Medidas susceptibles de imposición a menores», *Derecho penal juvenil*. 2.ª ed., Dykinson, Madrid, 2007, p. 492.

(11) MONTERO HERRANZ, T., *La justicia*, *op. cit.*, p. 380.

(12) Así lo sustenta la Fiscalía General del Estado: «Para poder instar algunos de estos incidentes, es preciso un seguimiento activo por parte del Fiscal de la ejecución de las medidas impuestas. Por tal motivo, parece oportuno que, al margen de la ejecutoria que se lleve en el Juzgado y del expediente de ejecución que para cada menor haya abierto la entidad pública (art. 48.1), en las Fiscalías de Menores existan también expedientes o ficheros individuales de ejecución, en los cuales se vayan recopilando las sentencias firmes, los autos dictados en ejecución y los informes que en su caso emitan las entida-

Una vez recibido el testimonio de la sentencia y los informes técnicos, la entidad pública abrirá un expediente personal al menor condenado salvo que ya tuviera abierto uno, puesto que tanto la Ley (art. 48.1) como el Reglamento (art. 12.1) establecen que debe ser único aun cuando se ejecuten sucesivamente varias medidas (13). A él se incorporará toda la documentación recibida del juzgado de menores, así como toda aquella que se vaya generando durante la ejecución: resoluciones judiciales recaídas sobre el menor, informes, etc.

El expediente personal del menor tiene carácter reservado, por lo que el acceso al mismo está limitado a determinadas instituciones y personas. El artículo 48.2 establece que a él podrán acceder el Defensor del Pueblo o institución análoga de cada Comunidad Autónoma, así como los jueces de menores competentes, el Ministerio Fiscal y las personas que participen en la ejecución de las medidas, siempre que éstas sean autorizadas por la entidad pública competente en virtud de sus normas de organización. Asimismo podrán acceder al expediente el menor, su letrado y en su caso el representante legal.

En relación a las personas que intervienen en la ejecución de las medidas, el RLORRPM distingue dos grupos de profesionales: los pertenecientes a la entidad pública competente para la ejecución y los ajenos a la misma, ya trabajen para otro ente público o para uno privado. No obstante, en ambos casos el RLORRPM exige la previa autorización de la entidad pública para poder acceder a los datos de los menores.

El RLORRPM, en su artículo 12.5, consagra el deber de todos los que interengan en la ejecución de guardar reserva sobre todos los datos que consigan de los menores. Esta obligación se extiende no sólo al período de tiempo que dure el cumplimiento de la sanción, sino que se mantiene una vez finalizada ésta.

Por último, en el apartado 6 del artículo 12 se dispone que «una vez finalizada la estancia en el centro, deberán remitirse a la entidad pública, por los medios que se establezcan, todos los documentos relativos al menor, con objeto de que se integren en su expediente personal, sin que pueda quedarse el centro con copia alguna». Aunque parece que el precepto pretende referirse a las privativas de libertad (14), a mí entender, sería conveniente interpretar que este inciso es de aplicación a cualquier medida. Dada la diversidad de entidades tanto públicas como privadas que intervienen en la ejecución de la medida y el carácter tan sensible de los datos referentes a ésta, al finalizar el cumplimiento de cualquier sanción, la entidad que se ha hecho responsable de la ejecución debería proceder a enviar a la entidad pública toda la documentación relativa a la misma que se haya ido generando.

---

des públicas (art. 49), una de cuyas finalidades puede ser precisamente solicitar del Ministerio Fiscal la revisión judicial de las medidas. La posibilidad de que se lleve en las Fiscalías este tipo de ficheros está expresamente prevista en el artículo 48.3, lógicamente con plena observancia de lo dispuesto en la legislación sobre protección de datos de carácter personal».

(13) Ciertamente, como destaca FEIJOO SÁNCHEZ, B. en *Comentarios, op. cit.*, p. 467, «cabe la posibilidad de que el menor tenga abiertos diversos expedientes en caso de que esté sometido a la ejecución de más de una medida en diversas Comunidades Autónomas», añadiendo que «la ley no regula la coordinación entre diversas administraciones autonómicas y ni siquiera está contemplada la posibilidad de que instituciones análogas de otras Comunidades Autónomas tengan acceso al expediente, lo cual es un problema con relación a una información tan reservada». De todos modos, no parece que vaya a ser una situación que se plantee con frecuencia.

(14) ORNOSA FERNÁNDEZ, M. R., *Derecho, op. cit.*, p. 484.

En materia de recogida, cesión y tratamiento automatizado de datos de carácter personal, la LORRPM sólo admite ficheros informáticos que sean de titularidad pública, lo cual, por otro lado, tiene una enorme relevancia en este ámbito a la vista de la proliferación de entidades privadas que colaboran con las entidades públicas (15).

Recibido el caso, la entidad pública procederá, tal como exige tanto el artículo 46 LORRPM como el artículo 10 del RLORRPM, de forma inmediata a designar el técnico que se va a hacer responsable de la medida ambulatoria y si se tratara de una privativa de libertad, el centro más adecuado para su cumplimiento de entre los más cercanos al domicilio del menor en los que haya plazas disponibles. El Reglamento, en su artículo 10.1.3.<sup>a</sup>, viene a concretar para las medidas no privativas de libertad que esa inmediatez se traduce en un plazo que no puede superar los cinco días. En mi opinión, aunque no se dice nada respecto del plazo para designar el centro para la ejecución de las de privación de libertad, de cara a interpretar la referencia a la designación inmediata que se hace en el artículo 10.1.1.<sup>a</sup>, habrá de concluirse que la elección del centro se ha de hacer en el plazo máximo de cinco días.

La elección del centro le corresponde a la Comunidad Autónoma, quien ha de seleccionar el centro más adecuado de entre los más cercanos al domicilio del menor en el que haya plazas disponibles (16). El artículo 46.3 dispone que el traslado del menor a un centro que no cumpla con los requisitos que acabamos de mencionar, «sólo se podrá fundamentar en el interés del menor de ser alejado de su entorno familiar y social y requerirá en todo caso la aprobación del juez de menores competente para la ejecución de la medida» (17).

Por su parte, el artículo 35.1 del RLORRPM amplía los supuestos en los que el menor puede ser trasladado a una Comunidad Autónoma distinta a los siguientes:

a) «Cuando quede acreditado que el domicilio del menor o el de sus representantes legales se encuentra en dicha Comunidad Autónoma.

b) Cuando la entidad pública competente proponga el internamiento en un centro de otra Comunidad Autónoma distinta, con la que haya establecido el correspondiente acuerdo de colaboración, fundamentado en el interés del menor de alejarlo de su entorno familiar y social, durante el tiempo que subsista dicho interés.

c) Cuando la entidad pública competente, por razones temporales de plena ocupación de sus centros o por otras causas, carezca de plaza disponible adecuada al régimen o al tipo de internamiento impuesto y disponga de plaza en otra Comunidad Autónoma con la que haya establecido el correspondiente acuerdo de colaboración, mientras se mantenga dicha situación».

---

(15) En este sentido, MONTERO HERRANZ, T., *La justicia*, op. cit., p. 366, quien destaca que debería controlarse que se cumpla con esta previsión.

(16) CERVELLÓ DONDERIS, V., *La medida*, op. cit., p. 101.

(17) En relación a este precepto, LANDROVE DÍAZ, G., *Derecho penal de menores*, Tirant lo blanch, Valencia, 2001, p. 342, ya destacaba antes de la aprobación del RLORRPM que «los jueces de menores deben ser especialmente escrupulosos en la aprobación de estos ingresos en centros alejados del entorno social del menor, incluso en otra Comunidad Autónoma, que sólo resultarán procedentes de forma excepcional y, siempre, en interés del menor. La falta de plazas suficientes en determinadas áreas de la geografía nacional puede plantear problemas insalvables en congruencia con los principios inspiradores al respecto de la normativa examinada».

Mientras los dos primeros casos responden al interés del menor, puesto que uno de ellos busca el acercamiento a su domicilio y el otro pretende alejarlo de su entorno familiar y social por ser éste contraproducente, el último afecta los recursos de la Comunidad Autónoma encargada de proporcionarlos o a otras cuestiones que no se mencionan y estamos ante un supuesto que no aparece recogido en la LORRPM, por lo que se ha planteado si el apartado c) del artículo 35 debe ser considerado nulo por ir más allá de lo dispuesto por la Ley.

