

Los trabajos comunitarios en la justicia juvenil

Tomás MONTERO HERNANZ

Jurista del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias. Profesor de Derecho Penitenciario en la Escuela de Práctica Jurídica de Valladolid

Diario La Ley, Nº 7266, Sección Doctrina, 21 Octubre 2009, Año XXX, Editorial LA LEY

LA LEY 19193/2009

Los trabajos en beneficio a la comunidad se están convirtiendo en nuestro sistema penal en la verdadera alternativa real a la privación de libertad como pena habitual, en especial tras la reforma del Código Penal en materia de seguridad vial. Este carácter novedoso choca con el camino ya recorrido por las prestaciones en beneficio de la comunidad en el sistema de justicia juvenil, donde viene aplicándose desde la reforma de 1992. En este trabajo se analiza la aplicación de esta medida en el ámbito penal juvenil.

Disposiciones comentadas

LO 5/2000 de 12 Ene. (responsabilidad penal de los menores)

TÍTULO II. De las medidas

Artículo 7. *Definición de las medidas susceptibles de ser impuestas a los menores y reglas generales de determinación de las mismas.*

Artículo 9. *Régimen general de aplicación y duración de las medidas.*

TÍTULO VII. De la ejecución de las medidas

CAPÍTULO II. Reglas para la ejecución de las medidas

Artículo 50. *Quebrantamiento de la ejecución.*

Artículo 53. *Cumplimiento de la medida.*

I. INTRODUCCIÓN

Las prestaciones en beneficio de la comunidad es una de las 15 medidas previstas en la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (LORPM) que pueden imponer los Jueces de Menores (art. 7 LORPM):

- Internamiento en régimen cerrado
- Internamiento en régimen semiabierto (1)
- Internamiento en régimen abierto
- Internamiento terapéutico en régimen cerrado, semiabierto o abierto (2)

- Tratamiento ambulatorio
- Asistencia a un centro de día
- Permanencia de fin de semana (en centro o en domicilio)
- Libertad vigilada (3)
- Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima o persona que determine el Juez (4)
- Convivencia con otra persona, familia o grupo educativo
- Prestaciones en beneficio de la comunidad
- Realización de tareas socio-educativas
- Amonestación
- Privación del permiso de conducir ciclomotores o vehículos a motor, o del derecho a obtenerlo, o de las licencias administrativas para caza o para uso de cualquier tipo de armas
- Inhabilitación absoluta (5) .

Los trabajos en beneficio de la comunidad, con diferentes denominaciones, son una de las consecuencias habituales no sólo en el sistema de responsabilidad penal de los menores donde, como más adelante veremos, las prestaciones en beneficio de la comunidad representan más del 30% de las medidas impuestas por los jueces de menores, sino también en el campo penal de adultos y en el ámbito administrativo sancionador.

En la justicia penal de adultos la pena de trabajos en beneficio a la comunidad se incorporó al catálogo de penas con el nuevo Código Penal, aprobado por LO 10/1995, de 23 de diciembre, del Código Penal (CP), teniendo la consideración de pena menos grave o pena leve (art. 33) en función de que su duración sea de 31 a 180 días (menos grave) o de 1 a 30 días (leve).

El art. 39 incluye los trabajos en beneficio de la comunidad dentro de las penas privativas de derechos, regulándose en el art. 49 (6) :

«Los trabajos en beneficio de la comunidad, que no podrán imponerse sin el consentimiento del penado, le obligan a prestar su cooperación no retribuida en determinadas actividades de utilidad pública, que podrán consistir, en relación con delitos de similar naturaleza al cometido por el penado, en labores de reparación de los daños causados o de apoyo o asistencia a las víctimas. Su duración diaria no podrá exceder de ocho horas y sus condiciones serán las siguientes:

1.ª La ejecución se desarrollará bajo el control del Juez de Vigilancia Penitenciaria, que, a tal efecto, requerirá los informes sobre el desempeño del trabajo a la Administración, entidad pública o asociación de interés general en que se presten los servicios.

2.ª No atentará a la dignidad del penado.

3.ª El trabajo en beneficio de la comunidad será facilitado por la Administración, la cual podrá establecer los convenios oportunos a tal fin.

4.ª Gozará de la protección dispensada a los penados por la legislación penitenciaria en materia de Seguridad Social.

5.^a No se supeditarán al logro de intereses económicos.

6.^a Los servicios sociales penitenciarios, hechas las verificaciones necesarias, comunicarán al Juez de Vigilancia Penitenciaria las incidencias relevantes de la ejecución de la pena y, en todo caso, si el penado:

a) Se ausenta del trabajo durante al menos dos jornadas laborales, siempre que ello suponga un rechazo voluntario por su parte al cumplimiento de la pena.

b) A pesar de los requerimientos del responsable del centro de trabajo, su rendimiento fuera sensiblemente inferior al mínimo exigible.

c) Se opusiera o incumpliera de forma reiterada y manifiesta las instrucciones que se le dieran por el responsable de la ocupación referidas al desarrollo de la misma.

d) Por cualquier otra razón, su conducta fuere tal que el responsable del trabajo se negase a seguir manteniéndolo en el centro.

Una vez valorado el informe, el Juez de Vigilancia Penitenciaria podrá acordar su ejecución en el mismo centro, enviar al penado para que finalice la ejecución de la misma en otro centro o entender que el penado ha incumplido la pena.

En caso de incumplimiento, se deducirá testimonio para proceder de conformidad con el artículo 468.

7.^a Si el penado faltara del trabajo por causa justificada no se entenderá como abandono de la actividad. No obstante, el trabajo perdido no se le computará en la liquidación de la condena, en la que se deberán hacer constar los días o jornadas que efectivamente hubiese trabajado del total que se le hubiera impuesto.»

