InDret
4.2026

La responsabilidad penal a los 12 años: una propuesta desde las garantías y la mínima intervención

Esther Fernández-Molina[1]
Universidad de Castilla-La Mancha
-

Una de las decisiones más importantes a la hora de diseñar la política criminal de un país es la determinación del límite de edad a partir del cual se va a exigir responsabilidad penal por la comisión de hechos delictivos. Desde que existen sistemas especializados de justicia para menores, esta decisión es doble ya que se debe decidir un límite superior en el que la persona susceptible de haber cometido un delito se considerará adulto y un límite inferior en el que la persona se considerará inimputable. En este sentido, el debate respecto al límite superior, aunque no exento de crítica (Fernández-Molina, 2021), suscita mayor consenso en tanto que se dispone de una norma internacional, la Convención de Derechos del Niño, que fija la entrada a la adultez cívica en los 18 años. Sin embargo, este texto internacional no fue capaz de consensuar un límite mínimo y tan solo recomienda que los Estados miembros deberán delimitar una edad mínima por debajo de la cual se presume la inimputabilidad. Ello ha dado lugar a mayor disparidad entre países y dentro de cada país suele ser una cuestión recurrentemente discutida ya que se trata de una decisión no solo controvertida sino especialmente compleja.

En España, la LO 5/2000, *reguladora de la responsabilidad penal de los menores* (en adelante LO 5/2000) optó por considerar inimputables a los menores de 14 años lo que supuso elevar el límite mínimo que hasta el momento se situaba en los 12 años. El legislador de 2000 indicó en la Exposición de Motivos los argumentos que justificaban esta decisión. Por un lado, se asumía que los delitos cometidos por menores antes de los 14 años son poco graves y escasos; y, por otro, que, en ese caso, se puede proporcionar una respuesta igualmente adecuada en el contexto familiar y administrativo a través del servicio de protección de la infancia.

Desde hace tiempo he sostenido que quizá la decisión de aumentar el límite de los 12 a los 14 años no fue una buena decisión (Fernández-Molina 2008 y 2021). Pasados ya 25 años desde la entrada en vigor de este texto resulta pertinente abrir nuevamente el debate, sopesar los diferentes argumentos y realizar un pronunciamiento al respecto. En lo que sigue argumentaré mi defensa a favor de situar la edad de responsabilidad penal en los 12 años y no en los 14.

Ahora bien, previamente, me gustaría comenzar indicando un hecho que creo ha pervertido el debate en nuestro país. Como decisión política que es, la izquierda ha defendido la elección de una edad más elevada para exigir responsabilidad a los menores por la comisión de los hechos delictivos, entendiendo que una respuesta fuera del sistema penal es más apropiada porque saca al menor del Derecho penal y evita la

[1] Contacto: Esther Fernández-Molina (esther.fdez@uclm.es).

respuesta retributiva; mientras que la derecha ha optado precisamente por todo lo contrario, reclamar la responsabilidad a una edad más temprana como reflejo de las políticas de ley y orden que promueve. La ideologización del debate creo que lo ha adulterado o simplificado en demasía, porque la cuestión es mucho más compleja.

Cuando se dice que los menores son responsables penalmente, no significa que van a responder por los posibles delitos cometidos en el sistema penal ordinario, sino que lo van a ser en el marco de un sistema especializado que responde a un modelo de control diferente. Como se lleva sosteniendo desde la publicación de la LO 5/2000 existen tres categorías de responsabilidad criminal: la responsabilidad ordinaria, la inimputabilidad y la responsabilidad penal juvenil (entre otros, Muñoz-Conde y García-Arán, 2000; García Pérez, 1999; Quintero Olivares, 2001; Mir Puig, 2002). Por lo tanto, la decisión que se valora cuando se decide el límite mínimo es si considerar a los menores de una determinada edad, actualmente los 14, como inimputables o considerarlos responsables para que el reproche penal se lleve a cabo en el marco de un sistema individualizado que prima, ante todo, la responsabilización por los hechos cometidos mediante un castigo educativo.

El debate político ha pervertido la discusión porque confunde estos aspectos. La derecha cuando defiende bajar el límite, en realidad, apela a que los menores respondan por los hechos cometidos con la lógica retributiva que reclaman para todo el sistema penal; mientras que la izquierda olvida que bajar la edad implica reenviar a los menores a un sistema de justicia individualizado que, ante todo, va a valorar las circunstancias psicosociales del menor a la hora de decidir la respuesta y que va a primar la intervención en el contexto comunitario de los menores.

