

IP 4/11

Informe Previo sobre el Proyecto Decreto por el que se regula la intervención administrativa en materia de menores infractores y la organización y funcionamiento de los servicios administrativos y de los centros específicos para la ejecución de medidas impuestas de conformidad con la legislación reguladora de la responsabilidad penal de los menores



**Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la intervención administrativa en materia de menores infractores y la organización y funcionamiento de los servicios administrativos y de los centros específicos para la ejecución de medidas impuestas de conformidad con la legislación reguladora de la responsabilidad penal de los menores.**

Con fecha 24 de marzo de 2011 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud de Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la intervención administrativa en materia de menores infractores y la organización y funcionamiento de los servicios administrativos y de los centros específicos para la ejecución de medidas impuestas de conformidad con la legislación reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

A la solicitud realizada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León se acompaña el Proyecto de Decreto sobre el que se solicita Informe y la documentación que ha servido para su elaboración.

No alegándose la concurrencia de circunstancias de urgencia, procede la tramitación ordinaria prevista en el artículo 35 del Decreto 2/1992, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Castilla y León.

La elaboración del Informe Previo fue encomendada a la Comisión de Trabajo de Calidad de Vida y Protección Social, que lo analizó en su sesión del día 6 de abril de 2011, siendo posteriormente remitido a la Comisión Permanente que, después de su deliberación en la reunión del 14 de abril de 2011, acordó elevarlo al Pleno del CES que aprobó el Informe en sesión de 27 de abril de 2011.

## **I.-Antecedentes**

### **a) Internacionales:**

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948).



- Convención de los Derechos del Niño (20 de noviembre de 1989).
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing) (28 de noviembre de 1985)
- Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) (14 de diciembre de 1990).
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio) (14 de diciembre de 1990).
- Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (14 de diciembre de 1990).

#### **b) De la Unión Europea**

- Recomendación (78) 62, de 29 de septiembre de 1978, sobre delincuencia juvenil y transformación social, en atención a las transformaciones y cambios de la sociedad contemporánea.
- Recomendación (87) 20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 17 de septiembre de 1987, sobre reacciones sociales ante la delincuencia juvenil.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 1992, por la que se aprueba la Carta Europea de los Derechos del Niño.
- Recomendación (88) 6 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 18 de abril de 1988, sobre las reacciones sociales al comportamiento delictivo de jóvenes nacidos de familias emigrantes.
- Recomendación Rec (2000) 20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 6 de octubre de 2000, sobre el papel de la intervención psicosocial precoz en la prevención de los comportamientos criminales.
- Recomendación Rec (2003) 20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 24 de septiembre de 2003, sobre los nuevos modos de tratamiento de la delincuencia juvenil y el papel de la justicia de los menores.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de junio de 2007, sobre la delincuencia juvenil. El papel de las mujeres, la familia y la sociedad.
- Recomendación (2008) 11 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 5 de noviembre de 2008, sobre Reglas Europeas para menores sujetos a sanciones o medidas.

**c) Estatales:**

- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal; particularmente, artículos 19 y 69.
- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor; particularmente, Disposición Final Vigésimosegunda.
- Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los menores; particularmente, artículo 45.
- Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, que modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, en relación con los delitos de terrorismo.
- Ley Orgánica 9/2000, de 22 de diciembre, de 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.
- Ley Orgánica 9/2002, de 10 de diciembre, que modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y del Código Civil sobre sustracción de menores.
- Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, que modifica la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- 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.
- Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre, que modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

**d) De Castilla y León:**

- Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; particularmente, artículo 70.1.10º que establece la Competencia exclusiva de nuestra Comunidad en materia de *“Asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario. Promoción y atención de las familias, la infancia, la juventud y los mayores. Prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social. Protección y tutela de menores”*.

- Decreto 40/1999, de 8 de marzo, por el que se regulan y determinan los ficheros automatizados de datos de carácter personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.
- Decreto 203/2000, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el estatuto del Centro Regional Zambrana para la atención a menores con expediente de protección que presenten graves alteraciones de conducta y a menores y jóvenes infractores, modificado por el Decreto 42/2004, de 29 de abril.
- Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia, dictada al amparo del artículo 70.1.10º de nuestro Texto estatutario.
- Decreto 100/2003, de 28 de agosto, por el que se regula la organización y funcionamiento del registro de atención y protección a la infancia.
- Decreto 37/2004, de 1 de abril, por el que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización para la apertura y funcionamiento de los centros destinados a la atención de menores con medidas o actuaciones de protección.
- Decreto 57/2005, de 14 de julio, por el que se aprueba, entre otros, el Plan Regional Sectorial de Atención y Protección a la Infancia.
- Resolución de 14 de abril de 2009, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se aprueba el modelo marco de reglamento de funcionamiento interno de los centros específicos destinados a la atención residencial de menores con medidas o actuaciones de protección.
- Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León.

#### **e) De otras Comunidades Autónomas.**

A día de hoy, algunas de las Comunidades Autónomas que tienen regulación en esta materia son:

- *Galicia*: Decreto 427/2001, del 11 de diciembre, por el que se aprueba el texto del reglamento de funcionamiento interno de los centros de reeducación para menores y jóvenes sometidos a medidas privativas de libertad, derogado parcialmente por el Decreto 124/2006, de 20 de julio.
- *Islas Baleares*: Decreto 45/2002, de 22 de marzo, por el que se ordena la acreditación y habilitación de las entidades colaboradoras en materia de menores infractores.

- *Islas Canarias*: Decreto 36/2002, de 8 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de los centros para la ejecución de medidas de internamiento de menores y jóvenes infractores dictadas por los juzgados de menores.
- *Madrid*: Ley 3/2004, de 10 de diciembre, de creación de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor. Decreto 48/2005, de 2 de junio, por el que se regulan las funciones, composición y funcionamiento de la Comisión Técnica de asesoramiento de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor.  
Decreto 62/2005, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor.  
Decreto 71/2005, de 21 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la participación de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la reeducación y reinserción del menor infractor en la Comisión de Tutela del Menor, en el Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia y en los Consejos Locales de Atención a la Infancia y la Adolescencia.
- *Comunidad Valenciana*: Decreto 74/2005, de 8 de abril, del Consell de la Generalitat, por el que se crea el observatorio de la comunidad valenciana de inserción sociolaboral de menores y jóvenes de los sistemas de protección y de reeducación de menores.
- *Principado de Asturias*: Decreto 40/2006, de 4 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de los centros específicos para la ejecución de medidas privativas de libertad de menores y jóvenes infractores.
- *Castilla-La Mancha*: Decreto 133/2006, de 26 de diciembre, por el que se regulan las subvenciones a entidades privadas sin ánimo de lucro para el mantenimiento de centros destinados a menores afectados por medidas de protección o judiciales, modificado por Decreto 15/2009, de 24 de febrero.  
Decreto 4/2010, de 26 de enero de 2010, de protección social y jurídica de los menores.
- *Cataluña*: Decreto 48/2006, de 28 de marzo, por el que se determinan los órganos unipersonales superiores de los centros de justicia juvenil.

- *Andalucía*: Decreto 33/2008, de 5 de febrero, por el que se regulan los centros y servicios de reforma juvenil y se establece el sistema de gestión de la calidad.
- *País Vasco*: Decreto 163/2008, de 30 de septiembre, sobre autorización, homologación, inspección y registro de las entidades colaboradoras en la atención socioeducativa a personas infractoras menores de edad.  
Decreto 80/2009, de 21 de abril, sobre centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- *Extremadura*: Decreto 181/2010, de 27 de agosto, por el que se aprueba el estatuto de organización y funcionamiento de los centros para la ejecución de medidas privativas de libertad de menores infractores.

