



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 30 de junio de 2011, ha examinado 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*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 19 de mayo de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo 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*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 19 de mayo de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 671/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el



Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, 46 artículos distribuidos en cinco capítulos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El capítulo I lleva por título "Disposiciones generales".

- El artículo 1 establece el objeto y ámbito de aplicación del decreto.
- El artículo 2 hace referencia a las funciones de la Entidad Pública de Reforma.
- El artículo 3 regula los criterios para establecer la competencia territorial.
- El artículo 4 está dedicado a la orientación en la intervención.
- El artículo 5 establece los derechos de los menores.
- El artículo 6 regula las obligaciones de los profesionales.
- El artículo 7 se dedica a la participación de otras entidades.

El capítulo II tiene por objeto los procedimientos de actuación.

- La sección 1ª regula la ejecución de medidas judiciales.
 - El artículo 8 establece las normas generales.
 - El artículo 9 determina el contenido del expediente personal del menor.
- La sección 2ª está dedicada a las actuaciones de apoyo post-medida y de seguimiento.



- El artículo 10 detalla las actuaciones de apoyo post-medida.

- El artículo 11 contiene las actuaciones de seguimiento del proceso de integración.

- La sección 3ª se refiere a las actuaciones de mediación.

- El artículo 12 regula las actuaciones de mediación.

El capítulo III contiene la regulación de la organización administrativa.

- El artículo 13 establece la división de funciones en la materia.

- El artículo 14 regula la dirección y supervisión de los servicios de atención a menores infractores de ámbito provincial.

- El artículo 15 se refiere a las funciones de los servicios de atención a menores infractores de ámbito provincial.

El capítulo IV regula los centros específicos para menores infractores.

- La sección 1ª contiene las disposiciones generales.

- El artículo 16 regula los centros específicos.

- El artículo 17 se refiere a la titularidad de los centros.

- El artículo 18 clasifica los tipos de centros específicos.

- El artículo 19 establece los principios y criterios generales de actuación.

- El artículo 20 se refiere a la designación de un centro para el cumplimiento de una medida.

- La sección 2ª contiene la regulación sobre el "funcionamiento general de los centros".



- El artículo 21 establece normas de funcionamiento.
- El artículo 22 reglamenta la documentación necesaria para la gestión de un centro.
- El artículo 23 se dedica a la atención a los menores infractores.
- El artículo 24 tiene por objeto los programas de intervención socio-educativa.
- La sección 3ª se refiere a la "estructura organizativa de los centros propios de la Administración de la Junta de Castilla y León".
 - El artículo 25 regula la estructura de los centros.
 - El artículo 26 establece las funciones del director.
 - El artículo 27 establece las tareas de los subdirectores.
 - El artículo 28 está dedicado al consejo de dirección.
 - El artículo 29 se refiere al equipo técnico del centro.
 - El artículo 30 reglamenta el funcionamiento y régimen jurídico de los órganos colegiados.
- La sección 4ª establece la estructura organizativa de los centros colaboradores.
 - El artículo 31 prevé la organización de los centros colaboradores.
 - El artículo 32 se refiere a la potestad disciplinaria en los centros colaboradores.
- La sección 5ª regula el ingreso y baja en los centros.



- El artículo 33 reglamenta el ingreso del menor.
- El artículo 34 establece previsiones para la baja de menor en un centro.
 - La sección 6^a determina previsiones sobre la autorización e inscripción de centros.
 - El artículo 35 regla la autorización de centros.
 - El artículo 36 esta destinado a la inscripción registral.
 - La sección 7^a se destina a la supervisión y control de centros.
 - El artículo 37 establece la obligación de someterse a las actuaciones de supervisión y control.
 - El artículo 38 se dedica al objeto, contenido y forma de las actuaciones de supervisión y control.
 - El artículo 39 establece instrucciones y directrices.

El capítulo V regula la cooperación y coordinación institucional e interadministrativa.

- El artículo 40 establece los principios e instrumentos generales de cooperación y coordinación.
 - El artículo 41 está dedicado a la colaboración entre los servicios de atención a menores infractores de ámbito provincial.
 - El artículo 42 determina la colaboración con la Administración de Justicia.
 - El artículo 43 regula la cooperación con otros departamentos y servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma.



