

El servicio policial de protección de menores y mujeres maltratadas

ÁNGELES DE PALMA DEL TESO

Profesora titular de Derecho administrativo
Universidad de Barcelona

261

En la exposición que sigue se tratará de poner de relieve como algunas de las funciones atribuidas a los distintos cuerpos policiales en materia de menores van más allá de la clásica actividad de seguridad y represión de conductas ilícitas. Muchas de las funciones que desempeñan son propias de un servicio público prestacional o social.

Los ciudadanos, sin embargo, continuamos en gran medida identificando la actividad desarrollada por la policía simplemente con las tradicionales funciones de control y persecución de la criminalidad. Esta visión unívoca y parcial que la ciudadanía todavía tiene de la actuación policial debe ser superada en el ámbito que nos ocupa. Así lo requiere el desarrollo eficaz de las actividades de carácter asistencial que tienen atribuidas ciertas unidades policiales especializadas. Y esta es una tarea en la que se deben empeñar los diversos cuerpos policiales.

Las propias autoridades policiales son en gran medida responsables del desconocimiento que los ciudadanos tienen de la existencia de unidades especializadas en menores, pero también en atención a la mujer y a las personas en situación vulnerable en general, y de las funciones asistenciales que en estos ámbitos desarrollan los distintos cuerpos policiales.

A este respecto debo decir, que no ha sido fácil recabar información sobre el funcionamiento de la policía en estas materias. No estoy segura de cual es la razón. Pero quizá pueda ser debido a la opacidad que, por razones de seguridad, ha rodeado tradicionalmente la clásica actuación policial y que en este ámbito es necesario superar para conseguir una mayor proximidad o acercamiento a los ciudadanos.

Pues bien, en las líneas que siguen se pondrá precisamente el acento en las funciones de carácter asistencial desarrolladas por los cuerpos de policía, fundamentalmente en materia de protección de menores. El conjunto de la ciudadanía y, en especial, aquellas personas y, por supuesto, los menores en situación vulnerable, deberían tener en la policía un referente al que acudir —sin ningún tipo de rece-

lo— para comunicar o recabar información o ayuda en situaciones de desprotección. Así, con el deseo de cumplir el objetivo que nos hemos propuesto, pasamos a examinar las siguientes cuestiones:

1. En primer lugar, haré referencia a una cuestión de carácter organizativo, pero esencial en esta materia. La existencia en los distintos cuerpos policiales de unidades especializadas en menores y, como veremos, también en el ámbito general de la familia.
2. A continuación, se examinarán las distintas situaciones de desprotección que pueden padecer los menores y las técnicas y medidas de protección que contempla nuestro Ordenamiento jurídico. La finalidad de esta exposición es conocer en qué situaciones deberían intervenir los cuerpos policiales con el fin de garantizar el derecho de los menores a la protección pública.
3. Por último, se expondrán las líneas generales del procedimiento de intervención pública en situaciones de desprotección de menores, con el fin de analizar el papel de los cuerpos policiales en cada una de las fases del procedimiento. Veremos, así, el papel de la policía en las fases de detección, investigación, valoración, seguimiento e intervención de las situaciones de desprotección de los menores.

Comenzamos, pues, haciendo referencia a las cuestiones organizativas. A la existencia de:

1. LAS UNIDADES O GRUPOS POLICIALES ESPECIALIZADOS EN MENORES Y FAMILIA EN GENERAL

1.1. La policía autonómica catalana: los mossos d'esquadra

En Cataluña, la policía autonómica —los mossos d'esquadra— cuentan en la actualidad en la provincia de Barcelona con una Unidad de Menores que tiene atribuidas competencias en relación a este sector de población.

La Unidad de Menores de los mossos d'esquadra tiene su origen en la antigua Central de Policía de Menores (CEPOME), considerada la primera inspección de guardia del Estado español especializada en menores. A su vez, la CEPOME hunde sus raíces en el acuerdo celebrado, a finales de 1984, entre el Secretario del entonces Tribunal Tutelar de Menores de Barcelona y los responsables de la Dirección General de Justicia Juvenil y de los mossos d'esquadra. En aplicación de este acuerdo los mossos d'esquadra comienzan a colaborar con el Tribunal Tutelar de menores, tanto en los que se refiere a los menores en situación de desprotección como en la investigación y tratamiento de menores infractores. Los buenos resultados comportaron el crecimiento progresivo de las tareas encomendadas y la necesidad de realizar una estructuración. Así, en junio de 1986 fue creada la Brigada de Menores y la Central de Policía de Menores (CEPOME), que será la primera

Comisaría de los mossos d'esquadra y del Estado dedicada a la atención del menor.¹

Esta experiencia fue objeto de atención por los medios de comunicación y los responsables de los mossos d'esquadra dieron a conocer su experiencia al resto de Fuerzas de Seguridad del Estado. A la vista de buenos resultados, el Cuerpo de Policía Nacional crea en 1987 el Grupo de Menores (GRUME) con oficinas técnicas en Barcelona, Madrid y Sevilla.²

En 1988, Brigada de menores y el CEPOME se anexionan y constituyen el Área de Menores, dependiente de la División de Brigadas. La Brigada de menores se convierte en un referente en el desarrollo de las diligencias policiales, equiparando los derechos de los menores detenidos a los mayores, en especial por lo que se refiere a la asistencia letrada, cuando la entonces Ley sobre Tribunales Tutelares de Menores de 1948 no los equiparaba. Poco después fue modificada la Ley de Tribunales Tutelares de Menores de 1948 al declararse inconstitucional una parte de la misma, como consecuencia de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por los jueces del Tribunal Tutelar de Menores de Barcelona.³ Estos Tribunales desaparecieron poco después.⁴

La antigua Brigada de Menores ha pasado a denominarse en la actualidad Unidad de Menores, de la cual depende la Oficina de Atención al Menor (OAM). La Unidad de Menores se encuentra ubicada en el Área Técnica de Seguridad Ciudadana, que es uno de los órganos que dependen de la Comisaría General Territorial.⁵

Pues bien, en la provincia de Barcelona la Unidad de Menores está compuesta en la actualidad por tres grupos:

Uno de los grupos se dedica de forma exclusiva a la atención de los menores en situación de desamparo. Esta unidad actúa en estrecha colaboración con la Conselleria de Bienestar Social y Familia de la Administración de la Generalitat, a través de la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia (en adelante DGAIA). Este órgano administrativo tiene atribuidas, entre otras funciones, la de proteger y tutelar a los menores en situación de desamparo.⁶

1. Sobre los antecedentes de la Unidad de Menores de los mossos d'esquadra, Cristina NUALART i CLARAMUNT, «OAC Barcelona: la mayor OAC de menors», en la revista *Mossos* nº 12 (consultado el 15/7/05 en www.gencat.net/mossos/publicacions/revista/continguthtml/rev12.htm)

2. A partir de este momento, se establece un protocolo flexible por el cual el Grupo de Menores del Cuerpo Nacional de Policía asume las funciones relativas a los menores autores de delitos o faltas y los mossos d'esquadra se centran, principalmente, en las cuestiones de protección y en los casos en que el menor es la víctima del delito. No obstante, estas competencias serán plenamente asumidas por los mossos d'esquadra a partir de noviembre del 2005.

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

4. La Ley 21/1987, de 11 de noviembre de 1987, reforma el Código Civil y regula la figura de la tutela administrativa de los menores desamparados (art. 172); las funciones protectoras fueron encomendadas a las Administraciones autonómicas. Por lo que se refiere a las funciones de reforma fueron atribuidas a los juzgados de menores.

5. Decreto catalán 19/2002, de 22 de enero, de reestructuración parcial de la Dirección General de Seguridad Ciudadana (arts. 9.4 y 13).

6. Decreto catalán 284/2002, de 19 de noviembre, de estructuración y reestructuración parcial de diversos Departamentos de la Administración de la Generalitat (art. 76), en relación con el Decreto 372/2000, de 21 de noviembre (art. 1).

Así, de forma periódica, este grupo de la Unidad de Menores de los mossos d'esquadra celebra reuniones con la DGAIA al efecto de establecer los casos y el modo en que prestarán su colaboración a la Administración autonómica en la asistencia y protección de los menores en situación de desamparo.

