

El servei policial de protecció de menors i dones maltractades

ÁNGELES DE PALMA DEL TESO

Professora titular de dret administratiu de la Universitat de Barcelona

249

La següent exposició tractarà de posar en relleu com algunes de les funcions atribuïdes als diferents cossos policials en matèria de menors van més enllà de la clàssica activitat de seguretat i repressió de conductes il·lícites. Moltes de les seves funcions són pròpies d'un servei públic prestacional o social.

Els ciutadans, no obstant això, continuem en gran manera identificant l'activitat exercida per la policia simplement amb les tradicionals funcions de control i persecució de la criminalitat. Aquesta visió unívoca i parcial que la ciutadania encara té de l'actuació policial s'ha de superar en l'àmbit que ens ocupa. Així ho requereix el desenvolupament eficaç de les activitats de caràcter assistencial que tenen atribuïdes algunes unitats policials especialitzades. I en aquesta tasca s'hi han d'esforçar els diversos cossos policials.

Les pròpies autoritats policials són en gran mesura responsables del desconeixement que tenen els ciutadans de l'existència d'unitats especialitzades en menors, però també en atenció a la dona i a les persones en situació vulnerable en general, i de les funcions assistencials que en aquests àmbits desenvolupen els diferents cossos policials.

Pel que fa al cas, haig de dir que no ha estat fàcil demanar informació sobre el funcionament de la policia en aquestes matèries. No estic segura de quina és la raó. Però potser és a causa de l'opacitat que, per raons de seguretat, ha envoltat tradicionalment la clàssica actuació policial, i que en aquest àmbit és necessari superar per aconseguir una major proximitat o apropament als ciutadans.

Doncs bé, en les línies següents es farà èmfasi precisament en les funcions de caràcter assistencial desenvolupades pels cossos de policia, fonamentalment en matèria de protecció de menors. El conjunt de la ciutadania i, en especial, aquelles persones en situació vulnerable, com ara els menors, haurien de tenir en el policia un referent al qual acudir —sense cap tipus de recel— per comunicar o obtenir informació o ajuda en situacions de desprotecció. Així, amb el desig de complir l'objectiu que ens hem proposat, examinarem tot seguit les qüestions següents:

- a) en primer lloc, faré referència a una qüestió de caràcter organitzatiu, però essencial en aquesta matèria: l'existència en els diferents cossos policials d'unitats especialitzades en menors i, com veurem, també en l'àmbit general de la família;
- b) a continuació, s'examinaran les diferents situacions de desprotecció que poden patir els menors i les tècniques i mesures de protecció que contempla el nostre ordenament jurídic. La finalitat d'aquesta exposició és conèixer en quines situacions haurien d'intervenir els cossos policials a fi de garantir el dret dels menors a la protecció pública;
- c) finalment, s'exposaran les línies generals del procediment d'intervenció pública en situacions de desprotecció de menors a fi d'analitzar el paper dels cossos policials en cadascuna de les fases del procediment. Veurem, així, el paper de la policia en les fases de detecció, investigació, valoració, seguiment i intervenció de les situacions de desprotecció dels menors.

Comencem, doncs, fent referència a les qüestions organitzatives.

1. LES UNITATS O GRUPS ESPECIALITZATS EN MENORS I FAMÍLIA EN GENERAL

1.1 La policia autonòmica catalana: els Mossos d'Esquadra

A Catalunya, la policia autonòmica —els Mossos d'Esquadra— compta en l'actualitat a la província de Barcelona amb una Unitat de Menors que té atribuïdes competències en relació amb aquest sector de població.

La Unitat de Menors dels Mossos d'Esquadra té el seu origen en l'antiga Central de Policia de Menors (CEPOME), considerada la primera inspecció de guàrdia de l'Estat espanyol especialitzada en menors. Al seu torn, la CEPOME té les seves arrels en l'acord celebrat, a la fi de 1984, entre el secretari de l'antic Tribunal Tutelar de Menors de Barcelona i els responsables de la Direcció General de Justícia Juvenil i dels Mossos d'Esquadra. En aplicació d'aquest acord els Mossos d'Esquadra comencen a col·laborar amb el Tribunal Tutelar de Menors, tant pel que fa als menors en situació de desprotecció com en la investigació i tractament de menors infractors. Els bons resultats van comportar el creixement progressiu de les tasques encomanades i la necessitat de realitzar una estructuració. Així, el juny del 1986 es va crear la Brigada de Menors i la Central de Policia de Menors (CEPOME), que serà la primera comissaria dels Mossos d'Esquadra i de l'Estat dedicada a l'atenció del menor.¹

Aquesta experiència va ser objecte d'atenció pels mitjans de comunicació, i

1. Sobre els antecedents de la Unitat de Menors dels Mossos d'Esquadra, Cristina Nualart i Claramunt, «OAC Barcelona: la major OAC de menors», a *Mossos*, núm. 12 (consultat el 15/7/05 a www.gencat.net/mossos/publicacions/revista/continguthtml/rev12.htm).

els responsables dels Mossos d'Esquadra van donar a conèixer la seva experiència a la resta de Forces de Seguretat de l'Estat. Atesos els bons resultats, el Cos de Policia Nacional crea el 1987 el Grup de Menors (GRUME) amb oficines tècniques a Barcelona, Madrid i Sevilla.²

El 1988, la Brigada de Menors i el CEPOME s'annexionen i constitueixen l'Àrea de Menors, dependent de la Divisió de Brigades. La Brigada de Menors es converteix en un referent en el desenvolupament de les diligències policials, tot equiparant els drets dels menors detinguts als dels grans, en especial pel que fa a l'assistència lletrada, quan llavors la Llei sobre Tribunals Tutelars de Menors de 1948 no els equiparava. Poc després es va modificar la Llei de Tribunals Tutelars de Menors de 1948 en declarar-se inconstitucional una part d'aquesta, com a conseqüència d'una qüestió d'inconstitucionalitat plantejada pels jutges del Tribunal Tutelar de Menors de Barcelona.³ Aquests tribunals van desaparèixer poc després.⁴

L'antiga Brigada de Menors es denomina en l'actualitat Unitat de Menors, de la qual depèn l'Oficina d'Atenció al Menor (OAM). La Unitat de Menors està ubicada en l'Àrea Tècnica de Seguretat Ciutadana, que és un dels òrgans que depenen de la Comissaria General Territorial.⁵

Doncs bé, a la província de Barcelona la Unitat de Menors la componen en l'actualitat tres grups.

Un dels grups es dedica de manera exclusiva a l'atenció dels menors en situació de desemparament. Aquesta unitat actua en estreta col·laboració amb la Conselleria de Benestar Social i Família de l'Administració de la Generalitat, per mitjà de la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (d'ara endavant DGAIA). Aquest òrgan administratiu té atribuïdes, entre d'altres funcions, la de protegir i tutelar els menors en situació de desemparament.⁶

Així, de manera periòdica, aquest grup de la Unitat de Menors dels Mossos d'Esquadra celebra reunions amb la DGAIA a fi d'establir els casos i el mode en què prestaran la seva col·laboració a l'Administració autonòmica en l'assistència i protecció dels menors en situació de desemparament.

Per exemple, en aquestes reunions es determinen els supòsits en què es requereix la col·laboració d'aquest grup de menors per notificar als pares, tutors o altres responsables legals del menor, les decisions de l'Administració autonòmica

2. A partir d'aquest moment, s'estableix un protocol flexible pel qual el Grup de Menors del Cos Nacional de Policia assumeix les funcions relatives als menors autors de delictes o faltes, i els Mossos d'Esquadra se centren, principalment, en les qüestions de protecció i en els casos en què el menor és la víctima del delictes. No obstant això, aquestes competències seran plenament assumides pels Mossos d'Esquadra a partir de novembre del 2005.

3. STC 36/1991, de 14 de febrer.

4. La Llei 21/1987, d'11 de novembre de 1987, reforma el Codi civil i regula la figura de la tutela administrativa dels menors desemparats (art. 172); les funcions protectores van ser encomanades a les administracions autonòmiques. Pel que fa a les tasques de reforma van ser atribuïdes als jutjats de menors.

5. Decret català 19/2002, de 22 de gener, de reestructuració parcial de la Direcció General de Seguretat Ciutadana (arts. 9.4 i 13).

6. Decret català 284/2002, de 19 de novembre, d'estructuració i reestructuració parcial de diversos departaments de l'Administració de la Generalitat (art. 76), en relació amb el Decret 372/2000, de 21 de novembre (art. 1).

en matèria de protecció de menors. Cal tenir en compte que, en general, la declaració de desemparament i assumptió de la tutela per l'Administració comporta l'establiment de mesures de protecció que impliquen la sortida del menor del domicili familiar.⁷ Així, malgrat que la DGAIA és la responsable de realitzar la notificació d'aquestes resolucions administratives, pot sol·licitar la col·laboració de la policia quan prevegi una reacció contrària de la família.