- El artículo 44 establece la cooperación de las Entidades Locales.
- El artículo 45 reglamenta la colaboración con las entidades privadas.
- El artículo 46 prevé la coordinación con las Entidad Públicas de Reforma de otras Comunidades Autónomas.

Las cuatro disposiciones adicionales regulan respectivamente el régimen de autorización de los centros colaboradores, el Centro Regional Zambrana, la inscripción de centros de carácter polivalente y la determinación del modelo y contenido mínimos de las normas de funcionamiento interno.

La disposición transitoria única reglamenta la adecuación de los centros existentes.

Por último cuenta con una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, que establecen previsiones para el desarrollo normativo y la entrada en vigor de la norma.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Texto del proyecto de decreto sometido a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León y siete borradores.
- Sugerencias remitidas por las Consejerías de Hacienda, Medio Ambiente, Fomento y Administración Autonómica.
- Certificado acreditativo de que el Consejo Regional de Acción Social, reunido en sesión de 11 de junio de 2010, informó favorablemente la presente norma.
- Certificado de 13 de diciembre de 2010 acreditativo de que el Consejo Regional de Atención y Protección a la Infancia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León informó el proyecto.



- Informe favorable del Consejo de Administración de la Gerencia de Servicios Sociales de 17 de febrero de 2011.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de 9 de marzo de 2011.

- Informe de 15 de marzo de 2011 de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

- Informe del Consejo Económico y Social de 27 de abril de 2011.

- Memoria del proyecto de decreto, que contiene:

- Informe de necesidad y oportunidad.

- Marco normativo.

- Memoria económico financiera.

- Resumen del proceso de elaboración del proyecto.

- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de 12 de mayo de 2011.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

El artículo 4.1.d) La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, califica como preceptiva la consulta para el



supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso corresponde a la Sección Segunda la competencia para emitir el dictamen, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

1ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

Contrastada esta documentación, puede afirmarse que el proyecto cumple formalmente con las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general. El respeto al procedimiento administrativo tiene singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las decisiones administrativas que tienen por finalidad integrarse en el ordenamiento jurídico autonómico con eficacia.

No obstante es necesario realizar un reproche sobre los informes incorporados al expediente y sobre el trámite de audiencia practicado.

El expediente consta de un conjunto de informes -escuetos- de los que no se puede deducir el fundamento ni la causa de los cambios realizados durante su elaboración (únicamente constan las recomendaciones del Consejo Económico y Social aceptadas, el resto no están plasmadas en el expediente).



Paradójicamente contrasta con el hecho de que se adjunte al expediente hasta 7 borradores del texto más el proyecto de decreto que debe informarse.

La audiencia de los ciudadanos prevista en el artículo 105.a) de la Constitución se basa en el propio principio democrático, que requiere su participación en los asuntos públicos de su interés y se configura como una modalidad de lo que la doctrina llama participación funcional, ajena a cualquier tipo de integración en las estructuras administrativas. Conforme a estos principios constitucionales la participación ciudadana en la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general no es un trámite facultativo o de observancia discrecional, sino un trámite fundamental, preceptivo, de ineludible observancia.

La Constitución da por supuesto que esta participación puede ser directa, o sea a título personal, y/o a través de una organización o asociación representativa reconocidas por la ley.

En cuanto a las entidades colectivas -a través de las cuales se puede oír a los ciudadanos- la Constitución se refiere a las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, que no pueden confundirse con las entidades que por ley ostenten la representación de los intereses afectados. Como señala el Consejo de Estado en la Memoria del año 1993 "Dentro de este concepto caben todas las asociaciones legalmente constituidas, tanto si se trata de entidades corporativas -como los Colegios Profesionales o las Cámaras de Comercio- cuanto de las asociaciones sindicales y empresariales (...); lo mismo las que la jurisprudencia constitucional califica de 'asociaciones de configuración legal', cuya creación requiere la observancia de requisitos adicionales establecidos en una normativa específica -como las Federaciones Deportivas Españolas, por poner un ejemplo- que las mal llamadas asociaciones voluntarias (porque voluntarias son todas) para referirse a las asociaciones ordinarias. Todas ellas tienen derecho a ser oídas si están debidamente legitimadas".