A mi juicio, para valorar la decisión con mayor racionalidad es necesario reconsiderar los dos argumentos que utilizó el legislador de 2000: i) los menores cometen pocos delitos y, por lo general, no se trata de delitos graves; y ii), ante la comisión de un delito, se puede proporcionar una respuesta igualmente adecuada en el contexto familiar y administrativo a través del servicio de protección de la infancia.

En relación con la primera cuestión, efectivamente, no se trata de un grupo muy numeroso. De hecho, del total de diligencias preliminares incoadas, en torno a un 10% corresponde a delitos cometidos por menores de 14 años[2]. Pero que sean escasos, no significa que sean irrelevantes. Tal y como ha documentado la Criminología evolutiva, algunos jóvenes comienzan a cometer conductas antisociales y/o delictivas a muy temprana edad y son precisamente estos menores que empiezan a delinquir antes, los que tienen peor pronóstico de acabar desarrollando una carrera criminal grave y violenta (Cauffman et al., 2024; Moffitt, 2018). Por tanto, la respuesta que el sistema brinde a estos menores no es una cuestión baladí. Estos jóvenes son los que necesitarán con mayor probabilidad una intervención más intensiva y especializada, y los que más se beneficiarían de una respuesta precoz.

Ahora bien, constatar la necesidad de una respuesta precoz no resuelve por sí mismo qué sistema debe proporcionarla, reforma o protección. Esto nos lleva a la segunda cuestión: que la respuesta proporcionada a los menores de 14 años que cometan delitos se produzca en el contexto familiar o administrativo.

[2] Dato obtenido tras consulta en las Memorias de la Fiscalía General del Estado (media aritmética del porcentaje de diligencias archivadas por este motivo desde 2009 a 2025).

La LO 5/2000 propone que, cuando se decrete el sobreseimiento por tener menos de 14 años, la diligencia preliminar sea enviada al servicio de protección de menores que deberá valorar si el menor está en situación de riesgo. En este supuesto, los servicios de protección lo único que pueden hacer es comprobar si se trata de un menor ya registrado por el sistema o si, por la naturaleza de los hechos cometidos o de la información que se desprende del atestado o la denuncia, merece la pena iniciar una investigación para valorar la situación en la que se encuentra el menor. En ambos casos, de acuerdo con las competencias que tienen los servicios de protección, se trata de identificar si el menor se encuentra en una situación de riesgo social para adoptar una medida de protección que lo atienda. Esto puede suponer desde la adopción de medidas drásticas de acogimiento que saquen al menor de su familia a medidas en las que se adopte algún tipo de intervención con todo el grupo familiar. En caso de que no exista ese riesgo social, el sistema de protección no debería realizar ninguna actuación ya que proporcionar una respuesta por la comisión de un hecho delictivo, supondría pervertir la lógica de las actuaciones y podría reproducir planteamientos paternalistas propios de los modelos tutelares. La inimputabilidad presupone que no hay culpabilidad y, por lo tanto, no hay necesidad de responder penalmente.

Sin embargo, en España esta remisión al sistema de protección a la infancia ha supuesto el desarrollo de una justicia administrativa paralela (Bernuz Beneitez y Fernández-Molina, 2008). Todas las legislaciones autonómicas han regulado la actuación de los menores en conflicto con la ley y prácticamente todas han desarrollado programas para inimputables que han supuesto la creación de una justicia administrativa paralela que tiene dos riesgos muy evidentes. El primero de ellos, en el caso de que las comunidades autónomas estén optando por remitir a todos los menores de 14 años que cometen delitos a estos programas, es estar respondiendo administrativamente por la comisión de hechos delictivos, sin garantías ni control judicial (Ornosa Fernández, 2003). Los menores que van a recibir una respuesta por la comisión de hechos delictivos están mucho más protegidos por la actuación que se proporciona desde el sistema penal, bajo el paraguas de las garantías que controlan el *ius puniendi* que de la actuación administrativa (Giménez-Salinas, 2000). Precisamente, este argumento es el que se defendió en la década de los 80 del pasado siglo para separar la protección de la reforma, no confundir la lógica asistencial que atiende las necesidades sociales de la lógica penal que actúa por la violación de las normas (Giménez-Salinas y González Zorrilla, 1988).