**f) Otros antecedentes (Informes del CES de Castilla y León):**

- Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León (IP 11/01).
- Informe previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Planes Regionales Sectoriales de Atención y Protección a la Infancia, de Atención a las Personas Mayores, de Atención a las personas con Discapacidad y de Acciones para la Inclusión Social (IP 4/05).
- Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia (IP 7/09).

**g) Trámite de audiencia**

Con fecha 1 de diciembre de 2006 se dio a conocer a todos los integrantes del Consejo Regional de Acción Social un Proyecto inicial de Decreto por el que se regula la intervención administrativa en materia de menores infractores y la organización y funcionamiento de los servicios administrativos y de los centros específicos para la ejecución de medidas impuestas de conformidad con la legislación reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Con fecha 30 de marzo de 2010 se presentó un nuevo Proyecto de Decreto en el Pleno del Consejo Regional de Atención y Protección a la Infancia de la Comunidad de Castilla y León, para que se realizaran las observaciones y sugerencias que se consideraran oportunas.



El Proyecto de Decreto fue informado por la Secretaría Permanente del Consejo Regional de Acción Social de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en su sesión de 11 de junio de 2010.

Asimismo, el Proyecto de Decreto ha sido informado por el Consejo de Administración de la Gerencia de Servicios Sociales, en su sesión plenaria celebrada el 17 de febrero de 2011.

## II.-Estructura del Proyecto de Decreto

El Proyecto de Decreto tiene un total de 46 *artículos*, distribuidos en cinco Capítulos, cuatro Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales, todo ello precedido de una Exposición de Motivos.

En el **Capítulo I** (*artículos 1 al 7*), sobre *Disposiciones Generales*, se hace referencia al objeto y ámbito de aplicación de la norma, a las funciones de la Entidad Pública de Reforma, a los criterios para definir la competencia territorial, a la orientación de la intervención para la ejecución de las medidas impuestas por los Juzgados de Menores, a los derechos de los menores, a las obligaciones de los profesionales y a la participación de otras entidades.

El **Capítulo II**, en el que se abordan los *Procedimientos de actuación*, se divide en tres secciones. En la *Sección Primera* (*artículos 8 y 9*), se define disposiciones generales que regirán las actuaciones que se lleven a cabo en el marco de la atención a menores infractores. En la *Sección Segunda* (*artículos 10 y 11*), se tratan las actuaciones de apoyo post-medida y las actuaciones de seguimiento. En la *Sección Tercera* (*artículo 12*), se abordan las actuaciones de mediación entre la víctima y el menor infractor.

En el **Capítulo III** (*artículos 13 al 15*), sobre *Organización administrativa*, se distribuyen las funciones en materia de menores infractores entre el órgano que tenga atribuida la superior dirección y supervisión de los servicios de atención a menores



infractores, y los servicios de atención a menores infractores, todo ello dentro del ámbito provincial.

El **Capítulo IV**, en el que se regulan los *centros específicos de menores infractores*, se estructura en siete secciones, a lo largo de las cuales se establece un reglamento de funcionamiento de estos centros.

En la *Sección Primera (artículos 16 al 19)*, se definen los centros específicos de menores infractores, su titularidad, tipología, etc. En la *Sección Segunda (artículos 21 a 24)*, se regula el funcionamiento general de estos centros.

En la *Sección Tercera (artículos 25 al 30)* y *Cuarta (artículos 31 y 32)*, se establece la estructura organizativa de los centros propios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de los centros colaboradores, respectivamente.

En la *Sección Quinta (artículos 33 y 34)*, se regulan los procedimientos de ingreso y baja en el centro. En la *Sección Sexta (artículos 35 y 36)*, se establece que centros serán los autorizados e inscritos en el Registro de entidades, servicios y centros de carácter social. En la *Sección Séptima (artículos 37 al 39)*, se aborda la supervisión y control que se llevará a cabo en los centros de específicos de atención a menores infractores.

En el **Capítulo V (artículos 40 al 46)**, se regula la cooperación y coordinación institucional e interadministrativa entre los servicios de atención a menores infractores de ámbito provincial, con la administración de justicia, con otros departamentos y servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, con las entidades locales, con entidades privadas y con las Entidades Públicas de Reforma de otras Comunidades Autónomas.

Además tiene cuatro **Disposiciones Finales**, en la que se regula el régimen de autorización de los centros en tanto no se publique una norma que lo regule (*Primera*), se especifica que el Centro Regional Zambrana seguirá rigiéndose por su propio Estatuto (*Segunda*), se fija que los centros con áreas o secciones independientes deberán inscribir las mismas de forma separada (*Tercera*) y se establece el contenido mínimo de las normas de funcionamiento interno de los centros (*Cuarta*).



En la **Disposición Transitoria** se da un plazo de seis meses desde la entrada en vigor del propio Decreto para la adecuación de la organización y funcionamiento de los centros propios y colaboradores a lo previsto en la norma que se informa.

La **Disposición Derogatoria** deroga, de forma genérica, cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la misma.

En las **Disposiciones Finales** se faculta al titular de la Consejería con competencias que correspondan a la Entidad Pública de Reforma de Menores, para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del propio Decreto (*Primera*), y además se fija que la norma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el BOCyL (*Segunda*).

### III.-Observaciones Generales

**Primera.-** El planteamiento general de las políticas de menores infractores ha pasado de basarse en un *modelo tutelar* a un *modelo de justicia*, que es el que está vigente en la actualidad. El objetivo final del *modelo tutelar* era la imposición de medidas de tratamiento para la corrección del menor, teniendo en cuenta que, en ningún caso, se consideraba oportuno declararlo culpable de la comisión del delito. En cambio, el *modelo de justicia* se caracteriza por la existencia de un proceso con todas las garantías jurídicas donde el menor tiene responsabilidad y, por lo tanto, debe asumir las consecuencias de sus actos.

**Segunda.-** El artículo 19 de la *Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*, fijó efectivamente la mayoría de edad penal en los dieciocho años, viniendo a exigir la regulación expresa de la responsabilidad penal de los menores de dicha edad en una Ley independiente, pero estableciendo un régimen transitorio respecto a "*Delitos o faltas presuntamente cometidos por menores de 18 años*" en su *Disposición Transitoria Duodécima* hasta que no se aprobara dicha Ley de responsabilidad penal de los menores, con lo cuál se mantenía transitoriamente la vigencia de la *Ley Orgánica*

4/1992, de 5 de junio, sobre Reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores y demás normativa relacionada.

**Tercera.-** La promulgación de la *Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores* supuso, por tanto, la derogación de la normativa que hasta ese momento, aun transitoriamente, regulaba esta materia, estableciéndose así la responsabilidad penal de los menores comprendidos entre los catorce y los dieciocho años “...con base en la convicción de que las infracciones cometidas por los niños menores de esta edad (catorce años) son en general irrelevantes y que, en los escasos supuestos en que aquéllas pueden producir alarma social, son suficientes para darles una respuesta igualmente adecuada los ámbitos familiar y asistencial civil, sin necesidad de la intervención del aparato judicial sancionador del Estado” según dispone la Exposición de Motivos de la mencionada Ley Orgánica 5/2000.

