

## 3 ACTUACIONES DE LA DEFENSORÍA. QUEJAS Y CONSULTAS

### 3.1 Quejas

#### 3.1.2 Temática de las quejas

##### 3.1.2.1 Derecho a la protección de la salud

...

Se han suscitado quejas relacionadas con la conveniencia de vacunar a niños frente a la COVID-19. Por lo que se refiere al plano de la **salud pública**, el dilema sobre la decisión de la conveniencia o inconveniencia del sometimiento de niños y niñas a la inmunización mediante la vacunación frente a la COVID-19 (Queja 21/5792), o sobre la práctica de prueba diagnóstica por PCR (Queja 20/8001), nos ha devuelto al terreno ya conocido de los instrumentos para dirimir el conflicto entre progenitores que discrepan sobre un aspecto tan esencial en la vida de sus hijos. Conflicto que, aunque planteado en un escenario de pandemia inédito, no difiere en lo sustancial de desencuentros previos ya conocidos.

*Quejas relacionadas con la conveniencia de vacunar a niños y niñas frente a la COVID-19*

Tratándose de la prueba PCR, avanzábamos en el Informe Anual de 2020 el supuesto planteado con ocasión de la comunicación al servicio de salud del contacto estrecho mantenido con persona contagiada por coronavirus en su núcleo familiar, que un padre había realizado respecto de su hija de 12 años de edad, con la finalidad de que fuera sometida a prueba diagnóstica, obteniendo cita pediátrica que puso en conocimiento de la madre.

Esta última, como referíamos, se opuso tenazmente a la realización de la prueba y, a pesar de ser advertida de su necesidad y obligatoriedad por la pediatra de la menor, refiere el Distrito de Atención Primaria que la actitud de la madre determinó que las enfermeras del punto de Autocovid cedieran a sus presiones, viéndose el padre abocado a buscar el diagnóstico en el servicio de urgencias hospitalarias con resultado negativo y posteriormente el servicio de salud sometido a increpación por la madre.

Un sinsentido con una menor en el centro de un debate en torno a su derecho a la protección de la salud, que la Asesoría Jurídica del Servicio Andaluz de Salud informa remitiendo a la legislación civil de aplicación (artículos 154, 156 y 162 del Código civil) y al artículo 9.3 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, para concluir que corresponde a ambos padres, si no han sido privados de la patria potestad, ejercer la representación del hijo común menor de edad.

En este sentido, aclara el informe que los progenitores pueden tomar las decisiones relativas a la salud del hijo o hija de forma individual o conjunta, en función de su importancia, siendo válido el acto realizado por un progenitor con patria potestad en ausencia del otro, si este acto es conforme al uso social y a las circunstancias, en los casos de visitas e intervenciones de carácter ordinario, rutinarias y sin riesgo. En caso de desacuerdo, sin embargo, solo cabe la decisión judicial que, en aras del principio de interés superior del menor, habrá de atribuir la toma de la decisión a uno u otro progenitor.

En opinión de esta Institución, aunque lo deseable es que los padres comprendan la conveniencia de afrontar de común acuerdo las decisiones que les competen en torno a un hijo o hija menor y tomando como única guía el beneficio del mismo, puede ser igualmente de utilidad recurrir a una vía alternativa a la judicial, recabando la intervención de profesionales de la mediación familiar.

Abundando sobre el particular y partiendo del contexto legal explicado, discrepaba un padre sobre la práctica seguida en el sistema sanitario público de Andalucía para la vacunación de menores frente a la COVID-19, dado que refería que puesto que en los puntos de vacunación únicamente se solicita la identificación de aquel progenitor que acompaña al hijo común menor de edad y la de éste último, sin exigir la exhibición del consentimiento suscrito por ambos, el progenitor ausente queda privado

de la posibilidad de conocer y consentir la vacunación y de oponerse a ella planteando el oportuno procedimiento judicial dirigido a dirimir la cuestión.

...

### 3.1.2.2 Derecho a la educación

#### 3.1.2.2.1 Educación Infantil 0-3 años

Durante el año 2021 se ha producido un descenso del número de quejas referidas a esta etapa educativa, versando casi todas ellas sobre el **cálculo de las bonificaciones para el pago de las plazas en esta etapa educativa no obligatoria de la Educación.**

*El mayor número de reclamaciones en educación infantil se refiere al cálculo de las bonificaciones*

Sin embargo, en la mayoría de los casos, analizadas las distintas quejas, no hemos podido observar irregularidad en la actuación administrativa, ya que el problema de fondo afectaba a cuestiones y circunstancias particulares de las familias afectadas.

Citemos un ejemplo. Una madre tenía atribuida en exclusiva la guarda y custodia de sus tres hijas menores, pero la sentencia de divorcio no era firme por haberla recurrido su ex marido. La ausencia de firmeza implicaba que los ingresos de este último fueran computados a efectos del cálculo de las bonificaciones que le pudieran corresponder por la plaza de educación infantil solicitada para la menor, por lo que la bonificación había resultado del 0%. En

estas circunstancias tampoco se tenía en consideración que el progenitor nunca le había hecho efectivas las cantidades correspondientes a la pensión alimenticia acordada en la sentencia, siendo únicamente el sueldo de la reclamante de 900 € mensuales con los que contaba para mantener a las menores (queja 21/5223).

Lamentablemente, la fórmula de cálculo de la bonificación que se había aplicado por la Administración era la correcta conforme a los establecido en el punto 10.1 A.b) de la Instrucción conjunta de 19 de febrero de 2021, de la Dirección General de Planificación y Centros y de la Dirección General de la Agencia Pública Andaluza de Educación, sobre determinados aspectos relativos al procedimiento de admisión y matriculación del alumnado y a la concesión de ayudas económicas a las familias en el primer ciclo de la educación infantil para el curso 2021/22 en centros adheridos al programa de ayuda para el fomento de la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil en Andalucía. Según esta instrucción, en caso de divorcio sin sentencia judicial «firme», "ambos progenitores deben figurar como miembros de la unidad familiar y, por consiguiente, se computarán los datos de renta de ambos.

En referencia también al cálculo de las bonificaciones, en nuestro anterior informe aludíamos a una cuestión que atañe directamente a la Administración educativa y que afecta de manera general a todas las familias. Se trataba de la fórmula de cálculo utilizada según se hubiese presentado o no la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) aun cuando no se esté obligado legalmente a ello conforme a la normativa reguladora del mencionado tributo.

Y es que la Instrucción conjunta de 19 de febrero de 2020, de la Dirección General de Planificación y Centros y de la Dirección General de la Agencia Pública Andaluza de Educación, antes mencionada, establece con toda claridad cómo se han de calcular las bonificaciones si se ha presentado declaración de renta pero, sin embargo, nada se dice sobre cómo calcular las mismas si los posibles beneficiarios de las ayudas no tienen la obligación de presentarla, dándose la circunstancia de que son estas familias, precisamente, las que disponen de menos ingresos y se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.

Conforme a la Instrucción señalada, por tanto, si se presenta declaración, se computan los ingresos de la unidad familiar menos los gastos deducibles, mientras que si no se presenta dicha declaración -insistimos, por no tener la obligación de hacerlo- tan solo se computan los ingresos brutos sin ningún tipo de descuento, por lo que la bonificación de la cuota es bastante inferior.

En cualquier caso, si estas unidades familiares conocieran previamente la trascendencia a efectos de la bonificación de referencia de presentar la declaración del IRPF a pesar de no estar obligadas a ello, con toda probabilidad presentarían su declaración. El problema es que dicha información no se facilita ni por parte de las escuelas y centros de educación infantil, ni aparece en ninguno de los medios que la Administración utiliza para informar al público, o al menos es lo que se ha deducido de la información que hasta el momento nos ha sido facilitada por la Agencia Pública Andaluza de Educación y por la Dirección General de Planificación y Centros.

Así las cosas, nos encontramos en un supuesto de desigualdad de trato entre iguales, por lo que, en el momento en el que se redacta este Informe, estamos en proceso de elaboración de una resolución de cuyo contenido daremos cuenta en el próximo informe.

...

### 3.1.2.2.2 Escolarización del alumnado

...

En cuanto a las quejas recibidas durante el año 2021, como viene aconteciendo en los últimos ejercicios, **las dificultades para reagrupar a los hermanos en el mismo centro docente ha constituido el principal motivo de queja en materia de escolarización** ([quejas 21/7279](#), 21/3988, 21/4222, 21/6688, 21/6724, 21/6001, 21/6614, 21/6522, 21/6523, entre muchas otras).

*Se repiten las quejas relativas a la dificultad para matricular a hermanos en el mismo centro docente*

Ya señalábamos en el informe correspondiente a 2020 que la nueva vía que estableció el Decreto 21/2020, de 17 de febrero (artículo 5) para escolarizar a los menores en el mismo centro en el que ya lo están otros hermanos y hermanas iba a tener escasa repercusión práctica. En efecto, esta reagrupación solo puede realizarse previa ponderación de las circunstancias que concurren en cada caso, siempre que no se conculquen derechos de terceras personas participantes en el procedimiento ordinario de admisión, y respetándose, además, las ratios máximas establecidas para cada enseñanza.

Es así como expresamente se hizo constar en las Instrucciones de 29 de febrero de 2020, de la Viceconsejería de Educación y Deporte, sobre los procedimientos de admisión y matriculación del alumnado en los centros docentes sostenidos con fondos públicos para el curso escolar 2020-2021, reproduciéndose de manera idéntica en las Instrucciones dictadas para el actual curso 2021-2022.

Este trámite de admisión en centros donde ya se encuentran otros hermanos no está desligado del procedimiento ordinario de escolarización. Ocurre, sin embargo, que por una cuestionable técnica legislativa, las normas reguladoras de estos procesos se han incluido en el articulado correspondiente a escolarización extraordinaria. La consecuencia de ello es que se ha inducido a una confusión a las familias, quienes vienen interpretando erróneamente que el procedimiento extraordinario es una vía a la que recurrir cuando la reagrupación de hermanos no ha sido posible en el procedimiento ordinario. Este error deviene en muchas ocasiones por la inadecuada información recibida de los centros docentes y de la propia Administración educativa.

Todas estas circunstancias han proporcionado que muchas familias que no han conseguido la escolarización de todos los hermanos en un mismo centro por el procedimiento ordinario, soliciten de nuevo el acceso en el procedimiento extraordinario -conocido como Anexo IX-. Evidentemente estas solicitudes son sistemáticamente denegadas por no concurrir ninguno de los supuestos establecidos para justificar la escolarización extraordinarias: escolarización del alumnado de incorporación tardía motivadas por el traslado de la unidad familiar; por discapacidad sobrevenida de cualquiera de los miembros de la misma; por adopción, por el inicio o modificación de otras formas de protección de menores; o por ser víctima de violencia de género o de acoso escolar.

Del mismo modo, la Administración se ve imposibilitada, en la mayoría de estos casos, a autorizar el incremento de la ratio para facilitar el acceso de estos hermanos y hermanas, no ya solo porque esté

sobrepasada la ratio en el centro docente y nivel solicitados, sino porque de hacerse tendrían prioridad en el acceso a las plazas escolares aquellos solicitantes que han quedado en lista de espera con mayor puntuación en el procedimiento ordinario.

...

### 3.1.2.2.6 Convivencia escolar

En relación a la convivencia en los centros docentes, el mayor número de quejas recibidas durante el año 2021 se han referido a la **discrepancia de los progenitores con las medidas disciplinarias impuestas a sus hijos e hijas por el incumplimiento de las normas del centro**, bien por considerarlas desproporcionadas, o bien por considerar que el procedimiento no ha sido el correcto, e incluso por no aceptar las normas de convivencia impuestas por el propio centro (quejas 21/7449, 21/4900, 21/1440, 21/2720, 21/3353, 21/7526, 21/7293 y otras tantas).

En la mayoría de los casos, hemos de explicar a las familias que los centros docentes cuentan con autonomía pedagógica, de organización y de gestión para poder llevar a cabo modelos de funcionamiento propios, lo que se concreta en el Plan de Centro, que es elaborado por el equipo directivo y aprobado por el Consejo Escolar.

Dentro de dicho Plan, se integra el Proyecto Educativo, y en este -con el fin de garantizar, tanto el ejercicio de los derechos del alumnado como el cumplimiento de sus deberes- se incluyen las normas de convivencia, tanto generales del centro como particulares de cada aula, así como un sistema que detecte el incumplimiento de las normas y para la imposición de las correcciones o medidas disciplinarias que, en su caso, se aplicarán.

En cuanto al procedimiento de imposición de las medidas correctoras o disciplinarias, también comprobamos que en la gran mayoría de los casos se aplica correctamente, y que en otros, si se ha producido alguna incidencia, ha sido subsanable, sin que haya supuesto ningún perjuicio para el alumno o alumna en relación a la conducta a corregir o sanción impuesta.

### 3.1.2.5 Derecho a la protección en el seno familiar

Agrupamos en este apartado diferentes expedientes de queja que tienen en común el estar referidas a la familia como núcleo de convivencia en el que desde su nacimiento se desarrolla y crece toda persona. Es en el seno familiar donde quedan satisfechas sus necesidades básicas, tanto de afecto como de formación y educación, así como lo referente a alimentación, vestido y juego u ocio.