En realitat, aquesta és una actuació per a la qual només de manera excepcional hauria de ser necessària la col·laboració de la policia. Seria desitjable que un dels membres de l'equip tècnic que ha tramitat el procediment de desemparament, aquell que hagués tingut més relació amb la família pel fet d'haver participat en l'estudi i valoració de la situació sociofamiliar del menor, procedís a realitzar la notificació i explicar personalment a la família el contingut i l'abast de la decisió.⁸ És essencial que la família compregui i percebi la intervenció de l'Administració com una mesura de suport i protecció, ja que és fonamental comptar amb la seva col·laboració en l'aplicació del pla de millora que haurà de fer possible la reintegració familiar del menor. Però, segons sembla, en la pràctica no es du a terme d'aquesta manera. La persona que acut a notificar la decisió de l'Administració seria desconeguda per a la família i, per això, és més gran la necessitat de demanar la col·laboració de la policia davant el temor d'una reacció contrària. Això demostra que, en contra del que hauria de ser, la família concep l'actuació de l'Administració més com una sanció o càstig, que com una mesura de col·laboració i protecció. En tot cas, en aquest tràmit de notificació, la policia queda en un segon pla i només intervé en els casos en què resulta necessari.

Aquest mateix grup també col·labora amb la DGAIA en els casos en què és necessari procedir a l'execució forçosa de les resolucions administratives que impliquen la separació del menor de la seva família, en els supòsits en què la família es nega a lliurar el menor a l'Administració.⁹ Així, la policia pot recollir el menor al centre escolar o al carrer o, si escau, acudint al domicili familiar per posar-lo a disposició de la DGAIA a fi d'aplicar les mesures de protecció que s'hagués establert.

D'altra banda, quan els pares o altres responsables legals del menor s'oposin a l'entrada al domicili per recollir-lo, serà necessària l'autorització judicial. L'article

7. Llei catalana 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats (art. 5).

8. Els Equips d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (EAIA) són equips pluridisciplinars (formats generalment per un psicòleg, un pedagog i un assistent social) distribuïts per tot el territori de Catalunya. Entre les seves tasques s'hi troba la de realitzar el diagnòstic i la valoració dels menors en situació de desemparament i l'elaboració de la proposta de resolució de desemparament i de mesura de protecció (Decret 2/1997, de 7 de gener, pel qual s'aprova el Reglament de protecció dels menors desemparats (arts. 9.1, 11, 14 a 16), en relació amb l'Ordre de 27 d'octubre de 1987, de règim jurídic d'equips d'atenció a la infància i l'adolescència).

9. La resolució administrativa per la qual es declara el desemparament i s'adopten mesures de protecció del menor són executives i executòries. És a dir, tenen presumpció de validesa i eficàcia immediata i, per tant, són immediatament executives (arts. 56, 57 i 94 de la Llei 39/1992, de 26 de novembre (LRJ-PAC) en relació amb l'article 8 de la Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats).

18.2 de la Constitució estableix el dret fonamental a la inviolabilitat del domicili i disposa que «cap entrada o escorcoll s'hi podrà fer sense consentiment del titular o resolució judicial, llevat en cas de delictes flagrants». Per tant, en cas que no es pogués entrar al domicili per recollir un menor declarat en desemparament, l'Administració haurà de sol·licitar al jutge del contenciós administratiu un manament que ho autoritzi.¹⁰ L'acte pel qual s'autoritza l'entrada al domicili podrà establir les condicions en què l'Administració amb la col·laboració, si escau, de la Unitat de Menors de la policia haurà de realitzar l'entrada i recollir el menor.¹¹

Els altres dos grups de la Unitat de Menors dels Mossos d'Esquadra són responsables de realitzar tasques d'investigació, que exposo a continuació.

D'una banda, i des d'una perspectiva estrictament protectora, reben i investiguen les comunicacions o denúncies sobre menors en possible situació de desprotecció: menors sols a casa, menors que no són atesos degudament, se senten plorar o cridar, possibles maltractaments, abandó. La situació d'aquests menors no té per què tenir l'origen en una conducta delictiva dels seus pares o altres responsables del menor, potser ni tan sols sigui deguda a un incompliment voluntari dels pares.

La policia investiga en l'entorn sociofamiliar del menor els fets comunicats o denunciats. De manera general, es posa també en contacte amb els serveis socials d'atenció primària (municipals o, si escau, comarcals) per comprovar si es coneixen les circumstàncies d'aquesta família o si des de l'Administració local ja s'ha realitzat algun tipus d'intervenció social.

Un cop realitzada la investigació, es redacta un informe amb totes les dades obtingudes i es remet a la DGAIA i a la Fiscalia de protecció. No obstant això, en l'actualitat —segons he tingut notícies— només obtenen resposta de la DGAIA.¹²

Així mateix, aquests dos grups de la Unitat de Menors investiguen les denúncies de possibles delictes o faltes quan la víctima és un menor o quan el menor és el possible autor de l'il·lícit.

D'altra banda, la Unitat de Menors dels Mossos d'Esquadra també fa intervencions en relació amb els menors immigrants no acompanyats (coneguts com MEINA).¹³ Aquests menors es troben en situació de desemparament, atès que es

10. Article 8.6 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

11. En relació amb aquesta qüestió vegeu l'Acte del Tribunal Superior de Justícia d'Astúries de 30 de gener de 2001 (RJCA 2001\337).

12. Novament es posa en relleu la falta de recursos personals i materials de la Fiscalia de protecció. En algun cas, he sentit els professionals dedicats a la infància, i fins i tot als propis fiscals, preguntar-se si realment hi ha fiscals en l'àmbit protector.

13. La Resolució del Consell d'Europa de 26 de juny de 1997, relativa als menors no acompanyats nacionals de països tercers (97/C/221/03), els ha caracteritzat com «els menors de 18 anys nacionals de països tercers que arribin al territori dels estats membres sense anar acompanyats d'un adult que en sigui responsable, ja sigui legalment o d'acord amb els usos i costums, mentre no estiguin efectivament sota la cura d'un adult responsable d'ells». A més a més, la resolució també s'aplica a «els menors nacionals de països tercers que, després d'haver entrat al territori dels estats membres, s'hagin quedat sols» (art. 1.1).

troben a Catalunya sols, sense un adult legalment responsable de la seva protecció. En aquests casos, correspon a l'Administració autonòmica assumir-ne la tutela i oferir-los protecció.¹⁴

Ara bé, la qüestió és que en aquests menors concorre una doble condició: d'una banda, són menors; però, d'altra, són estrangers irregulars. Per descomptat, el nostre ordenament exigeix que prevalgui la seva condició de menor, però el que és cert és que en la pràctica no succeeix així. L'Administració competent per protegir-los és l'autonòmica; a Catalunya per mitjà de la DGAIA. En canvi, l'Administració competent en matèria d'estrangeria és l'estatal, i a aquesta li correspon realitzar les repatriacions fonamentades en la reagrupació familiar.¹⁵

254

Doncs bé, un cop els mossos d'esquadra detecten un presumpte menor immigrant no acompanyat, el posen a disposició de la Inspecció de guàrdia de l'Oficina d'Atenció al Menor (OAM) de la Unitat de Menors. La policia procedeix a la identificació del menor i la realització d'una fitxa. En la fitxa d'identificació es fa constar, segons les dades facilitades pel menor: el nom i cognoms; la nacionalitat i el país de procedència; la impressió dactilar; la fotografia. En el cas que hi hagi dubtes sobre la minoria d'edat, aquesta dada quedarà pendent de la realització de les proves oportunes. El menor és acompanyat pels mossos d'esquadra a la DGAIA perquè aquest organisme es faci responsable de la realització de les proves oseomètriques.¹⁶ La radiografia de canell per a la determinació de l'edat. Un cop determinada l'edat i verificat que es tracta d'un menor, la policia fa constar aquesta dada en la fitxa. A més a més, en compliment del Reglament d'estrangeria, les dades identificades es comunicaran al Registre de menors estrangers no acompanyats de la Direcció General de Policia previst en el Reglament d'estrangeria a l'efecte exclusivament d'identificació.¹⁷

D'altra banda, també correspon als mossos d'esquadra el trasllat d'aquests menors a la Policia Nacional a fi que aquest cos s'encarregui de la repatriació. Aquest tràmit és competència de l'Administració de l'Estat perquè es tracta d'una actuació en matèria d'estrangeria. De la repatriació, no se n'encarreguen cossos

14. La Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor (art. 1 en relació amb l'art. 10.3 i 4) i, a Catalunya, la Llei 37/1991, de 30 de desembre, de protecció dels menors deseparats (art. 1), estenen la seva aplicació i reconeixen un conjunt de dret i, per tant, també el dret a rebre assistència i protecció de les administracions públiques a tots els menors que es trobin en el respectiu territori, amb independència de si es troben a Espanya de manera irregular. En el mateix sentit, la Resolució del Consell d'Europa de 26 de juny de 1997, relativa als menors no acompanyats nacionals de països tercers (art. 3.2).