En relación a esta cuestión, la Sección 6.<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha señalado que este apartado del artículo 35 de RLORRPM no contraviene lo estipulado en la LORRPM, pues «la propia Ley permite que reglamentariamente puedan fijarse supuestos que deben ser excepcionales, en los que los menores puedan ser trasladados fuera de su Comunidad (18). Esa excepcionalidad tiene por objeto garantizar la necesaria proximidad del menor a su familia, como impone la Ley y los distintos Textos internacionales citados por las recurrentes, y lo cierto es que el apartado c) del artículo 35, que es al que más concretamente se refieren las actoras, permite ese traslado fuera de la Comunidad, sólo en los supuestos previstos que se han transcrito, exponentes de una clara situación excepcional, y precisándose que dicho traslado sólo durará «mientras se mantenga la situación determinante del traslado».

Con ello –añade la sentencia– «ni se contraviene lo dicho en la Ley, ni esa separación excepcional del ámbito familiar que obviamente deberá ser motivada y sujeta al oportuno control judicial conlleva una vulneración del derecho a la intimidad familiar, que hace referencia a cuestiones del ámbito privado que no resultan afectados por el traslado temporal» (19).

A mi entender, el razonamiento del Tribunal Supremo no resulta convincente. Es cierto que artículo 56.2.e) LORRPM dispone que el derecho del menor a residir en el centro más cercano y, en consecuencia, la imposibilidad de ser trasladado fuera de su Comunidad Autónoma puede ser objeto de excepciones «en los casos y con los requisitos previstos en esta Ley y sus normas de desarrollo». Pero la LORRPM, que es la encargada de establecer las directrices que ha de concretar el RLORRPM, consagra el principio de resocialización que, entre otras cosas, exige que el internamiento no obstaculice los vínculos sociales ni los contactos con los familiares y allegados (20) y, además, dispone que sólo se podrá trasladar al menor en su propio interés (21). Tras decir esto, el RLORRPM no puede establecer otras hipótesis que respondan a intereses distintos a los del menor como acontece en el caso del apar-

---

(18) Se refiere al artículo 56.2.e) de la Ley cuando reconoce al menor el «derecho a estar en el centro más cercano a su domicilio, de acuerdo a su régimen de internamiento, y a no ser trasladados fuera de su Comunidad Autónoma excepto en los casos y con los requisitos previstos en esta Ley y sus normas de desarrollo».

(19) STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.<sup>a</sup> de 10 de noviembre de 2006 (RJ 2007/520)).

(20) Así lo resalta ORTIZ GONZÁLEZ, A. L., «Análisis legal y reglamentario de las medidas privativas de libertad. Especial consideración a las condiciones del internamiento en centro cerrado según las actuaciones realizadas desde el Defensor del Pueblo», *La Ley de Responsabilidad Penal del Menor: situación actual*, CGPJ, Madrid, 2006, p. 48.

(21) Y como destaca RÍOS MARTÍN, J. C.: «La protección a la víctima como coartada legal para el incremento punitivo en la legislación de menores infractores», *La Ley de Responsabilidad Penal, op. cit.*, p. 382, en el apartado c) del art. 35 RLORRPM no se atiende a dicho interés, puesto que «el traslado de un menor a un centro alejado de su domicilio familiar origina perjuicios irreparables para este

tado *c*) del artículo 35. A lo anterior habría que añadir que este precepto no se refiere únicamente a los casos donde temporalmente no se disponga de plazas por estar ocupadas todas, sino que alude a que ese traslado se puede hacer por otras causas. Creo que con esta referencia el precepto permitiría incluir no sólo los supuestos donde las plazas existentes estén ocupadas sino también aquellos otros en los que simplemente no las hay porque no existen centros de ese tipo. Y aún cabría añadir que puede darse el caso en que ni siquiera exista interés en que lo haya porque a una Comunidad Autónoma le puede resultar más barato enviar a los menores a otra en la que sí las hay. Y no está de más recordar que desde su entrada en vigor el principal problema que ha suscitado la Ley es su puesta en práctica debido a la escasez de recursos. Pues bien, la interpretación que hace el Tribunal Supremo satisface desde luego el interés de las entidades públicas y puede contribuir a que éstas decidan si les interesa o no disponer de determinados recursos previstos en la Ley (22). Todo ello cuando la LORRPM ha dicho, especificando lo dispuesto en el artículo 56.2.e), que únicamente cabe cambiar de Comunidad Autónoma en interés del condenado. Por ello, entiendo que hubiera sido más acorde con los principios que inspiran la legislación penal de menores la declaración de nulidad del apartado tercero del artículo 35 del RLORRPM (23).

Por otro lado, esta sentencia, junto con otras que se están dictando en el ámbito de las audiencias provinciales (24), ponen de relieve, por un lado, la necesidad de que los órganos judiciales que se ocupen de las cuestiones relativas a la justicia penal de menores sean especializados como exige la LORRPM (25) y, por otra, como la necesaria especialización no pasa de la primera instancia en el mejor de los casos.

---

al incrementar el desarraigo y las consecuencias negativas que toda privación de libertad supone, y en modo alguno puede estar justificado por razones estrictamente administrativas».

(22) En esta línea señala ORNOSA FERNÁNDEZ, M. R., *Derecho penal, op. cit.*, pp. 459 y ss., que por regla general los jueces de menores no deberían autorizar el traslado previsto en el artículo 35.c) «ya que supone una vía de omitir por parte de las Comunidades Autónomas un derecho tan importante para el menor y su familia, ya que, tal como ha sucedido desde la vigencia de la LORRPM, algunas Comunidades Autónomas establecen conciertos con otras cercanas para gestionar entre ambas un mismo centro. Los motivos económicos no pueden ser justificativos de la vulneración de tal derecho y los jueces deben ser especialmente cuidadosos con no admitir sin más ese alejamiento del domicilio que tiene consecuencias especialmente graves en el caso de la continuación del menor con los contactos con su familia o amigos mediante las necesarias visitas, así como en el supuesto de las salidas ordinarias y extraordinarias del centro».

(23) En este sentido se manifiesta ORTIZ GONZÁLEZ, A. L., *Análisis, op. cit.*, pp. 50 y ss., cuando indica que lo dispuesto en el artículo 35.c) RLORRPM es contrario «a lo dispuesto en los artículos 46, 55 y 56 de la LORPM, al introducir unos requisitos no previstos en la ley que permitirían el traslado de un menor, en clara contraposición con el interés del menor».

(24) Otro buen ejemplo lo constituye la sentencia de la Audiencia Provincial de Guipúzcoa de 16 de julio de 2006 (JUR 2005\174855), donde se modifica la libertad vigilada que se había impuesto en primera instancia por una de internamiento en régimen abierto de dos años, cumpliendo un año en el centro y otro en libertad vigilada, siendo en este segundo año donde está todo el contenido de la intervención dirigido a paliar los déficit de los menores.

(25) En su disposición final cuarta dispone en su apartado primero que «El Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia, en el ámbito de sus competencias respectivas, procederán a la formación de miembros de la Carrera Judicial y Fiscal especialistas en la materia de Menores con arreglo a lo que se establezca reglamentariamente. Dichos especialistas tendrán preferencia para desempeñar los correspondientes cargos en las Salas de Menores de los Tribunales Superiores de Justicia (debe entenderse ahora la referencia a las Audiencias Provinciales) y en los Juzgados Fiscalías de Menores, conforme a lo que establezcan las leyes y reglamentos». Se trata de una exigencia reiterada

### III. EL DISEÑO DEL PROGRAMA INDIVIDUALIZADO DE EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS

El programa individualizado de ejecución de la medida se ha de elaborar por la persona responsable de hacer cumplir la sanción (26) o por el centro. Para su diseño se dispone de un plazo máximo de veinte días, a contar desde que se empieza a ejecutar la medida privativa de libertad o la libertad vigilada (27) o bien desde la designación del técnico, es decir, mientras en el caso de las primeras el programa se elabora una vez que el condenado está cumpliéndola (28), en el supuesto de las no privativas de libertad (29) se prepara antes de iniciar el cumplimiento de la sanción. Dado que no se ha dicho nada, el cómputo del plazo se ha de hacer de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LRJAPPAC, es decir, sólo se tienen en cuenta los días hábiles, excluyendo los domingos y festivos (30). No obstante, por razones justificadas se puede solicitar del juzgado de menores que se amplíe dicho plazo, si bien no se especifica ni cuáles pueden ser los criterios que pueden sustentar la prolongación de éste ni por cuánto tiempo se puede acordar. A mi entender, a favor de la ampliación del plazo cabe alegar, por ejemplo, la complejidad del caso o la enfermedad del menor. En cambio, en general no se debería admitir como razón la falta de recursos. Por lo que se refiere a la segunda cuestión, no es lo mismo la complejidad del caso que podría amparar una prórroga por otros tantos días a hipótesis como la enfermedad grave de un menor que podría justificar sucesivas prórrogas.