#### 3.1.2.5.1 Conflictos en el seno de la familia

Hemos de llamar la atención sobre los datos que facilita la memoria del Instituto de Estadística de Andalucía (IEA) referidos al año 2020 (el más reciente del que se disponen datos) según la cual ese año se produjeron en Andalucía 13.850 divorcios, 569 separaciones y 5 nulidades matrimoniales. **Se trata**

**de un ingente volumen de litigios que resulta relevante no solo por la carga de trabajo que representa para la Administración de Justicia sino también, y de forma muy destacada, por el problema social que conlleva.**

Y es así por cuanto tales litigios no solo afectan a las personas directamente implicadas, sino también a la familia extensa, amistades, entorno social e incluso laboral, y que resultan especialmente complicados de resolver cuando la ruptura de relación afecta a los hijos, que en este trance no debieran sufrir las consecuencias de la ruptura de relación entre sus progenitores.

En el supuesto de ruptura de la relación de pareja se han de resolver asuntos tales como el reparto de los bienes y cargas económicas que se tienen en común, especialmente en lo relativo al domicilio familiar, siendo quizás lo más significativo el acuerdo en torno al régimen de guarda y custodia de los hijos, procurando que la ruptura de la relación de pareja no afecte a su crianza y

*Para encontrar una solución a los conflictos familiares continuamos recomendando la opción preferente por la mediación familiar*

que siga existiendo una relación fluida entre hijos y progenitores, así como con el resto de familiares, amistades y entorno social.

Pero, lamentablemente, nos encontramos con que en muchas ocasiones esto no es así y la ruptura de relación de pareja se erige en un problema que eterniza su solución, con efectos nocivos en el devenir cotidiano de la relación de familia y que afecta de manera especial a los hijos. Encontrándonos en este trance la solución a este problema suele buscarse a través de los juzgados de familia, que resuelven estos litigios mediante la tramitación del consecuente procedimiento y el dictado de una resolución decisoria de la controversia, que después ha de ser aplicada, y en cuya ejecución vuelven a surgir nuevos litigios, que a su vez requieren de un nuevos procedimientos judiciales.

Para evitar esta elevada litigiosidad y ayudar a las personas a encontrar una salida a la solución de conflicto en que se encuentran, desde esta Defensoría no nos cansamos de recomendar a las personas que se dirigen a nosotros la opción de la mediación familiar. Se trata de un método de resolución de conflictos en el que las partes involucradas consiguen por si mismas, con la asistencia de un tercero imparcial –profesional de la mediación–, adoptar acuerdos mutuamente satisfactorios a través del diálogo y la negociación.

A este respecto hemos de enfatizar que mediante la Ley 1/2009, de 27 de febrero, quedó regulada la mediación familiar en Andalucía, completándose dicha regulación con el Decreto 37/2012, de 21 de febrero, junto con las Órdenes de Consejería por las que se fijan las tarifas en la mediación familiar gratuita y se aprueban los modelos de solicitudes para la Inscripción en el Registro de mediación familiar de Andalucía así como para la designación de persona mediadora a través del Registro y para la mediación familiar gratuita, en los casos en que ésta resulta aplicable.

Adentrándonos ahora en el contenido de las quejas que llegan a nosotros **abundan en este apartado las que nos remiten madres y padres, incursos en procedimientos judiciales derivados de la ruptura de la relación de pareja**, que se dirigen a esta Defensoría manifestando su preocupación o su desacuerdo con el régimen de visitas establecido por el juzgado, también por la conducta del otro progenitor durante la visita, pernocta, estancia de fin de semana o vacaciones, y en ocasiones también para hacernos saber que el hijo o hijos se niegan a cumplir con el régimen de visitas establecido, exponiéndonos el sufrimiento que tal hecho les produce.

Así, en la queja 21/1022 el padre de una chica, de 13 años de edad, de quien tenía la custodia compartida, expresaba su pesar por la decisión adoptada por el juzgado en sentido contrario a la voluntad manifestada por la menor oponiéndose a tener relación con su madre. De igual modo en la queja 21/6510 una madre nos decía que sus hijos no aceptaban el régimen de visitas con el padre determinado por el juzgado, el cual se materializaba mediante entregas y recogidas en la Comisaría de la Policía local de Vélez Málaga. Allí se produjo un incidente violento en presencia de los agentes y refiere que presentó una denuncia por tales hechos y que fue archivada por el juzgado, que no emitió ninguna resolución restringiendo el derecho de visitas al menor.

En ambos casos comunicamos a los interesados la imposibilidad de supervisar la decisión adoptada por el órgano judicial, ello sin perjuicio de informarles de los requisitos para presentar una posible demanda de modificación de medidas e incluso de solicitar medidas provisionales de protección a los menores conforme al artículo 158 del Código Civil.

A pesar de tratarse de asuntos jurídico-privados, en ocasiones intervinimos asesorando a los interesados respecto de los derechos que les asisten o de las posibles vías para hacerlos valer, tal como en la queja 21/1933, en la que el interesado nos decía que la guarda y custodia de sus dos hijas le fue conferida a la madre, siendo así que desde ese momento dejó de tener relación con ellas porque la madre se lo había venido impidiendo. De tenor similar fue nuestra intervención en la queja 21/0553 en la que el interesado, mayor de edad, solicitaba nuestra ayuda porque sus padres no le permitían ninguna relación con su hermana, de 6 años de edad.

**En ocasiones nos vemos en la necesidad de solicitar la intervención de la Fiscalía a fin de que se agilice el procedimiento judicial** que haría efectivo el régimen de visitas demandado por el padre o madre que se ve privado de su relación con el hijo o hija (queja 20/5473, queja 20/5472, queja 20/8706).

**La desavenencia entre progenitores también se manifiesta en las pautas de convivencia o criterios educativos.** Así en la queja 21/1930 una madre divorciada se lamenta de los cuidados que el padre proporciona a sus hijos en los periodos en que los tiene con él, estando disconforme también con la educación y valores que les inculca. En este caso indicamos a la interesada que la mejor solución a ese problema se alcanzaría si ambos progenitores logran acuerdos de convivencia estables entre ellos, con las miras puestas en el interés de sus hijos, para lo cual quizás fuera conveniente la intervención de profesionales de la mediación familiar. Si esta solución consensuada no fuera posible la vía para solventar el problema sería la de acudir a un juzgado para plantear una demanda de modificación de las medidas reguladoras del régimen de guarda y custodia, así como del régimen de relación de los menores con el progenitor que no dispusiera de la custodia.

**Otro de los puntos de conflicto reside en el desacuerdo respecto de un viaje de estudios, la asistencia a determinada actividad extraescolar, celebración religiosa, o incluso respecto de la necesidad de que el menor reciba terapia psicológica o acuda a la consulta de determinada especialidad médica.**

La casuística es muy variada, y así en la queja 20/6596 tuvimos que solicitar la colaboración de la Fiscalía para solventar el problema que nos planteaba la madre de un menor con conductas disruptivas, que se daban tanto en el colegio como en casa, siendo así que la pediatra del sistema público de salud derivó su caso para que fuese tratado por el dispositivo de salud mental especializado (unidad de salud mental infanto juvenil), sin que llegara a beneficiarse de dicha terapia por la oposición del padre, que se negaba a firmar ninguna autorización al respecto. Gracias a la intervención de la Fiscalía se logró que el juzgado actuase con diligencia emitiendo una resolución que dejaba en manos de la madre la facultad de adoptar decisiones respecto de la terapia que habría de recibir el menor.

De tenor similar es la queja 21/3863 en la que una madre con custodia compartida se lamentaba de la oposición del padre a que su hijo recibiera tratamiento psicológico. En este caso orientamos a la madre para que acudiera a mediación familiar, ello sin perjuicio de que en el caso de no tener éxito pudiera presentar una demanda ante el juzgado para que le fuese asignada la facultad de decidir al respecto. Y de igual modo procedimos en la queja 21/1113 en la que la interesada nos mostraba su preocupación por la actitud del padre de su hijo, que insistía en seguir la misma rutina de visitas al menor, sin adoptar ninguna prevención especial, sin utilizar mascarilla en su casa, todo ello a pesar de que su actual pareja había dado positivo en un test por COVID-19.

Por su parte en la queja 21/4298 una madre, inmigrante rumana, tuvo finalmente que acudir al juzgado y presentar una demanda de modificación de las medidas reguladoras de la ruptura de relación entre progenitores, para que de este modo le fuese conferida la facultad de tramitar, sin necesidad de contar con la aquiescencia del padre, determinada documentación necesaria para que su hijo pueda disponer de pasaporte que lo identificase.

También tramitamos asuntos relacionados con el cambio de residencia o en los que se produce el viaje a otro país, tal como en la queja 21/4366 en la que asesoramos a la interesada sobre las posibilidades de que disponía para solventar la problemática que ocasionaba el traslado de residencia y de país junto con su marido. Como quiera que tiene un hijo de una relación anterior, pretendía llevársela consigo, pero el padre se opone a ello, a pesar de ser de profesión marino mercante lo cual hace que tenga que pasar largas temporadas alejado de la menor, debiendo ésta quedar a cargo de los abuelos paternos, de muy avanzada edad.

En la queja 21/6109 la interesada nos traslada su desacuerdo con la intención del padre de sus hijas de que viajen solas desde Panamá a España, habiendo contratado con la aerolínea el servicio de acompañamiento. Como quiera que la interesada disponía de una reciente sentencia judicial de la que se

deduciría la necesidad de acuerdo entre padre y madre para utilizar dicho servicio de acompañamiento, la interesada finalmente planteó este litigio ante el mencionado juzgado.

**Conexo con el problema anterior es el derivado del desacuerdo con el cambio de domicilio familiar, motivado éste normalmente por motivos laborales del progenitor que ejerce la custodia y que da lugar a una modificación en el correspondiente padrón municipal** que genera litigios en caso de desacuerdo entre progenitores, tal como sucede en las quejas 21/2179, 21/4037 y 21/1672. Esta controversia ha de ser resuelta conforme a la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal.

*Los Ayuntamientos se ven obligados a dirimir disputas sobre el empadronamiento de menores de edad*

Conforme a esas instrucciones la regla general es la necesidad de firma de ambos progenitores salvo que exista una resolución judicial que contradiga dicha necesidad. En caso de que se solicite la inscripción o cambio de domicilio de un menor con uno solo de sus progenitores y no exista una resolución judicial que se pronuncie sobre la guarda y custodia, se exigirá también la firma de ambos.

Si la guarda y custodia la tiene atribuida un solo progenitor en virtud de una resolución judicial, será éste quien pueda instar la inscripción de los menores en el padrón. Tendrá que llevar para ello copia de la sentencia y una declaración responsable de que esa resolución está en vigor, y de que no ha sido modificada.

Y si la guarda y custodia es compartida por ambos progenitores, es conveniente que en los acuerdos y en las sentencias se pronuncien sobre el lugar de empadronamiento de los menores porque si no figura los Ayuntamientos exigirán prueba documental de que existe mutuo acuerdo entre los progenitores antes de tramitar cualquier modificación del domicilio del menor y, en caso de que no se pueda acreditar el mutuo acuerdo, exigirán la presentación de una nueva resolución judicial que se pronuncie expresamente sobre el empadronamiento, y no llevarán a cabo la modificación en tanto no se aporte alguno de los documentos anteriores.

### 3.1.2.5.2 Puntos de encuentro familiar

El servicio de punto de encuentro familiar (PEF) es prestado por la Administración y tiene como principal beneficiaria a la concreta persona menor de edad, debiendo estar orientadas todas las actuaciones de dicho servicio, de forma prioritaria, a la satisfacción de su supremo interés, lo cual ha de incluir la satisfacción de la necesidad básica de recibir afecto, apoyo y protección de sus progenitores y otros miembros de su familia.

Así lo prevén distintas normas de mayor o menor jerarquía normativa. En tal sentido la Convención de los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, hace primar, siempre que fuera posible, la convivencia del menor con sus familiares, preservando la vida familiar y los entornos familiares.

También la Constitución Española en su artículo 39 ordena a los poderes públicos para que aseguren la protección social, económica y jurídica de la familia, y la protección integral de los hijos, lo cual conlleva la necesaria protección de los vínculos familiares. Y en el mismo sentido la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor deja claro en numerosas disposiciones el carácter prioritario que tiene siempre para un niño o niña el contacto con sus familiares, lo cual resulta congruente con el artículo 94 del Código Civil, que prevé que el progenitor que no tenga consigo a los hijos menores o incapacitados gozará del derecho de visitarlos, comunicarse con ellos y tenerlos en su compañía.

En congruencia con todas estas disposiciones legales el artículo 2 del Decreto 79/2014, de 25 de marzo, por el que se regulan los Puntos de Encuentro Familiar de la Junta de Andalucía, determina que este servicio tiene la finalidad de servir de espacio neutral en el que se presta atención profesional

multidisciplinar para garantizar el derecho esencial de las personas menores de edad a relacionarse con sus personas progenitoras y familiares.

En cuanto a las quejas que recibe esta Defensoría relacionadas con dicho servicio cobran preponderancia las relativas a retrasos en la activación efectiva del mismo. A este respecto destacamos las actuaciones realizadas en la [queja 21/1601](#), en la que el interesado se lamentaba de que una vez que le fue reconocido por el juzgado el derecho a tener relación con su hija, y a pesar de que el órgano judicial hubiese derivado la ejecución efectiva del régimen de visitas al punto de encuentro familiar (PEF), llevaba esperando más de seis meses sin que aún le hubieran comunicado una fecha exacta para el inicio de las visitas.

*La litigiosidad familiar obliga a disponer de servicios de punto de encuentro familiar para garantizar la relación de las personas menores con sus progenitores y familiares*

Tras dar trámite a la queja y recibir información de la Delegación Territorial de Regeneración, Justicia y Administración Local en Málaga nos encontramos con que la comunicación al punto de encuentro familiar del oficio de remisión dictado por el juzgado, realizada desde el servicio común de notificaciones de los juzgados, se demoró más de un mes. Después tardó otras dos semanas la administración del PEF en enviar al juzgado un escrito solicitando la aportación del número de teléfono de la madre, dado el 13 de noviembre, dato que fue subsanado por el servicio de notificaciones del juzgado, vía fax, al día siguiente.