Resulta reseñable, de entre la multitud de aspectos tratados en la Exposición de Motivos de esta Ley Orgánica, la reflexión, que informa todo el sistema de responsabilidad penal de menores sobre que “...el principio de que la responsabilidad penal de los menores presenta frente a la de los adultos un **carácter primordial de intervención educativa** que trasciende a todos los aspectos de su regulación jurídica y que determina considerables diferencias entre el sentido y el procedimiento de las sanciones en uno y otro sector, sin perjuicio de las garantías comunes a todo justiciable”, carácter de intervención educativa que debe primar sobre cualquier otro aspecto en la ejecución administrativa de las medidas judiciales dirigidas a menores infractores, y que, por tanto, informa la actuación y normativa de todas las Comunidades Autónomas en este ámbito.

**Cuarta.-** También en relación al ámbito subjetivo de la responsabilidad penal de los menores, debe advertirse que la *Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre*, modificó completamente el artículo 4 de la *Ley Orgánica 5/2000*, que contemplaba en su redacción originaria la posibilidad de aplicación del régimen de responsabilidad penal de los menores a los infractores entre los dieciocho y veintiún años, de acuerdo a la habilitación que al respecto contenía el artículo 69 del Código Penal que prescribe que “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”.

Además, hay que tener en cuenta que la aplicación del mencionado artículo 4 conoció dos moratorias sucesivas (la primera hasta el 13 de enero de 2003 por la *Disposición Transitoria Única* de la LO 9/2000, la segunda hasta el 1 de enero de 2007 por la *Disposición Transitoria Única* de la LO 9/2002) y apenas ha llegado a resultar aplicable (únicamente entre el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 4 de febrero de 2007, puesto que la LO 8/2006 que venía a suprimir la posibilidad de aplicación del régimen de responsabilidad penal de los menores a los infractores comprendidos entre los dieciocho y los veintiún años entró en vigor el 5 de febrero de 2007).

Por tanto, en el momento presente el marco jurídico de responsabilidad penal del menor se circunscribe exclusivamente a los infractores de entre catorce y dieciocho años.

**Quinta.-** En nuestra Comunidad, a los dos años de la publicación de la LO 5/2000, se promulgó la *Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León*, cuyo Título IV rubricado “*De las actuaciones en materia de menores infractores*” es objeto de desarrollo por el Proyecto de Decreto que se somete a Informe Previo. Del Anteproyecto de Ley el CES de Castilla y León emitió su *Informe Previo 11/2001*.

Se trata de una Ley multidisciplinar que tiene por finalidad asegurar la atención integral de los menores de edad, dictada al amparo del entonces artículo 32.1.19ª de nuestro Estatuto de Autonomía (actual artículo 70.1.10º, que establece la competencia exclusiva de nuestra Comunidad en materia de “*Asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario. Promoción y atención de las familias, la infancia, la juventud y los mayores. Prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social. Protección y tutela de menores*”).

Dicha Ley por tanto, trata una multitud de aspectos relacionados con los menores, entre otros Promoción y defensa de derechos de la infancia, Actuación administrativa ante situaciones de riesgo o desamparo, actuaciones en materia de adopción internacional, etcétera.

En lo que ahora concierne nuestra Ley dedica a las actuaciones en materia de menores infractores únicamente su *Título IV*, teniendo en cuenta lo que dispone el artículo 45 de la LO 5/2000 que dispone que *“La ejecución de las medidas adoptadas por los Jueces de Menores en sus sentencias firmes es competencia de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, con arreglo a la disposición final vigésima segunda de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. Dichas entidades públicas llevarán a cabo, de acuerdo con sus respectivas normas de organización, la creación, dirección, organización y gestión de los servicios, instituciones y programas adecuados para garantizar la correcta ejecución de las medidas previstas en esta Ley”*, reconociéndose también esta competencia autonómica en el artículo 8 del Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Responsabilidad Penal de los Menores.

Así, el Título IV de nuestra Ley 14/2002 toma en consideración una serie de medidas preventivas y de apoyo a los efectos autorganizativos, en aras a la función atribuida por el citado artículo 45.

**Sexta.-** El Proyecto de Decreto que se informa, tiene por objeto, fundamentalmente, desarrollar la regulación sobre actuaciones de nuestra Comunidad en materia de menores infractores contenidas en el *Título IV de la Ley 14/2002*, con lo que esta propia Ley establece, como a la propia normativa estatal en la materia, constituida por la *Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores* y su *Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio*, estableciendo las normas de ejecución de las medidas y de funcionamiento interno de los centros de menores infractores existentes en la Comunidad Autónoma, estableciendo así unas pautas de organización y funcionamiento tendentes a la consecución de una convivencia ordenada en los mismos, que permita la ejecución de los diferentes programas de intervención sobre los menores infractores.

**Séptima.-** El Proyecto alude constantemente a la *“Entidad Pública de Reforma”* como la competente en la ejecución de las medidas y el desarrollo de las actuaciones previstas en este texto normativo.

Debe destacarse que conforme dispone el artículo 123 de la Ley 14/2002 dicha condición de Entidad Pública de Reforma la tiene la Comunidad de Castilla y León, a

través de la determinación de los órganos competentes para la ejecución de tales medidas en los términos previstos en la normativa propia de esta Comunidad.

**Octava.-** A efectos procedimentales, el CES considera conveniente recordar que en la elaboración de los Anteproyectos de Ley y los Proyectos de disposiciones administrativas de carácter general de la Comunidad Autónoma, deben aplicarse las medidas de mejora en la calidad normativa previstas en el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la Calidad Normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, teniendo en cuenta los criterios de actuación que en aplicación de dicho Decreto contiene la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa desarrollada por Orden de la Consejería de Administración Autonómica de 15 de diciembre de 2010, al objeto de garantizar una mejor regulación, la evaluación del impacto normativo y la simplificación y racionalización de los procedimientos a los que se refieren los artículos 41 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública y el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, tal y como este Consejo ya venía a indicar en su Informe Previo IP14/10 sobre el Proyecto de Decreto de medidas relativas a la mejor regulación.

#### **IV.-Observaciones Particulares**

**Primera.-** En el *artículo 1* se regula el objeto de la norma, de forma que se define desde una doble perspectiva, por una parte el desarrollo y la regulación de la intervención administrativa en materia de menores infractores, y por otra parte, la organización y funcionamiento de los servicios administrativos y de los centros específicos para la ejecución de medidas impuestas al amparo de la legislación reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Además, en este mismo artículo, se regula el ámbito de aplicación, mencionando que será de aplicación a las entidades que colaboren en la ejecución de las medidas y actuaciones previstas en el Título IV de la *Ley 14/2002, de 25 de julio*.

El doble objeto del Proyecto de Decreto hace diferenciar claramente, a juicio del CES, una parte que se refiere a la propia regulación de la gestión administrativa en la ejecución de medidas contenidas en el Título IV de la *Ley 14/2002, de 25 de julio*, teniendo en cuenta siempre el marco de la *Ley Orgánica 5/2000*, y otra parte que tiene que ver más con la estructura orgánica sobre la organización y funcionamiento de los servicios administrativos y de los centros específicos para menores infractores.

En cuanto al ámbito de aplicación, este Consejo quiere destacar que no se menciona expresamente a los centros propios de la Administración de la Comunidad Autónoma, mientras que sí se hace alusión directa a las entidades colaboradoras, cuando a lo largo de la norma se mencionan expresamente ambos.

**Segunda.-** En el *artículo 2* se regulan las funciones específicas de la *Entidad Pública de Reforma*, que es a la que corresponde la creación, dirección, organización, gestión, inspección y control de los servicios, instituciones y programas necesarios para el desarrollo de las medidas y actuaciones previstas en Decreto que se informa.