Probablemente, por aplicación del principio de economía procedimental, el trámite de audiencia se ha concedido a entidades en las que, a su vez, forman parte otras, con la idea de que la voluntad de estas últimas se entiende contenida en las manifestaciones realizadas por los componentes de la entidad a la que se ha concedido el trámite de audiencia. Con ello se está haciendo referencia al Consejo Regional de Atención y Protección a la Infancia y al



Consejo Regional de Acción Social de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ambos órganos regionales de participación adscritos al órgano o entidad de la Junta de Castilla y León que ostente la correspondiente competencia. No obstante, reunidos los Consejos, no se ha informado por escrito de lo allí tratado, por lo que no es posible conocer los razonamientos y opiniones particulares allí expresadas ni la voluntad común del órgano, lo que priva de conocer al detalle el proceso de elaboración de la norma.

Así, en la sesión plenaria de 30 de marzo de 2010 del Consejo Regional de Atención y Protección a la Infancia se hizo entrega a todos sus componentes de una copia del proyecto de decreto y se concedió un plazo de 10 días para aportar las sugerencias a su contenido que se estimaran adecuadas. No consta, sin embargo, que se formulara observación alguna por escrito.

Por su parte, la Secretaría Permanente del Consejo Regional de Acción Social de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, reunida el día 11 de junio de 2010, informó favorablemente un texto del proyecto. No consta tampoco observación alguna sobre las eventuales opiniones o las posibles discrepancias expuestas en la reunión.

La adopción de una decisión normativa hace necesario, de un lado, que el órgano con competencia para aprobarlos tenga en cuenta las diferentes opciones, las alternativas a la regulación, los informes jurídicos y técnicos sobre su acomodación al ordenamiento jurídico y las perspectivas de su factibilidad, esto es, su adecuación a la realidad jurídica, económica y social que trata de configurar.

La producción de las normas jurídicas ha de sustentarse en una percepción completa tanto de la realidad social como de las materias objeto de aquéllas. Sólo a partir de este amplio conocimiento es posible valorar la suficiencia y adecuación a las normas vigentes, ordenar satisfactoriamente y con arreglo a criterios de justicia material dicha realidad, encauzarlas en el ordenamiento jurídico y concebir y elaborar las regulaciones que hayan de perfeccionarlas o sustituirlas por otras más adecuadas, claras y prácticas.

Por otro lado, le obliga a tener en cuenta la opinión de los destinatarios del texto normativo, las instituciones que operan sobre la realidad a la que se



dirige la norma y a dar audiencia a las personas o entidades representativas de los sectores sociales afectados directa e indirectamente.

Por ello, debe recordarse que los sucesivos trámites que conforman el procedimiento legislativo, informes que justifiquen la nueva regulación, actuaciones para proponer opciones o redacciones alternativas, fases de discusión de los distintos pareceres, audiencia de especialistas o principales afectados, etc. deben plasmarse por escrito en el expediente, porque no sólo están dirigidos a depurar el contenido esencial del proyecto, sino que también están encaminados a que el órgano con competencia para aprobarlos -que no se limita a dar el visto bueno al texto presentado- tenga criterios sólidos para decidir.

En el presente caso, aunque los técnicos que han elaborado el proyecto hayan podido tener en cuenta las opiniones de otros expertos y de los destinatarios de la norma, este Consejo Consultivo -y la Junta de Castilla y León, que lo debe aprobar- no puede conocer suficientemente las alternativas de su regulación, su fundamento y su adecuación a la realidad social y jurídica. Todo ello sin olvidar que uno de los criterios para interpretar el sentido de una norma son sus antecedentes legislativos (artículo 3.1 del Código Civil).

Además, aunque el artículo 105.a) de la Constitución, que prevé la audiencia a los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, no otorga este derecho a las Administraciones Públicas (Sentencias del Tribunal Supremo de 20 junio de 1996, 29 enero de 1997, y 31 de enero y 3 febrero de 1997, entre otras). En casos como el presente, por seguridad jurídica tal vez hubiera sido conveniente conceder trámite de audiencia a la Administración General del Estado, no sólo para la valoración del contenido material de la propia norma, sino también por ser la Administración concedora del marco normativo en el que se va a insertar. En este sentido en el informe de necesidad contenido en el expediente administrativo se pone de manifiesto que "el decreto se ha visto afectado por la inseguridad jurídica existente en la competencia para el desarrollo de algunas cuestiones previstas en la Ley Orgánica 5/2000 (...)", y que 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, "está necesitado de una revisión" para adaptarlo a la normativa vigente.



2ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.

La Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores atribuye a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades de Ceuta y Melilla la ejecución de las medidas adoptadas por los Jueces de Menores a cuyo fin 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 ella.

En desarrollo de la referida Ley se dictó su Reglamento, aprobado por el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio. Este Reglamento fue objeto de un recurso directo desestimado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2006, al entender que la regulación respeta los principios constitucionales y legales y que no existe vulneración al principio de jerarquía normativa.

El artículo 70.1.10º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a esta Comunidad Autónoma competencia exclusiva 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".

En estas materias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70.2 del Estatuto de Autonomía, corresponden a la Comunidad las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección.

La Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León, aborda en el Título IV, bajo la rúbrica "de las actuaciones en materia de menores infractores", 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.

De acuerdo con el artículo 26.1.d) de la citada Ley 3/2001, de 3 de julio, corresponde a los Consejeros preparar y presentar a la Junta anteproyectos de ley, proyectos de decreto y propuestas de acuerdos relativos a las cuestiones



propias de su Consejería; lo que, puesto en relación con las competencias señaladas en los párrafos anteriores, deja claro que la competencia para elaborar el citado proyecto corresponde a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

En el mismo sentido, en aplicación de las letras d) y f) del mismo artículo 26.1, corresponde al titular de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la función de propuesta de las normas de desarrollo necesarias en esta materia (letra d), así como la función ejecutiva de control del cumplimiento de la Ley (letra f).

En ejercicio de la función de propuesta referida, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades ha elaborado el presente proyecto de decreto.

En consecuencia, el presente proyecto de decreto desarrolla la Ley 14/2002, de 25 de julio; por tanto el rango de la norma (decreto) es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general dictada en desarrollo de una ley, en ejercicio de las competencias que en esta materia corresponden a la Comunidad de Castilla y León.

3ª.- Observaciones al articulado.

Preámbulo.

Respecto al preámbulo de la norma proyectada, ha de recordarse que esta parte expositiva ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, aludiendo a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta, para ayudar a advertir sobre las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido -si ello es preciso- para la comprensión del texto.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4.078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo "puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del artículo 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución".



Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo, son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las normas por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990). Así, el preámbulo debe expresar y contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado, para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Asimismo, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, señala que “La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...)”. Por otra parte, en los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales.

En la norma proyectada, el contenido del preámbulo satisface el mínimo imprescindible; no obstante, debería hacerse en él una mención al título competencial en cuya virtud se dicta, así como a algunos de los principales aspectos de su regulación y a la justificación, como luego se expondrá, de su inmediata entrada en vigor.

Artículo 1.- *Objeto y ámbito de aplicación.*

De acuerdo con este precepto, la norma proyectada tiene por objeto desarrollar y regular la intervención administrativa en materia de menores, en desarrollo del Título IV de la Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León, que corresponden a la Comunidad de Castilla y León.



El apartado 3 dispone que la Comunidad Autónoma de Castilla y León, como “Entidad Pública de Reforma” ejercerá las funciones previstas en la legislación vigente a través de la Consejería competente en la materia.

En primer lugar ha de indicarse que la referencia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León es incorrecta, dado que obviamente se refiere a la Administración de la Comunidad, por lo que este extremo deberá corregirse. Por otro lado la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, hace referencia a entidad pública de reforma o de protección del menor -con letra minúscula- y equipara ambos términos. La presente norma, probablemente con la intención de separar las tareas de protección del menor de las de reforma, se refiere únicamente a la segunda de ellas.

Artículo 2.- *Funciones de la Entidad Pública de Reforma.*

Como continuación del apartado 3 del artículo 1, el artículo 2 regula las funciones de la “Entidad Pública de Reforma”.

Este precepto establece que “A los efectos de este decreto y conforme a lo establecido en la legislación reguladora de la responsabilidad penal de los menores y en la Ley 14/2002, de 25 de julio, corresponde a la Entidad Pública de Reforma de Castilla y León, 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 el presente decreto, y de forma concreta el ejercicio de las siguientes funciones (...)”.