Así pues, si se descuentan estos dos meses aproximados en que se produjo un mero trasiego de documentación entre juzgado y punto de encuentro familiar, lo cual es en sí censurable, todavía nos tendríamos que detener en otros ocho meses que tardó el punto de encuentro familiar en acometer la elaboración del plan individualizado de intervención y las entrevistas con los familiares, fijando a continuación la fecha de inicio de las visitas. En total se contabiliza algo más de diez meses de espera para el inicio efectivo de las visitas desde que el juzgado dictó el oficio de remisión del caso al punto de encuentro familiar.

Toda vez que en el informe que nos fue remitido no se aportaba otra justificación a este retraso que el nimio incidente relativo al primer envío de documentación -ausencia de reseña del teléfono de la madre-, el cual fue resuelto por el juzgado al día siguiente de recibir el aviso, y aún ponderando la demora que hubieran podido añadir las limitaciones impuestas a raíz del primer estado de alarma por la pandemia COVID-19, hubimos de concluir que la citada demora era asumida como consustancial al funcionamiento de dicho servicio, no de otro modo podíamos interpretar que en la información que nos fue remitida no se indicasen otras circunstancias que pudieran explicar la demora, hecho que no podíamos compartir pues equivaldría a negar virtualidad a la propia existencia del servicio público de PEF, cuya finalidad no es otra, recordemos, que posibilitar la relación efectiva entre la persona menor de edad y su familiar, haciendo prevalecer el interés superior del menor a preservar la relación con sus familiares.

Y debemos también situar el contexto en que se produce la derivación del caso al PEF. Suele tratarse de un contexto de litigio familiar, en el que la falta de acuerdo entre los familiares del menor provoca una disputa que ha de ser resuelta por un órgano judicial, siendo así que muchas de estas disputas hacen que madre, padre u otro familiar, se vea impedido a tener relación con el menor y que tenga que solicitar la tutela de su derecho al juzgado, que en más ocasiones de las deseables resuelve el pleito con demora -por causas que no siempre le son imputables- lo cual a su vez tiene la consecuencia de un prolongado bloqueo de relaciones entre el menor y su familiar.

Por todo lo expuesto, teniendo en consideración que la prestación del servicio de punto de encuentro familiar se realiza de forma indirecta, mediante contrato administrativo con la entidad gestora del mismo, y que corresponde a la Delegación Territorial de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local de la Junta de Andalucía la supervisión y dirección de la correcta ejecución del servicio contratado, formulamos la siguiente Recomendación:

*“Estimamos que una actuación diligente y eficaz haría viable que el tiempo de espera para el inicio de las visitas en el punto de encuentro familiar desde que se cumplimenta por el juzgado el*

*protocolo de derivación no debiera demorarse más allá de tres meses, siendo incluso aconsejable que dicho plazo fuera aún menor, por lo que recomendamos a esa Delegación Territorial que efectúe un seguimiento continuado de los tiempos de espera para la activación del servicio, dictando las instrucciones precisas para que no se produzcan dilaciones indebidas, y sin que en ningún caso el inicio de las visitas se demore más de un mes desde la fecha de la celebración de las entrevistas con los familiares, tal como prevé el artículo 15, apartado 2, del Decreto 79/2014."*

La Delegación Territorial dio respuesta a las consideraciones de nuestra Resolución recalcando que el PEF seguía negando haber tenido constancia de la recepción de un fax con el teléfono de contacto de la madre en la fecha indicada por el Juzgado, y que debido a ello no se pudo acometer en fecha el inicio a las visitas. No obstante, una vez que con fecha 9 de junio se recibió del Juzgado de Primera Instancia la derivación de dicho expediente, en este caso acompañada de protocolo de derivación y teléfonos de contacto de ambos progenitores, se acometió de inmediato el inicio de las visitas, comenzando éstas en verano.

En cuanto al contenido de la Recomendación, ésta es favorablemente aceptada, aunque puntualizando que en la actualidad el PEF de Málaga no tiene lista de espera, siendo así que el tiempo máximo estimado entre una derivación y la primera toma de contacto del PEF para dar cita a las entrevistas de inicio con los progenitores es por regla general en el mismo día o eventualmente en un plazo no superior a 3 días. Cuestión distinta es que no exista disponibilidad o respuesta por parte de los progenitores, pero en caso de respuesta favorable la cita para la primera entrevista se produce en unas semanas como máximo, sin llegar a un mes. **(Queja 20/1601)**

Otro de los lugares comunes de las quejas que llegan a esta Defensoría **en relación con los puntos de encuentro familiar estriba en la disconformidad con el trato recibido**. Suelen coincidir estas quejas en un lamento por favorecer en sus actuaciones al otro progenitor, considerando que la intervención del PEF excede sus atribuciones por animar al menor a relacionarse con el progenitor o por lo contrario. En ocasiones la queja se centra en los informes que sobre la evolución de las visitas son remitidos al juzgado, por considerar que no reflejan la realidad de como se desarrollan las visitas o sin hacer excesivo énfasis en incidentes que consideran relevantes de cara a la decisión que sobre la continuidad de las visitas pudiera adoptar el órgano judicial.

A título de ejemplo citamos la queja 21/6939 en la que el interesado se lamentaba de que el PEF redujera las horas de visitas en contradicción con lo establecido en la sentencia; o la queja 21/6971 en la que el interesado se quejaba de que los informes que emitía el PEF y dirigía al Juzgado no reproducían la realidad del desarrollo de las visitas que la madre realizaba a su hijo. Refería que en dichos informes se suavizan los incidentes que protagonizaba la madre y tampoco reflejaban el estado de agitación en el que queda el menor, con evidentes síntomas de daño psicológico. En estas grito y en otras de tenor similar la información aportada por la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación, tras recabar datos de la propia entidad gestora, venía a contradecir los argumentos expuestos en las quejas, relatando como la intervención del PEF venía a ceñirse al encargo realizado por el juzgado y con sujeción a lo establecido en la reglamentación reguladora de su intervención.

Hemos de referirnos también a las **quejas que coinciden en mostrar su desacuerdo con la continuidad de la intervención del PEF por considerarla innecesaria o por perdurar ésta en el tiempo más allá de las previsiones iniciales**, en exceso incluso sobre lo establecido en el Decreto 79/2014, de 25 de marzo, por el que se regulan los puntos de encuentro Familiar de la Junta de Andalucía.

En ocasiones la prolongación excesiva de las visitas a través de un punto de encuentro familiar deriva de las propias garantías procedimentales en el proceso judicial en que se dirime el litigio por la guarda y custodia y consecuente régimen de relaciones familiares. Así en la queja 21/6465 el interesado nos decía que llevaba más de tres meses esperando ser citado por el equipo psicosocial para que fuese realizado el informe solicitado por el juzgado y que permitiría al órgano judicial resolver el procedimiento en que se dilucidaba el régimen de relación con su hijo. El retraso en la tramitación del procedimiento judicial, provocado por la demora en la emisión del informe psicosocial, le obligaba a continuar asistiendo al Punto

de Encuentro Familiar (PEF), siendo así que llevaba acudiendo al mismo más de dos años, superando en exceso lo establecido en el Decreto regulador de los PEF de la Junta de Andalucía.

Para analizar el caso solicitamos la emisión de un informe de la Delegación Territorial de Regeneración, Justicia y Administración Local en Sevilla (de esta Delegación Territorial dependen los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses, (IMLCF) a los cuales corresponden la realización de los informes psicosociales solicitados por los juzgados) pudiendo constatar que más que demora en la emisión del informe por parte del IMLCF lo determinante era un procedimiento judicial cuyos trámites provocaban que el procedimiento de modificación de medidas estuviese prolongando su tramitación durante más de un año, y que aún se estuviese a la espera del informe que tendría que emitir el IMLCF para que, una vez finalizada la fase probatoria, el órgano judicial dictase la resolución conclusiva del procedimiento.

Por tanto, en cuanto a la intervención del IMLCF, aunque apreciamos cierta demora en la emisión de su informe, ésta no podía considerarse determinante de la prolongación del procedimiento, siendo una potestad discrecional del órgano judicial la decisión de pedir un informe psicosocial que completase las pruebas aportadas por las partes.

A expensas también de la decisión del juzgado quedaba el caso que nos fue planteado en la queja 21/3919 en la que el PEF había remitido al órgano judicial un informe sobre la evolución de las visitas a su hijo, en el cual proponía al juzgado un cambio en la modalidad de las visitas, de tal modo que estas pasasen de ser supervisadas a la modalidad de entregas y recogidas, sin que pasados ocho meses desde entonces se hubiera pronunciado el juzgado, todo ello justificado por los incidentes procedimentales acaecidos en dicho procedimiento judicial.

También en desacuerdo con la prolongación de las visitas a través del PEF, pero en este caso por considerarlas improcedentes, tramitamos la queja 21/6510 en la que una madre nos decía que sus hijos no aceptaban el régimen de visitas con el padre determinado por el juzgado, el cual se materializaba mediante entregas y recogidas en la comisaría de policía local de Vélez Málaga. Allí se produjo un incidente violento en presencia de los agentes y refiere que presentó una denuncia por tales hechos y que fue archivada por el juzgado.

Se trataba de un caso en que nuestra posibilidad de intervención estaba muy limitada por haberse pronunciado el juzgado regulando el régimen de relaciones familiares y resolviendo las denuncias presentadas por la interesada. No obstante, le informamos a acerca de la posibilidad de presentar una demanda de modificación de medidas e incluso de solicitar medidas provisionales de protección a los menores conforme al artículo 158 del Código Civil.

### 3.1.2.5.3 Menores de edad cuyas madres han sufrido violencia de género

Haremos mención a dos quejas en las que el asunto planteado o bien afectaba de lleno a la persona menor de edad o bien de forma indirecta, en materia tan sensible como la relativa a la violencia de género, tristemente de rabiosa actualidad.

*La lacra de la violencia de género afecta como víctimas directas e indirectas a niños y niñas*

En la primera de estas quejas, 20/1720, la interesada planteaba la necesidad de que se la reconociera formalmente como mujer víctima de violencia de género y se le acreditara tal circunstancia para poder acceder a las ayudas económicas públicas previstas en el sistema integral de protección de este tipo de víctimas, al tener que satisfacer las necesidades básicas de la persona menor a su cargo. El problema era que no podía acreditar tal circunstancia a través de los medios documentales previstos para ello en la normativa vigente lo que nos llevó a formular [resolución queja 20/1720](#) consistente en recomendación y sugerencia que puede consultarse en nuestra página web.

A la vista de la respuesta recibida del Instituto Andaluz de la Mujer hemos dado por [concluidas](#) nuestras actuaciones al considerar que, en líneas generales, la resolución formulada ha sido aceptada a falta del desarrollo reglamentario futuro que se sugería.

En la **queja 21/1643**, la interesada en representación de su hija menor de edad nos exponía que había solicitado al Instituto Andaluz de la Mujer (IAM) subvención en régimen de concurrencia no competitiva de una ayuda económica para mujeres víctimas de violencia de género que acrediten insuficiencia de recursos y especiales dificultades para obtener un empleo, pues según manifestaciones de la propia interesada su hija carece de empleo y no recibe el tratamiento que necesita.

La ayuda se solicitó para la convocatoria correspondiente a 2020 a través del Centro de Información a la Mujer de un ayuntamiento, hacía ya tres meses, sin que aún tuviera noticias de la misma ni se hubiera emitido resolución al respecto.

En fecha 12 de mayo de 2021, se recibe informe de ese Instituto mediante el que se nos comunica que se ha resuelto desestimar la solicitud formulada, mediante resolución de fecha 6 de abril del actual, en base a no acreditar el requisito establecido en el apartado 4,a) 2ºb), «no acreditar la situación de violencia de género en la forma legalmente establecida.»

La ayuda solicitada por la interesada en representación de su hija menor de edad, viene contemplada y regulada en la Orden de 28 de junio de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones por el Instituto Andaluz de la Mujer, en régimen de concurrencia no competitiva, Línea 2, en base a la cual, en concreto conforme al apartado 4,a) 2º b), le ha sido denegada, por no cumplir los requisitos establecidos en el mismo, en lo que atañe a la acreditación de la situación de violencia de género conforme a la forma legalmente establecida.

No obstante, la resolución desestimatoria del Instituto no concreta ni cita de manera expresa por qué o en qué aspecto no se acredita la condición de víctima de violencia de género, máxime teniendo en cuenta que la hija de la promotora de la queja, ha sido reconocida como víctima de delito de abuso sexual a una menor mediante sentencia condenatoria firme.

A este respecto, consideramos que la resolución desestimatoria aludida adolece de falta de motivación al incumplir el artículo 35. 1 apartados a) e i) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, los actos que limiten derechos subjetivos e intereses legítimos y los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

Máxime cuando la interesada insistía en que su hija tenía derecho a acceder a dicha ayuda al estar contemplado el supuesto de violencia sexual en la reforma efectuada de la Ley andaluza de Violencia de Género 13/2007, por la Ley 7/2018 que amplió el concepto de víctima de violencia de género en similares términos a los previstos en el Convenio de Estambul.

A este respecto esta Institución estima que la interesada hubiera tenido derecho a que de forma pormenorizada se la hubiera informado de que a pesar de esta reforma, al tratarse la ayuda solicitada de una ayuda estatal prevista en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Protección Integral contra la violencia de género, solo puede ser concedida a las mujeres víctimas de violencia de género que encajen en la definición del concepto que efectúa la Ley Orgánica, esto es «La presente Ley tiene por objeto actuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia.»

