

Tras la admisión a trámite de la queja en cuestión, solicitamos informe al Ayuntamiento de Utrera, que nos contestó que explicaba la especial complejidad del caso, debido a las dificultades de la zona (orografía del terreno, acceso al mismo, etc). Se añadía desde el Ayuntamiento las múltiples actuaciones desde julio de 2018 a cargo de la Oficina de Salubridad Pública y Consumo, realizándose diversas visitas de inspección por técnicos de la citada Oficina, delimitando la zona y propiedades afectadas, localizando a los propietarios diversos y requiriéndoles para que procedieran a la limpieza, desinsectación y desratización de los inmuebles afectados.

En suma, tras el estudio de dicha información, como el asunto por el que acudió a nosotros la promotora de la queja se encontraba en vías de solución, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja. No obstante dejamos interesado que se agilizaran lo más posible las operaciones de limpieza, desinsectación y desratización en los inmuebles de la zona, apremiando a los titulares de los mismos y, si fuere el caso, ejecutando a su costa las actuaciones necesarias la Administración municipal previa obtención de los mandamientos y autorizaciones necesarios.

### **3.1.2.5. Derecho a recibir protección en el seno de la familia**

---

#### **3.1.2.5.1. Problemas de convivencia**

---

En la relación cotidiana entre los miembros que integran la familia es frecuente que surjan conflictos, especialmente en los casos en que la relación familiar se halla más tensionada como ocurre en supuestos de ruptura de la relación de pareja, más aún si existen hijos comunes todavía menores de edad.

En estos casos las controversias se suscitan en torno al régimen de guarda custodia, compartida o en exclusiva para un progenitor; las visitas a los hijos del progenitor no custodio y resto de familia; quién ha de asumir y en qué proporción gastos inherentes a la crianza de los hijos; también versan las controversias sobre decisiones que trascienden la guarda y custodia

ordinaria y que han de adoptar ambos progenitores en común, tal como la autorización para intervenciones médicas no urgentes, la realización de viajes al extranjero, el cambio de domicilio familiar, entre otros asuntos que en muchas ocasiones saturan los procedimientos incoados en los juzgados de familia.

Para la solución de muchas de estas desavenencias siempre sugerimos la conveniencia de que se intente llegar a un acuerdo en beneficio de los hijos, procurando que las pautas de ambos progenitores sigan una línea común y converjan en unos valores educativos idóneos para su formación integral como personas.

Y para el supuesto de que dicho acuerdo no fuera posible, sugerimos la posibilidad de recabar los servicios de profesionales de la mediación familiar inscritos en el registro público habilitado por la Junta de Andalucía, ello con la finalidad de someterse de forma voluntaria, ambas partes, a la mediación de dichos profesionales con la finalidad de alcanzar acuerdos de convivencia que sin duda alguna beneficiarían a los hijos.

Lamentablemente, en más ocasiones de las deseables estos acuerdos consensuados no resultan viables y es por ello que resta la opción de acudir a la vía judicial, cuyas decisiones no siempre son asumidas de buen grado por las partes.

Así pues, no ha de resultar extraño que a este Defensor del Menor lleguen cuestiones conexas con **litigios familiares**, tal como acontece en las disputas por el modo en que se da cumplimiento a resoluciones judiciales sobre guarda y custodia, y sobre el derecho de visitas. A título de ejemplo citaremos la queja 19/0185 en la que el interesado se lamenta de que la madre de su hija y la familia extensa materna incumplan resoluciones judiciales relativas a la menor, todo ello, según su relato, con la intención de entorpecer la buena relación existente entre padre e hija. En la queja 19/6527 la interesada nos decía que en el próximo mes estaba previsto que se celebrase el juicio por la denuncia que presentó contra su ex marido por amenazas y maltrato psicológico. El motivo de dirigirse a nosotros es porque el padre pone en riesgo a su hijo cuando ejerce el derecho de visitas establecido de forma provisional por el juzgado, ya que

se lo lleva de cacería -lo cual, según considera la madre, conlleva un gran riesgo para el menor, además de no contar con su autorización-, a lo que se une el hecho que no le proporcione de forma adecuada la medicación que precisa para atender sus problemas de salud.

Una situación similar aunque con connotaciones especiales se da en la queja 19/5004 en la que la interesada nos expone que tras fallecer su hija, y ante el comportamiento violento del padre con su nieta -hija de la fallecida-, el juzgado le confió a ella, como abuela por línea materna, su guarda y custodia, pero estableciendo un régimen de visitas en favor del padre. Se mostraba disconforme con la resolución judicial pues para cumplir este régimen de visitas tenía que llevar a la niña cada 15 días al Punto de Encuentro Familiar, (PEF), siendo así que **la menor se muestra muy reticente a estos encuentros con el padre**, por mucho que fuesen de una hora de duración, sufriendo el estrés psicológico que supone para ella estos contactos, especialmente por llevar cerca de 2 años sin ninguna relación con él y al tener que rememorar las vivencias del maltrato a su madre.

También en relación con la ejecución del régimen de visitas establecido por el juzgado dimos trámite a la queja 19/1868 en la que el interesado nos decía que 3 años atrás se produjo la ruptura de la relación con la madre de su hijo, y que desde entonces no ha podido tener relación con él. En el auto que dictó el juzgado se determinó que la guarda y custodia correspondía a la madre, y que el padre disfrutaría de un régimen de visitas que se habría de materializar en un punto de encuentro familiar.

Estas visitas nunca se pudieron materializar ante el rechazo del menor a cumplir dicho régimen de visitas. A este respecto el interesado expone que dicha negativa obedece a la alienación parental a la que somete la madre la menor, influyendo de tal modo en él que asume como propias vivencias y comentarios de ésta que resultan incongruentes con la edad del menor.

Todas estas incidencias quedaron recogidas en los informes elevados por el PEF al juzgado, sugiriendo en la resolución conclusiva de su labor -concluía con la imposibilidad de ejercerla ante la negativa del menor-

que sería aconsejable que éste fuese evaluado por el equipo psicosocial del juzgado, y que también fuese tratado por personal especializado para abordar el rechazo, aparentemente no motivado, que éste manifiesta hacia su padre.

El juzgado dio traslado a las partes de este informe para que presentaran alegaciones, las cuales fueron presentadas por el padre a finales de 2018, asumiendo como propias las propuestas realizadas por el PEF y añadiendo su petición de que su hijo fuese apartado de la relación con su madre por los perjuicios que esta relación le venía provocando, indicando la necesidad de que fuese declarada su situación de desamparo.

Desde esa fecha no se había producido ninguna otra actuación judicial, y es por ello que, ante esta demora unida a la imposibilidad de ejercer su derecho a relacionarse con su hijo, solicita la intervención del Defensor Menor de Andalucía.

Al dar trámite a esta queja solicitamos la colaboración de la fiscalía provincial que tras relatar los distintos incidentes acaecidos en el procedimiento judicial señala que la fiscalía ha efectuado un seguimiento puntual de la situación del menor y antes de adoptar otras decisiones ha pretendido agotar las posibilidades de que fructificaran las actuaciones de los profesionales del Punto de Encuentro Familiar, revertiendo la situación y modificando los parámetros conductuales de los padres y del menor. Al no haber obtenido éxito y previo al trámite de ejecución del artículo 776 de la Ley de Enjuiciamiento Civil la Fiscalía señala la necesidad de recabar informes tanto del equipo de valoración psicosocial, como de la propia Unidad de Salud Mental Infantil y Juvenil, y tras comparecencia de las partes, adoptar la resolución pertinente, sin descartar la posibilidad de suspender el régimen de relación familiar del menor con su padre, si éste resulta atentatorio contra la salud y estabilidad emocional del menor.

También recibimos quejas en el que el motivo principal para dirigirse al Defensor es por la **demora con que los órganos judiciales tramitan procedimientos relativos a divorcios, guarda y custodia de menores, y de las visitas autorizadas a éstos**. Así en la queja 18/7142 nos dirigimos a la Subdelegación del Gobierno en Sevilla y a la Fiscalía Provincial de

Sevilla, en solicitud de información acerca de la demora que acumulaba el trámite de la demanda de divorcio contencioso que el interesado presentó a principios de 2017, en la que solicitaba que se le asignara la guarda y custodia del hijo que tiene en común con su ex pareja. Nos decía que en dicha demora incidían los retrasos que a su vez acumulaba la realización del informe solicitado por el juzgado al equipo psico-social.

La intervención del Ministerio Fiscal resultó decisiva en este caso ya que tras evaluar las incidencias procesales que inevitablemente prolongaron en el tiempo su resolución final, en lo que respecta al informe psico-social nos informó que desde la citación a la familia para que acudiese para ser evaluado el demandante quejoso no había presentado ningún escrito impulsando el procedimiento, debiendo advertir igualmente que la demanda sólo solicitaba medidas definitivas en el divorcio y que no había solicitud de medidas provisionales.