Según el artículo 125.2 de la *Ley 14/2002*, corresponden a la *Entidad Pública de Protección y Reforma de Menores en Castilla y León* la organización, gestión, desarrollo, control, coordinación e inspección de los programas, servicios, centros, prestaciones y actuaciones en materia de atención y protección a la infancia.

El CES entiende que este artículo 2 del Proyecto de Decreto que se informa se refiere a esta Entidad Pública, por lo que sería necesario que hubiera una concordancia en la denominación para evitar posibles errores de interpretación.

**Tercera.-** En el *artículo 3*, se establece que algunas de las funciones asignadas, en principio, a la Entidad Pública de Reforma, las ejercerán los órganos territoriales competentes de conformidad con ciertos criterios que se enumeran de forma concreta.

La norma informada atribuye a ciertos órganos territoriales una serie de competencias o funciones, algo que deberá coordinarse con lo que dispongan o vayan a disponer las correspondientes disposiciones que regulen las estructuras orgánicas de la Comunidad.

**Cuarta.-** En el *artículo 4* se regula cuales serán los principales rasgos característicos que deberán servir de orientación a la intervención que se lleve a cabo en el marco de la ejecución de las medidas impuestas por los Juzgados de Menores.

El CES quiere recordar que las actuaciones de intervención deberán seguir los criterios del artículo 114 de la Ley 14/2002, así como los principios generales reconocidos en la legislación estatal orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores, por lo que el artículo 4 del Proyecto de Decreto debería contener una remisión expresa a estos criterios y principios.

**Quinta.-** En el *artículo 5* del Proyecto de Decreto se hace referencia a la garantía de los derechos y libertades de las que gozarán los menores, durante la ejecución de las medidas y el desarrollo de las actuaciones previstas en el propio Decreto. En el *artículo 6* se regulan las obligaciones de los profesionales dependientes de la Entidad Pública de Reforma.

Este Consejo considera que el contenido de estos artículos es muy general, estando redactados de forma muy similar a los que en la normativa estatal abordan estos extremos (artículos 6 y 7 del Real Decreto 1774/2004, respectivamente).

**Sexta.-** En el *artículo 7* del Proyecto de Decreto se hace referencia a la posibilidad de que participen otras Entidades para la ejecución de las medidas, a través de convenios o acuerdos de colaboración.

El CES estima necesario recordar, que según el artículo 45 de la Ley Orgánica 5/2000, los convenios o acuerdos de colaboración con otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro para la ejecución de las medidas, no pueda suponer, en ningún caso, la cesión de la titularidad y responsabilidad derivada de dicha ejecución.

Por otra parte, este Consejo entiende que por razón de exigencia a estas entidades colaboradoras de los mismos requisitos que a las entidades públicas, resulta conveniente que el *apartado 5* del *artículo 7*, dentro de los requisitos a exigir a estas entidades, incluya como una nueva letra e) el de *Contar con personal suficiente, requisitos de titulación o condiciones de experiencia adecuados a la atención y servicios que se presten.*



**Séptima.-** En el *artículo 8* del Proyecto de Decreto se regulan una serie de normas generales sobre la actuación administrativa en la ejecución de las medidas judiciales, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica y su desarrollo reglamentario, entre las que se establece que se abrirá un expediente personal a cada menor, cuyo contenido viene regulado en el *artículo 9*.

El CES considera necesario precisar que todo lo relacionado con el *expediente personal del menor* (artículo 9) debe ajustarse al artículo 48 de la Ley Orgánica 5/2000 y al artículo 12 del Real Decreto 1774/2004, teniendo además presente, en todo caso, que el acceso a los datos en el contenidos se ajustará a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, conforme se recoge en la normativa anteriormente aludida.

**Octava.-** En el Proyecto de Decreto se regula la iniciación, duración y causa de baja de las actuaciones encaminadas a facilitar la inserción social, y en su caso laboral del menor, una vez finalizada la medida impuesta y favorecer una transición normalizada hacia la vida adulta (artículo 10), de las actuaciones dirigidas a constatar la evolución del proceso de integración del menor, así como destinadas a prevenir nuevas infracciones y situaciones de inadaptación o desajuste social (artículo 11) y de las actuaciones de mediación entre el menor y la víctima (artículo 12).

Respecto a las actuaciones de mediación, cabe recordar que la Administración de la Comunidad Autónoma podrá instar, facilitar o llevar a cabo la conciliación entre el menor infractor y la víctima, proponiéndolo o comunicándolo al Juzgado de Menores, conforme se establece en el artículo 120 de la Ley 14/2002.

**Novena.-** En el *artículo 13* del Proyecto de Decreto se establece que el ejercicio de las funciones que la legislación vigente atribuya a la *Entidad Pública de Reforma de Castilla y León* se llevará a cabo por los distintos órganos y unidades administrativas, de acuerdo con la distribución establecida en el *artículo 14* (dirección y supervisión de los servicios de atención a menores infractores de ámbito provincial) y en el *artículo 15* (servicios de atención a menores infractores de ámbito provincial).

El *artículo 112.1* de la *Ley 14/2002*, solo establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León la ejecución material de las medidas impuestas por los Juzgados de Menores en aplicación de la legislación reguladora de la responsabilidad penal de los menores, por lo que el CES considera necesario que se determine lo más posible, a qué órganos y unidades administrativas hacen referencia los *artículos 14* y *15*, respectivamente.

**Décima.-** En el *artículo 16* del Proyecto de Decreto se establece que las medidas privativas de libertad se ejecutarán en centros no específicos, cuando la medida así lo requiera y lo autorice el juez, y en centros específicos, que son aquellos destinados de forma exclusiva al cumplimiento de las medidas privativas de libertad.

Además, se establece que quedan excluidos del ámbito de aplicación del Proyecto de Decreto, aquellos centros o dispositivos cuya finalidad no sea específicamente el cumplimiento de las medidas enunciadas en el apartado anterior.

El CES entiende que la exclusión se refiere a los centros que, con carácter excepcional, puedan utilizarse para la ejecución de medidas, previa autorización del Juez de Menores, por lo que debería quedar claramente especificado de esta forma en el *apartado 3* del *artículo 16*.

**Undécima.-** En el *artículo 17* se clasifican los centros específicos de menores infractores, según titularidad, en centros propios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y centros colaboradores, que son aquellos con los que se ha suscrito un contrato, un concierto o un convenio de colaboración.

Según la *Ley Orgánica 5/2000 (artículo 45.3)*, las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán establecer los convenios o acuerdos de colaboración necesarios con otras entidades, bien sean públicas, de la Administración del Estado, Local o de otras Comunidades Autónomas, o privadas sin ánimo de lucro, para la ejecución de las medidas de su competencia, bajo su directa supervisión, sin que ello suponga en ningún caso la cesión de la titularidad y responsabilidad derivada de dicha ejecución.

Esta Institución entiende que en el *apartado 3 del artículo 17*, en el que se define qué se entiende por *centros colaboradores*, se haga referencia a aquellos con los que se suscriban “*convenios o acuerdos de colaboración*” y no “*contratos, conciertos o convenios de colaboración*” por adecuarse más a la normativa vigente al respecto (en concreto al artículo 117 de la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia de nuestra Comunidad).