En vista de ello emitimos **resolución** al Instituto Andaluz de la Mujer, recordándole el deber legal de observar los preceptos mencionados y recomendándole que se revise la resolución denegatoria de la solicitud de ayuda formulada por la interesada en nombre y representación de su hija menor de edad y se concrete la motivación con el grado de especificidad necesaria en base a la que pueda conocer de forma indubitada las razones o motivos de la denegación, incorporando los fundamentos de derecho en los que ha de sustentarse la misma.

El IAM si bien se argumenta el motivo de la denegación de la solicitud de subvención, que es acorde a derecho, no podemos concluir que la resolución haya sido aceptada, pues entendemos que esa misma

argumentación debió incluirse en el texto de la decisión desestimatoria, a efectos de que la interesada hubiera podido conocer de forma indubitada las razones o motivos de la denegación, dado que la resolución que nos ocupa solo se ciñó a efectuar una somera referencia al precepto legal a cuyo amparo la subvención solicitada no podía ser concedida.

#### 3.1.2.5.4 Familia numerosa

A lo largo del año 2021 esta Institución ha 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 hemos 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 debemos necesariamente remitirnos a las **Recomendaciones** que en diciembre de 2011 dirigimos a la por entonces denominada Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social. Pedíamos que se elaborara una normativa que regulase el procedimiento para la 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). Y más concretamente recomendamos que dicha normativa procurase simplificar y racionalizar los trámites administrativos necesarios para ello, todo en consonancia con las previsiones del Decreto 68/2008, de 26 de febrero, en orden a la modernización y mejora de la Administración de la Comunidad Autónoma.

También recomendamos que se promovieran instrumentos de colaboración con aquellas Administraciones a las que se hubiera 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.

Y hemos de señalar que dichas Recomendaciones fueron aceptadas de forma expresa por la citada Consejería en marzo de 2012, sin que lamentablemente esta predisposición a solventar la problemática relativa a la gestión de los títulos de familia numerosa hubiera arrojado resultados positivos, siendo así que transcurridos ocho años desde entonces, más concretamente en mayo de 2020, recibimos respuesta de la Secretaría General de Familias a las cuestiones que planteamos en la [queja 19/3310](#), en la que hacíamos hincapié precisamente en la falta de efectividad de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a nuestra resolución y mostrábamos nuestra inquietud por la reiteración de quejas similares, con consecuencias muy negativas para las personas afectadas por la tramitación de estos expedientes, cuya incidencia era especialmente significativa en las provincias de Málaga y Sevilla.

En dicha respuesta se anunciaba la inminente aprobación de un nuevo decreto que vendría a regular los trámites administrativos necesarios para la gestión de títulos de familia numerosa, con intención de simplificar dichos trámites y utilizar preferentemente mecanismos de administración electrónica, mucho más ágil y eficaz. Dicho Decreto también traería como novedad la posibilidad de alegar silencio administrativo estimatorio en el caso de transcurrir tres meses sin respuesta desde la presentación de la solicitud, siendo así que las solicitudes de renovación podrían presentarse hasta tres meses antes de la fecha límite de su vigencia.

Proseguía el informe remitido por la Secretaría General de Familias anunciando las actuaciones urgentes para paliar y solventar los efectos negativos de la excesiva demora en la tramitación de los expedientes de familia numerosa. En tal sentido se nos anunciaba un plan de choque, mediante la contratación de forma temporal de personal que complementase las bajas de larga duración y carencias existentes en las provincias de Málaga y Sevilla, ayudando de este modo a aliviar la lista de espera existente. Y

*Las quejas por retrasos en expedientes de familia numerosa referidos a Sevilla y Málaga, lejos de minorarse, han seguido incrementándose en 2021*

para una solución definitiva a la carencia de personal también fuimos informados de las gestiones que se venían realizando ante Función Pública para proceder a una modificación de la Relación de Puestos de Trabajo, con un incremento significativo de los efectivos de personal destinados en las unidades administrativas afectadas.

También fuimos informados de las gestiones realizadas ante la Dirección General de Universidades, para que se remitiera un comunicado a los distintos Rectorados exponiendo el problema existente de retrasos en la renovación o acreditación de títulos de familia numerosa en las Delegaciones Territoriales de Salud y Familias, especialmente en Málaga y Sevilla, con la finalidad de ampliar unos meses el plazo previsto para la aportación del título de familia numerosa renovado.

Sobre los resultados de estas actuaciones hemos de señalar que a pesar de la entrada en vigor el pasado 23 de enero de 2021 de la nueva reglamentación autonómica (Decreto 172/2020, de 13 de octubre) esta Institución sigue recibiendo un importante volumen de quejas reiterando su pesar por la demora con que se tramitan los expedientes. Estas quejas, procedentes en su gran mayoría de las provincias de Sevilla y Málaga, nos alertan de que las citadas demoras lejos de minorarse tienen tendencia a incrementarse, llegando en los últimos días de 2021 a demoras superiores a los 7 meses, provocando innumerables perjuicios a las familias afectadas por no poder beneficiarse de reducciones o exenciones fiscales, y otros incentivos o bonificaciones previstos tanto por las Administraciones Públicas como por empresas privadas.

Reproducimos a continuación un cuadro que refleja la evolución de las quejas tramitadas sobre familia numerosa en los últimos 6 años (2016 a 2021):

Año	Total de quejas relativas a familia numerosa	Quejas relativas a familia numerosa en que ha quedado acreditada una demora superior a 3 meses en la tramitación de los expedientes
2021	205	132
2020	199	126
2019	143	90
2018	127	76
2017	39	10
2016	42	7

Preocupados por la reiteración de los retrasos en la gestión de expedientes de familia numerosa hemos mantenido nuevos contactos con la Secretaría General de Familias que nos ha avanzado la puesta en marcha de un nuevo plan de choque que prevé la autorización de realización de horas extras remuneradas y la contratación temporal de personal. A lo expuesto se une la distribución de carga de trabajo entre las distintas Delegaciones Territoriales, así como el encargo a una empresa pública de los trabajos informáticos relativos a la introducción de datos en el sistema de gestión de los expedientes.

En relación a los perjuicios de estos retrasos hemos de aludir a los argumentos que nos expuso en la queja 21/3828 la Asociación de Familias Numerosas de Málaga señalando, entre otros, la imposibilidad de alegar la condición de familia numerosa como mérito para la matriculación en centros educativos y aplicar las consecuentes reducciones en tasas y precios públicos, la reducción prevista en la cuota del impuesto de bienes inmuebles; el pago adelantado de la deducción en el IRPF y, muy significativamente, las dificultades para tramitar el bono social eléctrico por parte de las empresas suministradoras.

Respecto de esta última cuestión esta Institución viene realizando gestiones ante las principales empresas comercializadoras de energía eléctrica con la finalidad de que estudien una posible flexibilización en la aplicación de lo dispuesto en la normativa reguladora del bono social.

*La Defensoría viene realizando gestiones ante las principales empresas comercializadoras de energía eléctrica para que apliquen el bono social estando en tramitación la renovación del título de familia numerosa*

Así, hemos sugerido en primer lugar la posibilidad de conceder el bono social de forma condicionada, de manera que baste con presentar la solicitud de renovación del título de familia numerosa para su concesión, sin perjuicio de que sea obligatorio acreditar en el plazo que se determine que se ha producido la renovación del título aportando copia del mismo. En aquellos casos en que no se acreditara la posesión del título en el plazo fijado, se podría exigir el pago de las cantidades percibidas indebidamente, cargándolas en las facturas que se girasen con posterioridad.

De no aceptarse esta posibilidad de reconocimiento anticipado del título, hemos señalado que podría plantearse como segunda alternativa el otorgamiento de efectos retroactivos a la concesión del bono social tras acreditarse la renovación del título de familia numerosa, de modo que se procediera a la devolución de las cantidades no bonificadas durante el periodo transcurrido entre la fecha de vigencia del título de familia numerosa y la fecha de efectividad del bono social.

Tal iniciativa ha sido acogida por el Defensor del Pueblo estatal que nos ha comunicado que ha iniciado actuaciones ante la Secretaría de Estado de Energía en relación con la petición trasladada desde esta Institución para que se valore una posible modificación de la normativa reguladora del bono social, de manera que se ofrezcan soluciones a los casos en que no es posible acreditar en plazo la condición de familia numerosa.

*Es necesario una modificación de la normativa de familia numerosa para adoptarla a la nueva realidad social*

Por último hemos de referirnos a las quejas que hacen alusión a la necesidad de una modificación de la normativa reguladora del concepto de familia numerosa, de tal modo que dé acogida a la realidad social actual y recoja los supuestos de familias monoparentales y parejas de hecho (quejas 21/2872, 21/7491, 21/3658). Al tratarse de normativa estatal reflejamos a continuación la información aportada a esta Institución por el Defensor del Pueblo de España:

*“... En el mes de julio de 2021, la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, en respuesta a la solicitud de información sobre los avances producidos en la revisión de la Ley de protección a las familias numerosas, comunicó lo siguiente:*

*«El compromiso del Gobierno de España, dimanante de su Acuerdo de Gobierno y manifestado en sede parlamentaria, es el de promover una ley de diversidad familiar que aglutine en una única norma estatal, de forma integral y cohesionada, la protección y el reconocimiento de las diferentes estructuras familiares elegidas con libertad; en el seno de esta ley se acometerá el mandato legal de actualizar, revisar e incluir mejoras, tanto sustantivas como de carácter técnico, de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas.*

*En este sentido, el pasado mes de octubre de 2019, la entonces Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia (actual Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales) presentó a las autoridades europeas una solicitud de apoyo a las Reformas Estructurales 2017-2020, de acuerdo con el Reglamento (UE) 2017/825 (Reglamento SRSP). La Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión Europea dio a finales de 2019 su aprobación al proyecto presentado y que se concretó en la asistencia técnica, financiación y apoyo para la elaboración de un “Libro blanco”, que contenga un diagnóstico social, jurídico y económico de la situación de las familias, tanto desde el punto de vista cuantitativo (datos), como cualitativo (opiniones), que permita abordar un nuevo marco*

legal para la protección a las familias y su diversidad, a fin de contar con los elementos adecuados para elaborar la ley estatal de apoyo a las familias.

Para llevar a cabo este proyecto, y después de valorar distintos candidatos, se decidió contar con la asistencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), adjudicándose formalmente el mismo en junio de 2020.

El plan de trabajo, que concierne a los distintos ministerios implicados, a otras administraciones territoriales, a entidades sociales representativas y a expertos nacionales e internacionales, se concreta en:

- Un diagnóstico (revisión sistemática y profunda de las políticas familiares en España).
- Un análisis comparativo (visión general de los sistemas de apoyo familiar países de la UE, para identificar buenas prácticas).
- Un taller sobre un nuevo marco de política familiar en España, con expertos de la UE y la OCDE.
- Un informe que se incorporará a un Libro Blanco para proporcionar orientaciones para una reforma de políticas a nivel nacional.

El proyecto cuenta con una duración prevista de 12 meses, a partir del inicio formal del mismo que ha tenido lugar en septiembre de 2020. En la fase presente, tras haberse mantenido diversas videoconferencias, así como una comunicación permanente entre las partes implicadas, se ha remitido un cuestionario, elaborado al efecto, sobre políticas familiares, a los diferentes departamentos ministeriales con competencias materiales directamente implicadas, así como a los centros directivos especializados en familia de las comunidades autónomas, a representantes del movimiento asociativo familiar y expertos, con el objetivo de obtener la visión más precisa sobre las fortalezas y debilidades del actual sistema de protección familiar, así como de recibir propuestas de mejora, que se incorporarán al diagnóstico del proyecto.

En los meses de noviembre y diciembre de 2020 se llevaron a cabo diversas reuniones para profundizar en el proyecto, entre ellas una reunión de la Comisión Delegada de Servicios Sociales (Consejo Interterritorial de Servicios Sociales y SAAD) para informar a las comunidades autónomas y solicitar su colaboración, así como una reunión interministerial con el mismo objetivo.

También se han celebrado reuniones on line con expertos y representantes de entidades sociales. En todas ellas han participado los representantes de la Comisión Europea y de la OCDE.

Los siguientes pasos conllevarán culminar la fase de diagnóstico, completar el análisis comparativo y, con las orientaciones finales, avanzar en la elaboración de una propuesta normativa de protección a las familias en su diversidad en nuestro país, incluyendo la relativa a las familias numerosas» ...”.

### 3.1.2.5.5 Ayudas económicas familiares

*Una deficiente información por la oficina administrativa puede provocar la pérdida del derecho a determinada ayuda económica*

**Una interpretación rigurosa de la normativa de procedimiento administrativo común, unida a la regulación del concreto procedimiento para la concesión de la ayuda económica, provoca en ocasiones situaciones injustas en las que nos vemos obligados a intervenir.** Así en julio de 2021 culminó la tramitación de la [queja 20/1032](#) que incoamos tras dirigirse a nosotros una persona disconforme con la gestión del expediente administrativo mediante el que se dio respuesta a su solicitud de **ayuda económica por el nacimiento por parto múltiple** de sus 2 hijos. La interesada señalaba que presentó su solicitud en enero de 2018, y que no fue hasta agosto de 2019 cuando le fue notificado el reconocimiento de una sola de las tres anualidades a las que tendría derecho (2018), todo ello con el argumento de que no había aportado documentación que le fue requerida en marzo de 2019, por lo que quedó extinguido el derecho a percibir las dos siguientes anualidades (2019 y 2020).