El segundo riesgo, en el caso de que se intervenga solo con aquellos que están en mayor riesgo social (Bernuz Beneitez *et al*., 2006; Gámiz-Ruiz *et al*., 2014; Siesto Martín, 2019), supone criminalizar situaciones de pobreza y exclusión y convertir a los menores en situación de riesgo en *sospechosos habituales*, como señalan McAra y McVie (2007). Las autoras, en su celebre estudio sobre el impacto del sistema de justicia juvenil escocés, uno de los sistemas de justicia juvenil de orientación más proteccionista de la esfera internacional, muestran que los menores que acaban recibiendo una mayor intervención del sistema no son siempre los que cuentan con una trayectoria criminal más grave, sino aquellos que, por sus circunstancias sociales y por sus contactos previos con las instituciones, tienen más probabilidad de seguir siendo objeto de intervención. Además, sus resultados muestran que una mayor intervención formal no favorece el desistimiento, por lo que las autoras defienden una política de mínima intervención y máxima desjudicialización. A mi juicio, una cosa es que las circunstancias psicosociales del menor deban ser tenidas en cuenta para individualizar la respuesta y otra que sean esas circunstancias, y no el delito cometido, las que justifiquen la intervención.

Mi propuesta sería que se exigiera la edad de responsabilidad criminal a los 12 años y que la ley diferenciara un nuevo tramo de edad, 12-13, como hace ahora entre los 14-15 y 16-17. Ahora bien, teniendo en cuenta los posibles efectos criminógenos y de etiquetamiento que puede producir el contacto innecesario con el sistema de justicia, para los menores de este nuevo tramo de edad podrían establecerse excepciones procesales para acelerar la respuesta y maximizar las oportunidades de desjudicialización. En este sentido, retomaría la idea que sugirieron los jueces de menores sobre el proyecto de ley de incluir este grupo de edad, pero impidiendo la posibilidad de adoptar una medida de privación de libertad.

En la franja de edad de 12 a 14 años hay menores que acumulan importantes necesidades educativas, asistenciales y de salud que no siempre han sido atendidas adecuadamente (He *et al*., 2025; Reil *et al*., 2022), que requieren, ellos y sus familias, de una ayuda y un apoyo que se puede proporcionar desde la intervención comunitaria que brinda el sistema de justicia juvenil, como ya ocurre con los menores de la franja 14-17 años. La intervención basada en la evidencia que se realiza desde justicia juvenil ha demostrado ser también una fórmula eficaz de prevención de la delincuencia (Redondo-Illescas et al., 2011).

Antes de acabar entiendo que es necesario justificar también por qué los 12 y no los 11 u optar por un juicio de madurez como en ocasiones se reclama. Por un lado, conviene recordar que criterios de seguridad jurídica avalan suficientemente que se opte por un criterio cronológico frente a un juicio de madurez. Por otro lado, no se trata de sostener que exista una prueba científica que permita afirmar que a los 12 años aparece una capacidad que no existía antes. La fijación de una edad mínima es inevitablemente una decisión de política criminal, una convención normativa. La cuestión es si existen razones suficientes que permitan justificar los 12 años como un punto de corte razonable y coherente.

Así, los estudios de madurez sostienen que en torno a los 12 años se inicia la fase de adolescencia temprana diferenciada de la infancia tardía que se situaría antes de esta edad (Ma et al., 2026). Por su parte, la Criminología evolutiva ha documentado gracias a los estudios longitudinales, tanto con registros oficiales como autoinformados, que la prevalencia de la conducta antisocial y delictiva tiene unos niveles muy reducidos durante la infancia y que el ascenso característico de la curva de edad comienza aproximadamente entre los 11 y los 13 años, lo que permite establecer los 12 como un punto de corte de esta inflexión evolutiva (entre otros, Le Blanc, 2020; Ribeaud *et al*., 2022; Sivertsson *et al*., 2024). De igual modo, la Ley de protección del menor en su artículo 9.2 reconoce los 12 años como edad en la que se presupone madurez suficiente para ejercer el derecho a ser oído y escuchado. Finalmente, habría que destacar que en España la transición a la educación secundaria se realiza a los 12 años.

Volviendo entonces a la cuestión inicial, el debate se circunscribe -y es lo que debería preocuparnos- a dos preguntas: ¿adónde se envía a los menores de 13 o 12 años que cometen un delito y qué respuesta es la que se les proporciona? Personalmente, prefiero que se envíe a los menores a un sistema especializado, sometido a garantías, que individualice la respuesta y permita una intervención educativa y comunitaria, antes que optar por una justicia administrativa sin garantías que pueda criminalizar la exclusión y postergue la respuesta especializada para menores que están en situación crítica y demandan una intervención intensiva (Bernuz Beneitez *et al*., 2006), desarrollada por profesionales con experiencia

avalada en promover el desistimiento de la carrera criminal y que, en su caso, puedan trabajar coordinadamente para las cuestiones asistenciales con el sistema de protección.