15. Article 92 del Reial decret 2393/2004, de 30 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei orgànica d'Estrangeria.

16. La Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència compta amb una Sots-direcció General de la qual depèn el Servei d'Urgències en què s'emmarca la Secció de Menors Indocumentats, que té encomanada la tasca d'«atendre immediatament els menors indocumentats presentats a la Direcció General» i «avaluar la situació dels menors indocumentats». Decret 372/2000, de 21 de novembre, d'estructuració de la Direcció General (art. 8 a).

17. Article 111 del Reial decret 2393/2004, de 30 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament de la Llei orgànica d'estrangeria.

especialitzats en menors.¹⁸ La manera en què es realitza la repatriació d'aquests menors és una qüestió molt controvertida.¹⁹

Segons sembla, en l'actualitat, en contra del que legalment s'hauria de fer, l'Administració general de l'Estat no dóna audiència al menor en el curs del procediment dirigit a determinar la conveniència de la seva repatriació i tampoc no se li notifica la decisió de repatriar-lo.²⁰ Per tant, el menor no pot recórrer aquesta decisió, la qual cosa comportaria una lesió del seu dret fonamental a la tutela judicial efectiva.²¹

A més, és un fet que els propis mossos d'esquadra reconeixen que les repatriacions es realitzen de manera general de matinada. La raó adduïda és que la Policia Nacional vol que els menors surtin en el primer avió del matí. El que és cert és que els educadors dels centres on els menors estan acollits s'han queixat que se'ls emporten de matinada i, en alguns casos, emma-

18. L'article 92 del Reglament d'estrangeria (aprovat mitjançant un Reial decret 2393/2004, de 30 de desembre) disposa que «l'Administració General de l'Estat, competent per dur a terme els tràmits relatius a la repatriació des d'Espanya d'un menor estranger en situació de desemparament, actuarà a través de les delegacions i sots-delegacions del Govern, les quals sol·licitaran a la Comissaria General d'Estrangeria i Documentació la realització de les gestions necessàries davant les ambaixades i consolats corresponents, per localitzar els familiars dels menors o, si no n'hi hagués, els serveis de protecció de menors del seu país d'origen que se'n fessin responsables».

19. En les Observacions relatives a la situació a Espanya, realitzades pel Comitè de Drets del Nen de Nacions el juny 2002 (CRC/C/15/Add. 185, 7 juny 2002), s'afirma que «el comitè està veritablement alarmat davant les condicions dels nens estrangers no acompanyats, la majoria d'ells marroquins, especialment a les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla. En particular, mostra la seva preocupació davant casos de: maltractaments a menors per part de la policia durant l'expulsió forçada als seus països d'origen on, en alguns casos, se'ls va deportar sense accés a assistència legal ni interpretació; negatives de proporcionar als nens residència legal temporal a què tenen dret per llei perquè el Departament de Benestar Social, que és el seu tutor legal, no la va sol·licitar; amuntegament i males condicions dels centres d'acollida i casos de maltractaments per part dels treballadors dels centres o d'altres nens; expulsions sumàries de nens sense controlar que siguin enviats d'una manera eficaç a centres familiars o socials als seus països d'origen». D'altra banda, de l'informe realitzat per SOS Racisme sobre els retorns dels menors marroquins a l'agost 2004, resulta que, de la mostra de 28 menors analitzada, en un 100% dels casos el menor no va ser escoltat, en un 93% dels casos la família no havia estat informada del retorn, en el 100% dels casos el menor ha tornat a intentar emigrar, en un 29% dels casos el menor és jutjat al Marroc, i en un 93% se li imposa una multa pel fet d'haver sortit irregularment.

20. L'article 92 del Reglament d'estrangeria (aprovat mitjançant un Reial decret 2393/2004, de 30 de desembre) disposa en el seu apartat 4 que «l'Administració general de l'Estat, conforme al principi de reagrupació familiar del menor, *després d'haver escoltat el menor*, i amb un informe previ dels serveis de protecció de menors, resoldrà el que procedeixi sobre la repatriació al seu país d'origen, o a aquell on estiguin els seus familiars, o, si no n'hi hagués, sobre la seva permanència a Espanya...». En cas que es resolgui la permanència del menor a Espanya, l'Administració autonòmica que en té encomanada la tutela haurà de procedir a sol·licitar a l'Administració de l'Estat el permís de residència. La Llei orgànica 4/2002, d'11 de gener, d'estrangeria, estableix en el seu article 35.4 que «es considera regular amb caràcter general la residència dels menors que siguin tutelats per una administració pública». Un cop obtingut el permís de residència, els menors de més de 16 anys poden obtenir el permís de treball. No obstant això, aquest tractament legal és una de les raons per les quals les administracions autonòmiques no assumeixen la tutela legal dels menors desemparats o no en sol·liciten el permís de residència, davant el temor al denominat «efecte crida». Els menors immigrants es desplacen a aquelles comunitats autònomes que realitzen aquests tràmits, amb el consegüent col·lapse dels recursos assistencials.

21. En relació amb aquesta qüestió, vegeu l'informe presentat pel Defensor del Menor d'Andalusia al Parlament sobre els «Menors immigrants a Andalusia», de desembre de l'any 2003.

nillats.²² Aquesta situació, si és certa, cal revisar-la perquè no resultaria conforme a dret.²³ La raó que s'al·lega és que es tracta que els menors s'escapin per evitar ser repatriats. No obstant això, no pot oblidar-se que es tracta de menors que no han comès delictes i als quals, en teoria, s'està aplicant una mesura de protecció: la reagrupació familiar amb fonament en el seu dret a la vida familiar. Per bé que, per descomptat, aquest és un fonament més teòric que real.²⁴

1.2 Les forces i els cossos de seguretat de l'Estat. La Policia Nacional

En la Policia Nacional hem de distingir els grups especialitzats que depenen de la Comissaria General de Policia Judicial i les unitats emmarcades en la Comissaria General de Seguretat Ciutadana.

256

1.2.1 Els grups especialitzats que depenen de la Comissaria General de Policia Judicial

En la Comissaria de Policia Judicial i emmarcats en l'Unitat de Delinqüència Especialitzada i Violenta hi ha diversos grups especialitzats: el Grup de Menors (GRUME), el Servei d'Atenció a la Dona (SAM) i el Servei d'Atenció a la Família (SAF).²⁵ Doncs bé, tot seguit m'hi referiré breument.

22. Les normes sobre tractament policial de menors, dictades per la Sots-direcció General Operativa de la Comissaria General de Policia Judicial, disposen en l'apartat 12, en referència als menors possibles autors de delictes o faltes, que «l'emmanillament de menors es durà a terme en els casos que sigui necessari, com a resposta proporcional al fet comès i a les circumstàncies personals del menor, especialment en casos de delictes violents, sexuals o terroristes comesos per menors entre 16 i 18 anys, i vetllant igualment pel respecte dels seus drets». Per tant, si l'emmanillament és un recurs subsidiari en el cas de possible comissió d'un acte delictiu, amb més raó ho hauria de ser quan s'està aplicant una mesura de protecció a un menor que no ha realitzat una conducta il·lícita. Les esmentades normes han estat consultades a www.cepolicia.com/legislacion/instrucciones/sgo_tratamientomeno.res.htm el 6/7/05.

23. D'una banda, mancaria la resolució administrativa mitjançant la qual s'acorda la repatriació i la corresponent notificació, i, per tant, no es podria justificar aquesta actuació en l'execució forçosa a través de la compulsió sobre la persona, perquè, a més a més, mancaria la llei que expressament ho autoritzi (arts. 93 i 100 Llei 30/1992, de 26 de novembre (LRJ-PAC). D'altra banda, l'esmentada actuació tampoc no pot justificar-se basant-se en un supòsit de coacció directa ja que no hi concorren els pressupòsits que la justifiquen.