En virtud de cuanto antecede efectuamos un **Recordatorio de los Deberes Legales** que habían sido incumplidos al dar trámite a este procedimiento administrativo, pues consideramos no ajustada a derecho y desproporcionada la extinción del derecho a la percepción de las dos anualidades siguientes de la ayuda por parto múltiple (2019 y 2020), puesto que la persona interesada siguió reuniendo los requisitos para ello, no resultando procedente que el motivo por el que se declaró extinguido el derecho fuese por no aportar una documentación a la que podía acceder directamente la Administración gestora del expediente recabando la colaboración de la Agencia Tributaria; a lo cual se une que no se utilizaron otros cauces de avisos (teléfono, correo electrónico) de que disponía esa Administración y que hubieran evitado la notificación formal del requerimiento mediante su publicación en el Boletín Oficial del Estado, tratándose de un medio de comunicación al que no acude de forma ordinaria la ciudadanía y que, aunque sirve de recurso último de notificación en garantía de seguridad jurídica, lo cierto es que su efectividad notificadora para el ciudadano no avezado en cuestiones jurídicas ha de ser puesta en entredicho.

Y para encontrar una solución al problema recomendamos que se iniciase un procedimiento de revisión de oficio de la resolución extintiva de las anualidades de ayuda por parto múltiple correspondientes a los ejercicios 2019 y 2020, y que en su virtud se procediera a su reconocimiento y abono si ello resultase procedente tras recabar de la Agencia Tributaria o de la persona interesada la documentación que fuese necesaria.

Dicho procedimiento de revisión de oficio no resultó necesario pues la Delegación Territorial nos respondió que *"Desde una lectura más pausada, revisadas las actuaciones administrativas, se han observado errores y omisiones en la tramitación, como la unión tardía al expediente de documentación presentada por la interesada, que han podido causar indefensión a la misma, por lo que, a tenor del principio "in dubio pro administrado" se ha elevado a la Intervención Provincial propuesta de revocación de la resolución dictada en su día y de concesión de la ayuda económica completa, estando a la espera de su admisión."*

Así pues, al considerar aceptados por la Delegación Territorial los argumentos expuestos en nuestra resolución, dimos por concluida nuestra intervención en dicho expediente.

Hemos de destacar también nuestras actuaciones en la [queja 20/2008](#) que nos presentó una persona a la que le fue denegada una ayuda económica por parto múltiple. Nos decía que cuando acudió a la Delegación Territorial para presentar su solicitud le informaron que debía estar firmada por ambos progenitores, padre y madre. Como quiera que en esos momentos se encontraban en proceso de divorcio y sin posibilidad de relación alguna entre ambos, expuso a la persona que la atendió que no le resultaba posible recabar la firma del padre. La solución que le dieron fue que esperara a que obtuviera la sentencia de divorcio y que una vez dispusiera de ella volviera a la oficina para presentar la solicitud.

Una vez materializado el divorcio, la interesada acudió a la misma oficina para presentar su solicitud, siendo así que la ayuda económica le fue denegada porque ya había transcurrido el plazo de un año previsto en la Orden reguladora de dicha prestación económica.

Argumentaba la interesada que como consecuencia de la información errónea que le proporcionaron se vio perjudicada en su derecho a obtener la citada ayuda y es por ello que solicitó la intervención de esta Institución.

Tras analizar los hechos y si nos conformáramos con un análisis meramente formal de lo sucedido nos encontraríamos ante un supuesto en que la persona interesada no presenta su solicitud en el plazo establecido, siendo este plazo preclusivo, lo cual provoca el efecto de la pérdida del derecho al reconocimiento de la prestación económica establecida en la normativa. Desde este prisma la conclusión sería que el proceder de la Delegación Territorial era correcto, sin que existiera irregularidad en la resolución denegatoria de la ayuda.

Pero en este de lo que se quejaba la interesada era de que su actuación -no presentación en plazo de la solicitud de ayuda económica- estuvo directamente condicionada por la información que le proporcionaron en la oficina administrativa a la que acudió para presentarla.

A este respecto hemos de estar a lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuyo artículo 54 prevé que el concreto

procedimiento administrativo pueda iniciarse a solicitud de la persona interesada, siendo así que para el supuesto de que dicha solicitud adoleciera de algún defecto la unidad administrativa competente habría de cumplir con lo establecido en el artículo 68, según el cual tendría que requerir a la persona interesada para que, en un plazo de 10 días, subsanase la falta o acompañase los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendría por desistida de su petición, previa resolución dictada en los términos previstos en el artículo 21 de la misma Ley 39/2015.

Así pues, para dar cumplimiento a dicho precepto legal y ante el carácter preclusivo de los plazos para la presentación de la solicitud de ayuda económica por parto múltiple, apreciamos que la actuación correcta hubiera consistido en registrar la solicitud de la interesada para que fuese evaluada por el órgano encargado de su tramitación, que tendría que incoar a continuación el procedimiento administrativo para su resolución o requerir fehacientemente su subsanación por considerar que aquella no reuniese los requisitos exigidos en la normativa de general o especial aplicación.

Pero, al parecer, no fue éste el modo de proceder de la unidad administrativa que recepcionó la solicitud. En vez de registrarla para darle el trámite correspondiente lo que se hizo es informar a la interesada que su solicitud no podía tramitarse porque carecía del requisito indispensable de la firma del padre de las recién nacidas junto con la suya, disuadiéndola de este modo de presentarla. Esta información, a nuestro juicio errónea, provocó los efectos indeseados que venimos analizando, pues además de no tener la interesada modo de acreditar fehacientemente que compareció en determinada fecha para presentar su solicitud, con el resultado descrito, este hecho impidió que se paralizara el plazo de prescripción del derecho a solicitar la prestación, no pudiendo beneficiarse de ella cuando la presentó ya fuera de plazo, a pesar de que esta actuación la realizara en congruencia con la información que le aportaron.

A lo expuesto hemos de añadir que, en cuanto al fondo del asunto, tampoco podemos considerar correcta la información aportada en relación al requisito inexcusable de firma conjunta de la solicitud por padre y madre, toda vez que el reglamento regulador de la prestación económica (Orden de la Consejería de Asuntos Sociales, 6 de mayo de 2002, por la que se regulan ayudas económicas por menores y partos múltiples) ha de ser interpretado tal como previene el artículo 3.1 del Código Civil, de acuerdo con la realidad social del tiempo en que las normas han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas, lo cual nos ha de llevar de modo inexcusable a considerar la evolución experimentada en la Institución familiar, que ha determinado modificaciones en la legislación civil sobre el régimen de guarda y custodia de los menores en supuestos de ruptura de relación entre sus progenitores.

Es por ello que aunque, efectivamente, la ayuda económica por parto múltiple a priori se contempla para la familia, beneficiando por igual a ambos progenitores (el artículo 2 de la Orden establece que serán beneficiarios de las ayudas quienes ostenten la guarda de los menores como titulares de la patria potestad o de un acogimiento permanente o preadoptivo) no se puede obviar que el derecho a la prestación persiste en el supuesto de una ruptura de relación entre ambos, sea esta ruptura de hecho o de derecho, correspondiendo al órgano administrativo dar trámite a la solicitud conforme a la situación legal en que en esos momentos se encuentre la relación entre ambos, dándoles oportunidad de alegar lo que a su derecho convenga, y resolviendo en consecuencia, pero sin que en modo alguno la ruptura de la relación entre progenitores haya de ser obstáculo para la tramitación de la solicitud de la prestación económica.

Sea como fuere, la aplicación rigurosa de la normativa de procedimiento administrativo y la específica reguladora de la prestación económica hace que debamos considerar correcta la resolución desestimatoria de la solicitud de prestación económica por estar presentada fuera de plazo. Y por este motivo, para subsanar el daño sufrido no queda otra posibilidad que acudir a la vía de responsabilidad patrimonial de la Administración, para lo cual habría de presentar la interesada una solicitud 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.

Es por ello que con independencia de la indemnización que pudiera solicitar la interesada y con la finalidad de evitar que supuestos similares se pudieran producir en el futuro, formulamos la **Recomendación** de

que se dicten instrucciones a los órganos administrativos dependientes de la Delegación Territorial para que las unidades administrativas receptoras de solicitudes de prestaciones económicas realicen un cumplimiento estricto de lo establecido en el artículo 68 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin disuadir a las personas interesadas de la presentación de sus solicitudes, cuyo contenido y posible necesidad de subsanación habrá de ser valorado por las unidades administrativas encargadas de su tramitación.

La respuesta de la Delegación Territorial fue en sentido favorable a nuestra resolución, precisando que la unidad del Registro de la Delegación Territorial de Salud y Familias de Cádiz tenía instrucciones para recepcionar todas las solicitudes y documentación que quieran aportar los ciudadanos en los procedimientos administrativos que se encuentren en trámite, ya que será posteriormente la correspondiente unidad tramitadora la que se encargará de requerir en caso de que faltase documentación o de desestimar en caso de no cumplir los requisitos necesarios en el procedimiento.

Por último, también hemos de hacer alusión a las quejas tramitadas en relación con **demoras en el reconocimiento y pago de pensiones de orfandad** y de la prestación por hijo a cargo que, al afectar a una Administración de ámbito estatal, como es la de la Seguridad Social, fueron remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales para su tramitación, sin perjuicio de informar y orientar a los interesados sobre el asunto planteado en los casos en que procedía.

#### 3.1.2.5.6 Registro de parejas de hecho

**El Registro de parejas de hecho viene a dar respuesta a la necesidad de otorgar cierta seguridad jurídica y como medio probatorio de una relación de convivencia que puede producir determinados efectos entre las partes y frente a terceros.** Por todo ello no resulta infrecuente que lleguen quejas ante esta Defensoría en relación con la gestión de los diferentes registros, fundamentalmente referidas a falta de agilidad en la tramitación de las inscripciones solicitadas.

Así en la [queja 21/1574](#), el interesado solicitaba nuestra intervención ante la demora que acumulaba su solicitud de inscripción en el Registro de parejas de hecho, y a tales efectos solicitamos la emisión de un informe a la Delegación Territorial de Salud y Familias en Málaga, que nos respondió que dado que el plazo establecido en la normativa para realizar la inscripción es de un mes, se admite y reconoce la demora en la emisión de la resolución a su solicitud.

A tales efectos exponía la Delegación Territorial que la demora en la tramitación de las solicitudes se relaciona con el amplio volumen de demanda y la necesidad de atender, con los recursos disponibles, la instrucción de los expedientes con las debidas garantías procedimentales a que obliga la normativa de aplicación. No obstante y con el propósito de evitar los efectos no deseados que un eventual incumplimiento del plazo previsto de resolución pudiese provocar, desde los servicios de información de esta Delegación Territorial se traslada a las personas solicitantes la posibilidad de alegar mediante escrito motivado cuantas circunstancias familiares, personales y sociales pudiesen concurrir, para que a la vista de lo expuesto, y dentro de los límites que establece el art. 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por el órgano gestor puedan ser consideradas y, en su caso, atendidas.

Un matiz diferente tenía la cuestión que nos fue planteada en la queja 20/7399 referida al Ayuntamiento de Torrenueva (Granada), por no haber dado trámite a una solicitud de baja en el Registro de Parejas de hecho, la cual presentó el interesado en el registro municipal en junio de 2020, siendo así que el problema finalmente quedó resuelto tras presentar una nueva solicitud de baja en la Delegación Territorial de Salud y Familias, la que fue tramitada y resuelta conforme a lo establecido en el Decreto 35/2005, de 15 de febrero, por el que se constituye y regula el Registro de Parejas de Hecho de Andalucía.

Por tanto, no era ese el problema que nos correspondía analizar sino la tramitación dada a la solicitud que con anterioridad presentó en el Registro del Ayuntamiento de Torrenueva Costa, la cual no llegó a prosperar, según la información que nos aportó dicha administración local, por carecer su solicitud de documentación indispensable para su tramitación.

Y es precisamente en este punto donde se producía la controversia que motivaba la queja: consideraba el interesado que el Ayuntamiento debió dar trámite a su solicitud y remitirla a la Administración gestora del Registro de parejas de hecho ya que, al encontrarse ausente de dicha localidad no le resultaba posible acudir de forma presencial y no se le facilitaron formularios para que hiciera llegar al Ayuntamiento dicha documentación por sede electrónica; y por su parte el Ayuntamiento argumentaba que el interesado fue informado de la documentación que debía aportar, así como la posibilidad de aportar la misma de forma presencial o por sede electrónica.

Tras analizar la documentación en nuestro poder pudimos constatar cómo la solicitud fue presentada por escrito en el registro del Ayuntamiento, y no por sede electrónica, por lo tanto no ejerció el interesado la opción de que el citado procedimiento administrativo fuese tramitado por medios electrónicos, tal como dispone el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En cuanto a los formularios aludidos en la queja también pudimos comprobar cómo en la página web del Ayuntamiento existe un apartado referido a sede electrónica, y dentro de este un subapartado "otros trámites" que incluye la opción "bajas en el Registro de Parejas de Hecho", en la cual existe información sobre los requisitos y documentación necesaria para ello, así como las opciones para su tramitación, sea por sede electrónica o de forma convencional.

Por lo expuesto, comunicamos al interesado que por carecer su solicitud de los requisitos establecidos en el Decreto 35/2005, regulador del Registro de parejas de hecho, y en aplicación de lo establecido en el artículo 68 de la antes citada Ley de Procedimiento Administrativo Común, la unidad administrativa gestora de su expediente hubo de requerirle para que, en un plazo de diez días, acompañase los documentos que resultaban preceptivos.