El programa individualizado de ejecución de medidas ha de contener los siguientes aspectos:

1) El programa de cualquier medida ha de tener siempre un primer apartado relativo a los datos del menor. Se ha de identificar al menor o al joven e indicar la medida que se le ha impuesto. Además, se reflejará su historial en la justicia de menores, aludiendo a otras medidas que haya cumplido ya o que esté cumpliendo o pendientes de ejecución, así como a otros posibles procedimientos que tenga abiertos (31).

---

en todas las directrices internacionales. Así, por ejemplo, la consagra la regla 22 de Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33, del 29 de noviembre del 1985.

(26) Como indica ORNOSA FERNÁNDEZ, M. R., *Derecho penal, op. cit.*, p. 461, recibe diversas denominaciones según la Comunidad Autónoma de que se trate (técnico, delegado de asistencia al menor, educador, equipo de medidas judiciales, etc.).

(27) Téngase presente que el artículo 18.1 del RLORRPM dispone que «una vez designado el profesional encargado de la ejecución de la medida y notificada la designación al juzgado de menores, se entrevistará con el menor al efecto de elaborar el programa individualizado de ejecución de la medida», y que el artículo 10.6.ª considera que el inicio del cumplimiento de la medida de libertad vigilada coincide con la fecha de la primera entrevista del técnico con el menor para empezar a elaborar el programa.

(28) Para ORNOSA FERNÁNDEZ, M. R., *Derecho penal, op. cit.*, «lo lógico sería que el programa de ejecución se apruebe antes del ingreso del menor en el centro o, en todo caso, que se autorice al menos por el juez, con carácter previo al ingreso del menor».

(29) Siempre que, como acabo de decir, no se trate de la libertad vigilada.

(30) En este sentido, MONTERO HERRANZ, T., *La justicia, op. cit.*, p. 381.

(31) Cfr. Tema 26 del *Temari de l'àmbit funcional d'execució penal. Departament de Justícia. Generalitat de Catalunya*. Consultado en <http://www20.gencat.cat/portal/site/Justicia/menuitem.cc15>

Por otro lado, se ha de constatar la situación actual del menor en el ámbito personal, familiar, educativo y social. Para ello cobran especial relevancia los informes emitidos por los equipos técnicos y que la entidad pública debe haber recibido. No obstante, es imprescindible, dado que puede haber pasado un cierto tiempo desde su elaboración, proceder a su actualización por si sus circunstancias se hubieran modificado, haciendo alusión a los factores de riesgo de reincidencia o de protección frente a ésta que presenta el menor. Esto tiene una enorme trascendencia, puesto que ya el responsable podría plantear en el programa la modificación de la medida si estimara que al haber cambiado la situación del menor su cumplimiento ya no resulta necesario, pudiendo postular cualquiera de las propuestas que se pueden formular al amparo de los artículos 13 y 51 de la LORRPM. En efecto, para plantear la revisión de la medida no existe ningún límite temporal, pudiendo, como destaca María Rosario Ornosa Fernández, el juez de menores, incluso antes de que se inicie la ejecución de la sanción, acordar dejarla sin efecto o modificarla, reduciendo su duración o sustituyéndola por otra más adecuada salvo en los casos en los que se ha previsto un período de seguridad (32).

2) En algunas medidas se ha de contemplar la información relativa a la familia que se requiera. Así, se ha de recoger el contenido de la entrevista con los representantes legales del menor. En el supuesto de sanciones que impliquen la separación del menor de su familia como la de convivencia se recogerá el régimen de visitas y contactos con ésta, salvo que haya una prohibición expresa por parte del juez de menores.

3) Identificación de los recursos necesarios para la ejecución. Este aspecto es especialmente relevante en sanciones como las de prestaciones en beneficio de la comunidad, el tratamiento ambulatorio, realización de tareas socioeducativas, etc. No obstante, esta cuestión depende mucho de la forma en que cada Comunidad Autónoma tenga organizada la ejecución de las sanciones, pues la complejidad se incrementará en tanto que se tengan muchos convenios de colaboración con entidades privadas. Piénsese, por ejemplo, en el caso de la convivencia con otra familia, persona o grupo educativo. No es lo mismo que una Comunidad Autónoma cree en cada provincia uno o varios grupos educativos para su ejecución que disponer de un amplio abanico de familias o personas dispuestas a acoger a los menores condenados a esta medida o incluso tratar de que la ejecución de la misma se procure realizar por otros miembros de la familia extensa del menor. En cualquier caso, en el programa se ha de reflejar el nombre, dirección y otros datos identificativos de la entidad donde se va a proceder a cumplir la medida.

4) El contenido del programa de ejecución. Éste varía en función de cada sanción y se ha de realizar siempre de forma individualizada para cada menor, pues los objetivos perseguidos con una misma medida varían también en función de las circunstancias del menor (33). Para su elaboración resulta esencial, además de los informes del equipo técnico que nos pueden ayudar a comprender por qué ha sido

---

117be9e6a1b6bd6b6410b0c0e1a0/?vgnextoid=74ad1f8067773110VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=74ad1f8067773110VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default.

(32) ORNOSA FERNÁNDEZ, M. R., *Derecho penal, op. cit.*, pp. 253 y ss.

(33) Sobre la relevancia de la individualización de la intervención, *cfr.* GARRIDO GENOVÉS, V., *Manual de intervención educativa en readaptación social. Vol. 1. Fundamentos de la intervención.* Tirant lo blanch, Valencia, 2005, pp. 22 y ss.

esa la medida impuesta, la sentencia, pues en ella se acota en mayor o menor medida los objetivos y los instrumentos para alcanzarlos. A veces la resolución judicial indica a lo sumo únicamente la naturaleza de la actividad que entraña la medida judicial (34). En otras ocasiones, sin embargo, la sentencia no se limita a apuntar el sector en el que se ha desenvolver, sino que desarrolla el contenido que ha de revertir el programa (35).

Así pues, en el contenido del programa se habrá de empezar por fijar los objetivos que se van a tratar de alcanzar a través de la imposición de la sanción y que directa o indirectamente (36) aparecen reflejados en la sentencia, así como los instrumentos por

---

(34) Así la sentencia de la Sección 3.ª de la Audiencia Provincial de León de 1 de junio de 2007 (JUR 2007\294275) recoge una sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad de corte humanitario. En la de la Sección 1.ª de la Audiencia Provincial de Palencia de 28 de julio de 2006 (JUR 2006\279617) se menciona sin más una sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad. La sentencia de la Sección 4.ª de la Audiencia Provincial de Madrid de 26 de junio de 2009 (JUR 2009\455614) impone una sanción de tareas socioeducativas con contenido de orientación laboral. En la de la Sección 3.ª de la Audiencia Provincial de Barcelona de 4 de mayo de 2007 (JUR 2007\269994) se contempla un supuesto de tareas socioeducativas sin añadir a su contenido. La sentencia de la Sección 1.ª de la Audiencia Provincial de Badajoz de 11 de noviembre (JUR 2009\496465) contempla una medida de «libertad vigilada durante un año, con contenido formativo-laboral y valoración de su situación entre las drogas con tratamiento si procede».