No se define en el proyecto qué debe entenderse por “Entidad Pública de Reforma”, pero parece que se trata únicamente de un conjunto de funciones encomendadas a la Junta de Castilla y León (artículo 1.3 del proyecto). No obstante el empleo de letras mayúsculas conduce a cierta confusión: El texto parece indicar el nombre o denominación de un ente público -con personalidad jurídica propia-, cuando únicamente se refiere a una tarea asignada a la Consejería competente.

Llama la atención que el artículo otorgue funciones a esta entidad abstracta y no directamente a la Consejería competente. A título de ejemplo, en la letra g) le encomienda la coordinación y colaboración con “Entidades Públicas



de Reforma” de otras Comunidades Autónomas, lo que genera si cabe todavía más confusión sobre la personalidad jurídica o naturaleza de esa entidad y sobre su competencia interlocutoria con otras Administraciones.

Según el Diccionario Panhispánico de Dudas de la Real Academia Española, se escriben con mayúsculas “(...) Los sustantivos y adjetivos que componen el nombre de entidades, organismos, departamentos o divisiones administrativas, edificios, monumentos, establecimientos públicos, partidos políticos, etc.”. En el presente caso no se trata de un nombre propio que recomiende el uso de letras mayúsculas.

No parece demasiado oportuno utilizar esa terminología a lo largo del texto normativo, ya que puede dar lugar a la confusión de que existen dos personas jurídicas públicas (entidad pública de reforma y entidad pública de protección) con personalidad jurídica diferenciada a la de la Administración de Castilla y León, cuando en realidad se hace referencia a la Consejería u Organismo Autónomo competente.

Por último, según el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, “el uso de mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible”.

En cuanto a las funciones, se enumeran, entre otras, las de “ejecución material de las medidas cautelares adoptadas por los Jueces de Menores cuya sede se ubique en Castilla y León, salvo en aquellos supuestos en que corresponda a otros órganos administrativos por razón de la materia; (...) ejecución material de las medidas impuestas en sentencia firme por los Jueces de Menores cuya sede se ubique en Castilla y León, salvo en aquellos supuestos en que corresponda a otros órganos administrativos por razón de la materia, (...); la ejecución del régimen de libertad vigilada y de la actividad socioeducativa acordadas por los Jueces de Menores cuya sede se ubique en Castilla y León, en los casos de suspensión de la ejecución del fallo (...), etc. Es decir, el punto de conexión para el ejercicio de la competencia se sitúa siempre en la sede del juzgado.

No obstante, el artículo 2.3 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, señala que “La competencia corresponde al Juez de Menores del lugar donde se haya cometido



el hecho delictivo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20.3 de esta Ley”, que dispone: “En los casos en los que los delitos atribuidos al menor expedientado hubieran sido cometidos en diferentes territorios, la determinación del órgano judicial competente para el enjuiciamiento de todos ellos en unidad de expediente, así como de las entidades públicas competentes para la ejecución de las medidas que se apliquen, se hará teniendo en cuenta el lugar del domicilio del menor y, subsidiariamente, los criterios expresados en el artículo 18 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal”.

Por su parte el artículo 45. 2. de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, establece como regla general que “La ejecución de las medidas corresponderá a las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, donde se ubique el Juzgado de Menores que haya dictado la sentencia (...)”.

Por ello el criterio competencial establecido en el artículo que se analiza no es del todo correcto, dado que no se puede hacer descansar el lugar de ejecución material de las medidas cautelares en el hecho de que el Juzgado de Menores que las dictó tenga su sede en Castilla y León, cuando será la resolución judicial, en atención a los referidos criterios y al interés del menor la que establecerá el lugar de ejecución.

Esta circunstancia está indirectamente prevista en las letras e), g) y h), para el caso de ejecución material de las medidas acordadas por jueces de menores cuya sede se encuentre en otra Comunidad Autónoma.

Artículo 3.- Criterios para determinar la competencia territorial.

El artículo establece criterios para determinar la competencia territorial, para el ejercicio de las funciones previstas en las letras b) a k) del artículo anterior. Dispone así “que se ejercerán por los órganos territoriales competentes de conformidad con los siguientes criterios: a) Como regla general, la competencia territorial vendrá inicialmente determinada por el lugar de residencia del menor (...)”.