24. L'article 92 del citat Reglament d'estrangeria disposa que «D'acord amb el principi de l'interès superior del menor, la repatriació al seu país d'origen només s'acordarà si es donessin les condicions per a l'efectiva reagrupació familiar del menor, o per a l'adequada tutela per part dels serveis de protecció de menors del seu país d'origen». El propi precepte afegeix que no procedirà la repatriació quan «s'hagués verificat l'existència de risc o perill per a la integritat del menor, de la seva persecució o la dels seus familiars». I encara més, la Resolució del Consell d'Europa de 26 de juny de 1997, relativa als menors no acompanyats nacionals de països tercers (3199710719 (02, disposa en el seu article 5 que només podrà tornar-se el menor quan a la seva arribada es reuneixin al país de destí «les condicions adequades d'acollida i assistència per al menor, en funció de les seves necessitats, tenint en compte la seva edat i el seu nivell d'autonomia». Certament, aquestes condicions dificulten la repatriació i podrien ser utilitzades per les màfies que realitzen el trasllat il·legal dels menors en pasteres posant en perill les seves vides. Per això, els poders públics tenen davant seu el repte d'oferir als menors que han arribat l'assistència i protecció que l'Ordenament els garanteix i, al seu torn, evitar la sortida d'aquests menors dels seus països d'origen.

25. Pel que fa a l'estructura de la Comissaria General de Policia Judicial i les diferents unitats que la componen, vegeu www.gocities.com/paginadeasr/policiajudicial.htm?200515, consultat el 15/7/05.

a) *Els Serveis d'Atenció a la Dona (SAM)*

Els SAM van ser creats el 1986 per donar resposta a les demandes socials. Des de llavors, aquests serveis s'han anat potenciant i, en l'actualitat, s'estenen a totes les capitals de província on té competències aquest cos policial. El SAM té atribuïdes funcions de dos tipus:

D'una banda, funcions d'assessorament, suport i canalització de les situacions detectades envers altres institucions. En aquest cas, estem davant funcions d'informació i assistència que tenen alguna similitud amb les que desenvolupen els serveis socials bàsics o d'atenció primària.

D'una altra, la funció de rebre les denúncies i oferir protecció integral a les víctimes de violència domèstica, agressions i abusos sexuals, maltractaments, altres delictes contra la llibertat sexual, incompliment de sentències de pagament de pensions alimentàries.

En el desenvolupament d'aquestes funcions, el SAM ha d'oferir a les dones un tracte personalitzat i discret, mitjançant professionals que reben una formació específica. D'altra banda, aquests grups tenen una composició mixta, estan formats per dones i homes policies.

Recentment, la Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere, preveu expressament, en l'article 31, l'existència d'unitats especialitzades en la prevenció de la violència de gènere i en el control de l'execució de les mesures judicials adoptades.

b) *El Grup de Menors (GRUME)*

Els GRUME o Equips de Menors van ser creats el 1987 atesos els bons resultats obtinguts per la Brigada de Menors dels Mossos d'Esquadra. El Grup de Menors té competències en matèria de menors en situació de risc, desemparament i els menors de 14 anys infractors exempts de responsabilitat penal (aquests últims serien menors en situació de dificultat o inadaptació social a què em referiré més endavant).²⁶ Els Grups de Menors existeixen en totes les brigades provincials de Policia Judicial i comissaries locals, si escau.

Entre les funcions que tenen atribuïdes s'han de destacar les següents: detectar directament possibles situacions de desprotecció, ja siguin menors en situació de risc, desemparament o dificultat social;²⁷ rebre les comunicacions o denúncies d'aquestes situacions; derivar els casos detectats als serveis socials de l'adminis-

26. La Llei de la Comunitat de Galícia 3/1997, de 9 de juny, de protecció jurídica, econòmica i social de la família, la infància i l'adolescència (arts. 37 i 38) i la Llei de Castella-La Manxa 3/1999, de 31 de març, del menor (arts. 62 i 63), contempnen expressament, entre els menors en situació de dificultat social, els que no havent assolit encara l'edat per exigir-los responsabilitat penal (menors de 14 anys) han realitzat alguna conducta tipificada com a delictes o falta.

27. Pel que fa als menors en situació de dificultat social, les normes sobre tractament policial de menors, de la Sots-direcció General Operativa de la Comissaria General de Policia Judicial, es refereix als menors de 14 anys infractors sobre els quals únicament es poden fer actuacions policials de protecció pel fet que no són imputables a l'efecte penal. Aquestes normes han estat consultades a www.cepolicia.com/legislacion/instrucciones/sgo_tratamientomenores.htm el 6/7/05.

tració competent; així mateix, tenen la funció d'adoptar de manera immediata, a iniciativa pròpia o a instància del Ministeri Fiscal, les mesures d'assistència o atenció urgent que fossin necessàries (per exemple, el trasllat d'un menor a un centre sanitari o a un centre d'acollida).

D'altra banda, els Grups de Menors també tenen competència per intervenir, en aquest cas en col·laboració amb la unitat competent, en supòsits d'aplicació del règim d'estrangeria als menors. Així mateix, intervenen, també en col·laboració amb la unitat corresponent, en casos de victimització de menors i en tasques de reforma enfront dels menors infractors.

Els Grups de Menors han de remetre, amb caràcter trimestral, a la Comissaria General de Policia Judicial, una breu Memòria d'Activitats policials realitzades en l'àmbit de protecció i en el de reforma.²⁸

El GRUME ha de desenvolupar les funcions encomanades en col·laboració i de manera coordinada amb els diferents serveis i administracions públiques competents i amb la policia local de la seva demarcació. En el marc d'aquestes relacions de col·laboració i coordinació es propugna la celebració de protocols per a una actuació més eficaç.

c) El Servei d'Atenció a la Família (SAF)

El Servei d'Atenció a la Família es va crear en el marc del Primer Pla d'Acció contra la Violència Domèstica del Govern (dels anys 1998-2000). El SAF neix el 1998 per a reunir en un mateix servei els grups de SAM i GRUME i, a més a més, encomanar-li noves funcions. El Servei d'Atenció a la Família ja no es dirigeix només a oferir assistència i atenció preferent a dones i menors, sinó a tots els sectors de població vulnerables, també ancians i discapacitats.

Mitjançant aquest servei es desitja oferir als ciutadans un nou model «assistencial» caracteritzat, fonamentalment, per: el tracte personalitzat; el tractament integral de la unitat familiar; l'atenció especial a les dones, menors, gent gran i discapacitats; el servei permanent les 24 hores al dia i des d'un únic edifici; l'actuació mitjançant grups mixtos d'homes i dones en posició d'igualtat en el desenvolupament de les seves funcions; la formació especialitzada i contínua; la publicació de manuals informatius; la coordinació, per mitjà de protocols de col·laboració, amb altres serveis, institucions i cossos policials.

Aquest servei es caracteritza, com veiem, pel desig de donar un tractament integral a la família en què s'ha detectat algun problema o conflicte sociofamiliar. L'actuació policial dona pas a l'actuació dels serveis socials competents i, si escau, a l'autoritat judicial. El SAF s'estructura com un sistema obert que treballa en col·laboració amb altres serveis públics. En la seva organització no s'incorporen treballadors o equips socials. Les situacions problemàtiques detectades es deriven als serveis socials bàsics o d'atenció primària de l'Administració local, els

28. L'apartat 1.1 fa referència a les normes sobre tractament policial de menors, de la Sots-direcció General Operativa de la Comissaria General de Policia Judicial, que han estat consultades en la pàgina web citada en la nota anterior.

serveis especialitzats de l'Administració autonòmica o a les entitats públiques o privades que actuen en aquests àmbits.

Novament, veiem que l'activitat d'aquests cossos s'allunya de la clàssica funció de repressió amb què encara s'identifica majoritàriament a la policia i s'aproxima a l'activitat de prestació social.

1.2.2 Les unitats de prevenció, assistència i protecció de les víctimes de la violència domèstica (UPAP) emmarcades en la Comissaria General de Seguretat Ciutadana

Les unitats de prevenció, assistència i protecció a les víctimes de la violència domèstica (UPAP) es van crear l'any 1993 en el si de la Comissaria General de Seguretat Ciutadana i dins la Unitat de Policia de Proximitat i Relacions Ciutadanes.

Als territoris on té competència el Cos Nacional de Policia, tenen atribuïdes funcions d'informació, prevenció, recepció de denúncies, assistència i protecció de les víctimes dels maltractaments. Aquestes unitats duen a terme tasques de planificació, coordinació, control i impuls d'estratègies dirigides a eradicar la violència domèstica.²⁹ A més a més, han de realitzar el seguiment dels diferents programes relacionats, directament o indirectament, amb els maltractaments a la dona, sense entrar en conflicte amb les competències pròpies de l'actual Servei d'Atenció a la Família (SAF).

Entre d'altres, correspon a aquestes unitats la funció de mantenir un contacte permanent (de 24 hores al dia) amb les dones víctimes de la violència domèstica, a través d'un telèfon mòbil que els proporciona línia directa amb el policia que se'ls assigna. La dona pot trucar en qualsevol moment al policia assignat i l'agent es posa en contacte amb ella per fer-ne un seguiment de la situació.