(35) Un buen ejemplo de estos casos lo representa la sentencia de la Audiencia Provincial de Guipúzcoa de 12 de mayo de 2005 (ARP 2005\214), donde se dice lo siguiente: «Para que se hagan posible estos objetivos vamos a precisar los contenidos de la libertad vigilada que se desarrollará a lo largo de 18 meses, que se fijan desde el Juzgado sin perjuicio del programa individual que se confecciona por la entidad pública de ejecución de esta medida:

Así, con la meta de que comprendan que actuaron de manera incorrecta, sin pensar en las consecuencias de su conducta y puedan reparar simbólicamente el daño causado desde un espacio terapéutico trabajar su responsabilidad en la conducta objeto de expediente, la capacidad de empatía para conectar con el sufrimiento del «otro» y adquirir habilidades sociales en su relación con el grupo de referencia. Y al mismo tiempo esta medida, pueda servir como apoyo a una adecuada reintegración de los menores en el centro escolar y en la vida comunitaria.

Obligación de asistir y participar activamente en un tratamiento psicológico, para elaborar la situación que están viviendo, su participación, responsabilidad en la misma para la correcta elaboración de la situación vivida, prevención de secuelas derivadas de la misma y ayuda para la reincorporación adecuada al medio social y escolar.

Obligación de cumplir con su actividad formativa de una manera responsable.

Obligación de participar en actividades organizadas y estructuradas de tiempo libre para adquirir habilidades de relación y pautas de actuación sin utilizar la agresividad.

Ocupación y estructuración del Tiempo Libre, mediante su participación en un Club de Tiempo Libre Educativo, que tenga una exteriorización y se materialice en beneficio de terceras personas con necesidades en distintos ámbitos, bien físicas, mentales o con carencias materiales, con la finalidad de que se conecte con el sufrimiento de terceros.

Asimismo, se aconseja el beneficio de la terapia grupal por sus posibilidades de identificación con iguales (autoayuda), especialmente para trabajar los siguientes aspectos identificados como deficitarios:

\* Entrenamiento en Habilidades Sociales y Asertivas.

\* Participación en un Programa de Resolución de Problemas dirigidos a adolescentes en conflicto como medio de potenciar recursos personales de afrontamiento.

\* Entrenamiento en técnicas de manejo de ansiedad y control de impulsos».

\* Todo esto en coordinación y permaneciendo en estrecho contacto con la familia y tutores del centro escolar.

(36) Cuando no se mencionan expresamente los objetivos, éstos se pueden inferir de las circunstancias personales, familiares y sociales del menor recogidas en los informes del equipo técnico y en la propia sentencia.

medio de los cuales se tratan de conseguir. A continuación me voy a ocupar de estas cuestiones en algunas de las medidas no privativas de libertad que con más frecuencia se imponen: la libertad vigilada y la prestación en beneficio de la comunidad.

En términos generales, el Servicio de Ejecución de Medidas Judiciales de Menores de la Consejería de Trabajo y Política Social de la Región de Murcia, define los objetivos de la libertad vigilada en los siguientes términos:

- «1. Responsabilizar al menor de sus conductas y las consecuencias derivadas de ellas.
  - 1.1 Incidir en la superación de los factores que motivaron la infracción cometida.
  - 1.2 Seguir las pautas que le indique el educador para la ejecución de la medida.
- 2. Favorecer la integración del menor en su propio entorno natural utilizando los recursos de su medio.
  - 2.1 Realizar el seguimiento de la actividad escolar, formativa o laboral del menor.
- 3. Adquirir las habilidades, capacidades y actitudes necesarias para su correcto desarrollo personal y social» (37).

Se ha de huir, no obstante, de fijar unos objetivos generales para todos los menores sometidos a esta medida. De hecho, muchas veces en la jurisprudencia se concreta para cada menor la finalidad perseguida por la libertad vigilada. Así se indica que ésta puede ir encaminada «a conseguir normalizar su proceso formativo, dotarlas de recursos sociales suficientes para permitir una autonomía personal y desenvolvimiento en ambientes de relaciones menos restrictivos (38)» o a «subsana la adecuada falta de control familiar... potenciando la adquisición de unos conocimientos educativos básicos en lectura y operaciones aritméticas, y de formación laboral, ..., para dotarle de nuevas expectativas de futuro (39)».

---

(37) Programa educativo de la ejecución de la medida de libertad vigilada. Consultado en [http://www.carm.es/ctra/cendoc/doc-pdf/publicaciones/2005\\_libertadvigilada.pdf](http://www.carm.es/ctra/cendoc/doc-pdf/publicaciones/2005_libertadvigilada.pdf).

(38) Sentencia de la Sección 3.ª de la Audiencia Provincial de Castellón de 14 junio de 2005 (JUR 2005\25344).

(39) Sentencia de la Sección 4.ª de la Audiencia Provincial de Madrid de 25 mayo de 2004 (JUR 2004\236440). En otra sentencia de esta misma Sección de 4 noviembre de 2004 (JUR 2004\232740) se impone la libertad vigilada para favorecer la inserción social y laboral de un chico que «se encuentra en situación de riesgo social por falta de supervisión familiar, ha cumplido con anterioridad una medida de internamiento con resultado satisfactorio y existe influencia negativa de los amigos colombianos a los que recurre para resolver sus dificultades diarias». En el caso Jokin, se fijaron a la libertad vigilada los siguientes objetivos y herramientas para conseguirlos:

«Generar un pensamiento causal, alternativo, consecuencial de perspectiva y medio-fin.

Aprender a identificar emociones en sí mismos y en los demás, darse cuenta de que las emociones influyen en pensamiento, saber ponerles nombre, entender los sentimientos complejos y estar abiertos a distintos sentimientos en sí mismos y en los demás aprendiendo a manejarlos.

Generar un sentimiento asertivo de relación. Promover el desarrollo moral.

Promover la responsabilización y desarrollo empático hacia los sentimientos del entorno de la víctima.

Promover la aceptación, no la culpabilidad, de las consecuencias de sus actos superando la negación y justificación.

Una vez fijados los objetivos de la libertad vigilada y atendiendo a las posibles reglas de conductas que se hayan fijado en la sentencia, habría que fijar las actuaciones necesarias para alcanzarlos, las pautas socioeducativas que haya de seguir el menor y la periodicidad con la que éste se ha de entrevistar con el técnico. En los supuestos en que se hayan acordado reglas de conducta hay que ver si éstas requieren de algún recurso y, en caso afirmativo, se habrá de buscar y designar en el programa, recogiendo el nombre de la entidad, su dirección y la identificación de la persona que se va a hacer cargo del menor.

Como destaca María Begoña San Martín Larrinoa, aunque «el destinatario y protagonista de esta intervención sociopedagógica es siempre el menor, ... en ocasiones, de ser posible, también habrá que intervenir en el medio familiar del mismo para lograr que la finalidad de la medida se cumpla» (40).

En el caso de la medida de prestaciones en beneficio de la comunidad, el programa ha de recoger, además de los objetivos, las actividades concretas que se harán, el cometido del menor, el lugar donde se llevarán a cabo, el número de horas de cada jornada, el horario concreto, el nombre de la persona responsable de la actividad, la aceptación expresa de la actividad y de las condiciones por el menor o joven mediante la firma de un documento de compromiso para la realización de las actividades entre el menor o joven, el técnico y el responsable de la entidad beneficiaria. Los objetivos que se pretenden alcanzar durante la ejecución de la medida, las actuaciones que se llevarán a término para alcanzarlos y la periodicidad de las entrevistas que el técnico mantendrá con el menor (41).

Por lo que se refiere a los objetivos, el Servicio de Ejecución de Medidas Judiciales de Menores de la Consejería de Trabajo y Política Social de la Región de Murcia, los formula de la siguiente manera:

- «1. Confrontar al menor con su propia conducta y responsabilizarlo de sus consecuencias.
2. Desarrollar en el menor una actitud de ayuda hacia los demás y la sociedad.
3. Descubrir los beneficios de realizar trabajos para la comunidad.
4. Aprender a relacionarse de forma positiva con la colectividad.
5. Impulsar el desarrollo cognitivo-social del sujeto (empatizando con la víctima, realizando trabajos solidarios, adquiriendo hábitos sociales, etc.)

---

Desarrollar estrategias de comportamiento de cara al futuro.

Incluir la reparación como una vía de resolución de conflictos.»