Por ejemplo, en estas reuniones se determinan los supuestos en que se requiere la colaboración de este grupo de menores para notificar a los padres, tutores u otros responsables legales del menor, las decisiones de la Administración autonómica en materia de protección de menores. Debe tenerse en cuenta que, en general, la declaración de desamparo y asunción de la tutela por la Administración comporta el establecimiento de medidas de protección que implican la salida del menor del domicilio familiar.⁷ Así, aunque la DGAIA es la responsable de realizar la notificación de estas resoluciones administrativas, puede solicitar la colaboración de la policía cuando prevea una reacción contraria de la familia.

En realidad, esta es una actuación para la que sólo de forma excepcional debería ser necesaria la colaboración de la policía. Lo deseable sería que uno de los miembros del equipo técnico que ha tramitado el procedimiento de desamparo, aquél que hubiera tenido mayor relación con la familia por haber participado en el estudio y valoración de la situación socio-familiar del menor, procediera a realizar la notificación y explicar personalmente a la familia el contenido y alcance de la decisión.⁸ Es esencial que la familia comprenda y perciba la intervención de la Administración como una medida de apoyo y protección, ya que es fundamental contar con su colaboración en la aplicación del plan de mejora que deberá hacer posible la reintegración familiar del menor. Pero parece ser que en la práctica no viene realizándose de este modo. La persona que acude a notificar la decisión de la Administración sería desconocida para la familia y, por ello, es mayor la necesidad de buscar la colaboración de la policía ante el temor de una reacción contraria. Esto demuestra que, en contra de lo que debería ser, la familia concibe la actuación de la Administración más como una sanción o castigo, que como una medida de colaboración y protección. En cualquier caso, en este trámite de notificación, la policía queda en un segundo plano y sólo interviene en los casos en que resulta necesario.

Este mismo grupo también colabora con la DGAIA en los casos en que resulta necesario proceder a la ejecución forzosa de las resoluciones administrativas que implican la separación del menor de su familia, en los supuestos en que la familia se niega a entregar al menor a la Administración.⁹ Así, la policía puede recoger al

7. Ley catalana 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados (art. 5).

8. Los Equipos de Atención a la Infancia y la Adolescencia (EAIAs) son equipos pluridisciplinares (formados generalmente por un psicólogo, un pedagogo y un asistente social) distribuidos por todo el territorio de Cataluña. Entre sus funciones se encuentra la de realizar el diagnóstico y la valoración de los menores en situación de desamparo y la elaboración de la propuesta de resolución de desamparo y de medida de protección (Decreto 2/1997, de 7 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de protección de los menores desamparados (arts. 9.1, 11, 14 a 16), en relación con la Orden de 27 de octubre de 1987, de régimen jurídico de equipos de atención a la infancia y la adolescencia).

9. La resolución administrativa por la que se declara el desamparo y se adoptan medidas de protección del menor son ejecutivas y ejecutorias. Esto es, tienen presunción de validez y eficacia inmediata.

menor en centro escolar o en la calle o, en su caso, acudiendo al domicilio familiar para ponerlo a disposición de la DGAIA con el fin de aplicar las medidas de protección que se hubiera establecido.

Por otra parte, cuando los padres u otros responsables legales del menor se opongan a la entrada en el domicilio para recoger al menor será necesaria la autorización judicial. El art. 18.2 de la Constitución contempla el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio y dispone que «ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito». Por tanto, en el caso de que no pudiera entrarse al domicilio para recoger a un menor declarado en desamparo, la Administración deberá solicitar al Juez de lo contencioso administrativo un mandamiento que autorice.¹⁰ El Auto por el que se autoriza la entrada en el domicilio podrá establecer las condiciones en que la Administración con la colaboración, en su caso, de la unidad de menores de la policía deberá proceder a realizar la entrada y recoger al menor.¹¹

Los otros dos grupos de la Unidad de Menores de los mossos d'esquadra son responsables de realizar tareas de investigación:

Por un lado, y desde una perspectiva estrictamente protectora, reciben e investigan las comunicaciones o denuncias sobre menores en posible situación de desprotección: menores solos en casa, menores que no están debidamente atendidos, se oyen llorar o gritar, posibles malos tratos, abandono. La situación de estos menores no tiene porque tener su origen en una conducta delictiva de sus padres u otros responsables del menor, puede que ni siquiera sea debida a un incumplimiento voluntario de los padres.

La policía investiga en el entorno socio-familiar del menor los hechos comunicados o denunciados. De forma general, se pone también en contacto con los servicios sociales de atención primaria (municipales o, en su caso, comarcales) para comprobar si se conocen las circunstancias de esa familia o si desde la Administración local ya se ha realizado algún tipo intervención social.

Una vez realizada la investigación, se redacta un informe con todos los datos obtenidos y se remite a la DGAIA y a la Fiscalía de protección. No obstante, en la actualidad —según he tenido noticias— sólo obtienen respuesta de la DGAIA.¹²

Asimismo, estos dos grupos de la Unidad de menores investigan las denuncias de posibles delitos o faltas cuando la víctima es un menor o cuando el menor es el posible autor del ilícito.

ta y, por tanto, son inmediatamente ejecutivas (arts. 56, 57 y 94 de la Ley 39/1992, de 26 de noviembre (LRJ-PAC) en relación con el art. 8 de la Ley 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados.

10. Art. 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

11. En relación a esta cuestión ver el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 30 de enero de 2001 (RJCA 2001\337)

12. De nuevo se pone de relieve la falta de recursos personales y materiales de la Fiscalía de protección. En algún caso, he oído a los profesionales dedicados a la infancia, e incluso a los propios fiscales, preguntarse si realmente existen fiscales en el ámbito protector.

Por otra parte, la Unidad de Menores de los mossos d'esquadra también realiza intervenciones en relación a los Menores inmigrantes no acompañados (conocidos como MEINAs).¹³ Estos menores se encuentran en situación de desamparo, dado que se encuentran en Cataluña solos, sin un adulto legalmente responsable de su protección. En estos casos, corresponde a la Administración autonómica asumir su tutela y brindarles protección.¹⁴

Ahora bien, la cuestión es que en estos menores concurre una doble condición: por un lado, son menores; pero, por otro, son extranjeros irregulares. Por supuesto, nuestro Ordenamiento exige que prime su condición de menor, pero lo cierto es que en la práctica no viene sucediendo así. La Administración competente para brindarles protección es la autonómica; en Cataluña a través de la DGAI. En cambio, la Administración competente en materia de extranjería es la estatal, y a ésta corresponde realizar las repatriaciones de con fundamento en la reagrupación familiar.¹⁵

Pues bien, una vez detectado por los mossos d'esquadra a un presunto menor inmigrante no acompañado se pone a disposición de la Inspección de guardia de la Oficina de Atención al menor (OAM) de la Unidad de menores. La policía procede a la identificación del menor y la realización de una ficha. En la ficha de identificación se hace constar, según los datos facilitados por el menor: el nombre y apellidos; la nacionalidad y el país de procedencia; la impresión dactilar; la fotografía. En el caso de que existan dudas acerca de la minoría de edad, este dato quedará pendiente de la realización de las pruebas oportunas. El menor es acompañado por los mossos d'esquadra a la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia para que este organismo se haga responsable de la realización de las pruebas oseométricas.¹⁶ La radiografía de muñeca para la determinación de la edad. Una vez determinada la edad y habiéndose verificado que se trata de un

13. La Resolución del Consejo de Europa de 26 de junio de 1997, relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros (97/C/ 221/03), los ha caracterizado como «los menores de 18 años nacionales de países terceros que lleguen al territorio de los Estados miembros sin ir acompañados de un adulto responsable de los mismos, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres, en tanto en cuanto no estén efectivamente bajo el cuidado de un adulto responsable de ellos». Además, la Resolución también se aplica a «los menores nacionales de países terceros que, después de haber entrado en el territorio de los Estados miembros, sean dejados solos» (art. 1.1).

14. La Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor (art. 1 en relación con el art. 10.3 y 4) y, en Cataluña, la Ley 37/1991, de 30 de diciembre, de protección de los menores desamparados (art. 1) extienden su aplicación y reconocen un conjunto de derecho y, por tanto, también el derecho a recibir asistencia y protección de las Administraciones Públicas a todos los menores que se encuentren en el respectivo territorio, con independencia de si se encuentran en España de forma irregular. En el mismo sentido, la Resolución del Consejo de Europa de 26 de junio de 1997, relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros (art. 3.2).