El informe del equipo psicosocial se emitió formalmente a mediados de 2018 y en febrero de 2019 estaba prevista la celebración de la vista del juicio, la cual tuvo que ser suspendida porque el hijo común menor de edad (14 años) no acudió a la misma, siendo obligatoria su exploración conforme al artículo 770.4ª de la Ley de Enjuiciamiento Civil, pero además se valoró como especialmente importante dicha audiencia, además de contar ya con el informe psicosocial, por discutirse la guarda y custodia del mismo, cuando los progenitores viven en provincias diferentes y, sobre todo, porque el menor tiene diagnosticado un problema de salud mental. Es por ello que la Fiscalía interesó la suspensión del juicio, mostrándose todas las partes de acuerdo con la misma.

La vista se volvió a señalar para dos meses después, con exploración previa del menor, a fin de evitar confrontaciones vistas las malas relaciones de los progenitores.

En la queja 19/5379 el interesado solicitó nuestra intervención ante las dilaciones, aparentemente en vías de solución, que anteriormente nos denunció en la [queja 19/0151](#). Tras recibir su nuevo escrito de queja expresando que el juicio aún no se había celebrado y que sus hijas seguían en la misma situación, solicitamos de nuevo la colaboración

de la Fiscalía de Área de Algeciras que viene a disculpar el retraso del juzgado, incluso admitiendo que la ralentización en la tramitación de los asuntos es la tónica habitual, en asuntos civiles y penales, pero señalando a continuación que las circunstancias que rodean a los dos juzgados de primera instancia e instrucción de Barbate hacen prever que sigan produciéndose tales dilaciones en tanto no se adopten medidas de especial significación respecto a los mismos. A este respecto señala la Fiscalía que estos dos juzgados prestan guardia semanal en semanas alternas y asumen un número altísimo de causas por tráfico de drogas, no de operaciones calificables de menudeo, sino de operaciones realizadas por grupos organizados y a gran escala. La complejidad y número de actuaciones hacen que se produzca una desproporción entre los asuntos tramitados y la dimensión de medios materiales y personales pendiente de solución.

Pero no siempre las demoras que se invocan carecen de justificación, tal como en la queja 18/6114 en la que el interesado se lamenta por la demora que acumulaba la tramitación de los procedimientos judiciales en que se había de dilucidar su demanda de regulación del régimen de guarda y custodia de su hijo, así como del régimen de relaciones del menor con sus progenitores y las obligaciones económicas que respecto del menor incumben a padre y madre.

En su escrito de queja el interesado relata que desde que nació el menor la madre se opuso a reconocer su paternidad y que para dicha finalidad tuvo que presentar una demanda judicial que fue resuelta en sentido favorable a su pretensión. A pesar de tener reconocida la paternidad, refiere que la madre ha venido actuando como si no lo fuera, ocultando los apellidos paternos y negándole el derecho a tener relación con su hijo, que en estos momentos tiene 4 años de edad.

Es por ello que a finales de 2017 presentó una demanda para que se regularan las citadas medidas (régimen de guarda y custodia, relaciones del menor con sus progenitores y obligaciones económicas que incumben a padre y madre). Tras 6 meses de espera desde que se presentó dicha demanda, el interesado solicitó del juzgado que diese impulso al procedimiento ya que como padre se le estaba impidiendo ejercer todos

sus derechos respecto del menor, y lo mismo se podía predicar del menor, pues a su corta edad se le estaba impidiendo toda relación con su padre. Todo ello, según sus manifestaciones, por una oposición absoluta por parte de la madre, que continuaba negando que él fuese el padre, llegando a ocultar los apellidos paternos en los documentos escolares o en el padrón municipal.

Al encontrarse en esta situación, presentó a mediados de 2018 un escrito en el Juzgado solicitando que se adoptasen medidas provisionales de forma urgente, al amparo de lo establecido en los artículos 771 y 103 del Código Civil, de la cual hasta la fecha no ha tenido contestación.

Sea como fuere, el interesado se lamenta de que haya transcurrido más de un año sin que todavía dispongan ni él ni su hijo de ninguna medida cautelar que les permita tener relación, manifestando su desazón por cómo pasa el tiempo y van transcurriendo los primeros años de vida del menor, los más importantes para fraguar sentimientos de apego con su familia, y le sigue resultado imposible tener ninguna relación con él, todo ello a pesar de haber pedido amparo judicial para ello.

Tras dar traslado de los hechos relatados en la queja a la Fiscalía recibimos un informe negando la existencia de tales retrasos. Se nos informaba que estaba en trámite un procedimiento principal sobre guarda, custodia y alimentos, pero que en la contestación a la demanda la parte demandada había planteado reconvencción, la cual se encontraba pendiente de contestación por el interesado.

También señala la Fiscalía que existe un segundo procedimiento con idéntico objeto, que viene siendo tramitado por otro juzgado, en el cual la parte demandada ha solicitado que se acumule al procedimiento principal. En la diligencia de ordenación la Letrada de la Administración de Justicia señala que la acumulación se resolverá “sin suspensión del curso de los autos”, por lo que ningún retraso cabe esperar de esta circunstancia.

Por último, en lo que respecta a medidas cautelares, esta petición fue contestada por el juzgado en sentido negativo, señalando que no había

lugar a las mismas pues de conformidad con el artículo 773 de la Ley de Enjuiciamiento Civil deberían haber sido solicitadas con la demanda.

Otro asunto sobre el que en los últimos años venimos recibiendo quejas es el relativo a la inscripción en el Padrón Municipal de Habitantes de menores en los casos de ruptura de relación entre sus progenitores. Este asunto se encuentra regulado en el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (RPDTEL), que en su artículo 54.2 establece que los menores de edad no emancipados tendrán la misma vecindad que los padres que tengan su guarda o custodia o, en su defecto, de sus representantes legales, salvo autorización por escrito de éstos para residir en otro municipio.

El artículo 60 del citado RPDTEL establece que la formación, actualización, revisión y custodia del padrón municipal corresponde al ayuntamiento, de acuerdo con las normas aprobadas conjuntamente por el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio para las Administraciones Públicas a propuesta del Consejo de Empadronamiento, regulado en el capítulo V del Título II del RPDTEL.

La forma de actuación de los Ayuntamientos ante el empadronamiento de los menores de edad se ha de ajustar a lo dispuesto en la Resolución, de 4 de julio de 1997, de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director general de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre actualización del Padrón municipal, cuyo apartado 2, referido a representación, establece en su párrafo segundo lo siguiente:

«De conformidad con lo dispuesto en el art. 162 del Código Civil, en principio bastará con la presentación del Libro de Familia para reputar válida la representación de los hijos menores por cualquiera de sus padres. En los supuestos de separación o divorcio corresponde la representación de los menores, a efectos padronales, a la persona que tenga confiada su guarda y custodia, lo que se deberá acreditar mediante copia de la correspondiente resolución judicial. De

la misma manera, en los supuestos de tutela, acogimiento, etc. se deberá aportar copia de la resolución judicial».

No obstante, en virtud de los cambios que han tenido lugar posteriormente en el Código Civil (artículos 103.1. c) y 158.3. c) dirigidos a salvaguardar a los menores de situaciones de posible sustracción por parte de sus propios progenitores, puestos de manifiesto por el Defensor del Pueblo Español a raíz de la solicitud de un ciudadano, el Consejo de Empadronamiento, en su reunión de 11 de noviembre de 2010, acordó la elaboración de una Nota informativa que recoge el criterio de gestión padronal relativo a la determinación de la forma de actuación de los ayuntamientos ante el empadronamiento de menores no emancipados por uno solo de los progenitores. El contenido de dicha nota se recopiló en la Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre Instrucciones Técnicas a los Ayuntamientos sobre Gestión del Padrón Municipal.

Así, conforme a estas nuevas instrucciones, el criterio a seguir cuando se solicite el **empadronamiento de menores junto con uno solo de sus progenitores** será el siguiente:

1. Como regla general, junto con la cumplimentación de la hoja padronal o formularios para que se notifiquen al ayuntamiento los datos de inscripción (según lo previsto en el artículo 58 del RPDTEL), y la aportación del Libro de Familia para reputar válida la representación de los hijos menores, se debe exigir la firma de ambos progenitores para la inscripción o cambio de domicilio de los menores (siempre y cuando la guarda y custodia del menor no esté confiada en exclusiva al progenitor que realiza la solicitud, lo que deberá acreditarse convenientemente: resolución judicial en los casos de separación o divorcio, Libro de Familia con un solo progenitor, etc).

La firma del otro progenitor no incluido en la hoja padronal podrá recogerse en la misma, si estuviera habilitada para ello, o en una autorización por escrito que acompañe a la hoja padronal.

2. Cuando excepcionalmente no se disponga de la firma de ambos progenitores deberá aportarse una declaración responsable del progenitor que realiza la solicitud, de tener la guardia y custodia del menor y capacidad legal suficiente para hacer la inscripción o el cambio de domicilio en el Padrón municipal, así como de no encontrarse incurso en alguno de los supuestos de hecho previstos en los artículos 103.1. c) o 158.3. c) del Código Civil.