1.3 La Guàrdia Civil. Els EMUME

En la Guàrdia Civil també hi ha equips especialitzats en l'atenció a dones i menors: els EMUME. Aquests equips es van crear el 1995 amb la finalitat de millorar la lluita contra els delictes relacionats amb la dona i el menor. Els EMUME s'emmarquen en les unitats orgàniques de Policia Judicial (UOPJ).

Aquests equips especialitzats tenen atribuïdes, entre d'altres, les següents funcions:

29. La Direcció General de Policia publica anualment les dades estadístiques de les denúncies de delictes per maltractaments. Aquestes estadístiques s'aglutinen amb les de la Guàrdia Civil en les estadístiques conjuntes que publica la Secretaria d'Estat de Seguretat. En la publicació de l'estadística es distingeixen les denúncies pels diversos delictes i faltes, la relació entre agressor i víctima i, si escau, el resultat de les lesions. D'altra banda, cal destacar la connexió amb el Registre Unificat de les Ordres de Protecció a les Víctimes de la Violència Domèstica, gestionat pel Consell General del Poder Judicial. Aquest registre pot ser consultat pels serveis policials especialitzats.

- Assessorar en aquestes matèries les unitats territorials (llocs de la Guàrdia Civil), ja sigui a iniciativa pròpia o en resposta a una consulta sobre la problemàtica que pateix una dona o un menor.
- Mantenir informats a la resta de membres del Cos de la seva demarcació dels procediments que s'han de seguir i dels recursos assistencials disponibles en les diferents localitats de la província.
- Propiciar i mantenir contacte amb totes les institucions relacionades amb aquest àmbit d'actuació (administracions central, autonòmica i local i altres entitats que presten serveis en aquestes àrees), a fi d'afavorir les actuacions de caràcter preventiu i assistencial.
- Elaborar els informes de les seves actuacions o de les actuacions de les unitats territorials per remetre'ls a l'EMUME central (situat en la Secció d'Investigació del Comportament Delictiu de la Unitat Tècnica de Policia Judicial). En l'EMUME central es du a terme el seguiment i anàlisi detallada de la problemàtica d'aquests sectors en l'àmbit nacional.
- Elaborar protocols d'actuació en aquests àmbits.
- Oferir formació especialitzada des del punt de vista policial, jurídic i social, al personal que integra els equips.

En definitiva, constitueixen un grup especialitzat, les funcions del qual van més enllà —com ja hem dit— de les que tradicionalment s'identifiquen amb les policials.

1.4 Les policies locals

En alguns municipis també han estat creats grups especialitzats en la policia local. Si ja és difícil conèixer l'organització i funcionament dels grups policials anteriorment citats, ho és molt més conèixer la situació en l'àmbit local.

Potser caldria destacar, ja que fa poc se n'ha parlat en la premsa,³⁰ la creació a l'Ajuntament de Madrid, a l'abril de 2002, de la coneguda com a «policia d'escola».³¹ La denominada policia d'escola és un grup de la policia municipal format per

30. Diari *El País* de 3 de juliol 2005.

31. D'altra banda, hi ha experiències similars en altres policies locals. Així, l'Ordenança municipal de protecció de menors del municipi de la Vila d'Agüimes a la Comunitat Autònoma de Canàries (aprovaada pel Ple el 18 de febrer de 2002) estableix en el seu article 10 que «els agents de la policia local vetllaran per la protecció dels drets dels menors i, en particular, per l'exercici del seu dret a l'educació, considerant indicis de la possible existència d'una lesió d'aquest dret la presència de menors compresos en l'etapa d'Ensenyament Escolar Obligatori a la via pública, parcs i jardins, en l'esmentada franja horària, sense la companyia dels seus pares o adults responsables, i en la jornada escolar diürna sense aparent justificació. En aquest cas procediran, amb el respecte i la deferència necessaris per facilitar-los l'exercici dels seus drets i el compliment de les seves obligacions, a la seva identificació, els informaran de les prohibicions existents en l'ordenança i en l'article 31 de la Llei 1/97, d'atenció integral al menor, i els invitaran a retirar-se al seu domicili. En qualsevol dels casos, la Direcció de la Policia Local en donarà compte al Servei d'Atenció Integral al Menor, que, previ diagnòstic, planificarà la intervenció que es consideri més oportuna en cada cas en interès del menor, informant-ne als pares, tutors o guardadors». I afegeix que «en cas de risc es prestarà l'auxili i assistència immediata que les circumstàncies ho requereixin». Aquesta ordenança ha estat consultada a www.aguimes.net/bandos/menores/hm el 6/7/05.

agents tutors. Els agents tutors són policies municipals que actuen en els diferents districtes de la ciutat. En un primer moment hi havia 37 membres i, no obstant això, en l'actualitat ja hi ha 105 agents tutors. Uns treballen en el torn de dia, des de l'obertura al tancament dels col·legis, i d'altres en el torn de tarda, ja fora de l'horari escolar. Els agents actuen sense uniforme i en cotxes sense distintius de la policia, cercant l'apropament a la ciutadania i, en particular, als menors. La policia d'escola col·labora amb els responsables del centres escolars i instituts d'ensenyament del districte respectiu.

Entre les funcions que desenvolupen destaca la de detectar els casos d'absentisme escolar o d'assetjament; col·laboren amb el centre escolar en la localització i comunicació als pares de determinats fets o situacions conflictives; fan tasques de mediació amb les famílies; o mediació amb col·les; fan de pont entre uns centres docents i altres.

En definitiva, les funcions de la policia d'escola tenen caràcter assistencial i protector. Permet prevenir o, si escau, intervenir davant situacions de desprotecció, marginació o exclusió social. En molts casos, la tasca desenvolupada per aquesta policia tracta d'evitar que alguns d'aquests menors puguin derivar envers la delinqüència infantil o juvenil.

Doncs bé, un cop vista l'existència en els diversos cossos policials d'unitats, grups o equips especialitzats en l'atenció de menors, i tenint en compte que s'han utilitzat conceptes legals per fer referència a alguna de les situacions de desprotecció que poden patir els menors, tot seguit analitzarem breument el marc legal de protecció a la infància.

2. MARC LEGAL: SITUACIONS DE DESPROTECCIÓ I TÈCNiques DE PROTECCIÓ

En el nostre sistema jurídic, tots els menors, és a dir, les persones que no han complert divuit anys, en la seva condició de persones en desenvolupament, tenen reconegut el dret a rebre l'assistència i protecció que els garanteixi el ple desenvolupament de la seva personalitat. La pròpia Constitució garanteix als menors la protecció prevista en els acords internacionals que vetllen pels seus drets (art. 39.4).

La família té atribuïda, en primer terme, l'obligació legal de donar als menors l'atenció i protecció necessàries.³² Ara bé, segons resulta de l'article 39.1 de la Constitució, les administracions han de col·laborar amb les famílies en el compliment d'aquestes obligacions i així prevenir situacions de desprotecció. D'altra banda, en el cas que la família no compleixi degudament o incompleixi els deures

32. L'article 39.3 de la Constitució estableix que «els pares han de prestar assistència de tot tipus als fills». Doncs bé, aquest mandat es concreta en els deures i facultats que deriven de la pàtria potestat, en especial les obligacions de caràcter personal inherents a la guarda: «vetllar per ells, tenir-los en la seva companyia, alimentar-los, educar-los i procurar-los una informació integral» (art. 154 del Codi civil; i a Catalunya arts. 143.1 i 145 del Codi de família).

inherents a la pàtria potestat i el menor es trobi desemparat, hauran d'intervenir-hi les administracions públiques.³³

En el nostre Ordenament, la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor³⁴ i les diverses lleis autonòmiques dictades en matèria de protecció de menors distingeixen algunes situacions de desprotecció: els menors en situació de risc, desemparament i dificultat social.

La situació de risc es caracteritza perquè el desenvolupament personal o social del menor es veu perjudicat. No obstant això, la situació del menor no comporta una gravetat suficient com per qualificar aquella situació de desemparament.³⁵ En cas de detectar-se una situació de risc, les administracions —en general, locals— hauran d'adoptar mitjançant els serveis socials les mesures de protecció necessàries en el propi entorn sociofamiliar del menor.³⁶

En canvi, la situació de desemparament es caracteritza perquè al menor li manquen els elements bàsics per al seu adequat desenvolupament físic, psíquic o social com a conseqüència de la manca o indegut compliment dels deures legals de protecció per part dels seus pares o tutors.³⁷ En aquest cas, un vegada detectada la possible situació de desemparament, les administracions públiques competents —que són les autonòmiques— han de valorar la situació del menor en el marc d'un procediment administratiu i, si escau, dictar la corresponent resolució de desemparament. La llei vincula a la resolució de desemparament l'atribució automàtica a l'Administració de la tutela del menor i la suspensió als pares o tutors privats de la pàtria potestat. L'atribució legal de la tutela a l'Administració la legitima per adoptar mesures de protecció que impliquen la separació del menor de la seva família.³⁸

Els menors també poden patir una situació de «dificultat social». Aquest àmbit de protecció no ha estat previst per totes les lleis autonòmiques, i les que ho han previst no ho han regulat de la mateixa manera.³⁹ D'altra banda, cal advertir que les

33. Article 172 del Codi civil. A Catalunya, article 164 del Codi de família i Llei 37/1991, de 30 de setembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats.