15. Art. 92 del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley orgánica de Extranjería.

16. La Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia cuenta con una Subdirección General de la que depende el Servicio de Urgencias en el que se enmarca la Sección de Menores Indocumentados que tiene encomendada la función de «atender inmediatamente a los menores indocumentados presentados a la Dirección General» y «evaluar la situación de los menores indocumentados». Decreto 372/2000, de 21 de noviembre, de estructuración de la Dirección General (art. 8 a).

menor, la policía hace constar este dato en la ficha. Además, en cumplimiento del Reglamento de extranjería, los datos identificados se comunicarán al Registro de menores extranjeros no acompañados de la Dirección General de Policía previsto en el Reglamento de Extranjería a los solos efectos de identificación.¹⁷

Por otra parte, también corresponde a los mossos d'esquadra el traslado de estos menores a la policía nacional con el fin de que este cuerpo proceda a su repatriación. Este trámite es competencia de la Administración del Estado porque se trata de una actuación en materia de extranjería. De la repatriación no se encargan cuerpos especializados en menores.¹⁸ La forma en que se realiza la repatriación de estos menores es una cuestión muy controvertida.¹⁹

Por un lado, parece que, en la actualidad, en contra de lo que legalmente debiera hacerse, la Administración General del Estado no da audiencia al menor en el curso del procedimiento dirigido a determinar la conveniencia de su repatriación y tampoco se le notifica la decisión de repatriarle.²⁰ Por tanto, el menor no

17. Art. 111 del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley orgánica de extranjería.

18. El art. 92 del Reglamento de Extranjería (aprobado mediante Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre) dispone que «La Administración General del Estado, competente para llevar a cabo los trámites relativos a la repatriación desde España de un menor extranjero en situación de desamparo, actuará a través de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, las cuales solicitarán de la Comisaría General de Extranjería y Documentación la realización de las gestiones necesarias ante las embajadas y consulados correspondientes, para localizar a los familiares de los menores o, en su defecto, los servicios de protección de menores de su país de origen que se hicieren responsables de ellos.

19. En las Observaciones relativas a la situación en España, realizadas por el Comité de Derechos del Niño de Naciones en junio 2002 (CRC/C/15/Add.185, 7 junio 2002), se afirma que «el comité está verdaderamente alarmado ante las condiciones de los niños extranjeros no acompañados, la mayoría de ellos marroquíes, especialmente en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En particular, muestra su preocupación ante casos de: malos tratos a menores por parte de la policía durante la expulsión forzada a sus países de origen donde, en algunos casos, se les deportó sin acceso a asistencia legal ni interpretación; negativas de proporcionar a los niños residencia legal temporal a la que tienen derecho por ley porque el Departamento de Bienestar Social, que es su tutor legal, no la solicitó; hacinamiento y malas condiciones de los centros de acogida y casos de malos tratos por parte de los trabajadores de los centros o de otros niños; expulsiones sumarias de niños sin controlar que se les manda de una manera eficaz a centros familiares o sociales en sus países de origen». Por otra parte, del Informe realizado por SOS Racismo sobre los retornos de los menores marroquíes en agosto 2004, resulta que de la muestra de 28 menores analizada en un 100% de los casos el menor no fue escuchado, en un 93% de los casos la familia no había sido informada del retorno, en el 100% de los casos el menor ha vuelto a intentar emigrar, en un 29% de los casos el menor es juzgado en Marruecos y en un 93% se le impone una multa por haber salido irregularmente.

20. El art. 92 del Reglamento de Extranjería (aprobado mediante Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre) dispone en su apartado 4 que «la Administración General del Estado, conforme al principio de reagrupación familiar del menor, *después de haber oído al menor*, y previo informe de los servicios de protección de menores, resolverá lo que proceda sobre la repatriación a su país de origen, o aquel donde se encontrasen sus familiares, o, en su defecto, sobre su permanencia en España...». En el caso de que se resuelva la permanencia del menor en España, la Administración autonómica que tiene encomendada su tutela deberá proceder a solicitar a la Administración del Estado el permiso de residencia. La Ley orgánica 4/2002, de 11 de enero, de extranjería, establece en su art. 35.4 que «se considera regular a todos los efectos la residencia de los menores que sean tutelados por una Administración pública». Una vez obtenido el permiso de residencias, los menores de más de 16 años pueden obtener el permiso de trabajo. Sin embargo, este tratamiento legal es una de las razones por las cuales las Administraciones autonómicas no asumen la tutela legal de los menores desamparados o no solicitan su permiso de residen-

puede recurrir esta decisión. Lo que comportaría una lesión de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.²¹

Además, es un hecho que los propios mossos d'esquadra reconocen que las repatriaciones se realizan de forma general de madrugada. La razón aducida es que la policía nacional desea que los menores salgan en el primer avión de la mañana. Lo cierto es que los educadores de los centros donde los menores se encuentran acogidos se han quejado de que se llevan a los menores de madrugada y, en algunos casos, esposados.²² Situación que, de ser cierta, es necesario revisar porque no resultaría conforme a Derecho.²³ La razón que se alega es que se trata de que los menores se escapen para evitar ser repatriados. Sin embargo, no puede olvidarse que se trata de menores que no han cometido delitos y a los que, en teoría, se está aplicando una medida de protección: la reagrupación familiar con fundamento en su derecho a la vida familiar. Aunque por supuesto, este es un fundamento más teórico que real.²⁴

cia, ante el temor al denominado «efecto llamada». Los menores inmigrantes se desplazan a aquellas Comunidades Autónomas que realizan estos trámites con el consiguiente colapso de los recursos asistenciales.

21. En relación con esta cuestión, ver el Informe presentado por el Defensor del Menor de Andalucía al Parlamento sobre los «Menores inmigrantes en Andalucía», de diciembre del año 2003.

22. Las normas sobre tratamiento policial de menores, dictadas por la Subdirección General Operativa de la Comisaría General de Policía Judicial, disponen en su apartado 12, en referencia a los menores posibles autores de delitos o falta, que «el esposamiento de menores se llevará a cabo en los casos que sea necesario, como respuesta proporcional al hecho cometido y a las circunstancias personales del menor, especialmente en casos de delitos violentos, sexuales o terroristas cometidos por menores entre 16 y 18 años, y velando igualmente por el respeto de sus derechos». Por tanto, si el esposamiento en un recurso subsidiario en el caso de posible comisión de un acto delictivo, con mayor razón debería ser cuando se está aplicando una medida de protección a un menor que no ha realizado una conducta ilícita. Las citadas normas han sido consultadas en www.cepolicia.com/legislacion/instrucciones/sgo_tratamientomenores.htm el 6/7/05.

23. Por un lado, faltaría la resolución administrativa mediante la que se acuerda la repatriación y su debida notificación y, por tanto, no podría justificarse esta actuación en la ejecución forzosa a través de la compulsión sobre la persona porque, además, faltaría la Ley que expresamente lo autorice (arts. 93 y 100 Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJ-PAC). Por otra parte, dicha actuación tampoco puede justificarse en base a un supuesto de coacción directa ya que no concurren los presupuestos que la justifican.

24. El art. 92 del citado Reglamento de Extranjería dispone que «De acuerdo con el principio del interés superior del menor, la repatriación a su país de origen solamente se acordará si se dieran las condiciones para la efectiva reagrupación familiar del menor, o para la adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores de su país de origen». El propio precepto añade que no procederá la repatriación cuando «se hubiera verificado la existencia de riesgo o peligro para la integridad del menor, de su persecución o la de sus familiares». Es más, la Resolución del Consejo de Europa de 26 de junio de 1997, relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros (31997 y 0719 (02) dispone en su art. 5 que sólo podrá devolverse al menor cuando a su llegada se reúnan en el país de destino «las condiciones adecuadas de acogida y asistencia para el menor, en función de sus necesidades, habida cuenta de su edad y de su nivel de autonomía». Ciertamente, estas condiciones dificultan la repatriación y pudieran estar siendo utilizadas por las mafias que realizan el traslado ilegal de los menores en pateras poniendo en peligro sus vidas. Por ello, los poderes públicos tienen ante sí el reto de brindar a los menores que han llegado la asistencia y protección que el Ordenamiento les garantiza y, a su vez, evitar la salida de estos menores de sus países de origen.

1.2. Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. La policía nacional

En la policía nacional debemos distinguir los grupos especializados que dependen de la Comisaría General de Policía Judicial y las unidades enmarcadas en la Comisaría General de Seguridad Ciudadana.

1.2.1. Los grupos especializados que dependen de la Comisaría General de Policía Judicial

En la Comisaría de Policía Judicial y enmarcados en la Unidad de Delincuencia Especializada y Violenta existen diversos grupos especializados: el Grupo de Menores (GRUME), el Servicio de Atención a la Mujer (SAM) y el Servicio de Atención a la Familia (SAF).²⁵ Pues bien, a continuación me referiré brevemente a cada uno de estos grupos:

269

a) Los Servicios de Atención a la Mujer (SAM)

Los Servicios de Atención a la Mujer (SAM) fueron creados en 1986 para dar respuesta a las demandas sociales. Desde entonces, estos servicios se han ido potenciado y, en la actualidad, se extienden a todas las capitales de provincia en las que tienen competencias este cuerpo policial. El SAM tiene atribuidas funciones de dos tipos:

Por un lado, funciones de asesoramiento, apoyo y canalización de las situaciones detectadas hacia otras instituciones. Estamos, en este caso, ante funciones de información y asistencia que tienen cierta similitud con las que vienen desarrollando los servicios sociales básicos o de atención primaria.

Por otra parte, la función de recibir las denuncias y brindar protección integral a las víctimas de violencia doméstica, agresiones y abusos sexuales, malos tratos, otros delitos contra la libertad sexual, incumplimiento de sentencias de pago de pensiones alimenticias.

En el desarrollo de estas funciones, el SAM debe brindar a las mujeres un trato personalizado y discreto, mediante profesionales que reciben una formación específica. Por otra parte, estos grupos tienen una composición mixta, están formados por mujeres y hombres policías.

De forma reciente, la Ley orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, expresamente prevé, en el art. 31, la existencia de unidades especializadas en la prevención de la violencia de género y en el control de la ejecución de las medidas judiciales adoptadas.

b) El Grupo de Menores (GRUME)

Los GRUMEs o equipos de menores fueron creados en 1987 a la vista de los buenos resultados obtenidos por la Brigada de Menores de los mossos d'esqua-

25. En relación a la estructura de la Comisaría General de Policía Judicial y las distintas Unidades que la componen: www.gocities.com/paginadeasr/policiajudicial.htm?200515, consultado el 15/7/05.

dra. El Grupo de Menores tiene competencias en materia de menores en situación de riesgo, desamparo y los menores de 14 años infractores exentos de responsabilidad penal (estos últimos serían menores en situación de dificultad o inadaptación social a los que más adelante me referiré).²⁶ Los Grupos de Menores existen en todas las Brigadas provinciales de Policía Judicial y Comisarías Locales, en su caso.

Entre las funciones que tienen atribuidas deben destacarse las siguientes: la de detectar directamente posibles situaciones de desprotección, ya sean menores en situación de riesgo, desamparo o dificultad social;²⁷ recibir las comunicaciones o denuncias de estas situaciones; derivar los casos detectados a los servicios sociales de la Administración competente; asimismo, tienen la función de adoptar de manera inmediata, a iniciativa propia o a instancia del Ministerio Fiscal, las medidas de asistencia o atención urgente que fueran necesarias (por ejemplo, el traslado de un menor a un centro sanitario o a un centro de acogida).

Por otra parte, los Grupos de Menores también tienen competencia para intervenir, en este caso en colaboración con la Unidad competente, en supuestos de aplicación del régimen de extranjería a los menores. Asimismo, intervienen, también en colaboración con la Unidad correspondiente, en casos de victimización de menores y en tareas de reforma frente a los menores infractores.

Los Grupos de Menores deben remitir, con carácter trimestral, a la Comisaría General de Policía Judicial, una breve Memoria de Actividades policiales realizadas en el ámbito de protección y en el de reforma.²⁸

El GRUME debe desarrollar las funciones encomendadas en colaboración y de manera coordinada con los distintos servicios y Administraciones públicas competentes y con la policía local de su demarcación. En el marco de estas relaciones de colaboración y coordinación se propugna la celebración de protocolos para una actuación más eficaz.

c) *El Servicio de Atención a la Familia (SAF)*

El Servicio de Atención a la Familia fue creado en el marco del Primer Plan de Acción contra la Violencia Doméstica del Gobierno (de los años 1998-2000). El SAF nace en 1998 para reunir en un mismo servicio a los grupos de SAM y GRUME y, además, encomendarle nuevas funciones. El Servicio de Atención a la Familia ya

26. La Ley de la Comunidad de Galicia 3/1997, de 9 de junio, de protección jurídica, económica y social de la familia, la infancia y la adolescencia (arts. 37 y 38) y la Ley de Castilla-La Mancha 3/1999, de 31 de marzo, del menor (arts. 62 y 63) contemplan expresamente entre los menores en situación de dificultad social los que no habiendo alcanzado todavía la edad para exigirles responsabilidad penal (menores de 14 años) han realizado alguna conducta tipificada como delito o falta.

27. En relación a los menores en situación de dificultad social, las normas sobre tratamiento policial de menores, de la Subdirección General Operativa de la Comisaría General de Policía Judicial, se refiere a los menores de 14 años infractores sobre los que únicamente caben actuaciones policiales de protección por no ser imputables a efectos penales. Estas normas han sido consultado en www.cepolicia.com/legislacion/instrucciones/sgo_tratamientomenores.htm el 6/7/05.

28. Así lo dispone el apartado 1.1 las normas sobre tratamiento policial de menores, de la Subdirección General Operativa de la Comisaría General de Policía Judicial, que han sido consultadas en la página web citada en la nota anterior.

no se dirige sólo a brindar asistencia y atención preferente a mujeres y menores, sino a todos los sectores de población vulnerables, también ancianos y discapacitados.

A través de este servicio se desea brindar a los ciudadanos un nuevo modelo «asistencial» caracterizado, fundamentalmente, por: el trato personalizado; el tratamiento integral de la unidad familiar; la atención especial a las mujeres, menores, mayores y discapacitados; el servicio permanente las 24 horas al día y desde un único edificio; la actuación mediante grupos mixtos de hombres y mujeres en posición de igualdad en el desarrollo de sus funciones; la formación especializada y continua; la publicación de manuales informativos; la coordinación, a través de protocolos de colaboración, con otros servicios, instituciones y cuerpos policiales.

Este servicio se caracteriza, como vemos, por el deseo de brindar un tratamiento integral a la familia en la que se han detectado algún problema o conflicto socio-familiar. La actuación policial da paso a la actuación de los servicios sociales competentes y, en su caso, a la autoridad judicial. El SAF se estructura como un sistema abierto que trabaja en colaboración con otros servicios públicos. En su organización no se incorporan trabajadores o equipos sociales. Las situaciones problemáticas detectadas se derivan a los servicios sociales básicos o de atención primaria de la Administración local, los servicios especializados de la Administración autonómica o a las entidades públicas o privadas que actúan en estos ámbitos.

De nuevo vemos, que la actividad de estos cuerpos se aleja de la clásica función de represión con la que todavía se identifica mayoritariamente a la policía y se aproxima a la actividad de prestación social.

1.2.2. Las Unidades de prevención, asistencia y protección de las víctimas de la violencia doméstica (UPAPs) enmarcadas en la Comisaría General de Seguridad Ciudadana

Las Unidades de Prevención, Asistencia y Protección a las Víctimas de la Violencia Doméstica (UPAPs) fueron creadas en el año 1993, en el seno de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana y dentro de la Unidad de Policía de Proximidad y Relaciones Ciudadanas.

En los territorios donde tiene competencia el Cuerpo Nacional de Policía, tienen atribuidas funciones de información, prevención, recepción de denuncias, asistencia y protección de las víctimas de los malos tratos. Estas Unidades desempeñan tareas de planificación, coordinación, control e impulso de estrategias dirigidas a erradicar la violencia doméstica.²⁹ Además, deben realizar el segui-

29. La Dirección General de Policía pública anualmente los datos estadísticos de las denuncias de delitos por malos tratos. Estas estadísticas se aglutinan con la de las de la Guardia Civil en las estadísticas conjuntas que se publican por la Secretaría de Estado de Seguridad. En la publicación de la estadística se distinguen las denuncias por los diversos delitos y faltas, la relación entre agresor y víctima y, en su caso, el resultado de las lesiones. Por otra parte, debe destacarse la conexión con el Registro Unificado de las Órdenes de Protección a las Víctimas de la Violencia Doméstica, gestionado por el Consejo General del Poder Judicial. Este Registro puede ser consultado por los servicios policiales especializados.

miento de los distintos programas relacionados, directa o indirectamente, con los malos tratos a la mujer; sin entrar en conflicto con las competencias propias de los actuales Servicios de Atención a la Familia (SAF).

Entre otras, corresponde a estas Unidades la función de mantener un contacto permanente (de 24 horas al día) con las mujeres víctimas de la violencia doméstica, a través de un teléfono móvil que les proporciona línea directa con el policía que se les asigna. La mujer puede llamar en cualquier momento al policía asignado y el agente se pone en contacto con ella para hacer un seguimiento de su situación.

1.3. La Guardia Civil. Los EMUMEs

272

En la Guardia Civil también existen equipos especializados en la atención a mujeres y menores: los EMUMEs. Estos equipos fueron creados en 1995 con la finalidad de mejorar la lucha contra los delitos relacionados con la mujer y el menor. Los EMUMEs se enmarcan en las Unidades orgánicas de Policía Judicial (UOPJs).

Estos equipos especializados tienen atribuidas, entre otras, las siguientes funciones:

- Asesorar en estas materias a las Unidades Territoriales (Puestos de la Guardia Civil), ya sea a iniciativa propia o en respuesta a una consulta sobre la problemática que sufre una mujer o un menor.
- Mantener informados al resto de miembros del Cuerpo de su demarcación de los procedimientos a seguir y de los recursos asistenciales disponibles en las distintas localidades de la provincia.
- Propiciar y mantener contacto con todas las instituciones relacionada con este ámbito de actuación (Administraciones central, autonómica y local y otras entidades que prestan servicios en estas áreas), con el fin de favorecer las actuaciones de carácter preventivo y asistencial.
- Elaborar los informes de sus actuaciones o de las actuaciones de las Unidades Territoriales para remitirlo al EMUME Central (situado en la Sección de Investigación del Comportamiento Delictivo de la Unidad Técnica de Policía Judicial). En el EMUME Central se lleva a cabo el seguimiento y análisis detallado de la problemática de estos sectores a nivel nacional.
- Elaborar protocolos de actuación en estos ámbitos.
- Brindar formación especializada desde el punto de vista policial, jurídico y social, al personal que integra los equipos. En definitiva, constituyen un grupo especializado, cuyas funciones van más allá —como dijimos— de las que tradicionalmente se identifican con las policiales.

1.4. Las policías locales

En algunos municipios también han sido creados grupos especializados en la policía local. Si difícil es conocer la organización y funcionamiento de los grupos policiales anteriormente citados, más difícil es conocer la situación en el ámbito local.

Quizá destacar, ya que recientemente se ha hablado de ello en la prensa,³⁰ la creación en el Ayuntamiento de Madrid, en abril de 2002, de la conocida como «policía de escuela».³¹ La denominada policía de escuela es un grupo de la policía municipal formado por agentes tutores. Los agentes tutores son policías municipales que actúan en los distintos distritos de la ciudad. En un primer momento había 37 miembros y, sin embargo, en la actualidad ya hay 105 agentes tutores. Unos trabajan en el turno de día, desde la apertura al cierre de los colegios, y otros en el turno de tarde ya fuera del horario escolar. Los agentes actúan sin uniforme y en coches sin distintivos de la policía, buscando un mayor acercamiento a la ciudadanía y, en particular, a los menores. La policía de escuela colabora con los responsables de los centros escolares e institutos de enseñanza del distrito respectivo.

Entre las funciones que desarrollan destaca la de detectar los casos de absentismo escolar o acoso; colaboran con el centro escolar en la localización y comunicación a los padres de determinados hechos o situaciones conflictivas; realizan funciones de mediación con las familias; o mediación con pandillas; hacen de puente entre unos centros docentes y otros. En definitiva, las funciones de la policía de escuela tienen carácter asistencial y protector. Permite prevenir o, en su caso, intervenir ante situaciones de desprotección, marginación o exclusión social. En muchos casos, la función desarrollada por esta policía trata de evitar que algunos de estos menores pueden derivar hacia la delincuencia infantil o juvenil.

Pues bien, una vez vista la existencia en los diversos Cuerpos policiales de unidades, grupos o equipos especializados en la atención de menores. Y teniendo en cuenta que se han venido utilizado conceptos legales para hacer referencia a alguna de las situaciones de desprotección que pueden padecer los menores. Pasamos a continuación a analizar brevemente el marco legal de protección a la infancia.

30. Diario *El País* de 3 de julio 2005.

31. Por otra parte, existen experiencias similares en otras policías locales. Así, la Ordenanza Municipal de protección de menores del municipio de la Villa de Agüimes en la Comunidad Autónoma de Canarias (aprobada por el Pleno el 18 de febrero de 2002) establece en su art. 10 que «los agentes de la policial local, velarán por la protección de los derechos de los menores y en particular por el ejercicio de su derecho a la educación, considerando indicios de la posible existencia de una lesión de ese derecho, la presencia de menores comprendidos en la etapa de Enseñanza Escolar Obligatoria en la vía pública, parques y jardines, en dicha franja horaria, sin la compañía de sus padres o adultos responsables, y en la jornada escolar diurna sin aparente justificación. En tal caso procederán, con el respeto y la deferencia necesaria para facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, a su identificación, les informarán de las prohibiciones existentes en la ordenanza y en el artículo 31 de la Ley 1/97, de Atención Integral al Menor, y les invitarán a retirarse a su domicilio. En cualquiera de los casos, la Jefatura de la Policía Local dará cuenta al Servicio de Atención Integral al menor, que previo diagnóstico, planificará la intervención que se considere en cada caso más oportuna en interés del menor, dando cuenta a los padres, tutores o guardadores». Y añade que «en caso de riesgo se prestará el auxilio y asistencia inmediata que las circunstancias demanden». Esta Ordenanza ha sido consultada en www.aguimes.net/bandos/menores/htm el 6/7/05.

2. MARCO LEGAL: SITUACIONES DE DESPROTECCIÓN Y TÉCNICAS DE PROTECCIÓN

En nuestro sistema jurídico, todos los menores, esto es, las personas que no han cumplido dieciocho años, en su condición de personas en desarrollo, tienen reconocido el derecho a recibir la asistencia y protección que les garantice el pleno desarrollo de su personalidad. La propia Constitución garantiza a los menores la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos (art. 39.4).

La familia tiene atribuido en primer término la obligación legal de brindar a los menores la atención y protección necesaria.³² Ahora bien, según resulta del art. 39.1 de la Constitución, las Administraciones deben colaborar con las familias en el cumplimiento de estas obligaciones y así prevenir situaciones de desprotección. Por otra parte, en el caso de que la familia no cumpla debidamente o incumpla los deberes inherentes a la patria potestad y el menor se encuentre desamparado, deberán intervenir las Administraciones públicas.³³

En nuestro Ordenamiento, la Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor³⁴ y las diversas Leyes autonómicas dictadas en materia de protección de menores distinguen diversas situaciones de desprotección: los menores en situación de riesgo, desamparo y dificultad social.

La situación de riesgo se caracteriza porque el desarrollo personal o social del menor se ve perjudicado. Sin embargo, la situación del menor no entraña la suficiente gravedad como para calificar aquella situación de desamparo.³⁵ En el caso de detectarse una situación de riesgo, las Administraciones —en general, locales— deberán adoptar a través de los servicios sociales las medidas de protección necesarias en el propio entorno socio-familiar del menor.³⁶

En cambio, la situación de desamparo se caracteriza porque falta al menor los elementos básicos para su adecuado desarrollo físico, psíquico o social como consecuencia de la falta o indebido cumplimiento por parte de sus padres o tutores de los deberes legales de protección.³⁷ En este caso, una vez detectada la posible

32. El art. 39.3 de la Constitución establece que «los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos». Pues bien, este mandato se concreta en los deberes y facultades que derivan de la patria potestad, en especial las obligaciones de carácter personal inherentes a la guarda: «velar por ellos, tenerlos en su compañía, alimentarlos, educarlos y procurarles una información integral» (art. 154 del Código Civil; y en Cataluña arts. 143.1 y 145 del Código de Familia).

33. Art. 172 del Código Civil. En Cataluña, art. 164 del Código de Familia y Ley 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados.