La Nota informativa hecha pública por el Consejo de Empadronamiento en enero de 2011 incluye como anexo el modelo de declaración responsable, con efectos legales probatorios, en su caso, de falsedad documental.

3. Finalmente, si el progenitor se encontrase incurso en alguno de los supuestos de hecho previstos en los artículos 103.1. c) o 158.3. c) del Código Civil, deberá aportar copia de la autorización judicial correspondiente autorizando la inscripción o el cambio de domicilio del menor en el Padrón municipal.

En relación con esta cuestión tramitamos la [queja 18/0193](#) en la que censuramos que el Ayuntamiento de Torrox no hubiese actuado conforme a dichas instrucciones técnicas y que por tanto hubiese **empadronado en dicho municipio a una madre con su hijo sin contar con la autorización expresa del otro progenitor**, no existiendo en esos momentos ningún pronunciamiento judicial sobre la guarda y custodia del hijo común, tratándose por tanto de un acto administrativo que adolecía de un vicio de anulabilidad.

Con posterioridad a este empadronamiento el juzgado emitió una resolución otorgando a la madre en exclusiva la guarda y custodia del hijo, consolidando de este modo la situación que de hecho se había creado.

Es por ello que dictamos **Recomendaciones** al Ayuntamiento para que procediera a la convalidación del acto administrativo del empadronamiento

de madre e hijo, afectado de vicio de anulabilidad por haberse dictado con infracción del ordenamiento jurídico. Y para que, en lo sucesivo, el Ayuntamiento de Torrox observase escrupulosamente la normativa sobre el empadronamiento de menores no emancipados, en los caso de que éste empadronamiento sea instado por un solo progenitor.

El Ayuntamiento de Torrox responde a estas Recomendaciones señalando que acata las mismas, y señalando en defensa del proceder de dicha Administración, que en el momento de efectuarse el empadronamiento del menor no se había resuelto aún el procedimiento de divorcio, por lo que se había de entender que si el acto realizado era invalidante, lo era por el hecho de no haberse requerido la declaración jurada de la madre, siendo, efectivamente, en virtud de la resolución judicial recaída en el procedimiento de divorcio, que le otorga la guardia y custodia de la menor, exclusivamente, a su madre, cuando se realiza dicha convalidación del acto del empadronamiento.

### 3.1.2.5.2. Puntos de Encuentro Familiar

---

Los puntos de encuentro familiar (PEF) son concebidos como un servicio prestado por la Administración (contratado con entidades privadas) de forma temporal y excepcional para facilitar a la ciudadanía disponer de un espacio neutral en el que favorecer el derecho esencial de los niños y niñas a mantener relaciones con sus progenitores y familiares, cuando debido a situaciones de ruptura familiar, así se establezca por resolución judicial, una vez agotadas todas las vías de acuerdo entre los progenitores.

En relación con esta cuestión hemos de destacar nuestra intervención en la queja 17/5203 en la que compareció ante esta institución un colectivo de personas usuarias del punto de encuentro familiar (PEF) de Granada que, relataban de manera pormenorizada una serie de incumplimientos del reglamento que regula dicho servicio público (Decreto 79/2014, de 25 de marzo, por el que se regulan los Puntos de Encuentro Familiar de la Junta de Andalucía) y también del Pliego de Prescripciones Técnicas que especifica la prestación que ha de realizar la empresa contratada para dicha finalidad.

Del mencionado escrito de queja extractamos, de forma sucinta y por bloques de materias, las siguientes irregularidades denunciadas por las citadas personas usuarias del PEF de Granada:

## **1. Vulneración del principio de neutralidad**

En el escrito de queja se indica que el personal del PEF minimiza u obvia los efectos de la violencia en los/as menores, favoreciendo el derecho del padre no custodio a relacionarse con sus hijos e hijas, ello a pesar de existir antecedentes de violencia de género y responsabilizando a la madre del rechazo de las personas menores de edad a cumplir con el régimen de visitas.

Refieren que prueba de esta intervención sesgada es que se emitan informes a instancia del padre, no aceptando la petición, ni realizando el informe, cuando es a instancia de la madre, y que en tales informes se emitan juicios de valor, recalando que la sentencia penal por maltrato de género aún no es firme, o restando importancia a otros informes favorables a la madre.

También se discrepa de las indicaciones que se dan a los padres no custodios, en el sentido de que lleven regalos a sus hijos/as, para de este modo ganarse su confianza.

## **2. Vulneración del principio de especialización**

Se alude en la queja a los muchos casos de menores, cuyas madres han sido víctimas de violencia de género, y que a pesar de ello son derivados por el juzgado al PEF para que el padre pueda ejercer su derecho de visitas. Se resalta la contradicción de que en el Pliego de Prescripciones Técnicas para la contratación del Servicio del Punto de Encuentro Familiar en Granada no se exija formación de los/as profesionales en

materia de violencia de género, ni en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Alegan las personas titulares de la queja que el citado Pliego establece en su apartado 5.1 que «Las Entidades Licitadores deberán acreditar su solvencia, formación y experiencia previa en el desarrollo del Servicio de Punto de Encuentro Familiar o Servicios análogos, entendiéndose por tales: atención a víctimas, atención a menores y resolución extrajudicial de conflictos en el ámbito familiar».

Las interesadas también contraponen la ausencia de este requisito de formación con el hecho de que se establezca entre los objetivos del PEF «colaborar en la sensibilización en materia de violencia de género con diferentes colectivos sociales y profesionales, asegurando la capacitación de los miembros del equipo técnico en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y planificando sus actuaciones desde la perspectiva de género».

### **3. Incumplimiento de los objetivos específicos recogidos en el artículo 4.2, del Decreto 79/2014, y en el artículo 5.2.2 del Pliego de Prescripciones técnicas**

Las personas titulares de la queja argumentan que el PEF no favorece que las personas menores de edad expresen sus sentimientos y necesidades respecto al régimen de visitas; no se previenen situaciones de violencia en el transcurso de las visitas, con su negativo efecto en los menores; la personas usuarias del servicio no reciben un trato digno ni ajustado a criterios profesionales; y tampoco se planifican las actuaciones desde la perspectiva de género.

Se indica en el escrito de queja que cuando los menores manifiestan su oposición a cumplir con el régimen de visitas, el personal del PEF no actúa de forma neutra sino que ejerce presión sobre ellos, con mensajes y actos que los intimidan y

coaccionan para que accedan a relacionarse con sus padres y cumplir así con lo dispuesto en la sentencia.

A lo expuesto se añade que cuando un niño o niña cuenta al personal del PEF sus vivencias -episodios de maltrato físico, psíquico e incluso abusos-, no se informa inmediatamente al Juzgado, ni se emite la correspondiente Hoja de detección y Notificación de Maltrato Infantil, tal como se prevé en el artículo 17 del Decreto 79/2014, y en ocasiones ni siquiera queda reflejado en los informes que se remiten al juzgado.

#### **4. Incumplimiento del artículo 11, apartado 3 del Decreto 79/2014 (visitas tuteladas)**

Se indica en la queja que el PEF no cumple con los requisitos establecidos para las visitas tuteladas, al establecer el artículo 11. 3, del Decreto 79/2014, que éstas se habrán de desarrollar íntegramente dentro de las dependencias, con la presencia y bajo la supervisión de un miembro del equipo técnico.

Según las denunciantes este requisito no se cumple ya que cuando en la sentencia se establecen visitas tuteladas, al materializarse éstas en las instalaciones del PEF, las profesionales dejan a las personas menores de edad a solas con el progenitor no custodio. Y también se lamentan de que aún estando presente el profesional, éste tenga una actitud pasiva, desentendiéndose de cuanto ocurre y sin realizar anotaciones que a la postre servirían para elaborar el informe sobre la evolución de las visitas.

#### **5. Vulneración del artículo 13 del Decreto: «Incorporación al expediente de todos los documentos que aporten las partes»**

Refieren las interesadas que las profesionales del PEF no admiten, de manera generalizada, informes médicos de pediatras, psiquiatras o psicólogos del SAS, ni se ponen en

contacto con ellos cuando se les informa que los/las niños/niñas están en tratamiento, y existe riesgo o consecuencias confirmadas por dichos profesionales para la integridad psíquica y/o física de la persona menor de edad, si se siguen desarrollando las visitas.

En aquellos casos excepcionales en los que se han recogido por las profesionales los informes, éstos no se incorporan a su expediente, y se limitan a señalar que su misión consiste sólo en favorecer que se cumpla el régimen de visitas establecido por el juzgado.

## **6. Sistema de evaluación de calidad**

El artículo 10, del Decreto 79/2014, prevé que las actuaciones realizadas seguirán un sistema de evaluación de calidad conforme lo establecido en el artículo 6 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía y en el Decreto 317/2003, de 18 de noviembre.

A tales efectos las personas titulares de la queja reclaman el cumplimiento de la resolución que emitió esta institución del Defensor del Menor de Andalucía, para que se aprobasen las Cartas de Servicio correspondientes a los PEF de Andalucía.