34. Entre d'altres, articles 12, 17, 18 i 19.

35. Article 17 de la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor.

36. Les diverses lleis autonòmiques contempnen un conjunt de mesures de suport i protecció de caràcter social, tècnic o econòmic, dirigides a eliminar els factors de risc. Entre les mesures legalment previstes cal destacar: suport a la família a fi de millorar-ne la situació i fer possible la permanència del menor; en cas de manca de recursos aquestes mesures podran consistir en prestacions econòmiques o en espècie: establiment de programes compensadors de caràcter socioeducatiu; assistència acompanyada del menor a centres de caràcter educatiu; ajuda a domicili dirigida a afavorir l'atenció i la cura del menor en la família; atenció en centres de dia; intervenció psicoterapèutica; programes formatius per a adolescents; etc.

37. L'article 172 del Codi civil estableix que «es considera com a situació de desemparament la que es produeix de fet a causa de l'incompliment, o de l'impossible o inadequat exercici dels deures de protecció establerts per les lleis per a la guarda dels menors, quan aquests quedin privats de la necessària assistència moral o material».

38. Les mesures de protecció són fonamentalment l'acolliment familiar o l'acolliment residencial. L'acolliment familiar pot ser en família extensa —pares, oncles o altres parents—, en família aliena, i, en cas que es consideri impossible la reintegració familiar del menor, podria establir-se, fins i tot, l'acolliment preadoptiu.

39. Algunes lleis han entrellaça, al meu parer de manera desencertada i perillosa, la que anys enrere es denominava infància perillosa i infància en perill, en incorporar en l'àmbit d'actuació dels menors en situació de dificultat social l'execució de les mesures acordades pels jutges en l'àmbit de la responsabilitat penal.

lleis no utilitzen l'expressió «menors en situació de dificultat social». La Llei catalana 37/1991, de 30 de desembre, reformada per la Llei 8/2002, de 27 de maig, parla d'«adolescents amb conductes d'alt risc social» i els defineix com aquells «menors adolescents la conducta dels quals altera de manera greu les pautes de convivència i comportament social generalment acceptades».⁴⁰ D'una manera més encertada, al meu parer, altres lleis autonòmiques han caracteritzat aquests menors en consideració a la situació que pateixen, que qualifiquen com de «greu inadaptació».⁴¹ En ambdós casos, la conducta o situació del menor es caracteritza per «crear un risc de causar perjudicis a terceres persones o causar-se danys a ells mateixos». Les administracions públiques hauran de prevenir aquestes situacions i, en cas de detectar-les, adoptar les mesures de protecció convingents.⁴² L'actuació administrativa en aquest àmbit és de gran importància per prevenir que els menors en aquestes situacions acabin realitzant conductes delictives.⁴³

No obstant això, les administracions públiques estan fent molt poc en aquest àmbit protector. En l'actualitat, des de certs sectors es propugna la modificació de la Llei orgànica 5/2000, de 12 de gener, de responsabilitat penal del menor (LORPM), a fi de rebaixar l'edat penal dels menors i augmentar la gravetat de les penes. No obstant això, des del meu punt de vista, el primer pas hauria de ser destinar més recursos públics per detectar, prevenir i intervenir a fi d'adoptar les mesures necessàries per evitar l'existència de menors en situació de marginació, exclusió o inadaptació social que constitueixen el brou de cultiu de la delinqüència juvenil.

En aquest àmbit els diferents cossos de policia han de fer un paper essencial. En especial les policies locals. Ja hem destacat l'experiència en la policia municipal de l'Ajuntament de Madrid de la denominada «policia d'escola», una de les principals funcions de la qual és detectar i prevenir aquest tipus de situacions de desprotecció en col·laboració amb els serveis educatius i les pròpies famílies.

D'altra banda, en l'entrevista que vaig tenir ocasió de mantenir amb un membre de la Unitat de Menors dels Mossos d'Esquadra per preparar aquest treball, vaig tenir coneixement que, en l'actualitat, estan realitzant un seguiment preventiu del fenomen de les bandes juvenils per a, si escau, tractar i atallar el fenomen i evi-

40. De manera similar es pronuncia la Llei de la Comunitat de Madrid 6/1995, de 28 de març, de garanties dels drets de la infància i l'adolescència (arts. 67 a 69 i 75).

41. Aquest és el cas de la Llei de la Comunitat de Galícia 3/1997, de 9 de juny, de protecció jurídica, econòmica i social de la família, la infància i l'adolescència (arts. 37 i 39); la Llei andalusa 1/1998, de 20 d'abril, dels drets i l'atenció al menor (art. 40), i la Llei de Castella-La Manxa 3/1999, de 31 de març, del menor (arts. 62 i 63).

42. Entre les mesures de protecció legalment previstes es troben l'atenció especialitzada socioeducativa o terapèutica; l'assessorament educatiu; programes de socialització complementaris a l'escola; la formació ocupacional prelaboral; atenció en centres oberts, tallers o altres serveis, etc.

43. Pel que fa al cas, vegeu les directrius de Nacions Unides per a la prevenció de la delinqüència juvenil (Directrius de RIAD), adoptades per l'Assemblea General en la resolució 45/112m de 14 de desembre de 1990.

tar així que aquests menors s'endinsin en el món de la delinqüència infantil o juvenil. No obstant això, segons sembla, realitzen aquesta tasca sense la desitjable col·laboració i coordinació amb els serveis socials de l'Administració local i autonòmica i amb la policia local. En aquestes matèries és fonamental el denominat treball en xarxa.

Doncs bé, un cop realitzada aquesta breu referència a cadascuna de les situacions de desprotecció que poden patir els menors, analitzarem el procediment de protecció tramitat per les administracions competents a fi d'examinar el paper dels cossos policials en cadascuna de les fases.

No obstant això, és necessari que assenyalem prèviament els principis que, segons el nostre Ordenament, han de regir l'actuació dels poders públics i, per tant, també de la policia en aquesta matèria. En especial, haig de subratllar el principi de l'interès superior del menor i el dret dels menors a ser escoltats en el moment d'adoptar decisions que els afectin.⁴⁴

El principi de l'interès superior del menor planteja alguns problemes de determinació a molts dels professionals que actuen en l'àmbit de menors. Estem davant un concepte jurídic indeterminat que és necessari precisar en el moment de la seva aplicació. La decisió d'allò que resulta més convenient per a cada concret menor passa per garantir, en primer terme, la protecció dels seus drets fonamentals i els béns i valors que aquests encarnen: la seva dignitat, el respecte a la seva llibertat, el dret a la integritat física i moral, el dret a la vida familiar, l'educació, la salut; en definitiva, el ple desenvolupament de la seva personalitat.

3. EL PROCEDIMENT D'INTERVENCIÓ DAVANT SITUACIONS DE DESPROTECCIÓ DE MENORS

En el procediment d'intervenció davant situacions de desprotecció participen professionals de diferents àrees: treballadors socials, psicòlegs, educadors, metges, juristes. Aquest treball se centra en l'examen de les funcions dels cossos policials. Així, tot seguit s'analitza el paper de la policia en les diverses fases del procediment: la fase de detecció, d'investigació, de valoració i, finalment, la fase d'intervenció.

44. La Convenció de Drets del Nen, adoptada per l'Assemblea General de Nacions Unides el 20 de novembre de 1989, disposa en l'article 3.1 que «en totes les mesures concernents als nens que prenguin les institucions públiques o privades de benestar social, els tribunals, les autoritats administratives o els òrgans legislatius, una consideració primordial a què s'atendrà serà l'interès superior del nen». Així mateix, la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor (LOPJM), ha establert que en la seva aplicació «primarà l'interès superior dels menors sobre qualsevol altre interès legítim que hi pogués concórrer» (art. 2). D'altra banda, el dret dels menors a ser escoltats en tots els afers i decisions que els afectin ha estat, així mateix, reconegut per la Convenció de Drets del Nen (art. 12.1) i per la LOPJM, que en l'article 9.1 estableix que «el menor té dret a ser escoltat tant en l'àmbit familiar com en qualsevol procediment administratiu o judicial en què estigui directament implicat i que condueixi a una decisió que afecti la seva esfera personal, familiar o social». I encara més, en l'apartat 3 s'afegeix que «quan el menor sol·liciti ser escoltat directament o per mitjà de persona que el representi, la denegació de l'audiència serà motivada i comunicada al Ministeri Fiscal».