El artículo tal y como está redactado parece incompatible con el artículo anterior, ya que se refiere a una distribución provincial dentro de la Comunidad Autónoma. Aunque en este caso se declara preferente el lugar de residencia del menor en vez de la sede del juzgado, debe realizarse el mismo comentario que



al artículo anterior, ya que la resolución judicial será determinante para establecer la competencia territorial para la adopción de las medidas.

Artículo 5.- *Derechos de los menores.*

El presente artículo establece que “Durante la ejecución de las medidas y el desarrollo de las actuaciones previstas en el presente decreto, los menores gozarán de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, los Tratados Internacionales ratificados por España y el resto del ordenamiento jurídico vigente, a excepción de los que se encuentren expresamente limitados por la Ley, el contenido de la resolución judicial o el sentido de la medida impuesta”.

Se limita a recordar lo que es obvio, dado que el presente reglamento no tiene capacidad normativa para limitar los derechos de los menores establecidos en las leyes. Por ello, debe valorarse si es necesaria la inclusión de la advertencia contenida en este precepto.

Artículo 7.- *Participación de otras entidades.*

El apartado 1 transcribe literalmente el artículo 45.3 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, y el artículo 117 de la Ley 14/2002, de 25 de julio, al disponer que la Administración de la Comunidad de Castilla y León “podrá establecer convenios o acuerdos de colaboración con otras administraciones así como con otras entidades, públicas o privadas sin ánimo de lucro, para la ejecución de las medidas de su competencia, bajo su directa supervisión, de acuerdo con los principios de cooperación, colaboración y eficacia, y sin que ello suponga cesión de titularidad o responsabilidad”.

Por ello, dado que no es necesario que se faculte a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para establecer convenios o acuerdos de colaboración (“podrá establecer”) y que es una mera transcripción de otros artículos, debe valorarse la necesidad de su inclusión en el texto proyectado.

El apartado 2 señala que “La colaboración de las Entidades Locales se regirá por las previsiones contenidas en el artículo 126.2.d) de la Ley 14/2002,



de 25 de julio”, cuando este artículo sólo prevé la colaboración, pero no reglamenta ninguna previsión concreta.

El apartado 4 recuerda las competencias de la “Entidad Pública de Reforma” establecidas en el artículo 2, al señalar que “En todo caso, corresponderá a la Entidad Pública de Reforma el seguimiento y supervisión de las medidas, la emisión de los informes previstos en la legislación reguladora de la responsabilidad penal de los menores, la formulación de las propuestas pertinentes en orden a la modificación de las medidas impuestas y la elaboración de los programas individuales de ejecución, así como las relaciones con autoridades judiciales o administrativas derivadas de las actuaciones que se desarrollen”.

Artículo 8.- Normas generales.

El apartado 1 prevé que “La ejecución de medidas judiciales se llevará a cabo conforme a las reglas establecidas en el reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero”.

No se añade nada que no sea recordar la existencia de un reglamento (actualmente el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio). Como es obvio, las medidas se ejecutarán en su caso conforme a las instrucciones establecidas por el juez, y con respeto a todo el ordenamiento jurídico.

Artículo 10.- Actuaciones de apoyo post-medida.

El precepto prevé la posibilidad de establecer medidas post cumplimiento orientadas a la inserción social y laboral del menor. La duración máxima de estas actuaciones será la misma que la prevista para las actuaciones de seguimiento en el artículo 11, “pudiendo prorrogarse por acuerdo motivado hasta un periodo máximo de tres años o hasta el cumplimiento de los 21 años”.

Estas medidas son voluntarias, su adopción requiere el consentimiento expreso del menor. Por ello, con más fundamento -porque puede posteriormente ser mayor de edad- debe requerirse el acuerdo del interesado para su prórroga (incluso hasta los 21 años).



Artículo 16.- *Delimitación de los centros específicos.*

El precepto regula el lugar de cumplimiento de las medidas privativas de libertad. Como regla general se ejecutarán en centros específicos para menores infractores, no obstante, pueden ejecutarse en centros no específicos cuando la medida impuesta así lo requiera y lo autorice el juez de menores.