El CP recoge también los trabajos en beneficio de la comunidad como responsabilidad personal subsidiaria en los supuestos en que el condenado a pena de multa no satisfaga la misma (art. 53) y como pena sustitutiva de las penas de prisión que no excedan de un año y excepcionalmente de las que no excedan de dos años (art. 88):

«Artículo 53:

1. Si el condenado no satisficiera, voluntariamente o por vía de apremio, la multa impuesta, quedará sujeto a una responsabilidad personal subsidiaria de un día de privación de libertad por cada dos cuotas diarias no satisfechas, que, tratándose de faltas, podrá cumplirse mediante localización permanente. En este caso, no regirá la limitación que en su duración establece el artículo 37.1 de este Código.

También podrá el juez o tribunal, previa conformidad del penado, acordar que la responsabilidad subsidiaria se cumpla mediante trabajos en beneficio de la comunidad. En este caso, cada día de privación de libertad equivaldrá a una jornada de trabajo.

2. En los supuestos de multa proporcional los Jueces y Tribunales establecerán, según su prudente arbitrio, la responsabilidad personal subsidiaria que proceda, que no podrá exceder, en ningún caso, de un año de duración. También podrá el Juez o Tribunal acordar, previa conformidad del penado, que se cumpla mediante trabajos en beneficio de la comunidad.

3. Esta responsabilidad subsidiaria no se impondrá a los condenados a pena privativa de libertad superior a cinco años.

4. El cumplimiento de la responsabilidad subsidiaria extingue la obligación de pago de la multa, aunque mejore la situación económica del penado.

Artículo 88:

1. Los jueces o tribunales podrán sustituir, previa audiencia de las partes, en la misma sentencia, o posteriormente en auto motivado, antes de dar inicio a su ejecución, las penas de prisión que no excedan de un año por multa o por trabajos en beneficio de la comunidad, aunque la Ley no prevea estas penas para el delito de que se trate, cuando las circunstancias personales del reo, la naturaleza del hecho, su conducta y, en particular, el esfuerzo para reparar el daño causado así lo aconsejen, siempre que no se trate de reos habituales, sustituyéndose cada día de prisión por dos cuotas de multa o por una jornada de trabajo. En estos casos el juez o tribunal podrá además imponer al penado la observancia de una o varias obligaciones o deberes previstos en el artículo 83 de este Código, de no haberse establecido como penas en la sentencia, por tiempo que no podrá exceder de la duración de la pena sustituida.

Excepcionalmente, podrán los jueces o tribunales sustituir por multa o por multa y trabajos en beneficio de la comunidad, las penas de prisión que no excedan de dos años a los reos no habituales, cuando de las circunstancias del hecho y del culpable se infiera que el cumplimiento de aquéllas habría de frustrar sus fines de prevención y reinserción social. En estos casos, la sustitución se llevará a cabo con los mismos requisitos y en los mismos términos y módulos de conversión establecidos en el párrafo anterior para la pena de multa.

En el caso de que el reo hubiera sido condenado por el delito tipificado en el artículo 173.2 de este Código, la pena de prisión sólo podrá ser sustituida por la de trabajos en beneficio de la comunidad.

En estos supuestos, el juez o tribunal impondrá adicionalmente, además de la sujeción a programas específicos de reeducación y tratamiento psicológico, la observancia de las obligaciones o deberes previstos en los números 1 y 2 del apartado primero del artículo 83 de este Código.

2. En el supuesto de incumplimiento en todo o en parte de la pena sustitutiva, la pena de prisión inicialmente impuesta se ejecutará descontando, en su caso, la parte de tiempo a que equivalgan las cuotas satisfechas, de acuerdo con la regla de conversión establecida en el apartado precedente.

3. En ningún caso se podrán sustituir penas que sean sustitutivas de otras.»

Su ejecución se desarrolla en el RD 515/2005, de 6 de mayo, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad y de localización permanente, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad (BOE núm. 109, de 7 de mayo de 2005), que deroga expresamente el RD 690/1996, de 26 de abril, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajo en beneficio de la comunidad y arrestos de fin de semana.

El RD 515/2005 dedica al cumplimiento de esta pena el Capítulo II (arts. 3 a 11), entendiéndose por «trabajos en beneficio de la comunidad: la pena privativa de derechos, que no podrá imponerse sin el consentimiento del penado, y que le obliga a prestar su cooperación no retribuida en determinadas actividades de utilidad pública, que podrán consistir, en

relación con delitos de similar naturaleza al cometido por el penado, en labores de reparación de los daños causados o de apoyo o asistencia a las víctimas» (art. 2).

La regulación se complementa con las previsiones contenidas en los arts. 22 y 23 RD 782/2001, de 6 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad (BOE núm. 162, de 7 de julio de 2001), recientemente modificado por el RD 2131/2008, de 26 de diciembre (BOE, núm. 16, de 19 de enero de 2009), afectando la modificación a los citados artículos.

También el trabajo en beneficio a la comunidad aparece en los textos internacionales, como en la Recomendación (2000) 22 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros, relativa a la mejora de la puesta en marcha de las reglas europeas sobre las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad, adoptada el 29 de septiembre de 2000, en la 731.ª de Delegados de Ministros, donde se indica la conveniencia de establecer un abanico de sanciones y medidas aplicadas en la comunidad que sea suficientemente amplio y variado, entre cuyas medidas podría encontrarse el trabajo de interés general (un trabajo no remunerado en favor de la colectividad).

Como antecedentes en nuestro sistema penal de adultos, salvando las distancias temporales y conceptuales, encontramos la posibilidad jurídica prevista en el art. 179.7.ª CP 1928 (7) :

«La pena de multa se cumplirá pagando la cantidad a que ascienda, dentro del plazo que señale el Tribunal, conforme a las siguientes reglas:

...