Además, la legislación vigente no establece la necesidad de que los centros colaboradores tengan dependencia funcional de la consejería competente en materia de menores infractores, como así se establece en el artículo 17.3 del Proyecto de Decreto, mientras que lo que sí se fija en la legislación al respecto es la necesidad de que estén bajo supervisión directa de la Consejería competente en materia de menores infractores, lo que a juicio del CES debería quedar expresamente claro en este artículo.

**Duodécima.-** En el *artículo 18* del Proyecto de Decreto se diferencian los centros específicos de menores infractores en dos tipos: *centros de internamiento* y *centros de intervención educativa*, en los que también se pueden cumplir medidas de internamiento en régimen semiabierto, o abierto y de permanencia en fin de semana en el centro.

El CES entiende que en el caso de medidas de internamiento en régimen semiabierto, abierto o de permanencia en fin de semana, es imprescindible, que el menor disponga de recursos normalizados para su desarrollo y además se cuente con la colaboración de padres o tutores, aparte de la supervisión externa, para lograr los objetivos que se pretenden con este tipo de internamientos.

Esta Institución entiende que la finalidad educativa debería ser característica de todos los centros específicos, independientemente de su tipología de internamiento, como así se establece en el *artículo 54.3* de la Ley Orgánica 5/2000 y en el *artículo 24* del Proyecto de Decreto que se informa.

**Decimotercera.-** En el *artículo 19* del Proyecto de Decreto se establecen una serie de principios y criterios generales de actuación en los centros específicos de menores, mientras que en el *artículo 20* especifica que será la Entidad Pública de Reforma la que designe uno o varios centros de referencia para el ingreso del menor.

Este Consejo considera que los extremos recogidos en los artículos 19 están ampliamente regulados tanto en la Ley Orgánica 5/2000 y en su desarrollo reglamentario, como en la Ley 14/2002.

En cuanto a la competencia de designación de uno o varios centros específicos al menor infractor, que se le atribuye a la Entidad Pública de Reforma en el artículo 20, el CES considera que sería suficiente si se hiciera esta mención en el artículo 2, en el que se desarrollan las funciones de la Entidad Pública de Reforma.

**Decimocuarta.-** El *artículo 21* del Proyecto de Decreto se dedica a las normas de funcionamiento de los centros específicos, estableciendo, en su apartado 2, que todos los centros elaborarán las normas de funcionamiento interno con carácter previo a su autorización y entrada en funcionamiento.

En el caso de los centros propios (apartado 3), elevarán las normas de funcionamiento interno a la Entidad Pública de Reforma de Castilla y León para conocimiento y visado de conformidad de sus contenidos, pudiendo realizar, en su caso, las observaciones o indicaciones que al respecto se entiendan oportunas para garantizar su completo ajuste al marco normativo vigente.

En cuanto a los centros colaboradores (apartado 4), las revisiones formales que de sus normas de funcionamiento interno efectúen, con posterioridad a su autorización y entrada en funcionamiento, habrán de ser remitidas para informe y visado de acuerdo con el procedimiento establecido para los centros propios.

**Decimoquinta.-** En el *artículo 22* se fija la documentación necesaria para la gestión de los centros que deberán llevar tanto los centros propios como colaboradores, entre la que se encuentra: carpeta personal de documentación, libro de altas y bajas, libro de peticiones, quejas y recursos, libro de visitas, libro de correspondencia y libro de incidencias.

Todos estos documentos contendrán una diligencia de apertura y cierre firmada por el responsable de los servicios centrales de atención a menores infractores (apartado 8), siendo los responsables de los centros los que tengan la competencia de garantizar la conservación y custodia de esta documentación, así como la restricción de

acceso a la misma, y la confidencialidad y reserva sobre los datos que contenga (apartado 9), entendiéndose el CES que serán también las personas responsables del centro las que deberán realizar los apuntes en los distintos libros y documentos a los que se hace referencia en este artículo.

**Decimosexta.-** En el *artículo 23* del Proyecto de Decreto se establece que los centros específicos de menores infractores dispondrán de los programas necesarios para articular la intervención socio-educativa.

Este Consejo considera necesario que se planteen planificaciones temporales de previsión de las actuaciones que se llevarán a cabo en el centro, así como un resumen de evaluación, en el que se refleje el conjunto de programas de intervención, los servicios y prestaciones generales que se han llevado a cabo en el propio centro.

En el propio *artículo 25* del Proyecto de Decreto, destinado a desarrollar las competencias del órgano responsable de la dirección del centro, se hace alusión a estos documentos, estableciendo que este órgano elevará, para conocimiento, y en su caso visado, a la Entidad Pública de Reforma, la planificación de su actividad para cada año natural y la memoria que ha de elaborarse a su finalización.

**Decimoséptima.-** En el *artículo 24* del Proyecto de Decreto se define el programa de intervención socio-educativa que deberán realizar todos los centros, tanto propios de la Administración de la Comunidad, como colaboradores, especificando la orientación que tendrá esta intervención socio-educativa.

El Proyecto de Decreto no hace mención alguna, en este artículo, sobre quién tiene la competencia para aprobar el programa de intervención socio-educativa, ni tampoco sobre su contenido, las revisiones y valoraciones que se deberían hacer de este a lo largo del tiempo, etc.

El CES estima oportuno que se explique todos estos extremos de una forma clara, y no haciendo una mera alusión a la orientación general que tendrán estos programas, como se hace en este artículo.

**Decimoctava.-** En el *artículo 25* del Proyecto de Decreto se establece la estructura de los centros propios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, diferenciando los siguientes órganos: el Director y el Subdirector o Subdirectores, el Consejo de Dirección, el Equipo Técnico y cuantos otros órganos colegiados de asesoramiento y apoyo puedan determinarse de forma singular y expresa para un determinado centro.

En el caso de estos últimos órganos colegiados de asesoramiento y apoyo que pueden determinarse en un centro, es necesario, que se tenga en cuenta que siempre se crearán para mejorar el desarrollo de las competencias atribuidas en el centro, siendo oportuno, a juicio del CES, que se mencione así en la letra d) del artículo 25.

Este Consejo considera necesario incidir en la importancia de la utilización de un lenguaje no sexista en la redacción del Proyecto de Decreto que se informa, promoviendo el uso de terminología armónica con el principio de igualdad entre mujeres y hombres, y siguiendo la Recomendación sobre eliminación del sexismo en el lenguaje aprobada en 1990 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. Por ello, se propone sustituir “*Director*” y “*Subdirector*” por “*Dirección*” y “*Subdirección*”, entre otras expresiones que existen a lo largo del texto normativo.

**Decimonovena.-** El *artículo 26* se dedica a la figura de la *Dirección* del centro, como órgano responsable de la dirección, coordinación, control, supervisión y gestión operativa del centro. Así, corresponden al órgano de dirección, por una parte, funciones y facultades en relación con el centro, y por otra parte, en relación con los menores internados.

Entre las funciones que desarrolla la dirección, en relación a los menores internados (apartado 3), está la de velar para que se garanticen a los menores los derechos que les reconoce la vigente legislación, adoptando las resoluciones oportunas para este fin, atendiendo o tramitando sus peticiones y quejas (letra b).

El CES estima necesario que esta función, se divida en dos diferenciadas: por una parte, la de velar para que se garanticen a los menores sus derechos, y por otra parte, la de recibir las peticiones y quejas de los menores, atendiéndolas, si son de su competencia, o poniéndolas en conocimiento de la entidad pública o autoridad

competente, si no lo son, conforme se establece en el artículo 58 de la Ley Orgánica 5/2000.