A mi juicio, esto es también lo que debería defender la izquierda, porque bajar la edad no implica necesariamente ampliar la lógica retributiva del Derecho penal, sino proporcionar una respuesta especializada y sometida a las garantías jurídicas que limitan la acción punitiva del Estado, al tiempo que se evita la criminalización de la pobreza. Por su parte, la derecha, al defender sus pretensiones de rebaja de la edad, debería hacer primar argumentos de eficacia en la prevención del delito a través de una respuesta especializada, antes que apoyarse en criterios retributivos poco eficientes como respuesta al comportamiento delictivo de los más jóvenes. Por ello, quizá el debate no debería centrarse exclusivamente en cuál es la edad a partir de la que queremos exigir responsabilidad penal, sino también, y, sobre todo, en qué tipo de responsabilidad estamos dispuestos a exigir y qué respuesta queremos proporcionar a esos menores para favorecer el desistimiento del delito y garantizar su bienestar.

Post Scriptum: En respuesta a Esther Giménez-Salinas "Vuelve la discusión sobre la edad penal: ni rebajarla, ni limitar su aplicación a los 18 años"

La lectura de la contribución de Esther Giménez-Salinas revela que nuestras posiciones están, en realidad, más próximas de lo que pudiera sugerir la diferente conclusión a la que llegamos. Compartimos una concepción de la justicia juvenil como un sistema especializado, sometido a garantías y presidido por los principios de mínima intervención y desjudicialización, así como la necesidad de mantener claramente diferenciadas las lógicas de la protección y la reforma. Precisamente por ello, quisiera aclarar que mi propuesta de situar la edad mínima de responsabilidad penal en los 12 años no se fundamenta en que el sistema de protección "no funcione". Mi argumento es otro: cuando la intervención se justifica por una situación de riesgo o desprotección, corresponde actuar al sistema de protección; cuando se responde por la comisión de un hecho delictivo, entiendo que esa respuesta debe producirse en un sistema especializado sometido a las garantías propias del *ius puniendi*. Las eventuales deficiencias del sistema de protección no constituyen, por tanto, el fundamento para rebajar la edad.

La discrepancia reside más bien en determinar a partir de qué edad resulta legítimo incorporar al menor a ese sistema especializado que es la justicia penal juvenil. Coincido en que las eventuales deficiencias del sistema de protección no permiten justificar por qué 12 años y no 11 o 10. Son los criterios evolutivos y criminológicos expuestos en mi contribución los que proporcionan, a mi juicio, fundamento para situar en los 12 años un punto de corte razonable: los estudios sobre madurez sitúan en torno a esa edad el inicio de la adolescencia temprana, diferenciada de la infancia tardía, mientras que los hallazgos de la Criminología evolutiva muestran que el inicio precoz de la actividad delictiva se asocia con trayectorias delictivas persistentes, que demandan una respuesta temprana ante estos comportamientos. La cuestión de qué sistema debe proporcionar esa respuesta es distinta y remite, de nuevo, al fundamento de la intervención: si esta viene motivada por una situación de riesgo o desprotección, corresponde al sistema de protección; si lo que la motiva es la comisión de un hecho delictivo, sostengo que debe articularse en un sistema de justicia juvenil sometido a garantías, sin posibilidad de privación de libertad y con máximas posibilidades de desjudicialización, pero capaz de proporcionar, cuando resulte necesario, una intervención especializada a cargo de profesionales de la justicia juvenil y en colaboración con los recursos comunitarios normalizados.

Referencias

Bernuz Beneitez, María José y Fernández-Molina, Esther (2006). El tratamiento institucional de los menores que cometen delitos antes de los 14 años. *Revista Española de Investigación Criminológica*, 4, pp. 1-25. https://doi.org/10.46381/reic.v4i.24

Bernuz Beneitez, María José y Fernández-Molina, Esther (2008). La gestión de la delincuencia juvenil como riesgo. Indicadores de un nuevo modelo. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 10, pp. 1-20.

Bernuz Beneitez, María José, Fernández-Molina, Esther y Pérez-Jiménez, Fátima (2006). El tratamiento institucional de los menores que cometen delitos antes de los 14 años. *Revista Española de Investigación Criminológica*, 4, 2006, pp. 1-25. https://doi.org/10.46381/reic.v4i.24

Cauffman, Elizabeth, Beardslee, Jordan, Sbeglia, Caitlin, Frick, Paul J. y Steinberg, Laurence (2024). Trajectories of offending over 9 years after youths' first arrest: What predicts who desists and who continues to offend? *Journal of Research on Adolescence*, 34, pp. 1312-1325. https://doi.org/10.1111/jora.12926

Fernández Molina, Esther (2008). *Entre la educación y el castigo: un análisis de la justicia de menores en España*. Tirant lo Blanch.