7.ª Si el multado fuese declarado vago en la sentencia, y no buscarse o aceptase voluntariamente trabajo, será obligado a trabajar en obras públicas del Estado, Provincia o Municipio, o se le internará en casas o asilos de trabajo, y del jornal que se le asigne se dedicará la mitad al pago de la multa, empleándose el resto en su manutención o asistencia.

Para esto será puesto el penado a disposición del Gobernador civil de la provincia, quien proveerá acerca de su ingreso en el establecimiento correspondiente, o a su alta en los trabajos en que sea posible.»

Antes, en el CP 1822 (8) se hacía mención a este tipo de trabajo, pero no catalogado como pena, sino como un modo de resarcir de los perjuicios derivados del delito: el condenado insolvente debía cumplir un arresto, desempeñando un trabajo, con el fin de hacer frente y satisfacer las responsabilidades delictuales.

Sin embargo, el antecedente más cercano lo encontramos no en la legislación penal de adultos sino en la legislación de menores y, en concreto, en la LO 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley Reguladora de la competencia y el procedimiento de los Juzgados de Menores (BOE, núm. 140, de 11 de junio de 1992) que incorpora la prestación de servicios en beneficio a la comunidad entre las medidas que pueden adoptar los jueces de menores.

En el ámbito administrativo sancionador tampoco resultan extraños los trabajos en beneficio a la comunidad, ya que algunas ordenanzas municipales contemplan esta posibilidad.

Ejemplo de ello es la Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Valladolid sobre protección de la convivencia ciudadana y prevención de actuaciones antisociales (Boletín Oficial de la Provincia de 14 de mayo de 2004), cuyo art. 31 regula la terminación convencional del procedimiento sancionador que permite la sustitución de la sanción por la realización de

trabajos o labores para la comunidad. Ordenanzas similares encontramos en muchos otros municipios españoles.

Esto hace que los dispositivos sociales existentes tengan que dar respuesta a cada vez más penas, medidas y sanciones, lo que genera una saturación de los recursos disponibles, incapaces de absorber todas las demandas, algo de lo que en los últimos meses hemos tenido permanente constancia a través de los medios de comunicación (9) , especialmente a partir de la entrada en vigor el 2 de diciembre de 2007 (10) de la LO 15/2007, de 30 de noviembre (BOE, núm. 299, de 1 de diciembre de 2007), que modificó el CP en materia de seguridad vial.

II. ORIGEN HISTÓRICO DE LAS PRESTACIONES A LA COMUNIDAD EN EL SISTEMA DE JUSTICIA JUVENIL ESPAÑOL

Si bien hoy en día, por la amplia difusión que tiene en el sistema de justicia juvenil, puede llegar a pensarse que es una medida de amplia tradición histórica, eso no es así, no habiendo rastro de ella en las sucesivas normas que desde la Ley de bases de 2 de agosto de 1918, que autorizaba al Gobierno para publicar una ley sobre Organización y atribuciones de los Tribunales para niños (*Gaceta de Madrid*, núm. 227, de 15 de agosto de 1918) se han publicado.

Su incorporación al catálogo de medidas que pueden imponer los Juzgados de Menores se llevó a cabo por la LO 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley Reguladora de la competencia y el procedimiento de los Juzgados de Menores, que modificó, entre otros, el art. 17 Ley de Tribunales Tutelares de Menores aprobada por Decreto de 11 de junio de 1948:

«El artículo 17 de la Ley de Tribunales Tutelares de Menores, aprobada por Decreto de 11 de junio de 1948, tendrá la siguiente redacción:

El Juez de Menores podrá acordar, con respecto a éstos, las medidas siguientes:

- 1. Amonestación o internamiento por tiempo de uno a tres fines de semana.*
- 2. Libertad vigilada.*
- 3. Acogimiento por otra persona o núcleo familiar.*
- 4. Privación del derecho a conducir ciclomotores o vehículos de motor.*
- 5. Prestación de servicios en beneficio de la Comunidad.**
- 6. Tratamiento ambulatorio o ingreso en un Centro de carácter terapéutico.*
- 7. Ingreso en un Centro en régimen abierto, semiabierto o cerrado.*

En el ejercicio de la facultad de enjuiciar las faltas a que se refiere el apartado 2 del artículo 9 se aplicarán las penas señaladas en el Código Penal.»

De aquí pasaría al catálogo de medidas previsto en el art. 7 LORPM.

III. LOS SERVICIOS A LA COMUNIDAD EN LOS TEXTOS INTERNACIONALES

La mayoría de los textos internacionales sobre justicia de menores abogan por la existencia de un amplio abanico de respuestas a disposición de las autoridades competentes, como fórmula para evitar, en la medida de lo posible, el

internamiento de menores en centros de reclusión.

Entre ellos podemos citar algunos que de modo expreso contemplan los servicios a la comunidad como una alternativa:

- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985.
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990.
- Recomendación 87 (20) del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 17 de septiembre de 1987, sobre reacciones sociales ante la delincuencia juvenil.
- 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.

La **Convención sobre los derechos del niño**, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, ratificada por España mediante instrumento de ratificación de 30 de noviembre de 1990 (BOE, núm. 313, de 31 de diciembre de 1990) no hace una referencia directa a los servicios en beneficio de la comunidad, si bien el núm. 4 del art. 40 establece una cláusula amplia, donde tienen cabida:

«4. Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción.»

La regla 18 de las **Reglas de Beijing** lleva por epígrafe «Pluralidad de medidas resolutorias», estableciendo entre ellas las órdenes de prestación de servicios a la comunidad en su apartado c):

«Para mayor flexibilidad y para evitar en la medida de lo posible el confinamiento en establecimientos penitenciarios, la autoridad competente podrá adoptar una amplia diversidad de decisiones. Entre tales decisiones, algunas de las cuales pueden aplicarse simultáneamente, figuran las siguientes:

- a) Órdenes en materia de atención, orientación y supervisión;
- b) Libertad vigilada;
- c) Órdenes de prestación de servicios a la comunidad;**
- d) Sanciones económicas, indemnizaciones y devoluciones;
- e) Órdenes de tratamiento intermedio y otras formas de tratamiento;
- f) Órdenes de participar en sesiones de asesoramiento colectivo y en actividades análogas;
- g) Órdenes relativas a hogares de guarda, comunidades de vida u otros establecimientos educativos;
- h) Otras órdenes pertinentes.»