**Vigésima.-** El *artículo 27* se dedica a la figura de la *Subdirección* del centro, como responsables de la organización y gestión ordinaria de los servicios que tengan atribuidos, bajo la dirección y supervisión del Director, debiendo realizar también las funciones que éste les encomiende, de acuerdo con sus instrucciones. Además, en este mismo artículo se diferencian, por una parte la *subdirección de gestión*, y por otra parte la *subdirección técnica*, aunque atendiendo al tamaño del centro podría existir una sola *subdirección*.

En este artículo se establecen las funciones que, con carácter general, corresponden a las *Subdirecciones* (apartado 3), las funciones que desarrollará la *Subdirección de Gestión* (apartado 5) y las funciones que llevará a cabo la *Subdirección Técnica* (apartado 6). Esta Institución considera que, al establecer en el apartado 3 funciones que, de forma genérica, se atribuyen a las Subdirecciones, pueden existir problemas de interpretación al no especificar a cuál de ellas correspondería, en su caso.

**Vigésimo primera.-** El *artículo 28* del Proyecto de Decreto regula el Consejo de Dirección del centro como órgano colegiado superior de gobierno, que asume la coordinación general del centro y determina las líneas y directrices de su actividad. Se establece quienes lo integran (apartado 2); que lo presidirá la Dirección; que actuará como Secretario del Consejo de Dirección una de las personas trabajadoras del centro (apartado 3); que podrán ser convocadas a las reuniones otras personas profesionales en función de los asuntos a tratar (apartado 4) y, por último, las funciones que le corresponderán a este órgano colegiado (apartado 5).

A lo largo de este artículo no se hace ninguna alusión de la periodicidad con la que será convocado el Consejo de Dirección, de modo que el CES estima conveniente que se especifique este extremo, lo que facilitaría a nuestro juicio el desarrollo de las funciones que se les encomienda en el propio Proyecto de Decreto.

**Vigésimo segunda.-** El *artículo 29* del Proyecto de Decreto se define el equipo técnico, como órgano de carácter técnico y multiprofesional, que con independencia de las funciones que como especialistas puedan tener cada uno de sus miembros, realizará

funciones de estudio, asesoramiento, propuesta, seguimiento, valoración e intervención especializada.

En el *apartado 2*, del *artículo 29*, se hace referencia a que los miembros del equipo técnico actuarán bajo la dependencia directa del subdirector técnico, quien organizará, dirigirá, coordinará y orientará su trabajo distribuyendo los diversos asuntos. En el *apartado 5* de este mismo artículo, se recoge que el equipo técnico se integrará por el director, el subdirector técnico y por el personal técnico. El CES considera necesario que se deje suficientemente claro que el que realmente ejerce la dirección del equipo técnico es el director, puesto que de la actual redacción del citado apartado 2 pudiera derivarse que tal atribución recaería en el subdirector técnico.

Entre las funciones que corresponderán al equipo técnico está la de elaborar, previo estudio individual del menor, la propuesta de programa individual de ejecución de la medida, procediendo a su periódica revisión y reformulación atendiendo a la evolución en su ejecución (apartado 6, letra a).

Este Consejo considera que debería matizarse esta función, ya que es necesario tener en cuenta que la competencia del equipo sería exclusivamente la de proponer el programa individual de ejecución de la medida, correspondiendo al Juez de Menores aprobar estos programas, conforme se establece en el artículo 44 de la LO 5/2000, y por lo tanto, les correspondería igualmente su reformulación, entendiéndose que sería el equipo técnico el que la propusiera, una vez realizada la revisión periódica del programa.

**Vigésimo tercera.-** En el artículo 30 del Proyecto de Decreto se regula el funcionamiento y régimen jurídico de los órganos colegiados que forman parte de los centros propios de la Administración de la Comunidad Autónoma, estableciendo que se regirá por las normas básicas del régimen jurídico de las Administraciones públicas, por las contenidas en el *Capítulo IV* del *Título V* de la *Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León*, por lo determinado en el presente Decreto y por las disposiciones que al efecto puedan establecerse en el reglamento de funcionamiento interno.



Si se tiene en cuenta la enumeración de los órganos en los que se estructura el *centro propio* de menores infractores (artículo 25), los órganos colegiados serán el Consejo de Dirección, el equipo técnico y cuantos otros órganos de asesoramiento y apoyo puedan determinarse. En el caso del Consejo de Dirección queda claro, a lo largo de todo el texto del Proyecto de Decreto, que se trata de un órgano colegiado (artículo 28.1), mientras que de la definición que se da del equipo técnico (artículo 29.1), no se desprende que se trate de un órgano colegiado, mientras que en el apartado 4 del artículo 29, si que se hace alusión a este carácter colegiado. El CES estima necesario que se aclaren estos extremos ya que pueden surgir dudas interpretativas en el texto que ahora se informa.

**Vigésimo cuarta.-** En el *artículo 31* del Proyecto de Decreto se hace referencia a la organización de los centros colaboradores, estableciendo, el *artículo 32*, que en estos centros será la *Entidad Pública de Reforma* la que ostente la potestad disciplinaria sobre los menores infractores.

En cuanto a la organización específica de los centros colaboradores, el Proyecto de Decreto se remite a sus normas de funcionamiento interno, donde podrán establecer los órganos de dirección, gobierno y apoyo técnico que estimen convenientes.

No obstante, en el *artículo 32* se fija que estos centros deberán contar, en todo caso, con un responsable que asumirá, al menos, las funciones generales de dirección y supervisión que se atribuyen a la dirección de los centros propios, especialmente algunas de ellas, pero nada dice el articulado del Proyecto de Decreto de la existencia del equipo técnico, de carácter multidisciplinar, que a juicio de este Consejo sería necesario por su papel fundamental a la hora de desarrollar funciones de estudio, asesoramiento, propuesta, seguimiento, valoración e intervención especializada.

**Vigésimo quinta.-** En el *artículo 33* del Proyecto de Decreto se regulan los extremos relacionados con el ingreso del menor en un centro de los previstos en el Proyecto de Decreto que se informa.

Respecto al ingreso de los menores en un centro, el CES considera conveniente que se establezca en este artículo, una determinación mayor en cuanto a la competencia

para la asignación del centro, así como, en su caso, los parámetros para la determinación del profesional de referencia que el menor tendrá en el centro.

El artículo 46.3 de la LO 5/2000, establece que la entidad pública designará un profesional que se responsabilizará de la ejecución de la medida impuesta, y, si ésta fuera de internamiento, designará el centro más adecuado para su ejecución, mientras que en el artículo 14 del Proyecto de Decreto se establece que, corresponderá al órgano que tenga atribuida la superior dirección y supervisión de los servicios de atención a menores infractores en el ámbito provincial designar centro para el cumplimiento de las medidas de internamiento y de convivencia en grupo educativo, pero no se especifica nada respecto a la designación del profesional de referencia.

**Vigésimo sexta.-** En el *artículo 34* del Proyecto de Decreto se hace referencia a las circunstancias que causarán baja del menor en el centro, así como el procedimiento a seguir en el caso de cambio de centro.

Entre las causas de baja de un menor en un centro se citan tres diferentes: por cumplimiento de la medida o por vencimiento del plazo de duración establecido en los casos de medidas cautelares, por resolución judicial en la que declare el cese de la medida o su sustitución por otra de diferente naturaleza y por cambio de centro. Dos de las causas expuestas se corresponden, además, con el fin de la medida, por diferentes motivos, pero, en el caso de cambio de centro, no queda claro que ocurriría con la medida en cuestión.