Y a este respecto hemos de considerar una buena práctica de dicha administración pública que se hubiesen comunicado con el interesado por vía telefónica y por correo electrónico, evitando de este modo dilaciones innecesarias, comunicándole la necesidad de aportar dicha documentación así como las opciones de que disponía para presentarla. Es más, el procedimiento administrativo derivado de su solicitud quedó en suspenso conforme a lo establecido en el artículo 22,1,a) de la Ley de Procedimiento Común en espera de que aportase la documentación que le fue requerida, siendo archivado el procedimiento sólo cuando aportó documentación que acreditó haber sido resuelto el motivo de su solicitud al haber presentado una nueva instancia ante la Administración Pública responsable de la gestión del Registro de parejas de hecho.

### 3.1.2.8 Intervención del Ente público de Protección de Menores

#### 3.1.2.8.2 Ejercicio de la tutela por parte del Ente Público

...

**Otra de las cuestiones recurrentemente abordadas por esta Defensoría en relación con el ejercicio de la tutela pública de un menor guarda relación con la decisión que ha de adoptar el Ente Público en relación a la autorización y materialización de visitas por parte de familiares y allegados.**

Suele ser frecuente que la familia se queje por la escasez de las visitas, por considerar que debían tener mayor frecuencia y duración, y que también discrepen de la restricción o controles de los contactos telefónicos.

Así en la queja 20/8538 la familia extensa de un menor tutelado por el Ente Público e interno en un centro de protección solicitaba nuestra intervención para que se facilitase una mejor relación del menor con sus familiares. De manera especial se lamentaban de que no se autorizase al menor pasar el día de Navidad con su familia, pues consideraban que dicha decisión había perjudicado su estabilidad emocional y no se ha acordado atendiendo a su supremo interés.

A este respecto el Ente Público vino a justificar su intervención en función de la obligada restricción de contactos personales derivados de la pandemia por COVID-19, ello añadido a incidentes graves protagonizados por el menor, en concreto abandonos del centro sin autorización con consumo de drogas, por lo que se valoró que el menor tenía aún que avanzar en este aspecto para poder llevar a cabo una salida sin la supervisión del equipo técnico del centro.

No obstante, el menor recibió una visita supervisada en las vísperas de Navidad, atendiendo a la necesidad tanto de aquel como de la familia de poder verse en unas fechas tan señaladas. Dicha visita fue llevada a cabo en Málaga, ya que ante la imposibilidad por parte de la familia de desplazarse a Córdoba, el equipo psicoeducativo del centro consideró oportuno trasladarse con el adolescente al lugar de residencia de la familia extensa, donde se encontró con sus familiares, especialmente con sus hermanas pequeñas.

Connotaciones diferentes tenía la queja 21/6108 puesto que en este caso la menor fue tutelada por el Ente Público e ingresada en un centro de protección por decisión de un Juzgado y la madre se quejaba de que el Ente Público no le permitiese visitarla y que tampoco se lo autorizase a sus hermanas.

Tras interesarnos por el caso la Delegación Territorial de Igualdad Políticas Sociales y Conciliación de Córdoba nos informó que la decisión del juzgado derivó de un procedimiento civil en el que el padre reclamaba que se hiciese efectivo el derecho a ejercer la guarda y custodia de su hija. Ante las dificultades para hacer cumplir su resolución el juzgado acordó que la menor ingresase en un centro de protección, que se suspendieran las visitas con ambos progenitores y que se trabajase con la niña para prepararla para el retorno con su padre, quedando la reanudación de la relación con sus progenitores a expensas de la información que al respecto emitiesen los profesionales del centro.

Con el fin de dar cumplimiento al objetivo fijado por el Juzgado se inició una intervención psicosocial con la menor, a través del Equipo Técnico del centro en coordinación con la Unidad de Salud Mental Infante Juvenil del Hospital de referencia, sin que hasta esos momentos se hubiese llegado a alcanzar los objetivos que permitirían retomar las relaciones familiares, siempre teniendo en cuenta el interés superior de la menor.

Otro ejemplo lo tenemos en la queja 21/7037 en la que la interesada nos decía que su hijo estaba tutelado por el Ente Público y lo tenía acogido su hermano. Se quejaba del escaso régimen de visitas que le habían concedido. Alegaba que por su corta edad el menor necesitaba una relación estrecha con su madre, siendo así que la legislación prevé que en la medida de lo posible se mantengan los vínculos familiares y por ello venía solicitando, sin éxito, que fuese ampliado el régimen de visitas.

En este caso la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de Sevilla justificó su decisión por haber detectado que la madre una conducta de instrumentalización al menor que interfería gravemente en el desarrollo psicoemocional del niño, todo ello por transmitirle mensajes erróneos en cuanto a los motivos del desamparo y la inminencia de una reagrupación familiar.

Por todo ello la propuesta técnica del equipo técnico fue que la relación con su progenitor se redujese a una visita mensual, con una hora de duración y bajo supervisión técnica. Dicha propuesta, una vez aprobada por la Comisión Provincial de Medidas de Protección fue notificada a la madre quien interpuso en el juzgado de familia una demanda de oposición contra la misma.

### 3.1.2.8.3 Acogimiento familiar

La legislación prevé que al adoptar alguna medida de protección sobre un menor se otorgue prioridad, siempre que fuera posible y favorable para él, a aquella que permita su permanencia en su entorno familiar, primando por tanto el acogimiento familiar sobre el residencial, y tratándose de acogimiento familiar el acogimiento en familia extensa sobre familia ajena.

Entrando en las cuestiones abordadas en las quejas relativas a acogimiento familiar nos referiremos en primer lugar a la **problemática asociada a la compensación de los gastos derivados del compromiso que asume la familia acogedora con el menor**. Así en la [queja 19/3154](#), el interesado se lamentaba porque aún no había obtenido respuesta a su solicitud de remuneración del acogimiento familiar de sus nietas, siendo así que sus circunstancias económicas familiares eran muy limitadas y

dicha ayuda económica le resultaba indispensable para proporcionar a las menores los cuidados que éstas requerían.

Al dar trámite a la queja la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de Cádiz vino a recalcar que su intervención se ajustó a lo establecido en el artículo 17 de la Orden de 11 de febrero de 2014, según el cual el inicio del procedimiento para la concesión de dicha prestación económica se inicia a propuesta del Servicio de Protección de Menores, una vez que cuenta con una propuesta de remuneración de los gastos derivados del acogimiento familiar incluida en el Plan de Apoyo que elabora la Institución colaboradora de integración familiar (ICIF). En el caso expuesto en la queja la ICIF realizó el seguimiento del acogimiento familiar y elaboró el aludido plan de apoyo, siendo así que ni en el informe de seguimiento ni en el plan de apoyo se consideró necesario conceder una ayuda económica para remunerar los gastos derivados de dicho acogimiento familiar.

No obstante lo anterior, y ante las manifestaciones efectuadas por el interesado en su queja, el Servicio de Protección de Menores no descartaba que si por parte de la ICIF se obtuviesen datos que hicieran necesario un cambio en el plan de intervención, que incluyera la remuneración del acogimiento familiar, se procedería en consecuencia y se incluiría el caso de esta familia entre las que se proponen para obtener la citada prestación económica.

Otra cuestión que incide en la relación entre familia acogedora y menor es el relativo a la **responsabilidad que tuviera que asumir la familia de acogida por hechos derivados de la conducta del menor**, tal como en la queja 20/3780 en la que la interesada nos decía que estando en vigor el estado de alarma por la pandemia COVID-19, con la consiguiente obligación de permanecer en confinamiento domiciliario, el adolescente a quien tenía en acogimiento familiar desobedecía sus indicaciones e incumplía dicha obligación, lo cual había motivado que la policía diera curso a una denuncia.

Nos decía que su actuación con el menor había sido diligente, y por ello pedía que la eventual responsabilidad por su comportamiento fuese asumida por la Junta de Andalucía por ser la entidad pública que ostentaba su tutela.

Toda vez que conforme al artículo 1903 del Código Civil quien ejerza la tutela es responsable por los perjuicios causados por los menores que están bajo su autoridad y habitan en su compañía, cesando esta responsabilidad sólo cuando se pudiera probar que el empleo de la diligencia de “un buen padre de familia” para prevenir el daño, decidimos admitir la queja a trámite y solicitar información al respecto a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de Sevilla.

A este respecto el Ente Público vino a relatar que al momento de ocurrir los hechos el joven ya había alcanzado la mayoría de edad y que, no obstante, se realizaron gestiones ante la Subdelegación del Gobierno para solicitar información sobre el momento procedimental en el que se encontraba la sanción impuesta, pudiendo conocer que ya había finalizado el plazo para el pago voluntario de la sanción y que presentadas las oportunas alegaciones por la interesada habría que esperar a la resolución final del procedimiento, sin que en ningún caso se pudiera derivar responsabilidad al Ente Público.

Tras analizar los hechos comunicamos a la interesada que por haber alcanzado el joven la mayoría de edad debía ser él quien, con su propio patrimonio, hiciera frente al pago de la multa que llegado el caso le fuera impuesta por la infracción cometida, pero sin que le alcanzase a ella ninguna responsabilidad pecuniaria al respecto.

**Otro conjunto significativo de quejas guardan relación con la valoración de idoneidad como familia de acogida**, tal como en la [queja 20/3100](#), presentada por una familia que se encontraba pendiente de la finalización del procedimiento para que fuese valorada su idoneidad para tener en acogimiento familiar a un menor inmigrante, en esos momentos ingresado en un centro protección. Se mostraban muy preocupados porque el procedimiento de valoración de idoneidad aparentemente había quedado paralizado como consecuencia del estado de alarma por COVID-19, lo cual perjudicaba de manera especial al menor.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos información al respecto a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de Sevilla, que vino a justificar dicha demora por las carencias

de personal existentes en el Servicio de Protección de Menores de Sevilla (debido a bajas laborales del personal técnico en esos momentos no se contaba con un profesional de psicología que elaborase el informe valorativo de la idoneidad) por lo que se solicitó, sin éxito, la colaboración del Equipo de Tratamiento Familiar de San Juan de Aznalfarache. Y para dar solución a esta situación a continuación se encomendó a una Fundación la emisión de un informe psico-social relativo a las capacidades del solicitante para acoger de forma permanente al menor, estando en esos momentos a la espera de recibir dicho estudio.

Tras haber dejado transcurrir un período de tiempo prudencial desde entonces, solicitamos a la Delegación Territorial que nos informara acerca del resultado del procedimiento de valoración de idoneidad cuyo retraso motivó nuestra intervención. Y también pedimos información sobre las medidas que se hubieran podido adoptar para solucionar la carencia de efectivos de personal en el Servicio de Protección de Menores, cuya ausencia viene repercutiendo de forma negativa en el funcionamiento ordinario de dicho servicio y que compromete las medidas que se pudieran adoptar en ejercicio de las competencias de esa Delegación Territorial en materia de protección de menores.

El nuevo informe que nos fue remitido señalaba que, aunque con demora, finalmente fue emitido, en sentido favorable, el informe de idoneidad para el acogimiento familiar permanente del menor. Dicho informe fue elaborado por el personal del centro de protección ante las carencias de personal existentes en la Delegación Territorial, y en cuanto a la solución de estas carencias se indicaba lo siguiente: “... la carencia de efectivos para la valoración de idoneidad en el Servicio de Protección de Menores señalada en su escrito se ha venido supliendo a través de la colaboración de los Equipos Técnicos de los Centros de Menores, de los Servicios de Apoyo al Acogimiento Familiar (en y por determinados casos), también de forma excepcional los Servicios Sociales Comunitarios. No obstante, recientemente se ha incorporado un Equipo Técnico destinado a estas tareas al Departamento de Acogimiento Familiar Adopción del citado Servicio de Protección de Menores ...”

Por su parte en la queja 21/3269 era la familia extensa de unos menores quien se dirigió a esta Defensoría en disconformidad con el rechazo a su ofrecimiento para tener en acogimiento familiar a sus sobrinos, por considerar dicha decisión contraria a lo establecido en la legislación que prima el acogimiento familiar sobre el ingreso de los menores en un centro; y en el supuesto de acogimiento familiar que se favorezca el acogimiento en familia extensa sobre el acogimiento en familia ajena.

*El Ente Público tiene la obligación de efectuar un seguimiento y control de la evolución del menor con su familia de acogida*

En este caso la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de Cádiz nos expuso que el resultado negativo a su idoneidad como familia acogedora de los menores estuvo suficientemente motivado al haber quedado acreditado en el estudio elementos tales como la existencia de motivaciones no conectadas con las necesidades de seguridad y protección que los menores; expectativas no ajustadas a la realidad del acogimiento permanente de dos menores con necesidades especiales; inexperiencia de los solicitantes en la crianza, atención y educación de menores en general, y especialmente, con necesidades especiales; incapacidad para la aceptación de la historia personal de los menores y de sus necesidades especiales, ya que no aceptan los motivos del desamparo y, por tanto, el daño que este ha generado a los mismos; y por último también la carencia de recursos y habilidades personales para abordar las situaciones nuevas que se puedan producir como consecuencia de la relación con los niños.

Al darse estos condicionantes negativos en la familia extensa que realizó el ofrecimiento para tener en acogimiento familiar a los menores, la resolución adoptada fue congruente con la propuesta negativa emitida tras el estudio de idoneidad, y a pesar de la previsión legal de primacía de la familia extensa el interés superior de los menores hubo de primar y se tuvo que optar por otra solución más conveniente para ellos.