La regla 18.1 constituye un intento de enumerar algunas de las respuestas y sanciones importantes a que se había recurrido hasta esa fecha y cuyos buenos resultados habían podido comprobarse en diferentes sistemas jurídicos. En general, constituyen opciones prometedoras que, a juicio de este instrumento normativo, convendría difundir y perfeccionar.

Para las Reglas de Beijing los ejemplos citados tienen en común, ante todo, el hecho de que se basan en la comunidad y apelan a su participación para la aplicación efectiva de resoluciones alternativas. Las correcciones aplicadas en la comunidad son una medida tradicional que asume en la actualidad múltiples facetas. Por ello debería alentarse a las autoridades pertinentes a que presten servicios de base comunitaria.

Las **Reglas de Tokio** también incorporan de forma expresa los servicios a la comunidad dentro de las sanciones que pueden imponer las autoridades (regla 8):

«8. Imposición de sanciones

8.1 La autoridad judicial, que tendrá a su disposición una serie de sanciones no privativas de la libertad, al adoptar su decisión deberá tener en consideración las necesidades de rehabilitación del delincuente, la protección de la sociedad y los intereses de la víctima, quien será consultada cuando corresponda.

8.2 Las autoridades competentes podrán tomar las medidas siguientes:

- a) Sanciones verbales, como la amonestación, la reprensión y la advertencia;*
- b) Libertad condicional;*
- c) Penas privativas de derechos o inhabilitaciones;*
- d) Sanciones económicas y penas en dinero, como multas y multas sobre los ingresos calculados por días;*
- e) Incautación o confiscación;*
- f) Mandamiento de restitución a la víctima o de indemnización;*
- g) Suspensión de la sentencia o condena diferida;*
- h) Régimen de prueba y vigilancia judicial;*
- i) Imposición de servicios a la comunidad;***
- j) Obligación de acudir regularmente a un centro determinado;*
- k) Arresto domiciliario;*
- l) Cualquier otro régimen que no entrañe reclusión;*
- m) Alguna combinación de las sanciones precedentes.»*

La Recomendación del Consejo de Europa de 17 de septiembre de 1987, sobre **reacciones sociales ante la**

delincuencia juvenil, pretende también la reducción de las medidas de reclusión y potenciar las medidas alternativas, dando preferencia entre ellas a las que prevén un trabajo para la comunidad:

«14. Con el fin de eliminar progresivamente el recurso a la reclusión y multiplicar las medidas de sustitución de la reclusión: dar preferencia de inserción social tanto en el plano de la formación escolar y profesional como en la utilización de las distracciones recreativas y de actividades diversas.

15. Entre estas medidas, otorgar una atención particular a las que:

— *implican una vigilancia y una asistencia probatorias;*

— *tienden a enfrentarse a la persistencia del comportamiento delincente del menor mediante la mejora de sus aptitudes sociales por medio de una acción educativa intensiva (entre otras, «tratamiento intermediario intensivo»);*

— *implican la reparación del daño causado por la actividad delictiva del menor;*

— ***prevén un trabajo para la comunidad adaptado a la edad y a las finalidades educativas.»***

El último de los textos citados, la Recomendación (2008) 11 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre **Reglas Europeas para menores sujetos a sanciones o medidas**, dedica su parte II a las sanciones y medidas comunitarias (reglas 23 a 48), abogando por la existencia de una amplia gama de medidas o sanciones comunitarias (regla 23.1), debiendo darse preferencia a aquellas que puedan tener un impacto educativo y a aquellas que constituyan una respuesta restaurativa de los delitos cometidos por los Menores (regla 23.2), características éstas que confluyen en las prestaciones en beneficio de la comunidad. De forma expresa se refiere a las prestaciones en beneficio de la comunidad en la regla 36.1, indicando que las condiciones en que se desempeñen «deberán alcanzar los estándares establecidos por la legislación general sobre seguridad e higiene», y en la regla 45 que prevé que «el trabajo comunitario no debe ser concebido con el propósito único de generar una ganancia».

IV. LAS PRESTACIONES EN BENEFICIO A LA COMUNIDAD EN LA LEGISLACIÓN REGULADORA DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS MENORES

— LORPM: Exposición de Motivos (núm. 15), arts. 7.1 k), 9 y 10.

— RLORPM: arts. 8, 10, 11, 13, 14 y 20.

— RD 782/2001: arts. 22 y 23.

1. Marco normativo

Las prestaciones en beneficio de la comunidad es una medida no privativa de libertad, que puede adoptarse sólo con carácter firme, nunca como medida cautelar, y puede imponerse tanto por la comisión de infracciones tipificadas como delito como por hechos calificados como falta.

2. Duración de la medida

La duración máxima de la medida dependerá, en principio, de la calificación jurídica de los hechos.

Tratándose de hechos calificados como falta su duración máxima será de 50 horas (art. 9.1 LORPM).

En el caso de que la calificación jurídica de los hechos sea de delito su duración máxima será de cien horas (art. 9.3

LORPM).

Si se tratara de hechos susceptibles de ser sancionados con medida de internamiento en régimen cerrado (11) su duración podrá incrementarse en función de la edad del menor en el momento de la comisión del delito (art. 10.1 LORPM):

- Hechos cometidos con 14 o 15 años: la duración máxima de la medida podrá alcanzar las 150 horas.
- Hechos cometidos con 16 o 17 años: la duración máxima de la medida podrá alcanzar las 200 horas.