En el caso de cambio de centro, es necesario tener en cuenta que, la LO 5/2000 establece que el traslado a otro centro distinto del designado para el cumplimiento de las medidas 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 Juzgado de Menores competente para la ejecución de la medida (artículo 46.3).

**Vigésimo séptima.-** En el *artículo 35* del Proyecto de Decreto se regula la autorización de centros, mientras en el artículo 36 se establece la inscripción de oficio de los centros en el Registro de entidades, servicios y centros de carácter social.

En la Exposición de Motivos se especifican las razones de interés general que justifican la existencia de un régimen de inscripción en el Registro y autorización para el funcionamiento y apertura de los centros objeto del Proyecto de Decreto, conforme se exige para la libre prestación de servicios para los prestadores establecidos en cualquier Estado Miembro de la Unión Europea.

Las razones que alude son, en concreto, *“la protección de las personas destinatarias de los servicios y los objetivos de política social, cuya consecución se erige como objetivo prioritario del sistema de servicios sociales previsto en la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, sin que pueda ser sustituido por medidas menos restrictivas para el prestador que puedan garantizar tales extremos, pues la incidencia de los servicios prestados sobre las personas usuarias es inmediata y no permite un control a posteriori, momento en que los efectos ya se habrían producido”*, coincidiendo, exactamente con las que se aludía en la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, ya que el Registro es el mismo.

**Vigésimo octava.-** En el *artículo 37* del Proyecto de Decreto se regula la obligación de todos los centros específicos de atención a menores infractores de someterse a las actuaciones de supervisión y control, ajustándose a lo dispuesto en el artículo 58 del Real Decreto 1774/2004, en el que se establece que la entidad pública ejercerá las funciones de inspección.

Estas actuaciones de inspección tendrán por objeto, según el artículo 38 del Proyecto de Decreto, comprobar y evaluar las instalaciones del centro, su adecuación a las condiciones de la autorización otorgada, el cumplimiento de los requisitos que sean exigibles, la adecuada prestación de los servicios y programas que ofrezca, el ajuste de su funcionamiento y actividad al marco normativo aplicable y la calidad de la atención prestada a cada menor y el respeto a sus derechos.

El CES considera necesario, que se especifique que las actuaciones de supervisión y control deberán servir para garantizar que la actuación de los centros propios y colaboradores y las de sus profesionales se lleve a cabo con total respeto a los derechos y garantías de los menores internados.

## V.-Conclusiones y Recomendaciones

**Primera.-** El CES de Castilla y León valora favorablemente la finalidad del Proyecto de Decreto informado, considerando que viene a completar la regulación en materia de menores infractores en nuestra Comunidad prevista en el *Título IV* de la *Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia*, y ante la falta de una normativa específica en esta materia, puesto que más allá de las previsiones contenidas en este Título IV, la normativa sobre centros específicos para menores infractores se limitaba hasta ahora casi exclusivamente a la *Disposición Adicional* del *Decreto 37/2004, de 1 de abril, por el que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización para la apertura y funcionamiento de los centros destinados a la atención de menores con medidas o actuaciones de protección* y al *Decreto 203/2000, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Estatuto del Centro Regional Zambrana para la atención a menores con expediente de protección que presenten graves alteraciones de conducta y a menores y jóvenes infractores*, modificado por *Decreto 42/2004, de 29 de abril*.

**Segunda.-** En relación a lo anterior debe ponerse de manifiesto el notable retraso con que, a juicio de este Consejo, se ha procedido a la definitiva tramitación del Proyecto de Decreto, lo cual se evidencia en que el 1 de diciembre de 2006 el Consejo Regional de Acción Social de la Comunidad de Castilla y León informó favorablemente un borrador de Proyecto de Decreto de contenido análogo al Proyecto que ahora se informa y que la única norma relativa a la materia que desde esa fecha haya debido tenerse en cuenta es la *Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre, que modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores*.

**Tercera.-** El CES valora favorablemente que el Proyecto contenga en su Exposición de Motivos una fundamentada justificación acerca del establecimiento de un régimen de autorización (y consiguiente inscripción en un Registro administrativo) respecto a los centros para menores infractores que tienen la denominación de “centros colaboradores” de acuerdo a lo que establece el *artículo 75.3 f)* de la *Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León* y, en concordancia con éste, el *artículo 5* de la *Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*, si bien observa que tal justificación adolece de

excesiva generalidad al referirse no propiamente a los centros regulados en el Proyecto sino a la totalidad de las entidades, centros y servicios que no formen parte del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública.

Sin embargo, debe mencionarse que si se acude al articulado del Proyecto, únicamente encontramos una escasa regulación sobre este régimen de autorización en la Sección 6ª del Capítulo IV (artículos 35 y 36), de tal manera que en tanto no se publique una normativa que regule el procedimiento y los requisitos mínimos y específicos de autorización para la apertura y funcionamiento de los centros destinados a menores infractores, los centros colaboradores habrán de estar autorizados conforme dispone el *Decreto 37/2004 (Disposición Adicional Primera del Proyecto)*.

**Cuarta.-** En relación a lo que se expone anteriormente, este Consejo considera conveniente que el Proyecto contenga una regulación más detallada sobre los aspectos procedimentales y requisitos necesarios para autorizar e inscribir estos centros colaboradores, sin necesidad de esperar al futuro desarrollo aludido en la Disposición Adicional Primera, sobre todo si se tiene en cuenta el ya comentado retraso en la tramitación de este texto normativo.

**Quinta.-** También en relación a estos centros colaboradores, y trayendo a colación lo expuesto en la *Observación Particular Undécima*, el CES de Castilla y León muestra su desacuerdo acerca de la posibilidad de que puedan tener la consideración de centros colaboradores aquellos cuya titularidad corresponda a entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro con las que la Administración de la Comunidad de Castilla y León haya suscrito además de un convenio de colaboración “*un contrato*” o “*un concierto*”.

Debe decirse que tanto la LO 5/2000 con carácter general en su artículo 45.3, como para el ámbito de Castilla y León el artículo 117 de nuestra Ley 14/2002, aluden únicamente a los términos “*convenios o acuerdos de colaboración*”.

En este sentido, procede tener en cuenta el artículo 4.1 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del sector Público (LCSP), según el cuál “*Están excluidos del ámbito de la presente Ley los siguientes negocios y relaciones jurídicas:(...)*”

*c) Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, organismos autónomos y restantes entidades públicas, o los que celebren estos organismos y entidades entre sí, salvo que, por su naturaleza, tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley.*

*d) Los convenios que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales.”*

De la redacción de estos preceptos de la LCSP se deriva que, en modo alguno, cabe realizar equiparación entre un acuerdo o convenio de colaboración y un contrato en general o un concierto en particular (artículo 253 LCSP), dadas las diferentes naturalezas jurídicas de estas figuras (sobre todo por el ánimo de lucro que está presente en contratos y conciertos), por lo que debe concluirse, según el parecer de esta Institución, que si tanto en la LO 5/2000 como en nuestra Ley 14/2002 no se hace referencia a la posibilidad de contratos o conciertos no cabe que el Proyecto se refiera a tales términos, sino únicamente a “convenios de colaboración”, tal y como, por otra parte se realiza en texto del artículo 45.1.