También en relación con el acogimiento en familia extensa tramitamos la [queja 21/1927](#), en la que la interesada nos decía que su nieto, recién nacido, había sido declarado en desamparo y que ella se había

ofrecido a tenerlo en acogimiento familiar, al igual que ya tenía a su hermano, y que el Ente Público no había respondido de forma favorable a su ofrecimiento, prefiriendo que este pase a ser acogido por una familia ajena a la biológica.

Tras interesarnos por el caso vinieron a disiparse las preocupaciones expresadas por la interesada. En realidad nunca se le negó la posibilidad de tener en acogimiento familiar a su nieto, sino que en esos momentos se encontraba en proceso el estudio de idoneidad, el cual una vez concluido arrojó una propuesta favorable, constituyéndose el mismo con carácter temporal escasamente un mes después de haberse presentado la solicitud.

Una de las obligaciones que incumbe al Ente Público, como responsable de los deberes inherentes a la tutela de un menor, es la tarea de seguimiento y control de la evolución del menor con su familia de acogida. Sobre esta cuestión tramitamos la [queja 21/1267](#) a instancias de la madre de unas menores, tuteladas por el Ente Público, cuyas hijas venían siendo atendidas por una familia desde 2016 en la modalidad de acogimiento familiar permanente especializado, y que meses antes de presentarnos su queja fueron retiradas de dicha familia como consecuencia de la conducta negligente y maltratadora que tenían con ellas.

La interesada, madre biológica de las niñas, argumentaba que el cese del acogimiento familiar se produjo gracias a su insistencia en denunciar la situación de sus hijas, lo cual pondría en evidencia el deficiente control que sobre la evolución del acogimiento familiar había venido realizando tanto la unidad tutelar responsable de ellas como la entidad colaboradora de integración familiar que tenía encomendada dicha labor.

Tras recabar información al respecto a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de Sevilla, señalamos como hecho destacable que el seguimiento del acogimiento se produjo con la periodicidad establecida por la legislación. Constaban dos informes de seguimiento efectuados en julio y agosto de 2017; otro posterior realizado en marzo de 2018 y un último informe en junio de 2019, los cuales se correspondían con los mínimos establecidos en el artículo 12, apartado 6, de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, que establece que en los acogimientos permanentes el Ente Público debe efectuar una revisión de dicha medida de protección, evaluando la evolución del menor con su familia acogedora, cada seis meses el primer año y, a partir del segundo año, cada 12 meses.

Otro hecho reseñable es que la intervención en protección de las menores se produjo apenas un mes después de tener conocimiento, tras recibir una denuncia escrita de la madre, de la inadecuada atención que sus hijas estarían recibiendo de su familia acogedora.

Sin embargo estas circunstancias no podían soslayar la ineficacia del seguimiento efectuado a la familia acogedora, el cual no llegó a detectar ninguna incidencia reseñable y sólo a instancias de la madre biológica se obtuvo la primera noticia sobre el trato que venían recibiendo las niñas, pues aún conociendo la dificultad que entraña el seguimiento de la vida familiar, ya que dicha labor supone adentrarse en ámbitos de la vida privada muy sensibles, en que existe una natural resistencia a la revelación de pautas de conducta no apropiadas, ante el temor de las consecuencias para el propio menor y para la familia con la que convive, nuestra perspectiva de Defensoría de la Infancia y Adolescencia nos obliga a cuestionarnos si no se pudo haber actuado de otro modo más eficaz, si la forma en que se efectuó la supervisión del acogimiento familiar no debió ser más intensa o más incisiva en determinados detalles que hubieran propiciado obtener indicadores que alertaran de una situación irregular.

Y es que no podemos conformarnos con la persistencia del acogimiento familiar durante más de cuatro años, cuando a la postre se ha podido conocer que prácticamente desde el inicio de la relación las menores dieron muestra de inadaptación a la dinámica familiar, que se vino agravando con el tiempo, llegando a situaciones vejatorias, de maltrato psicológico. La percepción de la madre biológica es que la entidad colaboradora cometió muchas negligencias y apenas supervisó a la familia acogedora ni entrevistó debidamente a sus hijas, circunstancia que quedaría demostrada en los escritos que remitió mostrando preocupación por su estado y las propias quejas que realizaron sus hijas.

En esta tesitura hemos de compartir con la madre su pesar porque sus hijas no hubieran podido expresarse libremente y compartir con el personal de la entidad colaboradora o con la unidad tutelar sus inquietudes, miedos y problemas, sin temor a represalias o castigos por parte de la familia de la que en esos momentos dependían. La madre echaba en falta esa posibilidad de comunicación directa y se lamentaba de que el seguimiento efectuado se hubiese limitado a la redacción de informes formales, realizados con una periodicidad que, si bien cumplía con los mínimos legales, a la postre se había mostrado ineficaz para un correcto control y supervisión del estado de las menores cuya tutela seguía ejerciendo la Administración.

*Solicitamos medidas correctoras para garantizar una supervisión eficaz de los acogimientos familiares*

En el informe que nos fue remitido no se nos aportaron detalles sobre cómo se realizó el seguimiento del acogimiento, esto es, cómo se recabaron los datos y se obtuvo información sobre la evolución de las menores y la dinámica de relación con su familia de acogida. A este respecto hemos de señalar que los cauces habituales consisten en entrevistas personales y visitas al domicilio familiar.

En cuanto a las entrevistas personales al menor, creemos que éstas deben realizarse en un contexto aislado, sin interferencias ni de su familia biológica ni la de acogida, en un entorno que propicie la confianza, evitando rigideces en la rutina de preguntas y favoreciendo la comunicación con el menor.

También estimamos que no bastaría con esta entrevista puntual, ya que sería aconsejable que el menor dispusiera de un canal de comunicación que le permitiera contactar con facilidad en supuestos puntuales para hacer llegar sus dudas o inquietudes, e incluso para denunciar conductas inapropiadas, sirviendo para ello las nuevas tecnologías de la comunicación, en especial las redes sociales de internet de uso tan generalizado entre la juventud. De estas comunicaciones y de la respuesta ofrecida deberían existir reseñas en los informes de seguimiento.

Y en cuanto a las visitas al hogar familiar, estimamos que estas se deben producir de improviso, sin anunciar previamente su llegada, de tal modo que no se convierta en una visita protocolaria y rígida, en la que la familia muestre su mejor versión, previamente preparada, y el personal supervisor se limite a cumplimentar en el informe los diferentes ítems establecidos, pero sin un análisis crítico y contradictorio de la información obtenida.

Aún así, somos conscientes que seguirán existiendo casos que se escapen del control pero creemos que una actuación reforzada permitirá reducir el número de situaciones como las descritas en la queja. Por todo ello, teniendo en cuenta los hechos expuestos, formulamos una **Recomendación** a la citada Delegación Territorial para que se revise el protocolo de recogida de información seguido por la entidad colaboradora, especialmente en lo referido a las entrevistas personales y visitas al domicilio familiar, así como la respuesta dada a posibles quejas de las menores para denunciar su situación, y a resultados de sus conclusiones se establezcan medidas correctoras para garantizar una supervisión más eficaz de la evolución del acogimiento familiar, evitando situaciones de maltrato psicológico.

Al momento de redactar este informe nos encontramos a la espera de recibir respuesta a nuestra resolución, en la que se manifieste la aceptación o rechazo de la misma.

También hemos de hacer especial mención a nuestras actuaciones en la [queja 20/6451](#) que tramitamos tras dirigirse a nosotros una familia que tenía en acogimiento familiar permanente a un menor, afectado por trastorno de déficit de atención con hiperactividad, unido a retraso madurativo, y que en fechas próximas iba a alcanzar la mayoría de edad. Se quejaban porque a pesar de sus reiteradas peticiones el menor aún no disponía de una valoración de su discapacidad y tampoco tenían conocimiento de que se hubiera previsto para él un programa de actuaciones que le ayudaran en el tránsito a su vida adulta independiente, a pesar de ser consciente la Administración que ejercía su tutela de sus limitaciones personales.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos de la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de Málaga la emisión de un informe al respecto, en el cual de forma sucinta se indicaba

que en abril de 2020 se solicitó para el menor el reconocimiento de su grado de discapacidad, siendo resuelto este expediente en julio de ese mismo año, reconociendo al menor un grado de discapacidad del 34%, revisable en julio de 2025.

De conformidad con los informes técnicos de que disponía el Servicio de Protección de Menores no se valoró que el menor tuviese limitada su capacidad hasta el punto de que fuera necesario instar judicialmente una curatela, a lo cual se añadía la evolución favorable del acogimiento familiar y que ambos, menor y familia acogedora, manifestaron su intención de proseguir con su relación de convivencia, siendo este el motivo por el que no se planteó ningún recurso alternativo tras la mayoría de edad.

En relación a este informe la familia acogedora vino a replicar que si bien la resolución por la que se reconocía al menor su grado de discapacidad tenía fecha de 27 de julio, a ellos no les fue notificada hasta tres meses después, el 29 de octubre, siéndole entregado el carnet el 3 de noviembre, cuando el joven ya había alcanzado la mayoría de edad. En cualquier caso se lamentaban de que fuesen ellos y no la Administración que ejercía su tutela quien hubiese mostrado preocupación por la ausencia de reconocimiento legal del grado de discapacidad, y sin que tampoco tuviesen conocimiento de que se hubiese planificado nada para favorecer su tránsito a la vida adulta, ante la cercanía de su mayoría de edad y la incógnita de cómo influiría su discapacidad en su desarrollo personal y profesional.

Tras valorar la información de que disponemos en el expediente, como Defensoría de la Infancia y Adolescencia nos centrarnos en las obligaciones que incumben al Ente Público en el ejercicio de la tutela del menor. Y a este respecto recalcamos que el estatus jurídico derivado de un acogimiento familiar no es el mismo que el que se produce con una adopción. La persona, menor de edad, en acogimiento familiar no se integra en su familia acogedora como un hijo más, con plenos derechos y obligaciones. Las obligaciones y facultades de la familia acogedora se circunscriben a lo previsto en la legislación civil, limitadas al ejercicio de la guarda y custodia del menor, dando cobertura a todas sus necesidades, tanto materiales como afectivas, pero correspondiendo a quien ejerce la tutela -en este caso la Junta de Andalucía- las obligaciones y facultades más trascendentes, de supervisión y dirección de la relación del menor tutelado con su familia de acogida, teniendo la potestad de decidir la continuidad del acogimiento familiar y cualquier otra cuestión que fuera relevante para la vida del menor.

A este respecto, el artículo 27 del Decreto 282/2002, de 12 de noviembre, sobre Acogimiento Familiar y Adopción, prevé que se efectúe un seguimiento de los menores en acogimiento familiar con periodicidad al menos semestral, recabando la información necesaria de los servicios sociales, sanitarios y educativos; y también de la propia familia acogedora respecto a la evolución del menor y a su integración en la familia, estableciendo para ello las medidas de coordinación adecuadas.

*Demandamos un plan específico de transitar a la vida adulta para todas las personas menores tuteladas*

Y según se desprende de la información aportada a esta Defensoría la evolución del menor en el seno de su familia de acogida fue muy favorable, hasta el punto de que no se consideró necesario establecer ninguna especial medida de protección a pesar de su discapacidad, pero aún así, por muy favorable que fuese la integración del menor con su familia de acogida, y aún contando con la predisposición de esta familia para mantener la convivencia con el menor una vez que éste alcanzase la mayoría de edad, el Ente Público que ejercía su tutela no podría desentenderse de sus obligaciones y dejar de programar el tránsito a su vida adulta independiente, que en este caso parecía estar encauzado de modo favorable para el ex tutelado gracias a la colaboración altruista de la familia, pero sin que este hecho debiera ser obstáculo para prever con suficiente antelación las necesidades del ex tutelado y los recursos sociales o ayudas públicas a las que podría tener acceso, y todo ello inserto

en un programa o plan específicamente elaborado para él, conforme a su características personales, capacidades y entorno social en que previsiblemente se desenvolvería.

Por todo lo expuesto, y con apoyo en la legislación aplicable al caso, dirigimos a la citada Delegación Territorial una **Recomendación** para que para cada menor en que fuese previsible que alcanzase la mayoría de edad bajo tutela del Ente Público se elaborase, con suficiente antelación, un plan específico

para el tránsito a su vida adulta independiente, y todo ello con indiferencia de que éste pudiera encontrarse en acogimiento familiar o residencial, estableciendo las ayudas y apoyos que se considerasen necesarios en función de las circunstancias concretas del menor.

También recomendamos que se efectuase un seguimiento de la evolución del menor ex tutelado señalado en el expediente de queja, a fin de apoyarlo en su tránsito a la vida adulta independiente facilitando, en su caso, su acceso a las ayudas públicas de que pudiera resultar beneficiario, fueran estas económicas o de otra índole.

La respuesta a nuestra resolución por parte de la citada Delegación Territorial fue en sentido favorable, precisando que desde el Servicio de Protección de Menores no solo se llevarían a cabo las Recomendaciones realizadas desde el Defensor del Pueblo para este caso concreto, sino en general para todo menor del sistema de protección.

#### 3.1.2.8.4 Acogimiento residencial

En relación con la medida de protección consistente en el acogimiento residencial de menores esta Institución recibe quejas relacionadas con el funcionamiento cotidiano de los centros, tal como en la [queja 20/3182](#) cuya tramitación iniciamos tras dirigirse a nosotros una familia que venía colaborando con un centro de protección de menores en la provincia de Sevilla, lamentándose de que no se hubieran habilitado medios para que los internos pudieran realizar videollamadas durante el período en que estuvo vigente la restricción de movilidad por el estado de alarma.