3. Contenido de la medida

La medida de prestaciones en beneficio de la comunidad consiste en realizar una actividad no retribuida, durante un número de sesiones previamente fijado, bien sea en beneficio de la colectividad en su conjunto, o de personas que se encuentren en una situación de precariedad por cualquier motivo.

La medida, en consonancia con el art. 25.2 Constitución, no podrá imponerse sin el consentimiento del menor.

Como dice la exposición de motivos de la LORPM, en la ejecución de la medida se procurará, preferentemente, relacionar la naturaleza de la actividad en que consista la prestación con la de los bienes jurídicos afectados por los hechos cometidos por el menor.

Si bien la LO 8/2006 elimina el último inciso del art. 7.1 k) que establecía la relación entre las actividades y la naturaleza del bien jurídico lesionado por los hechos cometidos por el menor, algo que en ocasiones resultaba altamente problemático, esta modificación legal no debe dejar sin efecto este criterio a la hora de determinar la actividad que realizará el menor, pues el RLORPM apunta hacia esta preferencia por la relación de las actividades con el bien jurídico lesionado, como muy acertadamente apunta la Fiscalía General del Estado en la Circular 1/2007, de 23 de noviembre, sobre criterios interpretativos tras la reforma de la legislación penal de menores de 2006, en la que insta a los Sres. Fiscales, en la medida en que lo permitan los recursos disponibles, a promover «como regla general que las prestaciones continúen teniendo preferentemente conexión con el bien jurídico lesionado, para de esa forma fomentar durante la ejecución el proceso reflexivo del menor».

TEXTO ANTERIOR	TEXTO ACTUAL
Prestaciones en beneficio de la comunidad. La persona sometida a esta medida, que no podrá imponerse sin su consentimiento, ha de realizar las actividades no retribuidas que se le indiquen, de interés social o en beneficio de personas en situación de precariedad. Se buscará relacionar la naturaleza de dichas actividades con la naturaleza del bien jurídico lesionado por los hechos cometidos por el menor.	Prestaciones en beneficio de la comunidad. La persona sometida a esta medida, que no podrá imponerse sin su consentimiento, ha de realizar las actividades no retribuidas que se le indiquen, de interés social o en beneficio de personas en situación de precariedad.

4. Las actividades a realizar

Las actividades que realicen los menores deberán reunir las condiciones siguientes:

- a)** Han de tener un interés social o realizarse en beneficio de personas en situación de precariedad.
- b)** Estarán relacionadas, preferentemente, con la naturaleza del bien jurídico lesionado por los hechos cometidos por el menor.

c) No podrán atentar a la dignidad del menor.

d) No estarán supeditadas a la consecución de intereses económicos.

Como anteriormente ya se dijo, las prestaciones del menor no serán retribuidas, pero, sin embargo, podrá ser indemnizado por la entidad a beneficio de la cual se haga la prestación por los gastos de transporte y, en su caso, de manutención, salvo que estos servicios los preste dicha entidad o sean asumidos por la entidad pública.

La entidad pública de reforma es la responsable de proporcionar las actividades de interés social o en beneficio de personas en situación de precariedad que el menor haya de realizar para la ejecución de la medida, sin perjuicio de los convenios o acuerdos de colaboración que al efecto haya suscrito con otras entidades públicas, o privadas sin ánimo de lucro.

5. Protección durante la realización de la actividad

La LORPM no hace ninguna mención a la protección que se debe dispensar a los menores que cumplan esta medida durante la prestación de la actividad, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito de adultos donde expresamente el art. 49 CP establece que los penados gozarán «de la protección dispensada a los penados por la legislación penitenciaria en materia de Seguridad Social».

Ha sido el reglamento de la LORPM, en el art. 20.4, el que ha llevado a cabo la regulación de esta materia, estableciendo un doble régimen, atendiendo a la edad del menor, que a estos efectos no será la de comisión de los hechos, sino la edad que tenga en el momento de iniciarse el cumplimiento de la medida:

— Mayores de dieciséis años: gozarán de la misma protección prevista en materia de Seguridad Social para los sometidos a la pena de trabajo en beneficio de la comunidad por la legislación penitenciaria y estarán protegidos por la normativa laboral en materia de prevención de riesgos laborales.

— Menores de dieciséis años: la entidad pública deberá garantizarles una cobertura suficiente por los accidentes que pudiera padecer durante el desempeño de la prestación y una protección que en ningún caso será inferior a la regulada por la normativa laboral en materia de prevención de riesgos laborales.

El art. 20.4 RLORPM hace extensible a los menores que tengan más de 16 años la protección establecida en la legislación penitenciaria para los penados en materia de Seguridad Social.

Dicha protección viene establecida en los arts. 22 y 23 RD 782/2001, de 6 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad. Conforme al art. 22 los menores están incluidos en la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social a efectos de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales por los días de prestación efectiva de dicho trabajo.

Se da la paradoja de que estos dos artículos han sido recientemente modificados por el RD 2131/2008, de 26 de diciembre, desaprovechando la posibilidad de contemplar expresamente dentro de su contenido (o a través de una disposición adicional) a los menores que cumplen medidas al amparo de la LORPM, estableciendo sólo el régimen de los adultos que cumplen penas de trabajo en beneficio a la comunidad al amparo del CP, generándose una importante confusión a principios de 2009 respecto a la forma en que debía procederse para llevar a cabo las altas, bajas y cotizaciones a la Seguridad Social, que se ha solucionado con la continuidad del procedimiento existente anteriormente en el modificado art. 23 y que por tanto ya no se encuentra actualmente en vigor.

A mayor abundamiento de la inadecuada situación en que en este momento se encuentra esta materia, el alta se hace actualmente en el epígrafe 0304, denominado «penados en instituciones penitenciarias», algo que a todas luces carece de justificación, debiendo haberse creado un epígrafe con una denominación adecuada a la realidad.