(40) SAN MARTÍN LARRINOVA, M. B., «Experiencias prácticas en la ejecución judicial de medidas en medio abierto de la Ley Orgánica 5/2000 reguladora de la responsabilidad penal de los menores», *La Ley de Responsabilidad Penal del Menor: situación actual*. CGPJ, Madrid, 2006, p. 119, quien destaca asimismo que en el País Vasco los educadores encargados de la ejecución de la libertad vigilada «no se limitan a hacer un seguimiento de las actividades de los menores sometidos a esta medida, ..., sino que aprovechan las entrevistas a tal fin para impartir formación para la salud, para la prevención y tratamiento del consumo de tóxicos y educación sexual a todos los menores sujetos a esta medida». En el mismo sentido del texto, CRUZ MÁRQUEZ, B., *La medida de internamiento y sus alternativas en el Derecho penal juvenil*. Dykinson, Madrid, 2007, pp. 136 y ss., destaca la conveniencia de «incluir fórmulas de intervención en el entorno social del menor, estableciendo contactos con la familia, con la pareja o con menores y jóvenes del círculo de amigos, siempre que sea posible contar con el consentimiento de éstos, así como trabajar de forma coordinada con los programas de apoyo a las familias desarrollados por las instancias de protección social».

(41) *Cfr.* Tema 26 del *Temari de l'àmbit funcional d'execució penal*. Departament de Justícia. Generalitat de Catalunya.

6. Hacerle comprender el sistema de reglas y normas que hay que respetar cuando se vive en una colectividad» (42).

Para la consecución de todos o algunos de estos objetivos se pueden acordar prestaciones de muy diversa índole. Así, por ejemplo, en la jurisprudencia podemos encontrar casos como los siguientes: «Actividades de limpieza de edificios o servicios de titularidad pública o privada» (43), de «relación y cuidado de las personas» (44), de corte humanitario (45), etc.

En el País Vasco, el Servicio de Justicia Juvenil destaca que «en cuanto al tipo de actividades realizadas el abanico es muy amplio, aunque podemos hacer las siguientes agrupaciones:

- Actividades dirigidas a la tercera edad: residencias de ancianos, centros de día, programas de acompañamiento.
- Actividades con personas discapacitadas: transporte adaptado, programas de acompañamiento, deporte adaptado, etc.
- Actividades dirigidas a la infancia: ludotecas, clubes de tiempo libre, etc.
- Actividades a otros grupos de población: comisiones antisida, asociaciones gitanas, etc.
- Programas de reparto de alimentos y comercio justo/solidario: Merkadeko y Cruz Roja.
- Tareas de mantenimiento, jardinería, etc.: ayuntamientos, centros escolares y de menores, centros de iniciación profesional.
- Tareas administrativas.
- Actividades formativas» (46).

Por regla general, los jueces de menores fijan el número de horas de prestaciones que el menor ha de realizar, siendo luego la entidad pública a través del programa la que ha de concretar el número de sesiones en que se van a desarrollar y las horas que va a tener cada una de éstas (47). Para ello el artículo 20.6 RLORRPM dispone que «la determinación de la duración de las jornadas, el plazo de tiempo en el que deberán cumplirse y la ejecución de esta medida estará regida por el principio

(42) Programa educativo de ejecución de la medida de prestación en beneficio de la comunidad. Consultado en [http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=5475&IDTIPO=11&RASTR O=c886\\$m6120,6131](http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=5475&IDTIPO=11&RASTR O=c886$m6120,6131). Cf: también la sentencia de la Sección 1.ª de la Audiencia Provincial de Castellón, de 12 de febrero (JUR 2009\178566).

(43) Sentencia de la Sección 2.ª de la Audiencia Provincial de Valladolid núm. 308/2005 (Sección 2.ª), de 26 de septiembre (JUR 2005\242572).

(44) Sentencia de la Sección 1.ª de la Audiencia Provincial de La Rioja de 15 de septiembre (JUR 2005\226547).

(45) Sentencia de la Sección 3.ª de la Audiencia Provincial de León de 1 de junio (JUR 2007\294275).

(46) Memoria del Servicio de Justicia Juvenil del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social: «Análisis de la ejecución en la capv durante el año 2004 de las medidas impuestas por los juzgados de menores», p. 14. Consultado en [http://www.jusap.ejgv.euskadi.net/r47-contjus/es/contenidos/informacion/justicia\\_juvenil/es\\_6169/justicia\\_juvenil.html#memorias](http://www.jusap.ejgv.euskadi.net/r47-contjus/es/contenidos/informacion/justicia_juvenil/es_6169/justicia_juvenil.html#memorias).

(47) Sentencia de la Sección 3.ª de la Audiencia Provincial de Cantabria de 16 de julio (JUR 2004\217991); sentencia de la Sección 1.ª de la Audiencia Provincial de La Rioja de 15 de septiembre (JUR 2005\226547); sentencia de la Sección 1.ª de la Audiencia Provincial de Zamora, de 9 de octubre (JUR 2008\7917); sentencia de la Sección 3.ª de la Audiencia Provincial de León de 1 de junio (JUR 2007\294275).

de flexibilidad a fin de hacerla compatible, en la medida de lo posible, con las actividades diarias del menor. En ningún caso la realización de las prestaciones podrá suponer la imposibilidad de la asistencia al centro docente si el menor se encuentra en el período de la enseñanza básica obligatoria». En realidad, como destaca Bernardo Feijoo Sánchez, aunque no se diga expresamente, esta medida se ha de ejecutar durante el tiempo de ocio del menor, evitando las interferencias en sus tareas escolares, formativas o laborales cotidianas. En consecuencia, no se debe afectar la enseñanza básica obligatoria, ni cualquier otro proceso formativo o actividad laboral (48). En este sentido la Instrucción de la Fiscalía General del Estado núm. 10/2005, de 6 octubre, señala que en su ejecución habrán de utilizarse fundamentalmente los fines de semana, días festivos o períodos vacacionales.

Hay que tener presente que, tal como proclama artículo 20.3 de RLORRPM, aun cuando las prestaciones del menor no son retribuidas, no obstante, puede ser «indemnizado por la entidad a beneficio de la cual se haga la prestación por los gastos de transporte y, en su caso, de manutención, salvo que estos servicios los preste dicha entidad o sean asumidos por la entidad pública». Estas cuestiones se han de reflejar también en el programa que se presenta.

Asimismo, el artículo 20.4 del RLORRPM dispone que «durante la prestación de la actividad, el menor que tenga la edad legal requerida gozará de la misma protección prevista en materia de Seguridad Social para los sometidos a la pena de trabajo en beneficio de la comunidad por la legislación penitenciaria y estará protegido por la normativa laboral en materia de prevención de riesgos laborales. Al menor que no tenga dicha edad, la entidad pública le garantizará una cobertura suficiente por los accidentes que pudiera padecer durante el desempeño de la prestación y una protección que en ningún caso será inferior a la regulada por la normativa laboral en materia de prevención de riesgos laborales». De ahí que antes de empezar la ejecución de las prestaciones, haya que realizar las gestiones correspondientes para tramitar el alta en la Seguridad Social de los mayores de 16 años, y si se trata de personas que todavía no han cumplido esta edad, se le habrá de procurar una cobertura suficiente.

El programa de ejecución diseñado por la entidad pública debe ser aprobado por el juez de menores si lo estima adecuado. Si lo rechazara en todo o en parte, se le debe presentar uno nuevo o la modificación que se hubiera llevado a cabo. Si el menor no acudiera a las entrevistas que suelen ser necesarias para su diseño, se ha de comunicar al juez y al fiscal.

#### IV. EL INICIO DE LA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA

Las medidas se empiezan a ejecutar después de la aprobación por parte del juez de menores del programa individualizado de ejecución salvo que se trate de las medidas de internamiento o libertad vigilada. Y ello tanto si estas sanciones ya se estuviesen aplicando porque se le hubiesen impuesto al menor como cautelares, como si no fuera este el caso y tuviera que ingresar para cumplirlas, según ha previs-

---

(48) Así lo destaca acertadamente FEJOO SÁNCHEZ, B. en *Comentarios*, *op. cit.*, p. 151. En el mismo sentido, CRUZ MÁRQUEZ, B., *La medida*, *op. cit.*, p. 165, con ulteriores referencias doctrinales.

to el artículo 10.1.4.<sup>a</sup>. Al menos en el caso de las de internamiento, probablemente la razón de este inicio previo a la aprobación del programa responde a la necesidad de someter al menor a observación para poder diseñar el plan de trabajo con él en el centro (49).