El apartado 3 señala que "Quedan excluidos del ámbito de aplicación de este decreto aquellos centros o dispositivos cuya finalidad no sea específicamente el cumplimiento de las medidas enunciadas en el apartado anterior".

Debe tenerse presente que esta regulación parece dejar sin amparo normativo a los centros no específicos y sus dispositivos. De ahí que las medidas cuyo cumplimiento tenga lugar en ellos deberán estar determinadas exhaustivamente y amparadas por el juez, dado que estos centros no específicos han quedado expresamente excluidos del ámbito de aplicación del reglamento.

Artículo 17.- *Titularidad de los centros.*

Los centros específicos de menores infractores pueden ser propios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León o colaboradores de ésta.

Según el apartado 3, "Son centros colaboradores aquéllos cuya titularidad corresponde a entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro con las que la Administración de la Comunidad de Castilla y León haya suscrito un contrato, un concierto o un convenio de colaboración para la ejecución de las medidas previstas en el artículo 16.2 de este Decreto, de conformidad con lo previsto en los artículos 117 y 119.1 de la Ley 14/2002, de 25 de julio".

Debe tenerse presente que el artículo 45.3 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero (desarrollado en el mismo sentido por el artículo 8.1 de su Reglamento) y el artículo 117 de la Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León, no prevén la realización de contratos. Ambas normas indican que "se podrá establecer convenios o acuerdos de colaboración con las demás Administraciones, así como con otras Entidades, públicas o privadas sin ánimo de lucro".



Por tanto, la posibilidad de celebrar contratos con las entidades colaboradoras, prevista en el apartado 3 de este precepto, no tiene amparo en las citadas Leyes 5/2000, de 12 de enero, y 14/2002, de 25 de julio, razón por la que la referencia a contratos debería suprimirse.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

Artículo 19.- *Principios y criterios generales de actuación.*

El apartado 1 señala que “La actividad de los centros específicos de menores infractores garantizará el respeto y defensa de los derechos generales que el ordenamiento jurídico vigente reconoce a las personas menores de edad y de los específicos que la legislación reguladora de la responsabilidad penal de los menores establece para los menores durante el cumplimiento de las medidas, y se ajustará a los criterios de actuación previstos en la Ley 14/2002, de 25 de julio”.

Se limita a recordar lo que es obvio y a tratar de garantizar que se actúe con respeto el ordenamiento jurídico vigente, ya que el presente reglamento no puede limitar los derechos de los menores establecidos en las leyes. Por ello, debe valorarse si es necesaria la inclusión de esta advertencia, dado que no se concreta qué garantía adicional, que no sea el respeto a las leyes, va a obtenerse por la actividad de los centros específicos de menores.

Artículo 24.- *Programas de intervención socio-educativa.*

El precepto se limita a señalar que la intervención socio-educativa se realizará cumpliendo con lo “dispuesto en la legislación reguladora de la responsabilidad penal de los menores, en el presente decreto, en el contenido de la resolución judicial que acordó la medida y en el programa individual de ejecución”.

Se vuelve así a recordar la necesidad de cumplir con las normas citadas y con todo el ordenamiento jurídico y de que exista un título habilitante para la intervención.



Disposición final.- Desarrollo normativo.

En esta disposición se faculta “al titular de la Consejería a la que vengán atribuidas las competencias que corresponden a la Entidad Pública de Reforma de Menores para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de este decreto”.

Sería conveniente modificar el verbo empleado, ya que será competente la Consejería a la que le correspondan las funciones de reforma de menores, no la que las venga ejerciendo, porque podrían no coincidir tras una modificación legislativa.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

Conforme a lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, “La *vacatio legis* deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que solo con carácter excepcional la nueva disposición entraría en vigor en el mismo momento de su publicación”.

Por ello sería conveniente que en el preámbulo se incluyera una justificación acerca de la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el “Boletín Oficial de Castilla y León”.

4ª.- Correcciones gramaticales y de técnica normativa.

De acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea. En cuanto a su extensión, los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. Se indica que “no es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados”.

En el presente texto hay multitud de artículos injustificadamente largos (a título de ejemplo los artículos 4, 7, 15, 22, 33 etc.). El exceso de



subdivisiones dificulta la lectura y comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos.