Desde mi punto de vista persona, la importancia que las prestaciones en beneficio de la comunidad tienen en el sistema de justicia juvenil aconseja no dificultar su ejecución a través del añadido de requisitos formales que nada aportan a su contenido educativo, pero que pueden llegar a convertirla en una medida de difícil ejecución si se asimila a la pena de trabajos en beneficio de la comunidad prevista en el CP, pena que por otra parte apenas tenía hasta el año 2008 predicamento en el ámbito de adultos, como puede verse en estos datos estadísticos:

Evolución de penas de trabajo en beneficio de la comunidad

	2004	2005	2006	2007 (12)
Total condenas	134.053	128.927	142.746	361.667
Trabajo en beneficio de la comunidad	1.184	3.790	4.841	12.296
% TBC sobre total de medidas	0,88%	2,94%	3,39%	3,4%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Evolución de medidas de prestaciones en beneficio de la comunidad

	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (12)
Total medidas impuestas	13.859	18.493	20.436	21.859	22.353	18.948
P. en beneficio de la comunidad	3.463	5.178	6.363	7.583	7.495	5.681
% PBC sobre total de medidas	24,99%	28%	31%	37,7%	33,5%	30%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Una dificultad añadida se encuentra en el alta en el sistema de seguridad social de los extranjeros indocumentados.

Por ello **hubiera sido deseable una fórmula diferente que obligara a que, durante la prestación de la actividad, la Entidad Pública de Reforma garantizara al menor una cobertura suficiente por los accidentes que pudiera padecer durante el desempeño de la prestación y una protección equivalente a la regulada por la normativa laboral** en materia de prevención de riesgos laborales.

Además de otras muchas consideraciones que se pudieran hacer sobre la diferente naturaleza de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad y la medida de prestaciones en beneficio de la comunidad, existe un argumento especialmente significativo para justificar la anterior propuesta: mientras que en el CP, al regular en el art. 49 la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, se exige expresamente entre las condiciones el que el penado gozará de la protección dispensada a los penados por la legislación penitenciaria en materia de Seguridad Social, la LORPM no ha hecho previsión alguna al respecto, por lo que debe entenderse que si el legislador no ha sometido la medida a esa condición es porque su voluntad era otra, y más cuando contaba con el antecedente del CP.

6. La ejecución de la medida

Recibido el mandamiento judicial para la ejecución de la medida, la entidad pública debe proceder a la designación de un profesional que se responsabilizará de ello. Esta designación deberá hacerse en un plazo máximo de cinco días.

El profesional designado se entrevistará con el menor para conocer sus características personales, sus capacidades,

sus obligaciones escolares o laborales y su entorno social, personal y familiar, con la finalidad de determinar la actividad más adecuada. En esta entrevista le ofertará las distintas plazas existentes con indicación expresa de su contenido y los horarios posibles de realización.

Este profesional deberá elaborar el programa individualizado de ejecución de la medida elaborado que deberá contener:

- las actividades a realizar
- su cometido
- el beneficiario
- el lugar de realización
- la persona responsable de la actividad
- el número de horas de cada jornada, que no podrá exceder de 4 horas diarias si se trata de menores de 16 años, ni de 8 horas si es mayor de dicha edad
- el horario
- el consentimiento expreso del menor a realizar dichas actividades en las condiciones establecidas; si el menor no aceptara las actividades propuestas o sus condiciones de realización y no hubiera otras actividades disponibles adecuadas a sus aptitudes personales o no se pudieran variar las condiciones, el profesional designado lo pondrá en conocimiento inmediato del juez de menores a los efectos oportunos.

La determinación de la duración de las jornadas, el plazo de tiempo en el que deberán cumplirse y la ejecución de la medida estará regida por el principio de flexibilidad a fin de hacerla compatible, en la medida de lo posible, con las actividades diarias del menor.

En ningún caso la realización de las prestaciones podrá suponer la imposibilidad de la asistencia al centro docente si el menor se encuentra en el período de la enseñanza básica obligatoria.

El programa deberá elaborarse en el plazo de veinte días desde la fecha de designación del profesional, plazo que podrá prorrogarse previa autorización judicial.

Iniciada la ejecución el profesional responsable informará al Juez de Menores y al Ministerio Fiscal sobre el cumplimiento de la medida.

Salvo que por el Juez de Menores se haya acordado otra periodicidad, se remitirá un informe cada 25 horas cumplidas cuando la medida tenga una duración igual o inferior a 50 horas y uno cada 50 horas cumplidas si la duración es superior.

También se deberá informar siempre que se requiera por el Juez de Menores o por el Ministerio Fiscal, o cuando se considere necesario por la propia entidad pública de reforma.

Igualmente se deberá comunicar inmediatamente al Juez y al Ministerio Fiscal, a los efectos de lo previsto en el art. 50 LORPM (13) , la falta de presentación del menor a las entrevistas a las que haya sido citado para elaborar el programa de ejecución y el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones que conforman el contenido de la medida, como por ejemplo:

- Negativa del menor a iniciar o continuar la medida

- Falta de asistencia a la prestación sin causa justificada
- Abandono de la actividad, sin causa justificada, antes de finalizar la jornada diaria
- Expulsión de la actividad por causa imputable al menor
- Negativa del menor a realizar las actividades establecidas por el responsable
- Incumplimiento grave de las normas establecidas para la realización de la actividad.

Finalizada la medida se remitirá al Juzgado de Menores, al Ministerio Fiscal y al Letrado del menor que lo haya solicitado de forma expresa, un informe final en el que además de indicar dicha circunstancia se hará una valoración de la situación en la que queda el menor (arts. 53.1 LORPM y 13.5 RLORPM).

7. Otros ámbitos de actuación

Junto a la medida de prestaciones en beneficio a la comunidad que se ha analizado a lo largo de los diversos apartados anteriores, la LORPM contempla las acciones en beneficio a la comunidad en el art. 19 como una forma de llevar a cabo la reparación entre el menor y la víctima a efectos de posibilitar el sobreseimiento del expediente.