Una vez que las medidas se empiezan a cumplir, se comunica la fecha al juzgado de menores para que el secretario judicial proceda a efectuar la liquidación. Ciertamente la LORRPM parece dar a entender que la liquidación se practica por el secretario judicial inmediatamente a continuación de la aprobación del programa por parte del juez de menores. Sin embargo, si se procediera así, la liquidación correría el riesgo de no ajustarse a la realidad, pues el punto de partida para computar la duración de la sanción es el inicio de su ejecución, pero éste no se sabe hasta que efectivamente el menor comience a cumplir la sanción. Por tanto, si el secretario judicial practicara la liquidación aun cuando la entidad pública le hubiese comunicado la fecha señalada para el inicio de su cumplimiento, podría acontecer que la medida no se empezara a cumplir en el día indicado por la entidad pública por diversas razones. En efecto, como ha destacado Ornos, la fecha de inicio de la ejecución «puede depender de multitud de factores tales como la falta de plazas en el recurso educativo o en los centros de internamiento del régimen asignado al menor en el momento en concreto en que se debe iniciar o bien la falta de asistencia del menor a las entrevistas concertadas o a los lugares donde se va a desarrollar la medida (50). De ahí que sea mucho más razonable lo que estipula el RLORRPM en su artículo 10.1.6.<sup>a</sup>: «Una vez aprobado el programa individualizado de ejecución de la medida, la entidad pública la iniciará, salvo que ya estuviese iniciada por tratarse de una medida de internamiento o de libertad vigilada, y comunicará la fecha al juzgado de menores para que el secretario judicial practique la liquidación de la medida y la comunique al menor» (51). En consecuencia, para la liquidación de la medida no sólo es necesaria la aprobación el programa de ejecución sino que, además, hace falta que se haya empezado a ejecutar la sanción.

A efectos de liquidación, el artículo 10.1.6.<sup>a</sup> del RLORRPM aclara, según el tipo de medida, qué día se ha de tomar como punto de partida: «a efectos de la liquidación, que practicaré el secretario judicial, se considerarán como fechas de inicio las siguientes:

a) En las medidas de internamiento, la del día del ingreso o la de firmeza de la sentencia si estuviera internado cautelarmente.

b) En las medidas de libertad vigilada, el día de la primera entrevista del profesional aludido en la regla 3.<sup>a</sup> con el menor, que deberá llevarse a cabo en la fecha señalada por el juez de menores de entre las propuestas por la entidad pública y comunicada al menor una vez firme la sentencia. Si la medida ya estuviera iniciada cautelarmente, la fecha de inicio será la de la firmeza de la sentencia.

(49) Para ORNOSA FERNÁNDEZ, M. R., *Derecho penal, op. cit.*, p. 475, «lo lógico sería que el programa de ejecución se apruebe antes del ingreso del menor en el centro o, en todo caso, que se autorice al menos por el juez, con carácter previo al ingreso del menor».

(50) ORNOSA FERNÁNDEZ, M. R., *Derecho penal, op. cit.*, p. 475.

(51) En esta línea se pronuncia la doctrina, *cf.* ORNOSA FERNÁNDEZ, M. R., *Derecho penal, op. cit.*, pp. 474 y ss.; FEIJOO SÁNCHEZ, B. en *Comentarios, op. cit.*, pp. 456 y ss.

Si el menor no compareciera, citado en debida forma, incurrirá en el quebrantamiento previsto en el artículo 50.2 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero.

c) En las medidas de permanencia de fin de semana, el primer día de permanencia en el centro o en el domicilio.

d) En las medidas de tratamiento ambulatorio y de asistencia a un centro de día, la fecha en que el menor asiste por primera vez al centro ambulatorio o al centro de día asignado.

e) En las medidas de prestaciones en beneficio de la comunidad y de realización de tareas socioeducativas, la fecha en que comienzan de forma efectiva las prestaciones o las tareas asignadas.

f) En la medida de convivencia con otra persona, familia o grupo educativo, el primer día de convivencia.

Si ya estuviera en medida de convivencia cautelar, el día de la firmeza de la sentencia, sin perjuicio del abono que corresponda.

g) En las medidas a las que alude el artículo 8.4 de este Reglamento, el día en que el menor entregue en la secretaría del juzgado el permiso o licencia correspondiente, o en la fecha que el juez señale a la autoridad administrativa».

En la liquidación se habrá de tener en cuenta el tiempo que el menor haya estado cumpliendo las medidas cautelares. Cuando la medida impuesta es idéntica a la cautelar, bastará con una mera operación aritmética. En cambio, cuando no haya identidad, se habrá de proceder a calcular en qué cuantía se ha efectuar la compensación. Aunque la Ley no dice nada, lo cierto es que ya antes de la aprobación del RLORRPM ya se venía sosteniendo que la liquidación requería de la aprobación judicial (52). Ahora lo dice expresamente el artículo 10.1.7.<sup>a</sup> del RLORRPM, indicando que, efectuada la liquidación por el secretario judicial, ésta será aprobada por el juez de menores previo informe del Ministerio Fiscal y el letrado del menor (53).

El secretario judicial está obligado en todo caso a comunicar al ministerio fiscal el inicio de la ejecución y al letrado del menor si así lo solicita del juez de menores. Como indica María Rosario Ornos Fernández, esto puede generar «indefensión, ya que no parece muy lógico exigir que el letrado tenga que estar pendiente de solicitar que se le comuniquen el inicio de un trámite muy importante, en el que se plantean cuestiones que pueden requerir desde el principio su intervención y es mucho más razonable que, sin previa petición en tal sentido, se le notifique de la misma forma que se notifica al fiscal» (54). En realidad, una previsión como la que estamos comentando, lejos de ayudar a mejorar la asistencia letrada durante la ejecución de las sanciones, puede contribuir a incrementar los problemas que ya de por sí está planteando en la práctica (55).

---

(52) Cfr. DE LA ROSA CORTINA, J. M., en DE URBANO CASTRILLO/DE LA ROSA CORTINA: *La Responsabilidad*, op. cit., p. 260, con referencias a la doctrina que se había pronunciado en este sentido en la nota 21.

(53) ORNOSA FERNÁNDEZ, M. R., *Derecho penal*, op. cit., p. 476, entiende que también debería informar la acusación particular «si lo hubiere ya que, aunque se omita su mención es lógico pensar que si está personado en forma debe dársele audiencia en todos los trámites, tal como prevé el artículo 25 LORRPM».

(54) ORNOSA FERNÁNDEZ, M. R., *Derecho penal*, op. cit., p. 476, quien añade que lo mismo se habría de hacer con el acusador particular.

(55) El Defensor del Pueblo ha venido denunciando, como destaca ORTIZ GONZÁLEZ, A. L., *Análisis*, op. cit., p. 74, que «una vez impuesta la medida, los menores internados no reciben durante la

## V. EL SEGUIMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA

La orientación preventivo-especial del sistema de justicia juvenil, que hace que las medidas en términos generales se orienten a la socialización o educación del menor condenado a las mismas, requiere de una gran discrecionalidad no sólo en lo referente a la elección de la medida y la determinación de su duración, sino también en lo relativo su ejecución. Como ha destacado Bernardo Feijoo Sánchez, «las sanciones para menores son sanciones dinámicas cuya configuración depende continuamente de la evolución del menor» (56). De ahí que en cualquier momento puedan ser modificadas, sustituidas por otras o dejadas sin efecto. Si tenemos presente que la ejecución material está en manos de las Comunidades Autónomas y que el control le corresponde al juez de menores, para que éste pueda ir adaptando la medida a la evolución que demuestre el menor resulta imprescindible, al margen de las visitas que a los centros y entidades donde se cumplen las sanciones, los informes que los entes administrativos envían a los órganos judiciales. Por ello el artículo 49 de la LORRPM ha establecido la obligación de la entidad pública de elaborar estos informes y remitirlos a los órganos encargados de controlar la ejecución de las medidas. El objeto de estos informes que habrán de elaborar los responsables de la ejecución o el centro en el que esté internado el menor es, como dice la propia Ley, dar a conocer el grado de cumplimiento de la medida, las incidencias que se hayan podido producir durante éste, así como la evolución personal de los menores (57).