34. Entre otros, arts. 12, 17, 18 y 19.

35. Art. 17 de la Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor.

36. Las diversas leyes autonómicas contemplan un conjunto de medidas de apoyo y protección de carácter social, técnico o económico, dirigidas a eliminar los factores de riesgo. Entre las medidas legalmente previstas cabe destacar: apoyo a la familia a fin de mejorar su situación y hacer posible la permanencia del menor; en caso de falta de recursos estas medidas podrán consistir en prestaciones económicas o en especie. Establecimiento de programas compensadores de carácter socioeducativo. Asistencia acompañada del menor a centros de carácter educativo. Ayuda a domicilio dirigida a favorecer el cuidado y la atención del menor en la familia. Atención en centros de día. Intervención psico-terapéutica. Programas formativos para adolescentes, etc.

37. El art. 172 del Código Civil establece que «se considera como situación de desamparo la que

situación de desamparo, las Administraciones públicas competentes —que son las autonómicas— deben valorar la situación del menor en el marco de un procedimiento administrativo y, en su caso, dictar la correspondiente resolución de desamparo. La ley vincula a la resolución de desamparo la atribución automática a la Administración de la tutela del menor y la suspensión a los padres o tutores privados de la patria potestad. La atribución legal de la tutela a la Administración la legitima para adoptar medidas de protección que implican la separación del menor de su familia.³⁸

Los menores también pueden padecer una situación de «dificultad social». Este ámbito de protección no ha sido previsto por todas las leyes autonómicas, y las que lo han previsto no lo han regulado del mismo modo.³⁹ Por otra parte, debe advertirse que las leyes no utilizan la expresión menores en situación de dificultad social. La ley catalana 37/1991, de 30 de diciembre, reformada por la Ley 8/2002, de 27 de mayo, habla de «adolescentes con conductas de alto riesgo social» y los define como aquellos «menores adolescente cuya conducta altera de manera grave las pautas de convivencia y comportamiento social generalmente aceptadas».⁴⁰ De forma a mi juicio más acertada, otras Leyes autonómicas han caracterizado estos menores en consideración a la situación que padecen que califican como de «grave inadaptación».⁴¹ En ambos casos, la conducta o situación del menor se caracteriza «por crear un riesgo de causar perjuicios a terceras personas o causarse daños a ellos mismos». Las Administraciones públicas deberán prevenir estas situaciones y en el caso de detectarse adoptar las medidas de protección convenientes.⁴² La actuación administrativa en este ámbito es de gran importancia para prevenir que los menores en estas situaciones acaben realizando conductas delictivas.⁴³

se produce de hecho a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material».

38. Las medidas de protección son fundamentalmente el acogimiento familia o el acogimiento residencial. El acogimiento familiar puede ser en familia extensa —padres, tíos u otros parientes—, en familia ajena y, en el caso, de que se considere imposible la reintegración familiar del menor podría establecerse, incluso, el acogimiento preadoptivo.

39. Algunas leyes han entrelaza, a mi juicio de forma desacertada y peligrosa, la denominada años atrás infancia peligrosa e infancia en peligro, al incorporar en el ámbito de actuación de los menores en situación de dificultad social la ejecución de las medidas acordadas por los jueces en el ámbito de la responsabilidad penal.

40. De forma similar se pronuncia la Ley de la Comunidad de Madrid 6/1995, de 28 de marzo, de garantías de los derechos de la infancia y la adolescencia (arts. 67 a 69 y 75).

41. Este es el caso de la Ley de la Comunidad de Galicia 3/1997, de 9 de junio, de protección jurídica, económica y social de la familia, la infancia y la adolescencia (arts. 37 y 39); la Ley andaluza 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor (art. 40); y la Ley de Castilla-La Mancha 3/1999, de 31 de marzo, del menor (arts. 62 y 63).

42. Entre las medidas de protección legalmente previstas se encuentran la atención especializada socioeducativo o terapéutica; el asesoramiento educativo; programas de socialización complementarios a la escuela; la formación ocupacional prelaboral; atención en centros abiertos, talleres u otros servicios, etc.

43. Ver a este respecto las Directrices de Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de RIAD), adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/112m de 14 de diciembre de 1990.

Sin embargo, las Administraciones pública están haciendo muy poco en este ámbito protector. En la actualidad, desde ciertos sectores se propugna la modificación de la Ley orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal del Menor (LORPM), con el fin de rebajar la edad penal de los menores y aumentar la gravedad de las penas. Sin embargo, desde mi punto de vista, el primer paso a dar debería ser destinar más recursos públicos para detectar, prevenir e intervenir con el fin de adoptar las medidas necesarias para evitar la existencia de menores en situación de marginación, exclusión o inadaptación social que constituyen el caldo de cultivo de la delincuencia juvenil.

En este ámbito los distintos cuerpos de policía deben desempeñar un papel esencial. En especial las policías locales. Ya hemos destacado la experiencia en la policía municipal del Ayuntamiento de Madrid de la denominada «policía de escuela» una de cuyas principales funciones es detectar y prevenir este tipo de situaciones desprotección en colaboración con los servicios educativos y las propias familias.

Por otra parte, en la entrevista que tuve ocasión de mantener con un miembro de la Unidad de Menores de los mossos d'esquadra para preparar este trabajo, tuve conocimiento que, en la actualidad, están realizando un seguimiento preventivo del fenómeno de las bandas juveniles para, en su caso, tratar y atajar el fenómeno y evitar así que estos menores se adentren en el mundo de la delincuencia infantil o juvenil. Sin embargo, parece que realizan esta tarea sin la deseable colaboración y coordinación con los servicios sociales de la Administración local y autonómica y con la policía local. En estas materias es fundamental el denominado trabajo en red.

Pues bien, una vez realizada esta breve referencia a cada una de las situaciones de desprotección que pueden padecer los menores, pasamos a analizar el procedimiento de protección tramitado por las Administraciones competentes con el fin de examinar el papel de los cuerpos policiales en cada una de las fases del mismo.

Sin embargo, previamente es necesario señalar los principios que, según nuestro Ordenamiento deben regir la actuación de los poderes públicos y, por tanto, también de la policía en esta materia. En especial, debo subrayar el principio del interés superior del menor y el derecho de los menores a ser escuchados en el momento de adoptar decisiones que les afecten.⁴⁴

44. La Convención de Derecho del Niño, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, dispone en su art. 3.1 que «en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a la que se atenderá será el interés superior del niño». Asimismo, la Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor (LOPJM), ha establecido que en su aplicación «primará el interés superior de los menores sobre cualquier otros interés legítimos que pudiera concurrir» (art. 2). Por otra parte, el derecho de los menores a ser escuchados en todos los asuntos y decisiones que les afecten ha sido, asimismo, reconocido por la Convención de Derechos del Niño (art. 12.1) y por la LOPJM en cuyo art. 9.1 se establece que «el menor tiene *derecho a ser oído*, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo o judicial en que esté directamente implicado y que conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social». Es más, en el apartado 3 se añade que «cuando el menor solicite ser oído directamente o por medio de persona que le represente, la denegación de la audiencia será motivada y comunicada al Ministerio Fiscal».

El principio del interés superior del menor plantea ciertos problemas de determinación a muchos de los profesionales que actúan en el ámbito de menores. Estamos ante un concepto jurídico indeterminado que es necesario precisar en el momento de su aplicación. La decisión de aquello que resulta más conveniente para cada concreto menor pasado por garantizar, en primer término, la protección de sus derechos fundamentales y los bienes y valores que los mismos encarnan: su dignidad, el respeto a su libertad, el derecho a la integridad física y moral, el derecho a la vida familiar, la educación, la salud; en definitiva, el pleno desarrollo de su personalidad.

3. EL PROCEDIMIENTO DE INTERVENCIÓN ANTE SITUACIONES DE DESPROTECCIÓN DE MENORES

277

En el procedimiento de intervención ante situaciones de desprotección participan profesionales de distintas áreas: trabajadores sociales, psicólogos, educadores, médicos, juristas. Este trabajo se centra en el examen de las funciones de los cuerpos policiales. Así, a continuación se analiza el papel de la policía en las diversas fases del procedimiento: la fase de detección, de investigación, de valoración y, por último, la fase de intervención.