El citado artículo prevé que el Ministerio Fiscal pueda desistir de la continuación del expediente, atendiendo a la gravedad y circunstancias de los hechos y del menor, de modo particular a la falta de violencia o intimidación graves en la comisión de los hechos, y a la circunstancia de que además el menor se haya conciliado con la víctima o haya asumido el compromiso de reparar el daño causado a la víctima o al perjudicado por el delito, o se haya comprometido a cumplir la actividad educativa propuesta por el equipo técnico en su informe.

El desistimiento en la continuación del expediente sólo será posible cuando el hecho imputado al menor constituya delito menos grave o falta.

A estos efectos «se entenderá por reparación el compromiso asumido por el menor con la víctima o perjudicado de realizar determinadas acciones en beneficio de aquéllos o de la comunidad, seguido de su realización efectiva».

Una vez producida la conciliación o cumplidos los compromisos de reparación asumidos con la víctima o perjudicado por el delito o falta cometido, o cuando una u otros no pudieran llevarse a efecto por causas ajenas a la voluntad del menor, el Ministerio Fiscal dará por concluida la instrucción y solicitará del Juez el sobreseimiento y archivo de las actuaciones, con remisión de lo actuado.

En el caso de que el menor no cumpliera la reparación o la actividad educativa acordada, el Ministerio Fiscal continuará la tramitación del expediente.

El modo de llevar a cabo las soluciones extrajudiciales previstas en el art. 19 LORPM se encuentra desarrollado en el art. 5 RLORPM.

V. LA APLICACIÓN DE LA MEDIDA POR LOS JUECES DE MENORES

En la actualidad, según los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística, las prestaciones en beneficio de la comunidad es la medida mayoritariamente impuesta por los Jueces de Menores, por delante de las medidas de libertad vigilada y de internamiento en los diferentes regímenes, representando prácticamente un tercio de las medidas impuestas.

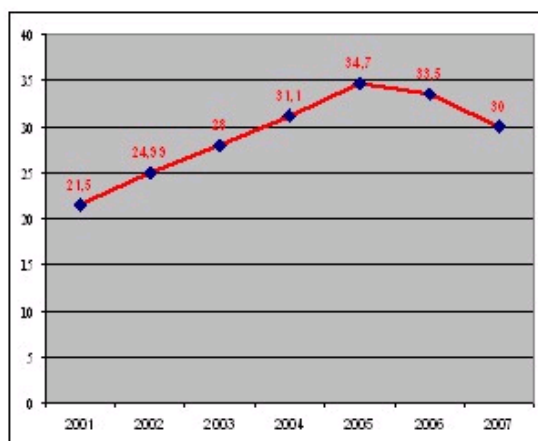
Medidas adoptadas por los Jueces de Menores

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PBC	1.532	3.463	5.178	6.363	7.583	7.495	5.681
Libertad vigilada	2.295	4.664	5.994	6.205	6.089	6.157	5.612
Internamiento	1.696	3.512	4.781	4.646	4.890	4.306	3.398
No consta/Otras	101	181	227	710	851	2.446	2.649
Amonestación	1.282	1.581	1.737	1.719	1.732	1.571	1.224
Acogimiento	6	14	19	51	36	59	245
Privación permiso conducir	24	83	102	108	116	56	74
Tratamiento ambulatorio	177	361	455	634	562	263	65
Total	7.113	13.859	18.493	20.436	21.859	22.353	18.948

Porcentaje de PBC sobre total de medidas

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PBC	21,5	24,99	28	31,1	34,7	33,5	30

Mostrar/Ocultar imagen



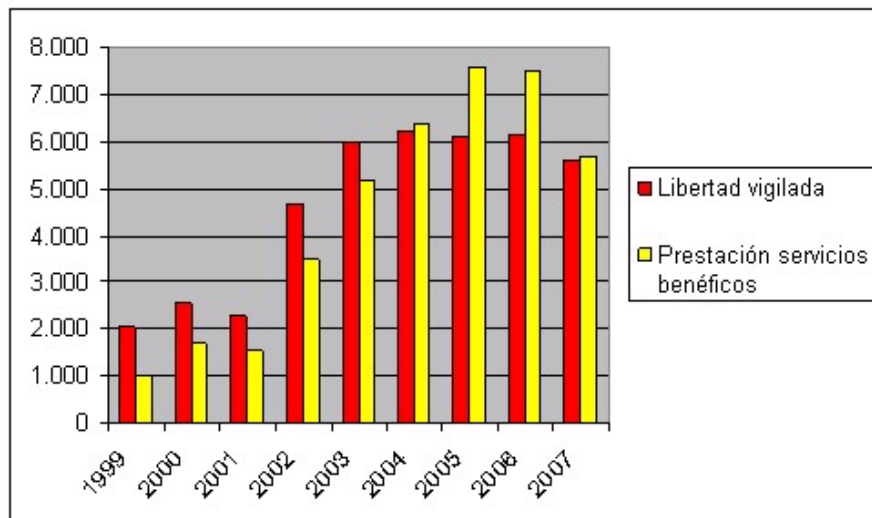
Las prestaciones en beneficio de la comunidad han ido ganando progresivamente peso entre las medidas impuestas, habiendo superado en los últimos cuatro años a la libertad vigilada como medida mayoritariamente impuesta por los Jueces de Menores en sus sentencias.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Libertad vigilada	2.065	2.563	2.295	4.664	5.994	6.205	6.089	6.157	5.612
Internamiento	1.406	1.485	1.696	3.512	4.781	4.646	4.890	4.306	3.398
PBC	1.006	1.689	1.532	3.463	5.178	6.363	7.583	7.495	5.681

Sin embargo, a partir de 2007 va perdiendo peso, algo que habrá que contrastar con los datos de 2008 [una vez se publiquen (14)], encontrándose su explicación, posiblemente, en la modificación llevada a cabo por la LO 8/2006, de 4 de diciembre, por la que se modifica la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (BOE, núm. 290, de 5 de diciembre de 2006). Hasta esta reforma las únicas respuestas que la LORPM daba a las infracciones tipificadas como falta, eran las prestaciones en beneficio a la comunidad, la amonestación y la permanencia de fin de semana. Tras la modificación se han incorporado la libertad vigilada y las tareas socioeducativas

al catálogo de medidas a imponer para las faltas, lo que está produciendo un incremento de estas dos medidas, descendiendo las prestaciones en beneficio de la comunidad.