La Ley ha estipulado que los destinatarios de estos informes son el juez de menores y el ministerio fiscal, sin aludir ni al abogado ni al acusador particular si lo hubiere. No obstante, el RLORRPM ha dispuesto en su artículo 13.6 que se envíe una copia de los informes de seguimiento y del final al letrado que acredite ser el defensor del menor. Pero esta remisión no es automática como la que se hace a los jueces y fiscales, sino que exige que el letrado lo solicite de forma expresa a la entidad pública al igual que acontece con la notificación del inicio de la ejecución, lo que plantea semejantes problemas a los que hemos visto en materia de notificación del inicio del cumplimiento de la medida (58). En cambio, nada se ha dicho acerca de la acusación particular (59).

---

ejecución de la misma la visita de los abogados, incidiendo esa falta de contacto en las posibilidades que la ley señala de modificar, sustituir o reducir la medida impuesta».

(56) FEJOO SÁNCHEZ, B. en *Comentarios*, *op. cit.*, p. 445.

(57) GARCÍA LÓPEZ, M. S., «Ejecución penal de menores y jóvenes», p. 5238, consultado en [http://www.cej.justicia.es/doc\\_users/ponencias/2004/2004\\_2261\\_4\\_1590\\_1.pdf](http://www.cej.justicia.es/doc_users/ponencias/2004/2004_2261_4_1590_1.pdf), destaca que de este modo los «informes de ejecución se convierten pues en el instrumento natural de comunicación entre los responsables de la ejecución de la medida y el órgano judicial».

(58) ORNOSA FERNÁNDEZ, M. R., *Derecho penal*, *op. cit.*, p. 487, propone que los letrados, tras la aprobación del programa de ejecución, envíen un escrito a la entidad pública en el que soliciten de forma genérica la remisión de cuantos informes se elaboren respecto del menor al que defiende.

(59) Para De la Rosa Cortina en DE URBANO CASTRILLO/DE LA ROSA CORTINA, *La responsabilidad*, *op. cit.*, p. 267, al menos en los supuestos en los que «el informe motive la iniciación de un incidente de modificación de medidas, entendemos que habrá de permitirse a la acusación particular el acceso al mismo, para poder intervenir con conocimiento de causa, debiendo en todo caso observar la misma el deber de reserva previsto en el artículo 35.3 de la LORRPM».

Los informes pueden ser ordinarios y extraordinarios (60), siendo los primeros aquellos que se han de enviar de oficio periódicamente. El RLORRPM ha establecido en su artículo 13.2 periodicidad mínima con la que se deben remitir:

- «a) En la medida de permanencia de fin de semana, un informe cada cuatro fines de semana cumplidos.
- b) En la medida de prestaciones en beneficio de la comunidad, un informe cada 25 horas cumplidas si la medida impuesta es igual o inferior a 50 horas, y uno cada 50 horas cumplidas si la duración es superior.
- c) En el resto de las medidas, un informe trimestral.»

María Rosario Ornosá Fernández, con razón, considera que establecer la periodicidad mínima en tres meses resulta excesivo, puesto que los menores pueden sufrir importantes cambios en poco tiempo, por lo que, a su juicio, se debería haber exigido que los informes se enviaran al menos una vez al mes como se venía haciendo antes de la entrada en vigor del RLORRPM. De nuevo, con ello parece que se está pensando más en el interés de las entidades públicas, a las que les va a resultar más cómodo enviar un informe al trimestre que uno al mes, que en el de los menores, dada la relevancia de este tema para poder acordar la modificación, acortamiento o supresión de la medida que se está ejecutando (61).

Ahora bien, dado que estamos hablando de una periodicidad mínima nada impide que en los programas de ejecución se puedan acordar plazos más cortos para el envío de los informes de seguimiento (62).

Los informes extraordinarios son aquellos que informan al juez de menores y al ministerio fiscal de incidencias concretas que se produzcan durante la ejecución. Su elaboración puede hacerse de oficio cuando la entidad pública lo juzgue conveniente o bien a instancia del juez de menores o del fiscal. A mi entender, nada impediría que también se pudieran realizar a instancia del letrado del menor cuando, por ejemplo, aprecia alguna modificación en la evolución del menor que podría justificar la revisión de la medida.

La entidad pública está obligada a emitir un informe de oficio cuando se produzca algún incumplimiento de los mencionados en el artículo 14 del RLORRPM (63).

---

(60) Efectúa esta distinción, HERRANZ MONTERO, T., *La justicia*, op. cit., p. 385.

(61) Ornosá Fernández, M. R., *Derecho penal*, op. cit., p. 485.

(62) En este sentido, señala ORNOSA FERNÁNDEZ, M. R., *Derecho penal*, op. cit., p. 485, que «el juez de Menores deberá exigir en la propia sentencia o al aprobar el programa de ejecución de la medida que los informes sean, al menos, mensuales, sin perjuicio de que se informe de algún dato de relevancia entre ellos o que, incluso, se establezca una periodicidad inferior en los casos más graves».

(63) En este precepto se hace referencia a los siguientes incumplimientos:

a) «En las medidas de internamiento y de permanencia de fin de semana en un centro: la fuga del centro, el no retorno en la fecha o la hora indicadas después de una salida autorizada y la no presentación en el centro el día o la hora señalados para el cumplimiento de las permanencias establecidas.

b) En la medida de permanencia de fin de semana en el domicilio: la no presentación en su domicilio y la ausencia no autorizada del domicilio, durante los días y horas establecidos de permanencia, así como el no retorno a éste para continuar el cumplimiento de la medida después de una salida autorizada.

c) En las medidas no privativas de libertad, la falta de presentación a las entrevistas a las que el menor haya sido citado para elaborar el programa de ejecución y el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones que... conforman el contenido de cada medida».

Los informes emitidos por la entidad pública pueden ir acompañados de una propuesta de revisión de la medida. No obstante, la LORRPM en su artículo 49.2 indica que cuando la entidad pública estime pertinente la modificación de la medida, debe dirigir su propuesta al ministerio fiscal sin que se entienda por qué no puede dirigirla directamente al juez de menores (64). En cualquier caso, aun cuando la entidad pública no haya propuesto la modificación de la medida, ésta la puede acordar de oficio el juez de menores o a instancia del fiscal o el letrado del menor.

En relación a la revisión de la medida, el juez de menores puede decidir no modificar la medida ni reducir el tiempo de su duración, mantener la medida pero acortar su duración, dejarla sin efecto antes de empezar a ejecutarla o una vez empezada a cumplir o, por último, sustituir la medida por otra, por un tiempo igual o inferior a lo que reste para su cumplimiento, siempre que la nueva medida se pueda imponer (65).

Hay que tener presente que junto a supuestos donde la revisión resulta favorable al menor, en la Ley se contemplan casos donde se sustituye la medida impuesta al menor por otra más rigurosa. En efecto, el artículo 51.2 dispone que «cuando el juez de menores haya sustituido la medida de internamiento en régimen cerrado por la de internamiento en régimen semiabierto o abierto, y el menor evolucione desfavorablemente, previa audiencia del letrado del menor, podrá dejar sin efecto la sustitución, volviéndose a aplicar la medida sustituida de internamiento en régimen cerrado (66). Igualmente, si la medida impuesta es la de internamiento en régimen semiabierto y el menor evoluciona desfavorablemente, el juez de menores podrá sustituirla por la de internamiento en régimen cerrado, cuando el hecho delictivo por la que se impuso sea alguno de los previstos en el artículo 9.2 de esta Ley (67)».

La circular de la Fiscalía General del Estado 1/2007, de 23 de noviembre, ha interpretado que «aunque no se establecen expresamente los cauces procedimentales para operar esta sustitución, será en todo caso necesario abrir un incidente en el que se de audiencia tanto al fiscal como al ejecutoriado y a su letrado».

En cualquier caso, tal como dispone el artículo 51.4 la decisión se ha de tomar por el juez de menores a través de un auto motivado que es susceptible de recurso tanto en reforma como apelación, tal como aclara la circular de la Fiscalía General del Estado 1/2007.

(64) Así lo resalta ORNOSA FERNÁNDEZ, M. R., *Derecho penal, op. cit.*, p. 486.