Fernández-Molina, Esther (2021). Edad, delincuencia y respuesta penal. En De Vicente, Rosario, Gómez, David, Martín, Tomas, Muñoz de Morales, Marta y Nieto, Adán (eds.), *Libro Homenaje al Profesor Luis Arroyo Zapatero. Un Derecho penal humanista*, pp. 173-186. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

Gámiz-Ruiz, Jesús, Ibáñez-Ortiz, Guzmán, Rodríguez-Aznar, Paula y Espigares-Escudero, María José (2014). La prevención de la conducta antisocial del adolescente en su contexto: programa de intervención socioeducativa con menores infractores de 12 a 14 años. *Cuadernos de Psiquiatría y Psicoterapia del Niño y del Adolescente*, 57(1), pp. 95-99.

García Pérez, Octavio (1999). Los actuales principios rectores del Derecho Penal Juvenil: Un análisis crítico. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3, pp. 29-76.

Giménez-Salinas Colomer, Esther (2000). Comentarios a la exposición de motivos y al título preliminar. En Giménez-Salinas Colomer, Esther (coord.), *Justicia de menores: una justicia mayor*, pp. 27-43. CGPJ.

Giménez-Salinas Colomer, Esther y González Zorrilla, Carlos (1988). Jóvenes y cuestión penal. *Jueces para la Democracia*, 3, pp. 17-26.

He, Vincent Y., Roche, Steven, Williams, Jenny, Williams, Tamika y Guthridge, Steven (2025). Prevalence and Factors Associated With Alleged Offending Among Children Aged 10–13 Years in the Northern Territory of Australia. *Australian Journal of Social Issues*, 60(3), pp. 824-837. https://doi.org/10.1002/ajs4.70034

Le Blanc, Marc (2020). On the future of the individual longitudinal age-crime curve. *Criminal Behaviour & Mental Health*, 30(4), pp. 183-195. https://doi.org/10.1002/cbm.2159

Ma, Jianping, Liu, Xiaoxi, Pan, Teng, Ji, Linqin y Zhang, Wenxin (2026). Developmental Changes in the Structure of Executive Function from Early To Late Adolescence. *Journal of Youth and Adolescence*, 55(4), pp. 982-997. https://doi.org/10.1007/s10964-025-02293-7

McAra, Lesley y McVie, Susan (2007). Youth justice? The impact of system contact on patterns of desistance from offending. *European Journal of Criminology*, 4(3), pp. 315-345. https://doi.org/10.1177/1477370807077186

Mir Puig, Santiago (2002). *Derecho penal. Parte General* (6.ª ed.). Reppertor.

Moffitt, Terrie E. (2018). Male antisocial behaviour in adolescence and beyond. *Nature Human Behaviour*, 2(3), pp. 177-186.

Muñoz Conde, Francisco y García Arán, Mercedes (2000). *Derecho Penal. Parte General* (4.ª ed.). Tirant lo Blanch.

Ornosa Fernández, Rosario (2003). *Derecho penal de menores* (2.ª ed.). Bosch.

Quintero Olivares, Gonzalo (dir.) (2001). *Comentarios al Nuevo Código Penal* (2.ª ed.). Aranzadi.

Redondo Illescas, Santiago, Martínez Catena, Ana y Andrés Pueyo, Antonio (2011). *Factores de éxito asociados a los programas de intervención con menores infractores*. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

Reil, Julia, Lambie, Ian y Allen, Rob (2022). 'Offending doesn't happen in a vacuum': The backgrounds and experiences of children under the age of 14 years who offend. *Journal of Criminology*, 55(2), pp. 202-220. https://doi.org/10.1177/26338076221087459

Ribeaud, Denis, Murray, Aishling, Shanahan, Lilly, Shanahan, Michael J. y Eisner, Manuel (2022). Cohort Profile: The Zurich Project on the Social Development from Childhood to Adulthood (z-proso). *Journal of Developmental and Life-Course Criminology*, 8(1), pp. 151-171. https://doi.org/10.1007/s40865-022-00195-x

Siesto Martín, David (2019). Legislación y tratamiento de los menores que cometen delitos antes de los 14 años», *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa (REJIE Nueva Época)*, 20, 2019, pp. 133-155. https://doi.org/10.24310/REJIE.2019.v0i20.6580

Sivertsson, Fredrik, Carlsson, Christoffer, Almquist, Ylva B. y Brännström, Lars (2024). Offending trajectories from childhood to retirement age: Findings from the Stockholm birth cohort study. *Journal of Criminal Justice*, 91, art. 102155. https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2024.102155