Mostrar/Ocultar imagen



DOCUMENTACIÓN CONSULTADA

1. Bibliografía

- GÓMEZ ARROYO, José Luis, «Apuntes sobre la pena de trabajos en beneficio de la comunidad», en *Noticias Jurídicas*, mayo de 2003.
- MONTERO HERNANZ, Tomás, «Reflexiones sobre la política criminal en España (A propósito de la completa entrada en vigor de la LO 15/2007)», *Diario LA LEY*, núm. 7065, jueves, 27 de noviembre de 2008.

2. Legislación

- Código Penal de 1822.
- RDL 8 de septiembre de 1928, por el que se aprueba el Código Penal.
- LO 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley Reguladora de la competencia y el procedimiento de los Juzgados de Menores.
- LO 10/1995, de 23 de diciembre, del Código Penal.
- LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
- LO 8/2006, de 4 de diciembre, por la que se modifica la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
- RD 782/2001, de 6 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad.

- RD 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
- RD 515/2005, de 6 de mayo, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad y de localización permanente, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad.
- RD 2131/2008, de 26 de diciembre, por el que se modifica el RD 782/2001, de 6 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad.

3. Textos internacionales:

A) Naciones Unidas

- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985.
- Convención sobre los derechos del niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990.

B) Consejo de Europa

- Recomendación 87 (20) del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 17 de septiembre de 1987, sobre reacciones sociales ante la delincuencia juvenil.
- Recomendación (2000) 22 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros, relativa a la mejora de la aplicación normas europeas a las sanciones y medidas aplicadas en la Comunidad.
- 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.

(1) Fue modificada por la LO 8/2006.

(2) Fue modificada por la LO 8/2006.

(3) Fue modificada por la LO 8/2006.

(4) Introducida por la LO 8/2006.

(5) Introducida por la LO 7/2000.

(6) La redacción actual del art. 49 fue dada por la LO 15/2003.

- (7) Aprobado por RDL 8 de septiembre de 1928 (*Gaceta de Madrid*, núm. 257, de 13 de septiembre de 1928).
-
- (8) Es el primer Código Penal Español. Fue Decretado por las Cortes el 8 de junio de 1822, y sancionado por el Rey y mandado promulgar el 9 de julio de 1822, entrando en vigor el 1 de enero de 1823.
-
- (9) Ver por ejemplo artículo publicado en *El País* el 13 de enero de 2009: «Los trabajos en beneficio de la comunidad, que se imponen como condena por delitos leves, no pueden cumplirse en su totalidad porque no hay plazas suficientes para ello, como están denunciando jueces y abogados. El año pasado, a 30 de noviembre, habían llegado a Instituciones Penitenciarias cerca de 35.400 condenas de esta clase contando sólo los delitos de seguridad vial y los de violencia de género, y sólo hay 12.000 plazas para todos los casos. Es cierto que estas plazas pueden ser ocupadas por más de un condenado, incluso simultáneamente, por turnos, pero eso no impide que en buena medida no se estén cumpliendo estas penas».
-
- (10) A excepción del párrafo segundo del art. 384 que lo hizo el día 1 de mayo de 2008.
-
- (11) Según el art. 9.2 LORPM, la medida de internamiento en régimen cerrado sólo podrá ser aplicable cuando:
- a) Los hechos estén tipificados como delito grave por el Código Penal o las leyes penales especiales.
 - b) Tratándose de hechos tipificados como delito menos grave, en su ejecución se haya empleado violencia o intimidación en las personas o se haya generado grave riesgo para la vida o la integridad física de las mismas.
 - c) Los hechos tipificados como delito se cometan en grupo o el menor perteneciere o actuare al servicio de una banda, organización o asociación, incluso de carácter transitorio, que se dedicare a la realización de tales actividades.
-
- (12) Al igual que en la tabla anterior a partir de 2007 hay un cambio en la forma de recogida de la información que puede explicar la variación en la evolución de los datos.
-
- (13) Art. 50. Quebrantamiento de la ejecución.
1. Cuando el menor quebrantare una medida privativa de libertad, se procederá a su reingreso en el mismo centro del que se hubiera evadido o en otro adecuado a sus condiciones, o, en caso de permanencia de fin de semana, en su domicilio, a fin de cumplir de manera ininterrumpida el tiempo pendiente.
 2. Si la medida quebrantada no fuere privativa de libertad, el Ministerio Fiscal podrá instar del Juez de Menores la sustitución de aquélla por otra de la misma naturaleza. Excepcionalmente, y a propuesta del Ministerio Fiscal, oídos el letrado y el representante legal del menor, así como el equipo técnico, el Juez de Menores podrá sustituir la medida por otra de internamiento en centro semiabierto, por el tiempo que reste para su cumplimiento.
 3. Asimismo, el Juez de Menores acordará que el secretario judicial remita testimonio de los particulares relativos al quebrantamiento de la medida al Ministerio Fiscal, por si el hecho fuese constitutivo de alguna de las infracciones a que se refiere el artículo 1 de la presente Ley Orgánica y merecedora de reproche sancionador.
-
- (14) Los resultados se publican en el mes de octubre del año siguiente al de referencia.
-