Sobre este asunto se lamentan no haber sido informadas acerca de la posibilidad de presentar quejas o sugerencias relativas al funcionamiento del PEF, y aunque lo fuesen, refieren que las madres usuarias del servicio suelen tener miedo a posibles represalias y por tanto no se atreven a presentar ninguna reclamación o sugerencia.

## **7. Incumplimiento del establecimiento de un Plan de Intervención Individualizado (artículo 14 del Decreto 79/2014)**

Se alega en el escrito de queja que el PEF no tiene en cuenta las circunstancias de los/as menores en situaciones de violencia de género. La previsión del artículo 6.2 del Decreto 79/2014 es que cada caso se atienda de forma individualizada, con criterios técnicos de neutralidad e imparcialidad, obedeciendo a un plan de acción personalizado.

A este respecto, se señala en al queja que el plan de intervención individualizado no se adapta a las especiales características de los/las menores víctimas de violencia de género, puesto que se prima el derecho del progenitor no custodio a relacionarse con el menor sobre el derecho del hijo o hija a una vida libre de violencia, por ello no se tiene en cuenta la opinión ni la negativa de las personas menores de edad a esta relación en circunstancias de violencia de género, culpabilizando a la madre de estar interfiriendo en dicha relación paterno-filiar.

Para apostillar esta denuncia se alude en la queja al colectivo de abogados de familia y violencia de género de Granada, relatando que dicho colectivo es conocedor de las actuaciones irregulares que se desarrollan en el PEF y que han mostrado su disposición a prestarles ayuda. De igual modo, se alude en la queja a un importante número de profesionales del Servicio Andaluz de Salud: pediatras, psiquiatras y psicólogos, que han transcrito los testimonios de los niños víctimas del maltrato sufrido en el PEF.

## **8. Incentivos económicos al PEF en función del número de expedientes**

Se remiten las denunciadas a lo establecido en el punto 8.5 del Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato, según el cual el pago del servicio se realizaría por número de expedientes

tramitados, incompletos, número de menores atendidos y modalidad de régimen de visitas.

A este respecto, consideran que este sistema de facturación tiene como consecuencia la disminución de la calidad del servicio y la celeridad con que actuaría la entidad para cerrar los casos cuanto antes posible, finalizando su intervención con informes realizados previa presión a los menores para que accedan a realizar las visitas y se muestren receptivos a sus propuestas.

Tras analizar las cuestiones planteadas por este colectivo de personas usuarias del PEF decidimos formular **Recomendaciones** a la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación sobre la necesidad de dictar instrucciones al PEF de Granada para que *“en los casos de derivación judicial para realizar visitas supervisadas se cumpla de forma estricta con la obligación establecida en el artículo 11, apartado 3, del Decreto 79/2014, de que las visitas se desarrollen en el interior de las instalaciones del PEF y con presencia continuada del personal que ha de realizar la supervisión, quienes han de tener una actitud vigilante, de escucha activa de cuanto acontece en el desarrollo de las visitas.*

*También para que en el ejercicio de la potestad de supervisión y control del servicio contratado se realicen las actuaciones necesarias para evitar que los menores sufran presiones que lleguen a coaccionar su voluntad, libremente expresada, en torno al ejercicio del derecho de visitas por parte de su familiar”.*

Y aprovechamos también la ocasión para dirigir la **Sugerencia** de que *“se acometa, para su aprobación en 2019, la elaboración de Cartas de Servicio de los diferentes Puntos de Encuentro Familiar existentes en Andalucía”.*

A punto de concluir el año 2019 recibimos respuesta a nuestra resolución de la aludida Dirección General. En relación a la primera de las recomendaciones, relativa a la modalidad de visitas supervisadas, se indica que la prestación del servicio de Punto de Encuentro Familiar, regulada en el Decreto 79/2014, de 25 de marzo, se configura como un servicio prestado por la Administración de la Junta de Andalucía por derivación judicial en procesos y situaciones de separación, divorcio u

otros supuestos de interrupción de la convivencia familiar, cuando las relaciones familiares son de difícil cumplimiento o se desenvuelven en un ambiente de alta conflictividad, y con el fin de cumplir con el régimen de visitas acordado y establecido por resolución judicial. Con el fin de dar cumplimiento a sus objetivos, el citado Decreto establece y define los distintos tipos de intervención que se podrán llevar a cabo, uno de los cuales es el de las visitas tuteladas. En éstas, la comunicación de la persona menor de edad con la persona progenitora no custodia o familiar se desarrolla íntegramente dentro de las dependencias, con la presencia y bajo la supervisión de un miembro del equipo técnico y con una duración máxima de dos horas.

Relata la Dirección General que de acuerdo con el informe emitido en su día por la Delegación del Gobierno en Granada, durante las visitas de inspección al Punto de Encuentro Familiar quedó constatado que éste cumple con los requisitos establecidos para las visitas tuteladas. Ello no obstante, desde la Delegación ya se recomendó al equipo técnico que se extremasen las precauciones en las mismas. Y para dar cumplimiento a la recomendación se anuncia la intención de la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación de reiterar la citada recomendación al PEF de Granada.

En relación con la segunda de las recomendaciones, orientada a evitar posibles coacciones a los menores para influir en su voluntad, libremente expresada, de aceptación o rechazo de los contactos con su progenitor o familiar, la Dirección General señala que la actuación del equipo técnico viene determinada por los juzgados que les derivan los expedientes con objeto de que se cumpla el régimen de visitas por ellos previsto, no existiendo constancia de que los profesionales que trabajan en el Punto de Encuentro Familiar de Granada coaccionen a los menores, pues prima siempre en sus actuaciones el interés superior del menor sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir, de manera que se establezcan los vínculos necesarios para su buen desarrollo psíquico, afectivo y emocional, actuando en su beneficio y defendiendo sus derechos, teniendo como prioridad su bienestar y desarrollo integral. No obstante lo anterior, la Dirección General manifiesta la aceptación de la recomendación y en tal sentido nos anuncia una comunicación al equipo técnico del Punto

de Encuentro Familiar para que continúe favoreciendo que las personas menores de edad expresen sus sentimientos y necesidades respecto del régimen de visitas.

Por último, en cuando a la Sugerencia realizada de que se acometa, para su aprobación en 2019, la elaboración de Cartas de Servicio de los diferentes Puntos de Encuentro Familiar existentes en Andalucía, se informa que desde la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación se está trabajando en dichas Cartas de Servicios de los Puntos de Encuentro Familiar de la Junta de Andalucía.

También hemos de resaltar nuestras actuaciones en la [queja 17/4719](#) en la que el interesado se mostraba disconforme con que el Juzgado hubiera acordado que las visitas a su hijo se realizasen en el punto de encuentro familiar (PEF) de Jerez, habilitado por una asociación privada. Argumentaba su queja señalando que dicho PEF no es de titularidad pública, ni está incluido entre la red de puntos de encuentro familiar de que dispone la Junta de Andalucía para facilitar el cumplimiento de los regímenes de visitas a menores acordados por los juzgados de primera instancia (familia). Al estar disconforme con dicha decisión, en el año 2012 presentó ante dicho juzgado una demanda de modificación de medidas, que fue desestimada y por la que formalizó un recurso ante la Audiencia Provincial de Cádiz, que también fue desestimado en 2014.

Posteriormente, volvió a solicitar que cesase la obligación de comparecer ante dicho PEF para realizar las visitas a su hijo, desestimado de nuevo su petición el juzgado, y sin que por tanto se hubiese aplicado lo establecido en el Decreto 79/2014, que regula el servicio de punto de encuentro familiar para Andalucía.

***Insistimos en la necesidad de dotar a los Puntos de Encuentro Familiar de Cartas de Servicio que especifiquen sus prestaciones y definan el ámbito de sus compromisos de calidad***

A lo expuesto añadía que la intervención de dicho PEF privado adolece de irregularidades, en especial por cuanto los informes remitidos al juzgado los considera sesgados y tendenciosos, y porque no han sido comunicadas al juzgado determinadas incidencias relevantes, tal como serían los acercamientos producidos entre padre y madre para alcanzar una solución consensuada y que expresamente han sido comunicados por las partes al PEF.

Una vez analizada la cuestión que el interesado sometía a la consideración de esta institución, le comunicamos la imposibilidad de admitir su queja a trámite en lo relativo a la supervisión del contenido de las resoluciones emitidas por el aludido Juzgado y Tribunal, todo ello en aplicación de lo establecido por el artículo 117.3 de la Constitución que establece que las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial.

No obstante lo anterior, sí consideramos oportuno admitir su queja a trámite en relación con la actividad de supervisión y control por parte de la Administración Pública de las actuaciones del mencionado Punto de Encuentro Familiar de carácter privado, así como respecto de la compatibilidad de los servicios que viene prestando dicho ente privado al margen de los cauces establecidos en el Decreto Decreto 79/2014, de 25 de marzo, por el que se regulan los Puntos de Encuentro Familiar de la Junta de Andalucía.