3.1 La fase de detecció pels diversos cossos policials

Els diferents cossos policials, ja sigui la Policia Local, l'Autonòmica, la Policia Nacional o la Guàrdia Civil, tenen un paper essencial en la detecció de les diferents situacions de desprotecció que poden patir els menors. En aquesta fase poden actuar tots els grups policials i no solament les unitats especialitzades, malgrat que entre les funcions específiques d'aquestes últimes hi ha la detecció d'aquestes situacions, i per a això reben una formació especialitzada.

La detecció consisteix a conèixer i identificar les possibles situacions de desprotecció que puguin patir els menors, ja sigui una situació de risc, desemparament o dificultat social. En l'actualitat, a causa d'una major conscienciació social i de l'evolució dels instruments i institucions jurídiques de protecció, cada vegada es detecta més aquest tipus de situacions.

A més a més, la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener (LOPJM), imposa a tots els ciutadans l'obligació de comunicar o denunciar les situacions de possible desprotecció que coneguin. En especial, hi estan obligats els professionals que desenvolupen la seva activitat en contacte amb menors: metges, mestres, educadors.⁴⁵ I encara més, algunes lleis autonòmiques, com la catalana, tipifiquen com a infracció l'incompliment de l'obligació de denunciar i preveuen la corresponent sanció.⁴⁶ No obstant això, aquesta comunicació no s'ha de realitzar necessàriament a través de la policia; podria dirigir-se directament als serveis socials, a l'autoritat judicial o a la Fiscalia.

Ara bé, els diferents cossos policials i, en especial, les unitats especialitzades tenen atribuïda específicament la funció de detectar directament o a través de les comunicacions o denúncies rebudes i derivar el cas als serveis socials competents i, si és possible, a l'autoritat judicial. En especial, les policies locals haurien d'exercir un paper essencial en aquesta fase de detecció i comunicació, així com en tasques de prevenció.

El contacte permanent dels agents policials amb la societat, i el seu apropament a entorns i situacions conflictives, en les quals si s'hi veuen relacionats o implicats menors fàcilment podrien estar en situacions de desprotecció (delinqüència, violència familiar, marginació), fa de la policia un observador privilegiat. D'altra banda, en molts casos, les persones que sospiten d'una possible situació de desprotecció acudeixen en primer lloc a un o altre cos policial a comunicar o

45. L'article 13 de la llei disposa el que segueix: «1. Tota persona o autoritat, i especialment aquells que, per la seva professió o tasca, detectin una situació de risc o possible desemparament d'un menor, ho comunicaran a l'autoritat o els seus agents més pròxims, sense perjudici de prestar-li l'auxili immediat que necessiti». En l'apartat 2 s'afegeix: «Qualsevol persona o autoritat que tingui coneixement que un menor no està escolaritzat o no assisteix al centre escolar de manera habitual i sense justificació, durant el període obligatori, haurà de posar-ho en coneixement de les autoritats públiques competents, que adoptaran les mesures necessàries per a la seva escolarització». Finalment, l'apartat 3 estableix que «les autoritats i les persones que per la seva professió o tasca coneguin el cas actuaran amb la reserva deguda. En les actuacions s'evitarà tota interferència innecessària en la vida del menor».

46. Llei 37/1991, de 30 de desembre, de protecció dels menors desemparats (arts. 37.1.a) i 38.1.a).

denunciar els fets, sobretot quan es tracta de casos que podrien ser més greus o ser constitutius d'un delictes de què és víctima un menor: presumptes abusos, maltractaments, abandó...

La detecció per part dels cossos de policia es pot realitzar de manera directa o indirecta. La detecció seria directa quan la pròpia policia coneix la situació bé directament o bé a través d'una comunicació o denúncia. En canvi, es parla de detecció indirecta quan la situació de desprotecció es coneix com a conseqüència de l'actuació realitzada en relació amb un altre afer.

Així, pot succeir que els propis agents de les unitats especialitzades responsables d'aquesta tasca detectin una situació de desprotecció d'un menor: un menor pidolant o sent utilitzat per practicar la mendicitat; abandonat; consumint drogues; realitzant actes vandàlics o, simplement, vagarejant dins l'horari escolar. La situació o conducta detectada també podria ser constitutiva d'un possible delictes o falta comès pel menor. En aquests casos l'actuació policial no haurà de limitar-se a la investigació del possible delictes, també s'haurà de valorar si el menor pateix una situació de desprotecció; moltes vegades, aquest tipus de conductes té el seu origen o és una forma de reacció enfront dels abusos o maltractaments de què és víctima el propi menor.

La detecció policial també és directa quan s'ha tingut coneixement de la situació de desprotecció a través d'una denúncia o una comunicació no formal, ja sigui de familiars, veïns, entitats públiques o privades o el propi menor. Els diferents cossos policials tenen la funció de rebre aquestes comunicacions. I encara més, la policia ha d'atendre i investigar fins i tot les comunicacions o informacions anònimes. Cal tenir en compte que encara hi ha moltes reticències a denunciar les situacions de desprotecció o maltractament de menors, ja que tradicionalment s'han considerat un afer familiar o privat. Els menors fins no fa gaire es consideraven pràcticament una propietat dels pares.

D'altra banda, la detecció també es pot realitzar de manera indirecta, és a dir, quan es té coneixement de la situació de desprotecció com a conseqüència de la intervenció policial en un altre afer. Per exemple, s'acut a atendre una trucada per un cas de violència de gènere i es detecta la presència de menors en situació d'abandó o sotmesos a maltractaments.

Un cop detectada una situació de possible desprotecció, la policia haurà de derivar el cas al grup policial especialitzat que correspongui i aquest realitzarà la corresponent comunicació als serveis socials del municipi en què s'hagués detectat i, si escau, als serveis competents de l'Administració autonòmica.

En conclusió, les tasques de la policia en aquesta fase serien: detectar situacions socials i familiars que poguessin comportar una situació de desprotecció, ja sigui risc, desemparament o dificultat social; detectar i identificar els menors sense domicili estable i posar-los a disposició dels serveis de l'administració competent per oferir-los protecció (per exemple, en el cas dels menors immigrants no acompanyats); recollir les denúncies o comunicacions relatives a possibles situacions de desprotecció, i, finalment, derivar els afers que correspongui a la unitat o grup de menors i a l'administració competent.

3.2 La fase d'investigació pels grups especialitzats en menors

La fase d'investigació té com a objecte demanar informació sobre la situació detectada de possible desprotecció. En aquesta fase és necessari distingir la investigació desenvolupada pels serveis socials bàsics o d'atenció primària o, si escau, pels serveis especialitzats de l'administració competent i la investigació realitzada per la policia.

La investigació desenvolupada pels serveis socials té com a objecte conèixer i valorar la situació del menor i el seu entorn sociofamiliar a fi d'adoptar les mesures de protecció oportunes. En canvi, la investigació policial es dirigeix a informació per determinar si les persones responsables que el menor pateixi aquella situació han pogut incórrer en alguna conducta delictiva. La investigació policial podrà iniciar-se d'ofici per les unitats o grups especialitzats en menors, o bé a instància de l'autoritat judicial o la fiscalia.

En aquells casos en què el menor ha estat víctima d'un delictes o falta, la investigació policial es desenvoluparà de manera paral·lela a la investigació realitzada pels serveis socials. Quan succeeix així, és fonamental la coordinació entre els professionals implicats. S'haurà d'evitar la duplicitat d'actuacions, declaracions, exploracions, etc. que puguin resultar contràries a l'interès del menor.

En conclusió, les actuacions policials pròpies de la fase d'investigació serien, entre d'altres: recollir testimonis a través d'entrevistes o interrogatoris amb les persones implicades (familiars, veïns) o possibles testimonis; demanar proves que permetin verificar o descartar l'existència d'un delictes o falta de què pogués ser víctima un menor; la localització de menors en parador desconegut o escapats del seu domicili.

3.3 La fase de valoració o avaluació de la situació i comunicació a les entitats públiques competents

En la fase de valoració cal novament distingir la intervenció realitzada pels serveis socials i l'actuació de la policia. Els serveis socials d'atenció primària o, si escau, els serveis socials especialitzats, tenen la funció d'estudiar i valorar la situació del menor i el seu entorn familiar a fi de determinar si es tracta d'una situació de risc, desemparament o dificultat social i, si escau, adoptar les mesures de protecció més convenients.

En canvi, la intervenció de la policia té un objecte diferent. En el moment de detectar una situació de possible desprotecció, la policia també n'ha de realitzar una primera valoració. Ara bé, en aquest cas la finalitat és determinar la gravetat de la situació i decidir, si escau, sobre la conveniència d'establir mesures de protecció urgents; en general, el trasllat d'un menor a un centre sanitari o a un centre d'acollida. La situació es qualificarà com a greu sempre que hi hagi perill per a la integritat física o moral del menor.

La valoració policial sobre la urgència del cas determinarà el procediment que s'ha de seguir: el procediment habitual o el procediment d'urgència.

a) *El procediment habitual d'actuació policial: la comunicació a l'Administració competent*

El procediment habitual es caracteritza perquè el primer pas que ha de donar la policia després de detectar una situació de possible desprotecció d'un menor és cursar la corresponent comunicació als serveis socials competents.

La comunicació haurà de ser cursada en tot cas; també quan la situació del menor no tingui l'origen en una conducta delictiva. I encara més, la policia haurà de cursar la comunicació de les situacions considerades en principi de desprotecció lleu, aquelles que poguessin qualificar-se com de risc. Cal tenir en compte que situacions aparentment lleus poden derivar en situacions greus si no es realitza a temps l'oportuna intervenció protectora.

Pel que fa als destinataris de la comunicació estaran condicionats per la gravetat de la situació de desprotecció detectada i el fet de si el menor ha estat víctima d'una conducta delictiva. Així, en tot cas, la comunicació s'haurà de dirigir als serveis socials bàsics o d'atenció primària. En cas que la situació de desprotecció del menor sigui de major gravetat, de manera que pogués tractar-se d'un supòsit de «desempament», també es dirigirà comunicació a l'òrgan de l'Administració autonòmica competent per tramitar el procediment de desempament. En aquest últim cas, també s'hauria de cursar la comunicació a la Fiscalia de protecció. A més a més, en cas que el menor pogués haver estat víctima d'un delicte o falta, també es dirigirà la corresponent comunicació a l'àmbit judicial.

Pel que fa al moment, la comunicació s'haurà de cursar com més aviat millor, en el moment en què la policia hagi detectat la possible situació de desprotecció. La policia no hauria d'esperar a realitzar una investigació sobre els fets o tenir proves que confirmin la situació. És important actuar amb celeritat per evitar possibles riscos als menors.

El tipus de comunicació podria variar segons la gravetat o urgència del cas. Els casos més urgents es podrien comunicar immediatament via telefònica, amb independència que posteriorment es cursi la notificació formal. La comunicació haurà de respondre a un model prèviament establert. En tot cas, s'haurà de fer constar: les dades d'identificació del menor i la seva família; les dades d'identificació de l'informador i denunciant⁴⁷ —malgrat que la policia podria haver detectat el cas mitjançant una comunicació anònima—; els senyals o indicadors de desprotecció observats del menor i la seva família; les dades relatives a la data dels fets i, si escau, la cronicitat amb què s'observa la situació; la data de la comunicació, el cos i agent de policia. Així mateix, s'hauran d'indicar les actuacions realitzades fins aquest moment en relació amb el cas. I, en cas que s'hagués iniciat una investigació policial, les actuacions realitzades en el seu marc.

47. Tant la policia com els serveis socials de l'administració competent hauran de guardar la reserva absoluta i l'anonimat de la persona que ha informat sobre la possible situació de desprotecció. Així ho exigeixen expressament diverses lleis autonòmiques. A Catalunya, l'article 2.3 de la Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desempats.

Les comunicacions s'hauran d'arxivar o registrar a les dependències policials. Constitueixen un instrument que permet tenir informació sobre el menor a l'efecte de realitzar, si escau, posteriors actuacions o el seguiment del pla de millora que s'hagués establert.

L'actuació de la policia no finalitza amb la comunicació. Un cop adoptades pels serveis socials competents les oportunes mesures de protecció, la policia podria col·laborar en el seguiment de la situació del menor en l'entorn sociofamiliar i verificar si persisteixen els factors de risc (absentisme escolar, maltractaments, etc.).

b) El procediment urgent

En cas que la policia hagués detectat un menor que pateix una situació de greu desprotecció que implica un perill concret per a la seva integritat física o moral, haurà de seguir el procediment d'urgència. En aquest cas, l'actuació policial va més enllà de la mera comunicació. La policia haurà d'adoptar de manera immediata i urgent les mesures d'atenció necessàries: en general, el trasllat del menor a un centre sanitari o a un centre d'acollida, traient fins i tot el menor del domicili familiar si així fos necessari. En general, les situacions considerades urgents tindran el seu origen en una situació delictiva i, per tant, aniran vinculades a una investigació policial que correrà paral·lela al procediment administratiu de protecció.

3.4 La fase d'intervenció o actuació protectora

En la fase d'intervenció es distingeixen dos tipus d'actuacions: d'una banda, les de prevenció, i, de l'altra, la intervenció sociofamiliar per aplicar les mesures de protecció adoptades. Les unitats de menors han d'exercir un paper essencial en relació amb les actuacions de prevenció.

a) Les actuacions de prevenció

Poden tenir un abast general o particular. Les accions de prevenció general es dirigeixen al conjunt de la població, en aquest cas a la totalitat de menors d'un territori concret. Es desenvolupen per mitjà de programes d'informació, sensibilització o intervenció comunitària.

L'elaboració i aplicació de plans i programes dirigits a la prevenció requereixen una formació especialitzada que reben les unitats de menors. Per això, aquests grups policials estan preparats per dur a terme actuacions de prevenció; per exemple, dirigides a eradicar la mendicitat, l'absentisme escolar, el consum de drogues o alcohol, el vandalisme, etc.

D'altra banda, les unitats o grups de menors també poden participar i col·laborar en l'aplicació de programes de prevenció general elaborats per les administracions públiques.

En canvi, la prevenció particular es desenvolupa mitjançant actuacions i programes dissenyats per a situacions concretes. L'acció preventiva incideix sobre determinats menors o familiars en situació de risc o dificultat. En aquest cas, les

unitats policials podran col·laborar amb els serveis socials que apliquen el programa en el seguiment del pla de millora que s'hagués establert. El seguiment d'aquestes situacions té una importància molt gran, en especial quan es detecten maltractaments o desatenció del menor, a causa de la seva tendència a la cronicitat. En aquestes situacions seria convenient designar un agent policial responsable del cas que col·laborés directament amb el professional o professionals dels serveis socials responsables de l'afer.

b) La intervenció sociofamiliar

270

Es realitza pels serveis socials competents i té com a objecte modificar o neutralitzar la situació de risc, desemparament o dificultat social mitjançant els serveis i recursos pertinents. Un cop realitzat l'estudi i valoració de la situació del menor s'adoptarà el pla d'actuació oportú que permeti eliminar els factors que van portar a la situació de desprotecció.

En aquesta fase el paper de la policia es limitaria a col·laborar amb l'administració competent, ja sigui en la notificació de les resolucions administratives, en la seva execució, o en el seguiment de l'evolució del menor i la família. Així, entre les actuacions que podria desenvolupar la policia hi hauria les següents: realitzar investigacions a instància de l'Administració en relació amb menors en situació de desemparament; oferir suport i protecció als tècnics dels serveis socials en la notificació de les resolucions administratives per les quals s'acorden mesures de protecció; col·laborar en l'execució forçosa d'aquestes resolucions administratives; auxili en les entrades a domicilis amb manament judicial per retirar menors que han estat tutelats per l'Administració.

En conclusió, tenint en compte les tasques assignades als diversos cossos policials en relació amb la protecció dels menors, crec que s'ha pogut acreditar, tal com hem dit al començament, que es tracta d'una activitat que va més enllà de les clàssiques tasques policials i que pot qualificar-se en certa manera de naturalesa prestacional o servei públic assistencial.

No obstant això, per a l'eficaç desenvolupament d'aquestes tasques s'hauria de donar un impuls més gran i protagonisme a les unitats de menors. D'una banda, és fonamental que rebin una adequada formació en relació amb les tasques encomanades. A més a més, s'hauria de potenciar l'existència d'unitats especialitzades en els policies locals, ja que la seva proximitat a la ciutadania situa a aquest cos policial en una posició privilegiada per actuar en aquests àmbits. D'altra banda, s'haurien d'arbitrar mecanismes de coordinació i cooperació entre els diferents cossos policials, i entre aquests i els serveis socials. A més a més, és fonamental aconseguir una major proximitat de les unitats especialitzades a la societat. Els ciutadans haurien de conèixer les funcions assistencials i les prestacions desenvolupades per la policia. És necessari que tinguin en el policia un referent al qual acudir, sense cap mena de recel, en recerca d'informació o assistència o per comunicar situacions de vulnerabilitat.