(65) Cfr. HERRANZ MONTERO, T., *La justicia, op. cit.*, pp. 388 y ss.; FEJOO SÁNCHEZ, B. en *Comentarios, op. cit.*, pp. 220 y ss.; ORNOSA FERNÁNDEZ, M. R., *Derecho penal, op. cit.*, pp. 492 y ss.

(66) Para ORNOSA FERNÁNDEZ, M. R., *Derecho penal, op. cit.*, pp. 493 y ss., «dado que en este caso, la medida adoptada inicialmente en sentencia fue la de internamiento en régimen cerrado, no hay inconveniente en que se vuelva al internamiento inicial si los informes sobre la evolución del menor constatan que éste no está cumpliendo ninguno de los contenidos u objetivos de la medida». Esta autora añade que «esta posibilidad es buena de cara a obligar al menor a cumplir las condiciones del nuevo régimen ya que sabe que, en caso contrario, volverá al régimen cerrado anterior».

(67) Para ORNOSA FERNÁNDEZ, M. R., *Derecho penal, op. cit.*, p. 494, esta regulación «es manifiestamente contraria a los principios de legalidad y de tipicidad ya que la medida impuesta inicialmente en sentencia fue la de internamiento en un régimen más beneficioso como es el semiabierto, dentro de la escala de medidas previstas en el artículo 7 de la LORRPM, y no se puede cambiar a una medida más grave sin que exista un nuevo expediente penal por la comisión de un nuevo delito». El Tribunal Constitucional en el auto 33/2009, de 27 de enero, ha considerado constitucional el artículo 50.2 que prevé en materia de quebrantamiento la posibilidad de sustituir una medida no privativa de libertad por una de internamiento en régimen semiabierto. En cualquier caso, no creo que la doctrina de esta resolución sea trasladable sin más al artículo 51.2 de la LORRPM, puesto que en el caso del artículo 50.2 cabría pensar que estamos dando respuesta, además, a un delito de quebrantamiento.

## VI. LA FINALIZACIÓN DE LA MEDIDA Y CIERRE DEL EXPEDIENTE

La medida impuesta termina su ejecución cuando se alcanza la fecha fijada en la liquidación salvo que el juez de menores haya acordado acortar su duración, dejarla sin efecto o sustituirla por otra.

Se procederá a elaborar un informe final en el que se hará constar la terminación de la medida y la valoración de la situación en la que queda el menor. El informe se remitirá al juez, al fiscal y, en su caso, al letrado si lo ha solicitado. El juez, recibido el informe, comprobará que efectivamente se ha cumplido la medida y en tal caso dictará un auto en el que la dará por terminada y ordenará el archivo de las actuaciones. Este auto, dispone ahora la LORRPM, se notificará no sólo al Ministerio Fiscal y al letrado del menor sino también a la entidad pública y a la víctima. En cualquier caso, respecto de esta última no queda claro si la notificación se dirige a que conozca la situación en que queda el menor o si puede, además, presentar recurso si estima que no ha cumplido la medida. María Rosario Ornos Fernández estima que la víctima sólo podría recurrir si se hubiese personado en el procedimiento como acusación particular (68).

Remitido el informe se procederá al cierre y archivo del expediente salvo que tenga otras pendientes.

En el caso de medidas de internamiento, si el menor no ha alcanzado todavía la mayoría de edad, se procederá a comprobar si sus representantes legales están en disposición de hacerse cargo de él, pues, en caso contrario, deberían ponerlo en conocimiento de las entidades de protección para que éstas se hagan cargo de él.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- CERVELLÓ DONDERIS, V., *La medida de internamiento en el Derecho Penal del menor*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.
- CRUZ MÁRQUEZ, B., *La medida de internamiento y sus alternativas en el Derecho penal juvenil*. Dykinson, Madrid, 2007.
- DÍAZ-MAROTO y VILLAREJO, Julio/FEIJOO SÁNCHEZ, Bernardo/POZUELO PÉREZ, Laura, *Comentarios a la Ley reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores*. Thomson/Civitas, Pamplona, 2008.
- GARCÍA LÓPEZ, M. S., «Ejecución penal de menores y jóvenes», p. 5238, consultado en [http://www.cej.justicia.es/doc\\_users/ponencias/2004/2004\\_2261\\_4\\_1590\\_1.pdf](http://www.cej.justicia.es/doc_users/ponencias/2004/2004_2261_4_1590_1.pdf).
- GARRIDO GENOVÉS, V., *Manual de intervención educativa en readaptación social. Vol. 1. Fundamentos de la intervención*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- LANDROVE DÍAZ, G., *Derecho penal de menores*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
- MONTERO HERRANZ, T., *La justicia juvenil en España*. La Ley, Madrid, 2009.
- ORNOSA FERNÁNDEZ, M. R., *Derecho penal de menores*. 4.<sup>a</sup> ed., Bosch, 2007.
- ORTIZ GONZÁLEZ, A. L., «Análisis legal y reglamentario de las medidas privativas de libertad. Especial consideración a las condiciones del internamiento en centro cerrado según

---

(68) ORNOSA FERNÁNDEZ, M. R., *Derecho penal*, op. cit., p. 500.

- las actuaciones realizadas desde el Defensor del Pueblo», *La Ley de Responsabilidad Penal del Menor: situación actual*. CGPJ, Madrid, 2006, pp. 39 y ss.
- RÍOS MARTÍN, J. C., «La protección a la víctima como coartada legal para el incremento punitivo en la legislación de menores infractores», en *La Ley de Responsabilidad Penal del Menor: situación actual*. CGPJ, Madrid, 2006, pp. 339 y ss.
- SAN MARTÍN LARRINOVA, M. B., «Experiencias prácticas en la ejecución judicial de medidas en medio abierto de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores», en *La Ley de Responsabilidad Penal del Menor: situación actual*. CGPJ, Madrid, 2006, pp. 109 y ss.
- SERRANO TÁRRAGA, M. D., «Medidas susceptibles de imposición a menores», en *Derecho penal juvenil*. 2.<sup>a</sup> ed., Dykinson, Madrid, 2007, pp. 439 y ss.
- Tema 26 del *Temari de l'àmbit funcional d'execució penal*. Departament de Justícia. Generalitat de Catalunya. Consultado en <http://www20.gencat.cat/portal/site/Justicia/menuitem.cc15117be9e6a1b6bd6b6410b0c0e1a0/?vgnextoid=74ad1f8067773110VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=74ad1f8067773110VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default>.
- URBANO CASTRILLO/DE LA ROSA CORTINA, *La responsabilidad Penal de los Menores*, Thomson/Aranzadi, Cizur Menor, 2007.
- VIANA BALLESTER/MARTÍNEZ GARAY, «El Reglamento de la Ley Orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores», *Estudios sobre la responsabilidad penal del menor*. Universitat Jaume I, Castellón, 2006, pp. 479 y ss.



# JUSTICIA DE MENORES Y CENTROS DE REFORMA: PERSPECTIVA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Andrés JIMÉNEZ RODRÍGUEZ\*

## Resumen

*La ponencia corresponde a la intervención en mesa redonda que tuvo lugar el 26 de noviembre de 2010 en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Se trata de exponer sucintamente la visión del Defensor del Pueblo acerca de la justicia de menores y los centros de reforma de menores. Para ello, y tras una introducción referida al informe monográfico de 2002 sobre el «primer año de vigencia de la Ley reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores», se explica lo que es una queja al Defensor del Pueblo y se exponen a continuación las principales quejas recibidas y actuaciones del Defensor del Pueblo en esta materia en el período 2005-2009, para finalizar con una referencia al Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura; en el marco de esta última misión, el Defensor del Pueblo visita sorpresivamente lugares de privación de libertad, incluidos centros de reforma de menores.*

## Palabras clave

*Defensor del Pueblo, queja, justicia, detención, tortura.*

## Key Words

*Ombudsman, complain, justice, detention, torture.*

SUMARIO: I. Introducción; II. La queja; III. Quejas 2005-2009 sobre justicia de menores: cuestiones fundamentales; IV. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y justicia de menores.

---

\* Asesor responsable del Área de Seguridad y Justicia del Defensor del Pueblo. Coordinador del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Ex asesor del Ministro de Justicia. Ex asesor del Secretario de Estado de Justicia. Doctor en Derecho. Profesor Titular de Universidad de Derecho Procesal (s.e.). andres.jimenez@defensordelpueblo.es.