A este respecto resaltamos cómo en auxilio de la labor judicial, para hacer viable el cumplimiento de resoluciones relativas al derecho de relación entre progenitores y resto de familiares con los hijos, la Administración de la Junta de Andalucía creó una red de servicios de punto de encuentro familiar, concebidos como espacio neutral en los que se pretende favorecer el derecho esencial de toda persona, menor de edad, a mantener relaciones con sus progenitores y familiares, cuando debido a

***Debemos avanzar en la concepción estratégica que tienen los Puntos de Encuentro Familiar: de servicio, de acercamiento, de abordaje de soluciones***

conflictos familiares en los que ha resultado imposible llegar a un acuerdo satisfactorio, especialmente en situaciones de ruptura de la relación de pareja, así se determine por un órgano judicial.

Y para regular el modo de acceso a estos servicios, los criterios de actuación y las pautas de intervención de los puntos de encuentro familiar, el Gobierno de Andalucía aprobó el mencionado el Decreto 79/2014, de 25 de marzo, pero advirtiendo en su exposición de motivos que dicho reglamento no tiene la intención de regular por completo dicho sector de actividad, limitándose en exclusiva a regular los servicios de punto de encuentro familiar que presta la Administración de la Junta de Andalucía, bien de forma directa, con sus propios medios materiales y personales, bien de forma indirecta, mediante la contratación de tales servicios con entidades públicas o privadas. Y todo ello dejando bien claro que quedan excluidos de dicha regulación otros servicios similares que se presten en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Así pues, quedan al margen de la regulación establecida en este Decreto, y por tanto de la red de puntos de encuentro familiar habilitados por la Junta de Andalucía, todos aquellos puntos de encuentro familiar o servicios sociales asimilados prestados por entidades públicas o privadas no incluidos en la mencionada red pública autonómica.

El problema que se suscita en la queja es que el órgano judicial no solicitó la colaboración de la Junta de Andalucía, sino que en su resolución señaló que el régimen de visitas se tendría que realizar en un concreto servicio de punto de encuentro familiar, siendo éste de titularidad privada y al margen de la red pública habilitada por la Junta de Andalucía.

A este respecto no consideramos que sea asumible esta disparidad de redes de puntos de encuentro familiar, en unos casos de titularidad pública de la Junta de Andalucía (gestionados con sus propios medios o contratados con entidades públicas o privadas); en otros casos de titularidad de otros entes públicos pero al margen de la red habilitada por la Junta de Andalucía; y otros estrictamente privados.

Es así que el coste de los servicios prestados por los puntos de encuentro de la red pública autonómica es asumido en su integridad por la Junta de Andalucía, siendo por tanto gratuitos para las personas usuarias; pero en el caso de que la derivación por el juzgado se produzca a un punto de encuentro familiar privado, como acontece en el asunto que motiva la queja, las tarifas resultantes han de ser asumidas por las personas usuarias.

Y estas diferencias quedan remarcadas al contar la red de puntos de encuentro familiar de titularidad de la Junta de Andalucía con una normativa que regula con cierto detalle el protocolo de derivación e intervención en el caso, careciendo de dicha regulación reglamentaria el resto de recursos sociales asimilados, cuya normativa es la común al resto de servicios sociales, pero sin descender al detalle de los requisitos materiales y funcionales específicos de los puntos de encuentro familiar.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, formulamos las siguientes **Recomendaciones** a la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación:

*“1ª.- Que se promuevan mecanismos de coordinación con el correspondiente órgano de gobierno del Poder Judicial para consensuar los criterios de derivación de casos a puntos de encuentro familiar, priorizando la derivación a la red pública establecida por la Junta de Andalucía, y restringiendo la derivación a recursos privados a aquellos supuestos en que existe consenso entre las partes y que éstas aceptan voluntariamente asumir el coste de las tarifas derivadas de tales servicios.*

*2ª.- Que en coordinación con la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación se acometa la regulación de los servicios de punto de encuentro familiar de carácter privado, asimilando ésta a la establecida para los puntos de encuentro familiar existentes en la red pública de la Junta de Andalucía, estableciendo a tales efectos las correspondientes guías de funcionamiento y de recursos humanos”.*

A la fecha en que redactamos este informe nos encontramos a la espera de recibir la obligada respuesta de dicha Dirección General.

### 3.1.2.5.3. Registro de Parejas de Hecho

---

En relación con los nuevos modelos de familia que conforman la sociedad actual cobra especial relevancia el Registro de Parejas de Hecho, toda vez que dicho registro público tiene especial transcendencia jurídica para muchas cuestiones en que se ha de probar la relación de convivencia para el acceso a algunas prestaciones o derechos.

En relación con el **funcionamiento y operatividad** de tales registros, especialmente para solicitar agilidad en la tramitación de las solicitudes, hemos de reseñar la intervención realizamos en la [queja 18/3851](#) en la que el interesado se lamentaba de que la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía en Almería aún no hubiera dado respuesta a la solicitud que él y su pareja efectuaron para ser inscritos en el Registro de Parejas de Hecho, excediendo el plazo de un mes -contado desde la presentación de la solicitud- previsto en el artículo 19.4, del Decreto 35/2005, de 15 de febrero, por el que se constituye y regula el Registro de Parejas de Hecho de Andalucía.

Tras analizar los hechos acaecidos en la tramitación de la solicitud de inscripción registral hubimos de formular un **Recordatorio de los Deberes Legales** que se habían incumplido por parte del Ayuntamiento de Roquetas de Mar, y de este modo resaltamos la desproporción del tiempo transcurrido para la inscripción de la pareja en el Registro de Parejas de Hecho, siendo así que dicha demora sería achacable en gran medida a la mala gestión realizada por ese Ayuntamiento, ya que tras presentar el interesado su solicitud en el registro del Ayuntamiento el 7 de mayo, no es hasta el 6 de julio -una vez transcurridos 2 meses- cuando ésta llega a la Delegación Territorial de la Junta de Andalucía para cumplimentar dicha inscripción.

Por tanto, en esos momentos ya se superaba en un mes de más el plazo establecido en la normativa para su tramitación; pero la demora se incrementó aún más puesto que la documentación remitida desde el

Ayuntamiento fue errónea, ya que no figuraba la firma del funcionario remitente, con lo cual se requirió a esa corporación local la subsanación de este defecto el 24 de julio, hecho que no se cumplimentó hasta entrado el mes de septiembre.

También en relación con el Registro de Parejas de Hecho tramitamos la queja 18/5480 en la que el interesado nos decía que había tramitado un **cambio de domicilio en el Registro de Parejas de Hecho** de Andalucía, presentando la correspondiente solicitud en el ayuntamiento del municipio en el que residía con anterioridad (Cartaya) para que figurase su nuevo domicilio en la localidad de Écija. Se quejaba de los obstáculos burocráticos existentes y de la deficiente información que le habían proporcionado sobre la tramitación de su expediente.

Tras nuestra intervención pudimos comunicar al interesado la solución de todas estas trabas burocráticas y la fecha efectiva de registro del cambio de domicilio solicitado.

### 3.1.2.5.4. Problemas económicos de la familia: Pobreza y exclusión social

Nuestra Constitución proclama un Estado al que define como social, democrático y de derecho. Y le atribuye una amplia serie de funciones que no pueden considerarse asépticas y neutrales, al margen del tipo de desarrollo económico y político que se practique. Basta observar todo el conjunto de objetivos constitucionales expresados en el Capítulo III, del Título I (artículos 39 a 52 de la Constitución), como principios rectores de la política social y económica, para comprender que en su consecución mucho va a tener que ver la forma y el contenido de los Presupuestos y Hacienda Pública.

La dificultad estriba en cómo pasar de estas proclamas solemnes y principios a realidades tangibles, mensurables, susceptibles de evaluación. Y éste es el motivo por el que diferentes organismos e instituciones internacionales, asociaciones y colectivos comprometidos en la defensa de los derechos de las personas menores de edad vienen incidiendo en la necesidad de establecer mecanismos que permitan controlar el reflejo presupuestario de las diferentes iniciativas de gobierno que tengan que

ver con la infancia y juventud. Sólo disponiendo de datos cuantitativos y cualitativos sobre los gastos corrientes e inversiones, tanto las previstas en los diferentes programas de gasto como las realmente ejecutadas, relacionadas específicamente con menores de edad, se puede acometer la tarea de evaluar el acomodo de la acción de gobierno a las aludidas previsiones constitucionales.

Y no es baladí esta cuestión. En último Informe Anual del Defensor del Menor de Andalucía al Parlamento, correspondiente al ejercicio 2018, resaltamos los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2017, según la cual el 26,3% de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de Andalucía se encuentra en riesgo de pobreza o vive en hogares con ingresos por debajo del umbral de pobreza andaluz, siendo así que la tasa de pobreza relativa de las personas menores de 18 años es 5 puntos porcentuales más elevada que la tasa de pobreza relativa de la población de todas las edades (21,4%).

Las personas menores de 18 años suponen el 23,8% de todas las personas con ingresos por debajo del umbral de pobreza andaluz en 2017, o lo que es lo mismo, en Andalucía una de cada cuatro personas en riesgo de pobreza son menores de edad.

Y sabemos que las transferencias o prestaciones sociales se erigen en elementos determinantes para la reducción de la pobreza en la infancia, tanto que la tasa de pobreza relativa alcanzaría al 36,5% de las personas menores de 18 años si no se contabilizan las transferencias sociales ni las pensiones, (a excepción de las pensiones de jubilación y supervivencia), esto es, 10 puntos porcentuales más.

Nacer en el seno de una familia pobre es una experiencia profundamente injusta que condiciona de forma muy importante la vida y las oportunidades de los niños y niñas. Los efectos de la pobreza en la infancia dejan hondas huellas en los menores, no solo condicionan sus oportunidades de desarrollo presentes, sino que condicionan también su futuro, e incluso el de sus descendientes.

Para luchar contra la **pobreza infantil** se ha demostrado, y así lo recomiendan organismos internacionales como la OCDE, que transferir **recursos económicos a hogares con bajos ingresos** reduce la pobreza y las carencias materiales, el estrés familiar, mejoran los resultados educativos de los niños y niñas y favorece su bienestar emocional.

La otra estrategia paralela para erradicar la pobreza infantil es garantizar un **derecho a la educación en condiciones de equidad**. La educación es nuestro mayor y mejor ascensor social que ha permitido ampliar las clases medias actuales que caracterizan hoy nuestro paisaje social.

Sin necesidad de ahondar demasiado en el contexto social y económico de muchas de las quejas que recibimos, se puede afirmar que la situación de pobreza de las familias condiciona su comportamiento e incide directamente en el bienestar de los hijos, comprometiendo en muchas ocasiones la integridad de sus derechos. Por ello hemos de señalar las ocasiones en que la queja relata la carencia de vivienda, o disponiendo de ella su deplorable estado y deficientes condiciones higiénicas. Sin que sea éste el motivo directo de la queja, que puede venir referida a una solicitud de vivienda social, al trámite de una pensión o cualquier cuestión relacionada con una intervención de la Administración, en ocasiones nos encontramos con un relato de carencias que van desde la falta de medios para climatizar la estancia en la que se habita, a la no disponibilidad de un entorno en el los menores puedan hacer las tareas escolares, e incluso carencias graves en su alimentación.

Y la situación de pobreza no solo se restringe a los supuestos más graves como la expuesta en la queja 19/672 en la que el interesado se lamentaba de la **utilización de menores para mendicidad** en los alrededores de un estadio de fútbol, los días de partido; o también en la queja 19/3015, en la que se denuncia que familias de inmigrantes habían ocupado unas viviendas de Almería capital y residían en ellas junto con sus hijos en **pésimas condiciones de higiene y salubridad**, y en el curso de nuestra intervención alertamos al Ayuntamiento sobre la precaria situación, de exclusión social, de las personas que habitan dichas viviendas, todas ellas necesitadas de ayuda social; y también del estado ruinoso de las viviendas, cuya supervisión e intervención urgente, en su caso, corresponde también

a esa Corporación Local. También la situación de pobreza engloba situaciones en apariencia menos grave tal como la expuesta en la queja 19/6481 alertando de la situación de riesgo de unos hermanos, de 11 y 14 años, que **se quedan solos toda la noche** por tener la madre que trabajar en horario nocturno y no disponer de familia extensa que pudiera hacerse cargo de ellos, ni medios económicos para contratar ayuda externa.

### 3.1.2.5.5. Familias y menores con necesidades especiales

---

Daremos cuenta en este apartado las actuaciones singulares realizadas por esta Defensoría para atender situaciones especiales en que los derechos de un menor se encontrarían seriamente comprometidos.

Establece el artículo 39 de la Constitución que los menores gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos y a tales efectos impone a los poderes públicos la obligación de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, así como la protección integral de los hijos.

Viene al caso la alusión a este artículo de la Constitución para enmarcar la especial intervención que realizamos en la [queja 18/5371](#), en la que una fundación social nos expuso el caso de una ciudadana de Granada, que fue detenida en la frontera en Colombia acusada de tráfico de drogas, y que a continuación fue condenada por dicho ilícito penal e internada en un centro penitenciario de aquel país, encontrándose en unas condiciones penosas junto con su hijo, de 2 años de edad.

En la queja se decía que la legislación de dicho país permite que en casos como el de esta persona, cuando la condena no supera determinado nivel, es posible solicitar que se cumpla en arresto domiciliario. El problema es que esta persona carece de familia en Colombia, ni de medios económicos con los que hacer frente al alquiler de una vivienda en una zona que sea especialmente conflictiva y peligrosa.

Por dicho motivo la citada fundación se dirigió al Defensor con la finalidad de que interviniese ante la Administración de la Junta de Andalucía para que en ejercicio de las competencias establecidas en el Estatuto de Autonomía

relativas al auxilio social a los andaluces, emigrantes en el extranjero, pudiera proporcionar ayuda a esta mujer y su hijo, preservando de este modo los derechos que asisten al menor de edad.

Tras analizar el contenido de la queja nos pusimos en contacto con la Secretaría General de Acción Exterior para exponer la situación de esta persona y que de este modo se pudieran agilizar las actuaciones necesarias para atender su especial situación y al mismo tiempo garantizar los derechos de su hijo, menor de edad.

La intervención de la Secretaría General de Acción Exterior resultó exitosa, informándonos mediante la Orden de 20 de junio de 2018 se convocaron subvenciones a entidades sin ánimo de lucro, en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a atender necesidades asistenciales y situaciones de extrema necesidad de personas andaluzas residentes en el extranjero (BOJA número 134, de 12 de julio de 2018), ampliándose el plazo de solicitud de esta convocatoria por Orden de 3 de agosto de 2018 (publicada en BOJA número 153, de 8 de agosto de 2018).

A la convocatoria se presentó una única solicitud (con su proyecto relacionado) en fecha 14 de agosto de 2018 por parte de la fundación social titular de la queja, a la que se le solicitó la subsanación de la misma y respondiendo la entidad presentando un proyecto mejorado en el que se incluía la atención, dentro del concepto subvencionable de “Alquileres, a vivienda en Colombia para dos menores y sus madres”.

Otro asunto de especial significación abordamos en la [queja 19/2989](#) en la que la interesada nos exponía su precaria situación económica, teniendo que hacer frente a solas, como familia monoparental, a los gastos inherentes a la crianza de su hijo. Al encontrarse en situación de desempleo y percibir sólo una prestación social de ayuda familiar, se dirigía al Defensor del Menor solicitando ayuda en relación con el problema maxilofacial y bucodental que padecía su hijo: al menor le diagnosticó el dentista del Distrito Sanitario Sevilla, “apiñamiento dentario y sobremordida”, recomendando que se sometiera a un tratamiento ortodóncico en una clínica privada ya que no está cubierto dicho tratamiento por la cartera de servicios y prestaciones de la sanidad pública.

La madre del menor nos decía que con sus escasos recursos económicos no podía hacer frente a los gastos inherentes a esa costosa atención sanitaria, y que por dicho motivo había acudido a los servicios sociales de zona, en donde le informaron que no estaba contemplada ninguna ayuda

***Hemos intervenido en apoyo de hijos con madres encarceladas en el extranjero en condiciones extremas***

económica para esta finalidad; por tanto, se veía abocada a dejar sin solución el problema dentario del menor, a sabiendas de que dicho problema degenerará en problemas aún más graves en el futuro, los cuales serían fácilmente solucionables ahora que todavía era un niño, de 10 años de edad.

A pesar de ser conocedora esta institución del Defensor del Menor de Andalucía de que dicha prestación sanitaria no está expresamente recogida en la cartera de prestaciones del Sistema Nacional de Salud, como tampoco en las prestaciones sanitarias complementarias reguladas por la Junta de Andalucía, estimamos oportuno admitir a trámite la queja que nos presentaba la madre del menor, y ello con la finalidad de que la Dirección General de Asistencia Sanitaria nos aportase información sobre posibles opciones para que el dispositivo público de salud en Andalucía pudiera atender dicho problema dentario, el cual excede una simple cuestión estética ya que se trata de un problema de salud degenerativo, de tórpida evolución, que es previsible que con el paso de los años de lugar a enfermedades asociadas en el aparato digestivo, afectando también a la musculatura maxilofacial, causando una previsible mal oclusión severa.

En respuesta a nuestra petición, desde esa Dirección General nos fue remitido un informe en el que se recalca que, atendiendo a la precaria situación económica de la familia, desde dicho centro directivo se había gestionado para el menor una cita con un gabinete odontológico privado que, de forma altruista, venía tratando casos de personas con escasos recursos, para que evaluara su caso e informara a la madre posibles soluciones a su patología.

Con posterioridad recibimos un escrito remitido por la madre en el que nos decía que acudió a la cita señalada y que el odontólogo que atendió

a su hijo derivó de nuevo su caso al hospital para que fuese evaluado por cirugía maxilofacial, habiendo pedido cita y estando a la espera de la misma. Después recibimos un nuevo escrito de la madre en el que nos trasladaba su desesperación por la falta de asistencia sanitaria a su hijo, y cómo su situación seguía degenerando con el paso del tiempo sin que ella, por su situación de pobreza, pudiera costear su tratamiento, y sin que la Administración Sanitaria de Andalucía hubiera asumido el tratamiento que requería el menor.

Tras solicitar de nuevo la colaboración de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud, este centro directivo nos informó de la nueva cita que se proporcionó a la interesada para que fuese atendido por el Servicio de Cirugía Oral y Maxilofacial del hospital universitario Virgen del Rocío de Sevilla.

### 3.1.2.5.6. Familias numerosas

---

La institución del Defensor del Pueblo Andaluz viene tramitando un conjunto significativo de quejas por la **demora** -en muchos casos superior a 5 meses- **que acumula el reconocimiento o renovación de títulos de familia numerosa.**

Se trata de un problema en el que esta institución ha venido interviniendo en los últimos años, dando trámite a quejas concretas de personas afectadas por incidencias acaecidas en su expediente, como también en lo relativo al problema general que se plantea en las distintas unidades administrativas que vienen gestionando los expedientes relativos a títulos de familia numerosa en Andalucía.

Con referencia específica a esta problemática, hemos de aludir a la resolución que esta institución emitió en diciembre de 2011 (queja 11/1170), dirigida la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social, formulándole las siguientes **Recomendaciones:**

*“1º. Que se elabore una normativa que venga a regular el procedimiento previsto de expedición y de renovación del título de familia numerosa en Andalucía, dando cumplimiento a las*

*previsiones establecidas en la legislación estatal en la materia (Artículo 2, apartados 4 y 5, del Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas)*

*2º. Que dicha normativa procure la simplificación y racionalización de trámites administrativos en consonancia con el Decreto 68/2008, de 26 de febrero, en orden a la modernización y mejora de la Administración de la Comunidad Autónoma.*

*3º. Que se promuevan instrumentos de colaboración con aquellas Administraciones a las que se haya de recurrir con frecuencia para corroborar por vía telemática datos aportados por la ciudadanía en los trámites de expedición y renovación de títulos de familia numerosa”.*

Dichas recomendaciones fueron aceptadas de forma expresa por la citada Consejería en marzo de 2012, y a pesar de nuestra insistencia por la agilización y simplificación de tales trámites administrativos, que vendrían a paliar las demoras con que se tramitan dichos procedimientos, no es hasta el pasado 31 de agosto de 2018 cuando recibimos, procedente de la por entonces Dirección General de Infancia y Familias, la siguiente información sobre las medidas que se estaban implementando para la solución de la problemática relacionada con los trámites de reconocimiento o renovación de títulos de familia numerosa:

*“(…) En relación con el asunto planteado en la queja, lamentamos y compartimos el malestar ocasionado en los casos concretos planteados. No obstante, dada la implicación y mejoras realizadas por parte de los órganos tramitadores en las Delegaciones Territoriales de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, se considera que no se puede hacer una generalización de estos problemas a todo el territorio de la Comunidad Autónoma, que no responde a la realidad, por lo que para mejorar el sistema sugerimos focalizar los problemas detectados en aquellas provincias en las que pudieran producirse a fin de su adecuado*

*abordaje, dado que el volumen de expedientes no es igual en todas ellas y por consiguiente los posibles tiempos de tramitación.*

*Asimismo, le informamos que desde esta Consejería se sigue realizando todos los esfuerzos para seguir avanzando en las consultas de datos desde el sistema (DNI, declaración del IRPF, empadronamiento, discapacidad, acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción, entre otros) así como reducir los plazos de tramitación para la expedición y renovación del título de familia numerosa, en coordinación con las Delegaciones Territoriales. En este sentido, actualmente se está elaborando un Proyecto de Orden para regular dicho procedimiento con la que se pretende dar adecuada solución a los plazos de vigencia de los títulos en determinadas circunstancias, pero también a otros problemas que dificultan la tramitación de los títulos y que tienen su origen en la, a veces compleja interpretación de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas dadas las casuísticas presentadas en las unidades familiares, como son la justificación de las condiciones económicas, la interpretación del artículo 4,3 de dicha Ley respecto al doble cómputo de los hijos/as con discapacidad o la simplificación de la documentación justificativa que deberán aportar las personas interesadas, entre otros.*

*Dicho Proyecto de Orden se encuentra en estos momentos en la fase de consulta a las Delegaciones Territoriales de esta Consejería para la elaboración de un primer borrador, fruto de la evaluación del procedimiento y las propuestas de mejoras propuestas a lo largo del tiempo tanto desde las Delegaciones Territoriales como desde el colectivo representativo, a través de la Federación Andaluza de Familias Numerosas principalmente, con la intención de iniciar la tramitación normativa en el último trimestre del presente ejercicio.*

*Lacitada Orden también contemplar realizar, por vía telemática, la presentación de las solicitudes, la consulta de documentos previa autorización de las personas interesadas o la consulta del*

*estado de tramitación de los expedientes, dando así cumplimiento al mandato de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuanto a la tramitación electrónica de los procedimientos, lo que promoverá la simplificación y racionalización de los trámites para la expedición y renovación de los títulos. Por ello, tan pronto como queden resueltas las incidencias para la implantación de dicha tramitación, se tiene previsto un funcionamiento que, junto con una suficiente asignación de los efectivos adecuados en las Delegaciones Territoriales, supondrá una reducción significativa de los plazos de tramitación, por lo que esperamos que en breve dejen de producirse situaciones como las descritas en la queja (...)*”.

Así las cosas, y estando a la espera de que dicha reglamentación sea finalmente aprobada, hemos de remarcar el importante volumen de quejas que siguen llegando a esta institución reiterando su pesar por la demora con que se tramitan los expedientes. Estas quejas, cuyo número asciende a 228, proceden en su inmensa mayoría de las provincias de Sevilla y Málaga, y nos alertan de que las citadas demoras lejos de minorarse tienen tendencia a incrementarse, llegando en los últimos tiempos a demoras medias superiores a los 7 meses, provocando innumerables perjuicios a las familias afectadas al no poder beneficiarse de reducciones o exenciones fiscales, y otros incentivos o bonificaciones previstos tanto por las Administraciones Públicas como por empresas privadas.

Es por ello que iniciamos, de oficio, un nuevo expediente ([queja 19/3310](#)) en relación con esta problemática. En consecuencia solicitamos a la Secretaría General de Infancia y Familias la emisión de un informe sobre los avances en la elaboración de la reglamentación que nos fue anunciada, así como también en relación con la adecuación de los medios personales y materiales en las provincias de Sevilla y Málaga para solventar el importante problema de demoras en la gestión de los expedientes para el reconocimiento o renovación de títulos de familia numerosa.

El informe que nos ha sido remitido viene a reconocer esta situación anómala. Respecto de la elaboración de la reglamentación nos indican

***La expedición de los títulos de Familia Numerosa ha llegado al perfecto colapso y pone en cuestión la mínima idea de eficacia en un servicio administrativo***

que con fecha 18 de junio de 2019 fue remitido a la Viceconsejería de Salud y Familias el borrador del Proyecto de decreto por el que se regulará el procedimiento de expedición, renovación, modificación o pérdida del título de familia numerosa en Andalucía, con el que se espera agilizar estos procedimientos no solo documentalmente sino también en lo que respecta a las herramientas de modernización de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, en contacto con la Dirección General de Política Digital, se destaca que, en la Carpeta Ciudadana de Andalucía se incluye el procedimiento de reconocimiento de Familia Numerosa, con la posibilidad de descargar el certificado correspondiente; así como de justificar esta condición mediante dispositivos móviles con un código QR como carné de familia numerosa, facilitando así cualquier tipo de acceso a servicios.

En lo que respecta a la focalización de los problemas hacia las provincias que mantienen un elevado volumen de expedientes, la situación se mantiene ya que Málaga y Sevilla son las que soportan mayor carga de trabajo y mayor demora.

Se indica que en las Delegaciones Territoriales es precaria la disponibilidad de recursos humanos en materia de familias, y que esta carencia se viene arrastrando desde hace años; de ahí que en las gestiones de creación de la estructura acorde a las nuevas competencias de familias, asignadas a la Consejería de Salud y Familias, se haya planteado la necesidad de mejorar las relaciones de puestos de trabajo de las mismas.

Precisa el informe recibido que, no obstante, si se ha abordado un planteamiento radical: dado que se observan demoras en casi todas las Delegaciones Territoriales y al objeto de desbloquear la situación a la que se ha llegado y poder dar respuesta a las familias; en el Consejo de Gobierno, de fecha 11 de junio de 2019, se aprobó un Plan de choque para

la incorporación eventual de 24 personas para toda Andalucía, durante 6 meses, en las Delegaciones Territoriales de Salud y Familias.

Y más concretamente, para Sevilla y Málaga (entre ambas alcanzan unos 7.000 expedientes de demora) estaba previsto el refuerzo de 7 personas en cada una de ellas, tanto de personal técnico como administrativo.

También en relación con estas demoras, aunque en este caso con el añadido de que en estas demoras tuvo repercusión la valoración inicial de la documentación aportada junto con la solicitud, tramitamos la [queja 19/0511](#) en la que el interesado se lamentaba de la excesiva tardanza en la tramitación del expediente incoado para resolver su solicitud de renovación de su título de familia numerosa.

Tras comprobar la fecha de presentación de la aludida solicitud, decidimos admitir a trámite la queja para a continuación instar a la Delegación Territorial de Salud y Familias de Málaga la resolución del expediente, evitando con ello que éste acumulara mayor dilación, toda vez que se había superado el plazo de respuesta establecido en la normativa. De igual modo solicitamos de esa Delegación Territorial la emisión de un informe sobre los motivos que pudieran justificar dicha demora.

Una vez que analizamos el informe que nos remitió la aludida Delegación Territorial hubimos de formular un **Recordatorio de los Deberes Legales** incumplidos ya que resultaba evidente la desproporción del tiempo transcurrido para el análisis de la documentación aportada por el interesado junto con su solicitud. En efecto, transcurren 4 meses para que tras la valoración inicial de la solicitud -tratándose de un trámite no excesivamente complejo- se requiriera al interesado la aportación de documentos que eran considerados indispensables para continuar el procedimiento.

Por tanto, en esos momentos ya se superaba en un mes de más el plazo establecido en la normativa para la resolución del expediente sin que aún se hubiera acometido la valoración inicial de la solicitud, hecho que no hacía más que añadir demora a un procedimiento que de por sí

ya superaba los propios límites establecidos por la normativa para dar respuesta en un plazo considerado razonable.

De igual modo, y toda vez que el interesado invocaba la necesidad de que fuese indemnizado por los perjuicios que dicha demora le había ocasionado, le informamos acerca de la posibilidad de reclamar una compensación por el cauce establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común; y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En respuesta a nuestra resolución recibimos con posterioridad un informe de dicha Delegación Territorial que confirmaba la resolución estimatoria de la solicitud de renovación del título de familia numerosa, emitiéndose ésta con una dilación cercana a los 7 meses desde la fecha en que fue presentada.

En lo que respecta a familias numerosas también hemos de destacar la respuesta que la Delegación Territorial de Salud y Familias de Huelva dio a la **Recomendación** que efectuamos en la [queja 18/2520](#). Nos decía la interesada que al presentar su solicitud incluyeron en la misma al hijo que su marido tuvo fruto de una relación anterior, además de los hijos que ahora tienen en común, sumando un total de 3 hijos computables para ser incluidos en el título y, por tanto, reuniendo los requisitos para que les fuera reconocida la condición de familia numerosa.

La madre del menor antes citado es quien ostenta su guarda y custodia, pero que a pesar de ello no reúne los requisitos para obtener el título de familia numerosa. El padre por el contrario sí los reúne, y por ello incluyeron a este hijo en su solicitud pero se encuentran con la negativa de la madre a colaborar, no consintiendo la inclusión de su hijo en el título de familia numerosa de su ex, y obstaculizando de este modo su tramitación.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos de esa Delegación Territorial la emisión de un informe sobre lo sucedido con este expediente administrativo, respondiéndonos que se les requirió para que la subsanasen mediante la aportación, entre otros, de un certificado de empadronamiento del hijo que el padre tuvo en su anterior relación, y

también de un documento en que la madre autorizase la inclusión de este hijo en el título de la familia numerosa. Al recibir este requerimiento, en el que no se les aportaban mayores explicaciones, y resultar imposible disponer de esos documentos, la familia entendió que no podía continuar con la tramitación del título de familia numerosa y por ello no aportaron ninguna documentación, procediendo la Delegación Territorial a tenerlos por desistidos de su solicitud.

Y es en este punto en el que los interesados presentaron queja ante el Defensor del Pueblo Andaluz, no comprendiendo como la Delegación Territorial les exigía aportar una documentación que les resulta imposible obtener, a lo cual dicha Administración replica que su actuación ha resultado congruente con lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo ya que en ningún momento los interesados presentaron ningún escrito argumentando la imposibilidad de obtener la documentación requerida y, por tanto, lo congruente con lo establecido en la legislación sería el cierre y archivo del expediente iniciado con su solicitud.

Tras analizar la queja y ciñéndonos a la situación concreta de la solicitud presentada por los interesados, estimamos congruente con las normativa reguladora del procedimiento administrativo la respuesta proporcionada por la Delegación Territorial: Los efectos de la no subsanación de la solicitud, conforme al requerimiento efectuado, son tener por desistidos a los interesados de su petición tal como taxativamente señala el artículo 68, apartado 1, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ahora bien, consideramos que este desistimiento tácito no puede ser obstáculo para que los interesados presentasen una nueva solicitud, acompañando esta solicitud de los documentos necesarios, junto con una declaración responsable en la que señalen los documentos que les resulta imposible aportar por la negativa de la madre del menor a facilitarlos, no consintiendo la inclusión de su hijo en dicho título, quedando de este modo solventado este incidente que ha de considerarse hasta cierto punto artificial e innecesario.

Es por ello que, formulamos una **Recomendación** a la Delegación Territorial de Salud y Familias de Huelva para que en aquellos casos en que

una persona separada o divorciada solicite el reconocimiento del título de familia numerosa con su nueva pareja, incluyendo hijo/a o hijos/as de una relación anterior, y para el supuesto de que se le requiera la subsanación de su solicitud aportando documentación para la que resulte indispensable la colaboración del otro progenitor, se advierta expresamente en dicho requerimiento que si se diera el supuesto de no colaboración o negativa de esta persona bastará con que aporte una declaración firmada en la que exprese esta circunstancia, correspondiendo el resto de gestiones realizarlas, de oficio, a la unidad administrativa encargada de la gestión del expediente.

En respuesta a esta Recomendación la citada Delegación Territorial reflexiona en torno a los motivos por los que la familia pudo adoptar una actitud pasiva ante el requerimiento de documentación, admitiendo que podría achacarse a la deficiente información proporcionada por el órgano gestor sobre cómo actuar ante la falta de colaboración o negativa de la ex pareja del solicitante o, por el contrario, a la imposibilidad de aportar los distintos documentos requeridos, o a ambas cosas; y todo ello a pesar de la información que para los casos de separación o divorcio se recoge en la página web de la Consejería, que señala que en caso de dificultad o imposibilidad para recabar la documentación, la Delegación Territorial realizara los trámites preceptivos de notificación e información al cónyuge custodio.

En cualquier caso, la Delegación Territorial nos manifiesta que comparte las consideraciones que se realizan en la Recomendación y su intención de facilitar mayor información a las personas interesadas en los procedimientos, ello sin perjuicio de que en determinados casos no se pueda suplir la diligencia de las personas interesadas en sus asuntos propios, y que esto conlleve las consecuencias establecidas en las Leyes de Procedimiento Administrativo.

Por último destacaremos nuestras actuaciones en la queja 19/2906 en la que la interesada se mostraba disconforme con que tras superar uno de sus hijos los 25 años hubiera sido excluido del título de familia numerosa y se quejaba porque, basándose en este hecho, la Delegación Territorial de

Salud y Familias de Cádiz había acordado rebajar la categoría, de especial a general, al resto de hermanos incluidos en el título de familia numerosa.

Tras interesarnos por este asunto ante la citada Delegación Territorial recibimos un informe que señalaba que una vez comprobados los datos obrantes en el expediente se observó la existencia de un error y que, efectivamente, a la interesada le correspondía la categoría especial en la renovación del título de familia numerosa, siendo esta interpretación acorde con la Sentencia del Tribunal Supremo número 409/2019. En consecuencia la Delegación Territorial procedió, de oficio, a subsanar dicho error enviándole la nueva resolución y tarjetas con dicha categoría a su domicilio.

### **3.1.2.6. Derecho a recibir protección de los Poderes Públicos**

---

#### **3.1.2.6.1. Infancia y adolescencia en situación de riesgo**

---

Suele ser frecuente que recibamos denuncias que relatan la situación de riesgo de algún menor, solicitando la intervención directa del Defensor para solventar el problema. A tales efectos, por carecer esta institución de competencias y medios para realizar dichas actuaciones de forma directa, nuestra intervención se centra en derivar de forma urgente el caso a las Administraciones Públicas competentes para ello, efectuando un seguimiento de las actuaciones que al respecto hubieran podido realizar.

Muchas de las denuncias que recibimos nos llegan procedentes de personas que tienen conocimiento de la situación de riesgo de algún menor por su relación de vecindad. Suele ser frecuente que en estos casos no nos proporcionen sus datos personales o que soliciten expresamente que estos datos no sean revelados, todo ello por miedo a represalias por parte de la familia u otras personas del entorno. En estos supuestos, y a pesar de la fragilidad inherente a un testimonio proporcionado de forma anónima, tras valorar las circunstancias del caso, ante la posibilidad de que pudiéramos pasar por alto una posible situación de riesgo, damos