3.1. La fase de detección por los diversos cuerpos policiales

Los distintos cuerpos policiales, ya sea la policía local, la autonómica, la policía nacional o la guardia civil, tienen un papel esencial en la detección de las distintas situaciones de desprotección que pueden padecer los menores. En esta fase pueden actuar todos los grupos policiales y no solo las unidades especializadas. Aunque entre las funciones específicas de estas últimas se encuentra la detección de estas situaciones y para ello reciben una formación especializada.

La detección consiste en conocer e identificar las posibles situaciones de desprotección que puedan padecer los menores; ya sea una situación de riesgo, desamparo o dificultad social. En la actualidad, debido a la mayor concienciación social y a la evolución de los instrumentos e instituciones jurídicas de protección, cada vez se detecta más éste tipo situaciones.

Además, la Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero (LOPJM) impone a todos los ciudadanos la obligación de comunicar o denunciar las situaciones de posible desprotección que conozcan. En especial, están obligados los profesionales que desarrollan su actividad en contacto con menores: médicos, maestros, educadores.⁴⁵ Es más, algunas leyes autonómicas, como la catalana, tipifican como infrac-

45. El art. 13 de la Ley dispone lo que sigue: «1. Toda persona o autoridad, y especialmente aquellos que, por su profesión o función, detecten una situación de riesgo o posible desamparo de un menor, lo comunicarán a la autoridad o sus agentes más próximos, sin perjuicio de prestarle auxilio inmediato que precise». En el apartado 2 se añade «Cualquier persona o autoridad que tenga conocimiento de que un menor no está escolarizado o no asiste al centro escolar de forma habitual y sin justificación, durante

ción el incumplimiento de la obligación de denunciar y prevén la correspondiente sanción.⁴⁶ No obstante, esta comunicación no tiene que realizarse necesariamente a través de la policía; podría dirigirse directamente a los servicios sociales, a la autoridad judicial o a la fiscalía.

Ahora bien, los distintos cuerpos policiales y, en especial, las unidades especializadas tienen atribuida específicamente la función de detectar directamente o a través de las comunicaciones o denuncias recibidas y derivar el caso a los servicios sociales competentes y, si cabe, a la autoridad judicial. En especial, las policías locales deberían desempeñar un papel esencial en esta fase de detección y comunicación, así como en tareas de prevención.

El permanente contacto de los agentes policiales con la sociedad, y su acercamiento a entornos y situaciones conflictivas, en las que de verse relacionados o implicados menores fácilmente podrían estar en situaciones de desprotección (delincuencia, violencia familiar, marginación), hace de la policía un observador privilegiado. Por otra parte, en muchos casos, las personas que sospechan de una posible situación de desprotección acuden en primer término a uno u otro cuerpo policial a comunicar o denunciar los hechos. Sobre todo cuando se trata de casos que pudieran revestir mayor gravedad o pueden ser constitutivos de un delito del que es víctima un menor: presuntos abusos, malos tratos, abandono del menor...

La detección por parte de los cuerpos de policía puede realizarse de forma directa o indirecta. La detección sería directa cuando la propia policía conoce la situación bien directamente o bien a través de una comunicación o denuncia. En cambio, se habla de detección indirecta cuando la situación de desprotección se conoce como consecuencia de la actuación realizada en relación a otro asunto.

Así, puede suceder que los propios agentes de las unidades especializadas responsables de esta función detecten una situación de desprotección de un menor: un menor mendigando o siendo utilizado para practicar la mendicidad; abandonado; consumiendo drogas; realizando actos vandálicos o, simplemente, callejando dentro del horario escolar. La situación o conducta detectada también podría ser constitutiva de un posible delito o falta cometido por el menor. En estos casos la actuación policial no deberá limitarse a la investigación del posible delito, también deberá valorarse si el menor padece una situación de desprotección; en muchas ocasiones, este tipo de conductas tienen su origen o son una forma de reacción frente a los abusos o malos tratos de los que está siendo víctima el propio menor.

La detección policial también es directa cuando se ha tenido conocimiento de la situación de desprotección a través de una denuncia o una comunicación no formal, ya sea de familiares, vecinos, entidades públicas o privadas o el propio menor.

el período obligatorio, deberá ponerlo en conocimiento de las autoridades públicas competentes, que adoptarán las medidas necesarias para su escolarización». Por último, el apartado 3 establece que «las autoridades y las personas que por su profesión o función conozcan el caso actuarán con la debida reserva. En las actuaciones se evitará toda interferencia innecesaria en la vida del menor».

46. Ley 37/1991, de 30 de diciembre, de protección de los menores desamparados (arts. 37.1 a) y 38.1 a).

Los distintos cuerpos policiales tiene la función de recibir estas comunicaciones. Es más, la policía debe atender e investigar incluso las comunicaciones o informaciones anónimas. Debe tenerse en cuenta que todavía existen muchas reticencias a denunciar las situaciones de desprotección o maltrato de menores, ya que tradicionalmente se han considerado un asunto familiar o privado. Los menores hasta no hace mucho se consideraban prácticamente una propiedad de los padres.

Por otra parte, la detección también puede realizarse de forma indirecta. Esto es, cuando se tiene conocimiento de la situación de desprotección como consecuencia de la intervención policial en otro asunto. Por ejemplo, se acude a atender una llamada por un caso violencia de género y se detecta la presencia de menores en situación de abandono o sometidos a malos tratos.

Una vez detectada una situación de posible desprotección, la policía deberá derivar el caso al grupo policial especializado que corresponda y éste realizará la correspondiente comunicación a los servicios sociales del municipio en el que se hubiera detectado y, en su caso, los servicios competentes de la Administración autonómica.

En conclusión, las funciones de la policía en esta fase serían: detectar situaciones sociales y familiares que pudieran comportar una situación de desprotección, ya sea riesgo, desamparo o dificultad social. Detectar e identificar a los menores sin domicilio estable y ponerlos a disposición de los servicios de la Administración competente para brindarles protección (por ejemplo, en el caso de los menores inmigrantes no acompañados). Recoger las denuncias o comunicaciones relativas a posibles situaciones de desprotección. Por último, derivar los asuntos que corresponda a la unidad o grupo de menores y a la Administración competente.

3.2. La fase de investigación por los grupos especializados en menores

La fase de investigación tiene por objeto recabar información sobre la situación detectada de posible desprotección. En esta fase es necesario distinguir la investigación desarrollada por los servicios sociales básicos o de atención primaria o, en su caso, por los servicios especializados de la Administración competente y la investigación realizada por la policía.

La investigación desarrollada por los servicios sociales tiene por objeto conocer y valorar la situación del menor y su entorno socio-familiar con el fin de adoptar las medidas de protección oportunas. En cambio, la investigación policial se dirige a información para determinar si las personas responsables de que el menor padezca aquella situación han podido incurrir en alguna conducta delictiva. La investigación policial podrá iniciarse de oficio por las unidades o grupos especializados en menores, o bien a instancia de la autoridad judicial o la fiscalía.

En aquellos casos en que el menor ha sido víctima de un delito o falta, la investigación policial se desarrollará de forma paralela a la investigación realizada por los servicios sociales. Cuando así sucede, es fundamental la coordinación entre los profesionales implicados. Deberá evitarse la duplicidad de actuaciones, declaraciones, exploraciones, etc que puedan resultar contrarias al interés del menor.

En conclusión, las actuaciones policiales propias de la fase de investigación serían, entre otras: recoger testimonios a través de entrevistas o interrogatorios con las personas implicadas (familiares, vecinos) o posibles testigos; recabar pruebas que permitan verificar o descartar la existencia de un delito o falta del que pudiera ser víctima un menor; la localización de menores en paradero desconocido o fugados de su domicilio.

3.3. La fase de valoración o evaluación de la situación y comunicación a las entidades públicas competentes

280

En la fase de valoración de nuevo es necesario distinguir la intervención realizada por los servicios sociales y la actuación de la policía. Los servicios sociales de atención primaria o, en su caso, los servicios sociales especializados, tienen la función de estudiar y valorar la situación del menor y su entorno familiar con el fin de determinar si se trata de una situación de riesgo, desamparo o dificultad social y, en su caso, adoptar las medidas de protección más convenientes.

En cambio, la intervención de la policía tiene un objeto distinto. En el momento de detectar una situación de posible desprotección, la policía también debe realizar una primera valoración de la misma. Ahora bien, en este caso la finalidad es determinar la gravedad de la situación y decidir, en su caso, sobre la conveniencia de establecer medidas de protección urgentes. En general, el traslado de un menor a un centro sanitario o a un centro de acogida. La situación se calificará grave siempre que exista peligro para la integridad física o moral del menor.

La valoración policial acerca de la urgencia del caso determinará el procedimiento a seguir: el procedimiento habitual o el procedimiento de urgencia.

a) El procedimiento habitual de actuación policial: la comunicación a la Administración competente

El procedimiento habitual se caracteriza porque el primer paso a dar por la policía tras detectar una situación de posible desprotección de un menor es cursar la correspondiente comunicación a los servicios sociales competentes.

La comunicación deberá ser cursada en todo caso. También cuando la situación del menor no tenga su origen en una conducta delictiva. Es más, la policía deberá cursar la comunicación de las situaciones consideradas en principio de desprotección leve, aquellas que pudieran calificarse como de riesgo. Debe tenerse en cuenta que situaciones aparentemente leves, pueden derivar en situaciones graves si no se realiza a tiempo la oportuna intervención protectora.

En cuanto a los destinatarios de la comunicación vendrán condicionados por la gravedad de la situación de desprotección detectada y el hecho de si el menor ha sido víctima de una conducta delictiva. Así, en todo caso, la comunicación deberá dirigirse a los servicios sociales básicos o de atención primaria. En el caso de que la situación de desprotección del menor revista mayor gravedad, de modo que pudiera tratarse de un supuesto de «desamparo», también se dirigirá comunicación al órgano de la Administración autonómica competente para tramitar el pro-

cedimiento de desamparo. En este último caso, también debería cursarse la comunicación a la Fiscalía de protección. Además, en el supuesto de que el menor pudiera haber sido víctima de un delito o falta, también se dirigirá la correspondiente comunicación al ámbito judicial.

Por lo que se refiere al momento, la comunicación deberá ser cursada a la mayor brevedad. En el momento en que la policía haya detectado la posible situación de desprotección. La policía no debería esperar a realizar una investigación sobre los hechos o tener pruebas que confirme la situación. Es importante actuar con celeridad para evitar posibles riesgos a los menores.

La forma de la comunicación podría variar en función de la gravedad o urgencia del caso. Los casos más urgentes podrían ser inmediatamente comunicados vía telefónica, con independencia de que posteriormente se curse la notificación formal. La comunicación deberá responder a un modelo previamente establecido. En todo caso, deberá hacerse constar: los datos de identificación del menor y su familia; los datos de identificación del informante i denunciante⁴⁷ —aunque la policía podría haber detectado el caso mediante una comunicación anónima—; las señales o indicadores de desprotección observados del menor y su familia; los datos relativos a la fecha de los hechos y, en su caso, la cronicidad con la que se viene observando la situación; la fecha de la comunicación, el cuerpo y agente de policía. Asimismo, deberán indicarse las actuaciones realizadas hasta ese momento en relación con el caso. Y, en el supuesto de que se hubiera iniciado una investigación policial, las actuaciones realizadas en el marco de la misma.

Las comunicaciones deberán ser archivadas o registradas en las dependencias policiales. Constituyen un instrumento que permite tener información sobre el menor al efecto de realizar, en su caso, posteriores actuaciones o el seguimiento del plan de mejor que se hubiera establecido.

La actuación de la policía no finaliza con la comunicación. Una vez adoptadas por los servicios sociales competentes las oportunas medidas de protección, la policía podría colaborar en el seguimiento de la situación del menor en el entorno socio-familiar y verificar si persisten los factores de riesgo (absentismo escolar, malos tratos, etc.).

b) El procedimiento urgente

En el caso de que la policía hubiera detectado un menor que padezca una situación de grave desprotección por implicar un peligro concreto para su integridad física o moral del menor, deberá seguir el procedimiento de urgencia. En este caso, la actuación policial va más allá de la mera comunicación. La policía deberá adoptar de manera inmediata y urgente las medidas de atención necesarias: en general, e traslado del menor a centro sanitario o a un centro de acogida; sacando

47. Tanto la policía como los servicios sociales de la Administración competente deberán guardar la reserva absoluta y el anonimato de la persona que ha informado sobre la posible situación de desprotección. Así lo exigen expresamente diversas Leyes autonómicas. En Cataluña, el art. 2.3 de la Ley 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados.

incluso al menor del domicilio familiar si así fuera necesario. En general, las situaciones consideradas urgentes tendrán su origen en una situación delictiva y, por tanto, irán vinculadas a una investigación policial que correrá paralela al procedimiento administrativo de protección.

3.4. La fase de intervención o actuación protectora

En la fase de intervención se distinguen dos tipos de actuaciones: por un lado, las de prevención; y, por otra parte, la intervención socio-familiar para aplicar las medidas de protección adoptadas. Las Unidades de Menores deben desempeñar un papel esencial en relación a las actuaciones de prevención.

282

a) Las actuaciones de prevención

Las actuaciones de prevención pueden tener un alcance general o particular. Las acciones de prevención general se dirigen al conjunto de la población, en este caso a la totalidad de menores de un concreto territorio. Se desarrollan a través de programas de información, sensibilización o intervención comunitaria.

La elaboración y aplicación de planes y programas dirigidos a la prevención requieren una formación especializada que las Unidades de Menores reciben. Por ello, estos grupos policiales están preparados para llevar a cabo actuaciones de prevención. Por ejemplo, dirigidas a erradicar la mendicidad, el absentismo escolar, el consumo de drogas o alcohol, el vandalismo, etc.

Por otra parte, las Unidades o Grupos de Menores también pueden participar y colaborar en la aplicación de programas de prevención general elaborados por las Administraciones públicas.

En cambio, la prevención participativa se desarrolla mediante actuaciones y programas diseñados para situaciones concretas. La acción preventiva incide sobre determinados menores o familiar en situación de riesgo o dificultad. En este caso, las unidades policiales podrán colaborar con los servicios sociales que aplican el programa en el seguimiento del plan de mejora que se hubiera establecido. El seguimiento de estas situaciones tiene gran importancia, en especial cuando se detectan malos tratos o desatención del menor debido a su tendencia a la cronicidad. En estas situaciones sería conveniente designar un agente policial responsable del caso que colaborara directamente con el profesional o profesionales de los servicios sociales responsables del asunto.

b) La intervención socio-familiar

La intervención socio-familiar se realiza por los servicios sociales competentes y tiene por objeto modificar o neutralizar la situación de riesgo, desamparo o dificultad social mediante los servicios y recursos pertinentes. Una vez realizado el estudio y valoración de la situación del menor se adoptará el oportuno plan de actuación permita eliminar los factores que llevaron a la situación de desprotección.

En esta fase el papel de la policía se limitaría a colaborar con la Administración competente ya sea en la notificación de las resoluciones administrativas, en su ejecución, o en el seguimiento de la evolución del menor y la familia. Así, entre las actuaciones que podría desarrollar la policía estarían las siguientes: realizar averiguaciones a instancia de la Administración en relación a menores en situación de desamparo; brindar apoyo y protección a los técnicos de los servicios sociales en la notificación de las resoluciones administrativas por las que se acuerdan medidas de protección; colaborar en la ejecución forzosa de estas resoluciones administrativas; auxilio en las entradas a domicilios con mandamiento judicial para retirar menores que han sido tutelados por la Administración.

En conclusión, a la vista de las funciones asignadas a los diversos cuerpos policiales en relación con la protección de los menores, creo que se ha podido acreditar, como dijimos al comienzo, que se trata de una actividad que va más allá de las clásicas funciones policiales y que puede calificarse en buena medida de naturaleza prestacional o servicio público asistencial. No obstante, para el eficaz desarrollo de estas funciones deberían brindarse un mayor impulso y protagonismo a las Unidades de Menores. Por un lado, es fundamental que reciban una adecuada formación en relación a las tareas encomendadas. Además, debería potenciarse la existencia de unidades especializadas en las policías locales, su proximidad a la ciudadanía sitúa a este cuerpo policial en una posición privilegiada para actuar en estos ámbitos. Por otra parte, deberían arbitrarse mecanismos de coordinación y cooperación entre los distintos cuerpos policiales y, entre éstos y los servicios sociales. Además, es fundamental conseguir una mayor proximidad de las Unidades especializadas a la sociedad. Los ciudadanos deberían conocer las funciones asistenciales y prestaciones desarrolladas por la policía. Es necesario que tengan en la policía un referente al que acudir, sin ningún recelo, en demanda de información o asistencia o para comunicar situaciones de vulnerabilidad.