**Sexta.-** Este Consejo observa que existen ciertas atribuciones que se hacen a las entidades colaboradoras y a su personal a lo largo de algunos artículos del Proyecto de Decreto que parecen ser más propias del personal al servicio de las Administraciones Públicas, como es el caso del deber de secreto, conservación y custodia de la documentación relativa a los menores, a la que puedan tener acceso para la correcta ejecución de su actividad (artículo 7.5 letra b), de la posibilidad de que estos profesionales accedan a ficheros de la Entidad Pública de Reforma (artículo 9.6) o de determinados aspectos relativos a la documentación para la gestión de los centros, especialmente en relación al libro de incidencias (artículo 22).

**Séptima.-** Según el artículo 115.2 de la Ley 14/2002, de 25 de julio, la Administración de la Comunidad Autónoma podrá desplegar actuaciones de seguimiento al objeto de constatar la evolución del proceso de integración y prevenir, en su caso,

futuras infracciones o situaciones de inadaptación o desajuste social, recogiendo en el artículo 11.2 del proyecto de decreto que estas actuaciones se iniciaran de oficio. EL CES considera necesario que en aras de la mejor reinserción y ajuste social, en estas actuaciones se cuente con el entorno familiar del menor.

**Octava.-** El Proyecto crea la figura del denominado “*centro de referencia*” con una escasa regulación en los artículos 20.2 y 33.2, caracterizada porque el ingreso de un menor en un centro que tenga tal condición no necesitará, frente a lo que constituye regla general, de previa autorización de plaza ni de designación de centro.

Dadas las importantes implicaciones prácticas que se pueden derivar de esta figura, este Consejo considera conveniente que se fijen más en el Proyecto los requisitos o dotaciones que un centro debe cumplir para obtener tal condición de “*centro de referencia*”, así como si tal condición puede tenerla cualquier centro, o únicamente los centros propios y no los colaboradores, etcétera.

**Novena.-** El Proyecto de Decreto determina la estructura organizativa de los centros propios de la Administración de la Comunidad Autónoma y también de los centros colaboradores en el Capítulo IV, en sus Secciones 3ª y 4ª.

Dada la importancia de delimitar correctamente los equipos técnicos de los centros que prestarán atención a menores infractores, y en aras de procurar una calidad suficiente en dicha atención, tanto si se presta en un centro de la Administración como si se presta en un centro colaborador, el CES considera que la norma de desarrollo debe establecer el personal necesario, su formación, las ratios mínimas de atención, y las funciones de este personal. Evidentemente, en el caso de no existir norma de desarrollo, el Decreto debería tener en cuenta estos aspectos.

**Décima.-** La sección 4ª sobre “*Estructura organizativa de los centros colaboradores*” del Capítulo IV, marca en su artículo 31 cómo ha de ser la organización de los centros colaboradores y se observa que los requisitos para su funcionamiento son mucho más abiertos que los estipulados para los centros de la Administración. El CES entiende que, en los mismo términos de la recomendación anterior, la estructura organizativa de ambos tipos de centros debe ser similar y los equipos técnicos deben cumplir los ratios técnicos mínimos que se establezcan reglamentariamente.

**Undécima.-** El CES valora favorablemente el *Capítulo V* del Proyecto que se informa (*“Cooperación y Coordinación Institucional e Interadministrativa”*), dada la necesaria cooperación que debe existir desde todos los ámbitos en aras a la reinserción y del carácter primordial de intervención educativa que debe primar respecto a los menores infractores.

Particularmente, este Consejo considera adecuado el artículo 43, en cuanto que considera que supone una adecuada concreción del principio de intervención normalizada, que aparece como un criterio de actuación en esta materia en el artículo 114 e) del Título IV de la Ley 14/2002 según el cuál *“... se proporcionará atención a los menores infractores, siempre que sea posible, a través de los servicios generales, procurando su permanencia en un entorno familiar y social adecuado, dando preferencia al suyo propio.*

*En aplicación de este principio, la Junta de Castilla y León pondrá a disposición de los programas establecidos para la ejecución de las medidas contempladas en el presente Título los recursos de las redes ordinarias de los sistemas sanitario, educativo y de servicios sociales, de la red asistencial de salud mental y del sistema de asistencia e integración social de drogodependientes”.*

**Duodécima.-** En este sentido, el CES considera que en las actuaciones de ejecución de medidas deben basarse en la asistencia integral a los menores, estableciendo respuestas específicas desde la perspectiva sancionadora-educativa, debiendo primar siempre el interés del menor, atendiendo de manera específica a las características concretas de cada caso y a la evolución personal durante la ejecución de las medidas.

**Décimo tercera.-** Con carácter general, este Consejo considera que en el Proyecto se produce una cierta inconcreción o falta de regulación en algunos aspectos que se exponen en determinadas Observaciones Particulares y Recomendaciones; pero al mismo tiempo, tal y como asimismo se apunta a lo largo de este Informe, también se encuentra regulación de aspectos en los que, no se añade nada respecto de la LO 5/2000 y Ley 14/2002 (por ejemplo, Derechos de los menores del artículo 5,



Obligaciones de los profesionales del artículo 6, Principios y criterios generales de actuación de los centros específicos de menores infractores del artículo 19).

Incluso resulta cuestionable la repetición de aspectos contenidos tanto en la citada Ley Orgánica (artículo 48) como en el propio Reglamento que la desarrolla (artículo 12 de RD 1774/2004), refiriéndonos a lo dispuesto en el proyecto informado en la Sección 1ª del Capítulo II sobre Ejecución de medidas judiciales.

Por lo expuesto, el CES recomienda una mayor concreción del Proyecto en los aspectos que son de la estricta competencia de nuestra Comunidad, según dispone el artículo 45.3 de la LO 5/2000.

**Decimo cuarta.-** El Proyecto de Decreto contiene una *Disposición Adicional Segunda* en virtud de la cual *“El Centro Regional Zambrana continuará rigiéndose por las normas contenidas en el Decreto 203/2000, de 28 de septiembre, por el que se aprueba su estatuto, modificado por el Decreto 42/2004, de 29 de abril”*.

A juicio de este Consejo esta Disposición, al menos tal y como está redactada, podría inducir a confusión acerca de la extensión y finalidad del Decreto, puesto que de acuerdo al *artículo 1* sobre Objeto y ámbito de aplicación, *artículo 16* sobre Delimitación de los centros específicos y *artículo 18* sobre Tipología de los centros específicos de menores infractores, entre otros artículos, desde luego que el Centro Regional Zambrana estaría incluido en el ámbito de aplicación del Decreto, mas de la redacción de esta Disposición Adicional podría derivarse que el Proyecto de Decreto y el Decreto que regula este Centro son mutuamente excluyentes.

Con arreglo a lo expuesto, cabe colegir, a juicio del CES, que el Centro Regional Zambrana debe en su caso regirse por su Estatuto únicamente en los aspectos referidos a estructura organizativa y régimen interno, pero que las prescripciones del Proyecto informado que no hagan referencia a los extremos mencionados, resultan necesariamente de aplicación también al Centro Regional Zambrana, por lo que no parece adecuado, a juicio de esta Institución, que exista una Disposición Adicional, al menos con su redacción actual, en la que se establece que este Centro seguirá rigiéndose por su propio Estatuto.



**Décimo quinta.-** Este Consejo considera necesario el desarrollo de actuaciones de prevención y concienciación social que contribuyan a evitar el desarrollo de actividades incívicas entre la población adolescente y joven.

Particularmente, considera de especial relevancia la coordinación e interrelación entre las funciones que la Comunidad de Castilla y León ejerce como Entidad Pública de Protección y las que ejerce como Entidad Pública de Reforma, para evitar que los menores en situaciones de riesgo o de exclusión social deriven en menores infractores.

Valladolid, 27 de abril de 2011

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández