

MEMORIA JUSTIFICATIVA SOBRE LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE JUSTICIA JUVENIL DE ANDALUCÍA.

A los efectos previstos en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se emite la presente memoria justificativa de la necesidad y oportunidad del proyecto de disposición citado en en el encabezamiento:

Antecedentes competenciales y normativos.

En el plano internacional, con carácter general, los derechos de los y las menores vienen establecidos en la Declaración de los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1959. Esta declaración pone de manifiesto el interés superior de la persona menor como principio básico de atención e intervención con los mismos. Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, completa el marco jurídico internacional general de las personas menores.

De forma específica, en el ámbito de la justicia, se cuenta con las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores, conocidas como Reglas de Beijing, Resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas 40/33, de 28 de noviembre de 1985. En estas Reglas, se orienta a los estados miembros a promulgar leyes, normas o disposiciones de aplicación a los y las menores sujetos del sistema penal, así como regular los órganos e instituciones responsables de la aplicación de la justicia de menores, aconsejando el impulso de la investigación y evaluación de las políticas públicas implicadas en el sistema penal de menores.

Asimismo, las Directrices de las Naciones Unidas para la Delincuencia Juvenil, Resolución 45/112 de 14 de diciembre de 1990, denominadas Directrices de Riad, y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, 45/113 de fecha 14 de diciembre de 1990, en las que se destaca como principio básico de actuación el interés superior de la persona menor ante cualquier circunstancia que afecte a los y las menores en conflicto social.

En el derecho interno español, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil resalta, igualmente, el interés superior de los menores sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir. Asimismo, recomienda que las medidas destinadas a los y las menores deben tener un carácter eminentemente educativo.

En el ámbito de la justicia juvenil, la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (en adelante LORPM), vino a establecer la responsabilidad de las personas mayores de catorce años y menores de dieciocho por la



Código:	KWMFJ775LHPYED32ggD5H/ewAvzcIM	Fecha	20/06/2018
Firmado Por	FRANCISCO MUÑOZ AGUILERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	1/9



comisión de hechos tipificados como delitos en el Código Penal o las leyes penales especiales, estableciendo un proceso penal de menores garantista en lo referido al proceso y a la intervención que se realice con los mismos.

El artículo 45 de la LORPM establece que la ejecución de las medidas impuestas por los juzgados de menores es competencia de las Comunidades Autónomas, las cuales, de acuerdo con sus respectivas normas de organización, llevarán a cabo la creación, dirección, organización y gestión de servicios, instituciones y programas adecuados para garantizar la correcta ejecución de las medias enumeradas en el artículo 7 de esta Ley Orgánica.

El apartado 3 del artículo 45 de la LORPM señala que las Comunidades Autónomas podrán establecer los convenios o acuerdos de colaboración necesarios con otras entidades, bien sean públicas 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 la ejecución.

En nuestro derecho autonómico, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, por la que se reforma el Estatuto de Autonomía de Andalucía, en su artículo 61.3 establece que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de protección de menores, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen de protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los menores desamparados, en situación de riesgo, y de los menores infractores, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación civil y penal. Asimismo, la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor, recoge en su artículo 43.1 que corresponde a la Administración de la Junta de Andalucía la ejecución de las medidas adoptadas por los juzgados competentes con relación a los menores a quienes se impute la comisión de un hecho tipificado como delito o falta por las leyes penales.

En cumplimiento del marco normativo anteriormente reseñado, Andalucía dispone de los recursos necesarios para llevar a cabo la ejecución de estas medidas judiciales, privativas y no privativas de libertad, dotados con profesionales especializados para la realización de los programas de intervención socioeducativos y terapéuticos adaptados a los perfiles de la población menor infractora y a la naturaleza de las medidas sancionadoras - educativas, así como con infraestructuras adecuadas, contando para ello con una financiación suficiente de acuerdo con lo programado en las sucesivas leyes de presupuesto de esta Comunidad Autónoma.

Las ocho provincias andaluzas están dotadas de recursos para la ejecución de las medidas privativas y no privativas de libertad recogidas en el artículo 7 de la LORPM. En la actualidad, los Centros y Servicios de Justicia Juvenil en Andalucía están compuestos por 16 centros de internamiento de menores infractores y 48 centros y servicios para el cumplimiento de las medidas de medio abierto y actuaciones de mediación, conciliación y reparación.

Código:	KWMFJ775LHPYED32ggD5H/ewAvzcIM	Fecha	20/06/2018
Firmado Por	FRANCISCO MUÑOZ AGUILERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	2/9



Juicio de oportunidad.

Como se ha expuesto, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha venido apostando desde la entrada en vigor de la LORPM por la puesta en marcha de recursos materiales y humanos con los que hacer efectiva el cumplimiento de las medidas impuestas por los juzgados de menores. Desde los inicios se han creado nuevos recursos en justicia juvenil con los que dar respuesta al amplio catálogo de medidas privativas y no privativas de libertad.

En los últimos años, la Junta de Andalucía viene destacando en la competencia de justicia juvenil por la especialización de sus recursos con una adaptación progresiva a las edades, perfiles y delitos de acuerdo a la demanda judicial, en cuanto a las medidas, y a la demanda social, en cuanto a la aparición de nuevos actos delictivos.

La justicia juvenil destaca por el diverso número de agentes que intervienen en el proceso judicial y administrativo con los y las menores, en el que participan fiscalías y juzgados de menores, equipos técnicos adscritos a los mismos, entidad pública, centros y servicios de justicia juvenil, cuerpos y fuerzas de seguridad, así como Defensor del Pueblo y Defensor del Pueblo Andaluz, en su condición de Defensor del Menor de Andalucía, lo que nos lleva, dentro de las competencias de la Administración Andaluza, a elaborar una ley que defina el sistema de justicia juvenil en Andalucía, las políticas públicas que han de asegurar la intervención integral con los infractores e infractoras, la gestión de sus recursos, así como la potestad de inspección de los centros y servicios y su régimen sancionador.

La justicia juvenil en Andalucía ha venido aplicando la normativa internacional, europea y nacional en materia de menores infractores, en cuanto a las exigencias de seguridad, protección y bienestar de los menores que cumplen medidas judiciales, con programas socioeducativos, terapéuticos y sancionadores, trabajando siempre desde la responsabilidad penal de la persona menor y el respeto a las víctimas.

Además, debemos resaltar que la intervención con estos menores infractores e infractoras precisa de una coordinación y colaboración con otras políticas públicas, que atienden desde la especialización en materias de infancia y juventud para garantizar los derechos de los y las menores determinados en las normativas sectoriales. Entre estas políticas destacan la educativa, sanitaria, empleo, igualdad y políticas sociales, con lo que se lograrán actuaciones integrales con estas personas, con las garantías del sistema público andaluz.

Esta ley de justicia juvenil impulsará la coordinación de todos los recursos de la Junta de Andalucía que tienen incidencia en las personas menores infractoras, materializándose en un Plan Integral donde se recojan las líneas estratégicas de las políticas públicas en esta



Código:	KWMFJ775LHPYED32ggD5H/ewAvzcIM	Fecha	20/06/2018
Firmado Por	FRANCISCO MUÑOZ AGUILERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	3/9



materia, los objetivos para su cumplimiento, las actuaciones a implementar, así como un sistema de evaluación sumativo y de resultados.

La experiencia de los años permite a la Junta de Andalucía elaborar una normativa autonómica con suficientes garantías, con una organización de la justicia juvenil que se articulará mediante la puesta en marcha de centros y servicios especializados en la ejecución de las medidas judiciales, complementándose con otros recursos públicos y, en todo caso, contando con la participación de otros agentes intervinientes en el procedimiento penal de menores, respetando el ámbito de sus competencias.

La Comunidad Autónoma de Andalucía como responsable de la ejecución de las medidas judiciales impuestas por los juzgados de menores de Andalucía ha realizado un importante esfuerzo técnico, administrativo y presupuestario con el fin de garantizar la aplicación de esta Ley Orgánica, contando una red de centros y servicios de justicia juvenil compuesta por centros de internamiento de menores infractores y centros y servicios para la ejecución de medidas de medio abierto y servicios de mediación penal de menores.

Los centros de internamiento de menores infractores, como recurso especializado en la ejecución de las medidas privativas de libertad disponen de una trayectoria técnica, organizativa y de funcionamiento, así como de unos requisitos materiales afianzados que nos llevan a consolidarlos mediante una norma con rango de ley.

En la misma línea, los centros y servicios para la ejecución de las medidas de medio abierto han conseguido implementar programas de intervención de calidad, dando un carácter integral a su aplicación y destacando la implicación de la comunidad del entorno del menor.

Además, esta ley pone en valor el principio de mínima intervención judicial y respeto a las víctimas, con las actuaciones de mediación penal de menores, como alternativas al proceso judicial y en los términos de los artículos 19 y 51 de la LORPM, regulándose en esta propuesta de ley como un servicio especializado.

Esta Ley regula la potestad inspectora de la administración y su régimen sancionador con el objeto de garantizar que la actuación de los centros y servicios y la de sus profesionales se lleve a cabo de acuerdo con la normativa vigente y con respeto a los derechos y garantías de los y las menores, sin perjuicio de las funciones que correspondan a otras autoridades y administraciones.

La investigación, la evaluación y la puesta en marcha de un sistema de gestión de calidad en esta materia se recogen en esta ley. Es objetivo de justicia juvenil en Andalucía garantizar que los principios que rigen la responsabilidad penal de los y las menores se implementen en las políticas de esta Comunidad Autónoma.



Código:	KWMFJ775LHPYED32ggD5H/ewAvzcIM	Fecha	20/06/2018
Firmado Por	FRANCISCO MUÑOZ AGUILERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	4/9



Por último, señalar que la trayectoria de justicia juvenil en Andalucía ha sido avalada por numerosas instituciones públicas: Consejo General del Poder Judicial, Defensor del Pueblo de Andalucía o el Parlamento de Andalucía.

En el año 2013, el Consejo General del Poder Judicial otorgó a la Consejería de Justicia e Interior el Premio a la Calidad a la Justicia 2013, valorando el conjunto del sistema de justicia juvenil de Andalucía como referente en el Estado español.

El Defensor del Pueblo Andaluz, en su condición de Defensor del Menor de Andalucía, en diciembre de 2014 presentó al Parlamento de Andalucía un informe especial denominado “La atención a menores infractores en los Centros de Internamiento de Andalucía”, en el que realizó una valoración global favorable del sistema de justicia juvenil, proponiendo una serie de recomendaciones o mejoras a incluir en el sistema y que desde esta Administración han sido asumidas.

Durante 2016, representantes parlamentarios de Andalucía realizaron visitas a los 16 centros de internamiento de menores infractores distribuidos por las ocho provincias andaluzas, de los que obtuvieron información sobre la actividad y trabajo que desde estos recursos especializados se realiza con los y las jóvenes infractoras, obteniendo una impresión positiva de las instalaciones, del personal y de la atención que reciben los internos, como han manifestado en la Comisión de Justicia e Interior del Parlamento de Andalucía.

La consolidación de los centros y servicios obliga a la Junta de Andalucía a proponer al Parlamento de Andalucía, en el ámbito de sus competencias, la elaboración y aprobación de una ley específica y especializada en esta materia que articule el sistema de justicia juvenil, unificando las políticas públicas que desde la Administración andaluza se llevan a cabo con los menores infractores.

De esta forma, mediante Acuerdo de 27 de marzo de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para el 2018, (B.O.J.A núm. 65, de 5 de abril de 2018) se contempla como proyecto, la Ley de Justicia Juvenil de Andalucía.

Contenido global de la disposición.

En atención a lo expuesto, se propone la regulación de la Ley de Justicia Juvenil de Andalucía, que comprende la siguiente estructura:

- Título I. Disposiciones generales.
- Título II. De la atención integral a las personas menores infractoras.
- Título III. Centros y Servicios de Justicia Juvenil.



Código:	KWMFJ775LHPYED32ggD5H/ewAvzcIM	Fecha	20/06/2018
Firmado Por	FRANCISCO MUÑOZ AGUILERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	5/9



- Capítulo I. Tipología, gestión y designación de centros y servicios.
 - Sección 1.^a. Tipología y gestión de centros y servicios.
 - Sección 2.^a. Designación de centro o servicio de justicia juvenil.
 - Subsección 1.^a. Designación en la ejecución de medidas judiciales.
 - Subsección 2.^a. Designación en mediación penal de menores.
- Capítulo II. De la organización, funcionamiento e intervención.
 - Sección 1.^a. De la organización.
 - Sección 2.^a. Del funcionamiento.
 - Sección 3.^a. De la intervención.
 - Subsección 1.^a. De la intervención en la ejecución de medidas judiciales.
 - Subsección 2.^a. De la intervención en las actuaciones de mediación penal de menores.
- Capítulo III. Del expediente único de la persona menor infractora.
- Título IV. De la investigación, sistema de gestión de la calidad y evaluación de la justicia juvenil.
- Título V. Órganos colegiados de la justicia juvenil en Andalucía.
 - Capítulo I. Consejo Andaluz de Justicia Juvenil.
 - Capítulo II. Comisiones técnicas del centro o servicio.
- Título VI. De la potestad de inspección y régimen sancionador.
 - Capítulo I. De la potestad de inspección.
 - Capítulo II. Del régimen sancionador.
 - Sección 1.^a. Infracciones.
 - Sección 2.^a. Sanciones.
 - Sección 3.^a. Prescripción.
 - Sección 4.^a. Procedimiento sancionador.
- Disposición adicional primera. Modificación de la relación de puestos de trabajo.
- Disposición adicional segunda. Disposiciones comunes a todos los órganos colegiados.
- Disposición adicional tercera. Contratos administrativos.
- Disposición derogatoria única. Derogación normativa.
- Disposición final primera. Desarrollo y ejecución.
- Disposición final segunda. Entrada en vigor.

En el Título Preliminar, “Disposiciones generales”, esta ley regula el sistema de justicia juvenil de Andalucía, dentro de las competencias propias de esta Comunidad Autónoma, estableciendo el ámbito de aplicación, definiciones propias del texto normativo, los principios rectores del sistema, los derechos y obligaciones de las personas menores infractores, la importancia de la prevención y la coordinación con otras políticas públicas en materia de infancia y adolescencia y la colaboración con otras instituciones públicas y privadas. Asimismo, pone en valor aquellas actuaciones que garanticen políticas de confidencialidad en



Código:	KWMFJ775LHPYED32ggD5H/ewAvzcIM	Fecha	20/06/2018
Firmado Por	FRANCISCO MUÑOZ AGUILERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	6/9



el sistema de justicia juvenil y el deber de reserva en todo lo que concierne a menores infractores.

En el Título I, “De la atención integral a las personas menores infractoras”, se regula que la Administración de la Junta de Andalucía impulse actuaciones integrales con otros ámbitos que afecten a los menores infractores, así como se compromete a asegurar la igualdad en la planificación, desarrollo y ejecución del sistema de justicia juvenil. Asimismo, se propone la elaboración de un Plan Integral de Atención en Justicia Juvenil dónde se deberán recoger las líneas estratégicas de las políticas públicas, los objetivos para su cumplimiento, las actuaciones a implementar y el sistema de evaluación.

El Título II, “Centros y Servicios de Justicia Juvenil”, dividido en cuatro capítulos. En el Capítulo I, “Tipología, gestión y designación de centros y servicios”, se regula la gestión de los centros y servicios para la ejecución de las medidas judiciales, privativas y no privativas de libertad, así como los servicios destinados a las actuaciones de mediación penal de menores, además de la designación de estos recursos. En el Capítulo II, “De la organización y funcionamiento e intervención”, dónde se destaca la necesidad de ofrecer una intervención integral con los y las menores que cumplen medidas judiciales y en las actuaciones de mediación penal de menores. El Capítulo III, “Expediente único de la persona menor”, establece la necesidad de adoptar las medidas necesarias para que el expediente personal de cada menor infractor sea único y tenga carácter reservado respetando la normativa sobre protección de datos.

El Título III, “De la investigación, sistema de gestión de calidad y evaluación del sistema de justicia juvenil”, viene a regular la necesidad de fomentar actuaciones de investigación en materia de justicia juvenil, el establecimiento de un sistema de calidad, así como implantar un sistema de evaluación en el que se valore la justicia juvenil en Andalucía.

El Título IV, “Órganos colegiados de la Justicia juvenil en Andalucía”, en su Capítulo I, se recoge la creación, composición y funciones del Consejo Andaluz de Justicia Juvenil, y en el capítulo II la organización y funcionamiento de las comisiones técnicas de los centros o servicios de justicia juvenil.

El Título V, “De la potestad de inspección y régimen sancionador”, en el Capítulo I se regula la potestad de la Junta de Andalucía para ejercer las funciones de inspección de los centros y servicios de justicia juvenil, recogiendo los principios que deben regir esta actividad inspectora y el ejercicio de la misma. En el Capítulo II, “Régimen sancionador”, se constituyen las infracciones y sanciones administrativas en materia de justicia juvenil, clasificándolas en leves, graves y muy graves, así como la reincidencia, y prescripciones de las infracciones y sanciones.

Código:	KWMFJ775LHPYED32ggD5H/ewAvzcIM	Fecha	20/06/2018
Firmado Por	FRANCISCO MUÑOZ AGUILERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	7/9



Asimismo, se recoge tres disposiciones adicionales, la primera en las que se regula la modificación de puestos de trabajo, la segunda que recoge las disposiciones comunes a todos los órganos colegiados y la tercera sobre contratos administrativos. Una disposición derogatoria por la que se deroga el Título III de la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y atención al menor, así como una cláusula genérica por la que se deroga cualquier norma de igual o inferior rango que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en esta norma. Y por último, dos disposiciones finales, una por la que se habilita al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de esta Ley, y otra que fija su entrada en vigor.

Normativa afectada o derogada por esta Ley.

La Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y atención al menor, en su Título III, denominado “De la ejecución de las medidas adoptadas por los Jueces de Menores” desarrolla la ejecución de las medidas judiciales alternativas al internamiento, las medidas de internamiento, así como su seguimiento, modificación y cese. Esta nueva Ley viene a regular los aspectos que se contemplan en la Ley 1/1998, por lo que se establece una cláusula expresa para la derogación de esa norma.

Principios de buena regulación.

En el procedimiento de elaboración de esta norma se ajusta a los principios de buena regulación contemplados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas tal como se recoge en la memoria de del cumplimiento de los principios de buena regulación de este anteproyecto de ley.

Consulta previa.

De conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas, este texto normativo se ha sometido a consulta pública, a través del portal web institucional de la Junta de Andalucía, Consejería de Justicia e Interior, recabando la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la misma.

Audiencia e información pública.

Además esta ley será sometida a informe de la Secretaría General Técnica de todas las Consejerías de la Junta de Andalucía. Igualmente, será remitido para conocimiento e informe a los siguientes agentes interesados:

Código:	KWMFJ775LHPYED32ggD5H/ewAvzcIM	Fecha	20/06/2018
Firmado Por	FRANCISCO MUÑOZ AGUILERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	8/9




- Representantes Sindicales del personal que prestan servicios en Centros y Servicios de Justicia Juvenil de Andalucía, a través de las organizaciones sindicales, a nivel autonómico, o directamente, en el caso de representantes independientes.
- Confederación de Empresarios de Andalucía.
- Colegios Profesionales relacionados con intereses en la actividad que se regula.
- Universidades públicas y privadas de Andalucía.

Además se dará información pública durante un periodo de 15 días hábiles a través de la web corporativa <http://juntadeandalucia.es/organismos/justiciaeinterior.html>, para lo cual se realizará anuncio en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Informes preceptivos:

Sin perjuicio de la consulta previa, audiencia e información pública, se recabará de los Órganos y Entidades competentes los informes preceptivos que marca la normativa sectorial y que afectan al objeto que pretendemos regular, tales como:

- Unidad Impacto de Género de la Consejería de Justicia e Interior.
- Dirección General de Presupuestos.
- Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos.
- Secretaría General para la Administración Pública.
- Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.
- Dirección General de Infancia y Familias.
- Agencia Española de Protección de Datos.
- Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.
- Consejo General del Poder Judicial.
- Fiscalía General del Estado.
- Secretaría General Técnica de la Consejería de Justicia e Interior.
- Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.
- Consejo Consultivo de Andalucía

EL DIRECTOR GENERAL DE JUSTICIA JUVENIL
Y COOPERACIÓN.

Fdo: Francisco Muñoz Aguilera



Código:	KWMFJ775LHPYED32ggD5H/ewAvzcIM	Fecha	20/06/2018
Firmado Por	FRANCISCO MUÑOZ AGUILERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	9/9