En cuanto al título de la futura disposición, “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”, debe advertirse que ante la dificultad del ciudadano para desenvolverse en el actual sistema normativo, la lógica requiere que las normas vigentes sean fácilmente identificables, exigencia que llega a ser imperiosa cuando, como ocurre en estos tiempos, la producción normativa es continua. Por ello sería recomendable dar a la futura norma un título más claro y conciso que permita identificarla rápidamente.

Como señala la Memoria del Consejo de Estado de 1993 “se quiere llamar la atención sobre una tendencia a poner nombres cada vez más largos a las leyes y, sobre todo, a las disposiciones reglamentarias, en un afán de abarcar con el título toda la materia regulada. Afán que rara vez se ve satisfecho, porque ningún nombre es suficiente para designar la realidad de las cosas, y que conduce al resultado de que se designen las normas -como las personas que tienen un nombre muy complejo- con un apócope familiar, o que se prescindiera por completo de la denominación y se cite únicamente el número, como ha ocurrido -por poner el ejemplo más reciente- con la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, conocida y citada escuetamente por Ley 30/1992; y más llamativo todavía es el caso del Texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto-Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, que por tener tantos nombres y un número más difícil de recordar, cada quien la llama de una manera, de forma que hasta parece que se trata de leyes distintas. Y esto no es nada, comparado con los títulos que se ponen a los Decretos.

»No hay razón de peso para defender uno u otro sistema y menos aún para objetarlos. Tan sólo se quiere insistir en dos ideas 1ª, que la denominación de una norma no tiene por qué describir todo su contenido, sino que basta con una referencia identificadora; 2ª que, siempre que se pueda, es bueno conservar los nombres tradicionales”.



Conforme a las referidas directrices de técnica normativa, apartado I) b) 7: "El nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva (...)".

Debe corregirse la palabra "Resolución", que figura con mayúsculas en el texto, por la expresión "por la correspondiente disposición administrativa" (empleado en los artículos 21,35, 36, disposición adicional 4, y la disposición transitoria), o al menos emplear resolución con minúsculas para que pueda entenderse que refiere una decisión administrativa, en términos generales, ya sea una orden o una resolución en su caso (artículos 71 y 72 de la Ley 3/2001, de 3 julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León).

Desde el punto de vista lingüístico y en relación con el empleo masivo de mayúsculas (Entidad Pública de Reforma, Equipo Técnico, Director, Subdirector, Resolución -empleada de forma genérica- etc.), debe recordarse que conforme a las referidas directrices de técnica normativa, "el uso de mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible". En este sentido, es preciso señalar que "no se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición". Así expresiones como "este decreto" o el "presente decreto", deberían ir escritas en minúscula.

Por lo que se refiere a las remisiones normativas, tanto internas como externas, hay que señalar que si se utilizan con prudencia pueden facilitar el más exacto entendimiento de los preceptos. Pero traspasado un determinado umbral, no fácil de fijar en abstracto, la profusión de remisiones puede dificultar y hasta impedir una normal intelección de la norma. De ahí que el Consejo de Estado recomiende la reducción de las remisiones y que éstas no se hagan puramente a un número determinado de un artículo sino que éste venga acompañado de una mención conceptual que facilite la comprensión.

En cuanto a las remisiones internas proposiciones que remiten a otro artículo, sección o capítulo del mismo texto- es aconsejable para facilitar su uso y la comprensión lectora del texto, que dicho reenvío se realice respecto de



preceptos precedentes, es decir, hacia preceptos ya leídos (por ejemplo el artículo 8.4 remite al artículo 33 etc.).

Debe señalarse que la regla general es que las normas jurídicas deben imponer deberes y correlativamente conceder facultades; y que deben ser claras, concretas y adecuadas a su finalidad. Por ello debe evitarse la generalización de preceptos carentes de contenido normativo y sustantivo, sin contenido jurídico vinculante, y compuestas, según los casos, por una serie de orientaciones, interpretaciones o invocaciones de la normativa aplicable.

Como ejemplo de lo indicado pueden citarse los artículos 1.2, 5, 7.1, 19.1, 24 etc.

Por último, sería conveniente realizar, al margen de las consideraciones ya efectuadas, una revisión generalizada del texto, con el fin de mejorar su redacción y subsanar posibles errores.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendidas las observaciones formuladas al artículo 17.3, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León, para su aprobación, 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.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.