Referían que la no disponibilidad de tales elementos avanzados de comunicación dificultaba la continuidad de los estudios del menor y también les impedía relacionarse con él.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos de la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de Sevilla la emisión de un informe al respecto, en el cual se indicaba que en consonancia con las medidas sanitarias derivadas del estado de alarma se paralizaron de forma temporal todas las relaciones personales de los menores acogidos en centros de protección de menores con personas de fuera del centro (familias biológicas, con sus familias colaboradoras, etc), al objeto de salvaguardar la integridad de dichos menores. Al mismo tiempo, con la finalidad de facilitar el contacto entre los menores y su familia biológica, allegados y familias colaboradoras, desde la Dirección General de Infancia se dictaron instrucciones para facilitar tales contactos, previendo que en función de la evolución de la pandemia se pudiera restablecer progresivamente las relaciones y comunicaciones.

*Ante la dificultad de desplazamiento de familiares las videollamadas ayudan a preservar los contactos con el menor de edad*

No obstante, el informe precisaba que el problema expuesto en la queja derivaba de la deficiente conexión a internet y red wifi del centro, motivada por razones tanto técnicas como de costo económico, todo ello como consecuencia de su peculiar configuración arquitectónica. A lo expuesto también se unían carencias en cuanto a la dotación de ordenadores portátiles o móviles corporativos.

Tales medios técnicos, básicamente referidos al acceso del centro a banda ancha de internet y distribución inalámbrica (wifi) de dicha conexión en su interior, así como la disponibilidad por los menores de ordenadores para poder asistir a las clases del centro docente en el que estuvieran cursando sus estudios en la modalidad remota (on line), no podía considerarse una demanda desproporcionada o carente de fundamento, más al contrario, se trata de unos recursos técnicos de uso generalizado en la sociedad actual y cuya carencia deja en situación de desventaja a las personas que carecen de ellos, situación que se agrava por tratarse de menores en situación de desamparo y cuyos cuidados y cobertura de sus necesidades básicas corresponde al Ente Público que ejerce su tutela.

Es por ello que hubimos de recalcar las obligaciones que al Ente Público correspondían en ejercicio de la tutela de los menores alojados en dicho centro de protección, cuyas necesidades educativas, formativas y de comunicación aspiramos a que fuesen satisfechas al menos en un nivel parejo al del resto de menores andaluces.

A tales efectos recordamos que la redacción actual de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, deja sentado en su artículo 5 el derecho de los menores a buscar, recibir y utilizar la información adecuada a su desarrollo, por lo que se prestará especial atención a la alfabetización digital y mediática, de forma adaptada a cada etapa evolutiva, que permita a los menores actuar en línea con seguridad y responsabilidad. A tales efectos prevé dicho artículo que las Administraciones Públicas faciliten el acceso de los menores a los servicios de información.

También el artículo 7 de dicha Ley Orgánica establece el derecho de los menores a participar plenamente en la vida social, cultural, artística y recreativa de su entorno, así como a una incorporación progresiva a la ciudadanía activa.

El artículo 11, apartado 1 de la misma Ley determina la obligación de las Administraciones Públicas de tener en cuenta las necesidades de los menores al ejercer sus competencias, señalando específicamente las relativas a medios de comunicación y nuevas tecnologías (TICs). Y el artículo 21 bis, con referencia a menores acogidos, con independencia de la modalidad de acogimiento familiar o residencial, establece su derecho a relacionarse con su familia de origen en el marco del régimen de visitas, relación y comunicación establecido por la Entidad Pública y también el derecho a recibir el apoyo educativo y psicoterapéutico que fuese necesario.

Por todo lo expuesto formulamos una **Recomendación** para que se realizasen las actuaciones necesarias para dotar al citado centro de protección de menores de medios técnicos que permitieran a los menores allí alojados acceder de forma remota a las clases en los centros educativos en los que estuviesen matriculados, así como realizar videollamadas y su acceso a internet con los controles y supervisión que se considerasen necesarios.

En respuesta a dicha resolución la Delegación Territorial nos remite un informe en el que asumía y aceptaba nuestro posicionamiento.

...

### 3.1.2.8.5 Adopción

En el transcurso del año 2021 **hemos tramitado quejas por retrasos en la valoración de idoneidad para la adopción y también por demoras en el traslado al Juzgado de la propuesta de adopción.**

Así en la queja 21/0258 la persona interesada tras exponer las demoras que se produjeron en su caso concreto venía a lamentarse de que en la provincia de Almería era frecuente que se produjeran retrasos en los expedientes para valorar la idoneidad de familias que se ofrecían para adoptar menores bajo tutela de la Junta de Andalucía.

*Detectamos demoras en la valoración de idoneidad para la adopción*

A este respecto la Delegación Territorial de Políticas Sociales y Conciliación en dicha provincia vino a justificar su intervención en función de las sucesivas modificaciones producidas en la solicitud, siendo así que el tramo de edad y características del menor objeto del estudio de idoneidad no se encontraba dentro de los casos considerados preferentes, por lo que la solicitud debió valorarse siguiendo el riguroso orden de incoación de expedientes, tal como queda establecido en la Legislación.

Tras analizar dicha respuesta comunicamos al interesado que no observábamos irregularidades en la actuación. A tales efectos destacamos que en el Título III del Decreto 282/2002, relativo a la idoneidad de los acogedores y adoptantes, no se establece un plazo concreto en que se haya de emitir la resolución sobre valoración de idoneidad. El articulado comprendido en dicho Título III establece que en la tramitación de solicitudes se guardará el orden riguroso de iniciación de los procedimientos, ello sin perjuicio de que se dé un carácter preferente a la tramitación de las solicitudes de declaración de idoneidad que hagan constar la disposición de adoptar a menores que se encuentren en los siguientes casos: a) Reagrupación familiar, b) Grupos de tres o más hermanos, c) Menores con discapacidad y problemas de salud especiales, d) Menores de más de siete años de edad, e) Menores con antecedentes clínicos hereditarios de riesgo, y f) Menores con otras necesidades especiales.

En consecuencia, las solicitudes referidas a menores no incluidas en esta casuística habrán de tramitarse conforme al orden de prelación temporal en que éstas fuesen recibidas, especificando el artículo 20 del mencionado Decreto 282/2002 que para el supuesto de que hubieran transcurrido seis meses desde la iniciación del procedimiento sin haberse notificado resolución expresa, los interesados podrán entender que sus solicitudes han sido desestimadas.

Recalamos que el hecho de que exista la opción de considerar la solicitud desestimada por silencio administrativo no excluye la posibilidad de que esta sea tramitada y resuelta conforme al procedimiento establecido en el Decreto 282/2002. Pero a este respecto hemos de puntualizar que, salvo en los supuestos de adopción internacional, el contexto social actual hace que los menores susceptibles de propuestas de acogimiento con fines de adopción suelen circunscribirse a los grupos preferentes antes citados. Y por este motivo, al ser poco frecuentes los casos de menores no incluidos en esos grupos prioritarios pero que aún así requieran de una medida de acogimiento con fines de adopción, el Ente Público actúa en consonancia con los criterios de eficiencia y eficacia en la actuación administrativa, y por ello acomete los estudios de idoneidad de las familias que se ofrecen a ello en aquellos supuestos en que es necesario, esto es, cuando existen menores que requieren de esta medida de protección, respetando, eso sí, el orden de prelación conforme a la antigüedad de las solicitudes.

En la queja 21/4474 una familia acogedora con fines de adopción se quejaba de demoras en el traslado al juzgado de la propuesta de adopción. En este caso la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de Huelva vino a reconocer la demora señalada en la queja, argumentando en su descargo que dicho retraso obedecía a la escasez de efectivos de personal en el Servicio de Protección de Menores, especialmente de licenciados en derecho, que tenían que hacer frente a la tramitación ordinaria de asuntos relativos a expedientes de protección de menores y que obligaba a priorizar unos asuntos sobre otros, quedando postergada la remisión de propuestas de adopción, por tratarse de un trámite laborioso, que requiere de una argumentación jurídica y motivación adecuada; y en el que por otro lado los menores tienen cubiertas sus necesidades en la familia que los tiene acogidos.

En cuanto al caso concreto de la interesada, el informe precisaba que se encontraba muy próxima (apenas un mes) la fecha en que sería remitida la propuesta de adopción al juzgado, por lo que finalizamos nuestra intervención en la queja al considerar que el asunto planteado se encontraba en vías de solución. No obstante, incoamos, de oficio, un nuevo expediente de queja para evaluar la adecuación de la plantilla de personal del Servicio de Protección de Menores de Huelva en relación con las funciones que ha de desarrollar, la cual se encuentra actualmente en tramitación.

**Otro conjunto significativo de quejas coinciden en expresar la disconformidad con el resultado negativo de una valoración de idoneidad para la adopción**, discrepando sobre todo con la apreciación técnica del personal que realiza dicha labor. Así en la queja una pareja de extranjeros, residentes en Málaga, se mostraba disconforme con el estudio realizado por la entidad encargada de valorar su idoneidad para la adopción, cuyo resultado fue negativo a su idoneidad como adoptantes, considerando que el mismo adolecía de excesiva subjetividad.

*Al momento de constituir un acogimiento familiar el Ente Público ha de atender prioritariamente al interés superior del menor*

A tales efectos la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de Málaga justificó la decisión de la Comisión Provincial de Medidas de Protección por la que se declaraba la no idoneidad de dicha pareja en función de los factores de riesgo detectados de cara a la posible adopción de un menor.

Precisaba el informe que el trabajo de la entidad colaboradora se desarrolló bajo principios éticos de objetividad y calidez en la interacción con la familia, considerando al menor susceptible de adopción como el eje principal de su cometido.

Así, una vez que el personal técnico culminó el estudio de idoneidad de la familia, el cierre del proceso de valoración finalizó con una cita de devolución para trasladarles el resultado de la propuesta. Para ello se concertó con la

familia una cita presencial donde se ofreció información sobre el sentido de la propuesta de valoración, y en torno a los factores más relevantes de riesgo y/o protección que influyeron en la misma, también los pasos administrativos y burocráticos que seguirían a continuación.

Se hizo hincapié en que la decisión sobre la valoración de idoneidad no es *"una cuestión personal"*, puesto que se basa en unas circunstancias temporales sobre los criterios de idoneidad que pueden cumplirse o no. Desde el equipo técnico se ofreció a la familia un trato de empatía, respeto, paciencia y profesionalidad, con una comunicación constante y abierta, siendo flexibles ante las diferencias culturales e idiomáticas. No obstante, precisaba el informe, que existía la posibilidad de que al dar a conocer la existencia de factores de riesgo de cara a la adopción y la propuesta de no idoneidad esta valoración no hubiera sido aceptada de buen grado, pudiendo haber generado sentimiento de malestar en relación a todo el proceso de valoración de idoneidad.

En la queja 20/6502 el interesado refería que llevaba tiempo colaborando con la Junta de Andalucía en el programa de acogimiento familiar de menores. Él y su esposa habían tenido durante 16 meses a una niña, primero en acogimiento urgente y después temporal, siendo así que en esos momentos el Ente Público consideraba que la situación de desamparo de la menor no resulta reversible y por ello se iba a promover un acogimiento familiar con fines de adopción, y ante el fuerte vínculo que les unía a la menor y atendiendo a su supremo interés, solicitaron que se valorase su ofrecimiento para ser la familia que siguiera teniéndola acogida pero en la modalidad de acogimiento con fines adoptivos.

Tras interesarnos por la situación de la menor y recabar información del Ente Público pudimos constatar que el caso fue convenientemente estudiado por los profesionales del Ente Público que gestionaron su expediente de protección, quienes para emitir sus informes y propuestas tuvieron en cuenta las diversas circunstancias que concurren en el caso.

Es por ello que, teniendo siempre presente el interés superior de la menor, y a pesar de ser consciente la Administración de que por circunstancias excepcionales la menor había permanecido con su familia más tiempo del previsto para su modalidad de acogimiento, finalmente se consideró más beneficioso para ella que pasase a estar con una familia que hubiera sido seleccionada previamente como idónea para la adopción de una menor de sus características, con la intención de que se produzca una integración plena y satisfactoria con esta familia.

Como toda decisión que afecta a la vida de una persona menor de edad con la que se ha mantenido estrecha relación, no pudimos dejar de resaltar el daño emocional que esta decisión hubiera podido causar, tanto a la menor como a la familia que nos presentó la queja, pero ello no nos podía llevar a considerar errónea o no ajustada a derecho la decisión adoptada por el Ente Público, la cual, tal como antes hemos señalado, se adoptó conforme a las previsiones normativas y en atención al interés superior de la menor.

Para finalizar este apartado relataremos el caso especial que analizamos en la queja 21/4502 en la que la madre adoptiva de una menor procedente de China se quejaba de la intervención de la Junta de Andalucía en todo el proceso de adopción. Nos decía que adoptó a su hija cuando tenía 10 años, pero la niña que le entregaron no fue la que ella eligió, siendo así que, además, esa niña tenía necesidades especiales por padecer graves problemas de conducta. Pasado el tiempo, a petición suya, la Junta de Andalucía asumió su tutela y después le reclamó sus gastos de manutención, habiendo recibido en fechas recientes un embargo en su cuenta corriente por ello.

Tras recabar información sobre este caso a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Cádiz, pudimos conocer que la problemática expuesta por la madre determinó que la menor fuese declarada en situación de desamparo en 2015, constituyéndose a continuación su acogimiento familiar permanente con la familia seleccionada al efecto. La integración y posterior integración de la niña con su familia de acogida fue positiva, hasta el punto que después de alcanzar su mayoría de edad siguió conviviendo con dicha familia.

En relación con la reclamación por los gastos derivados de las medidas de protección acordadas en favor de la menor, la Delegación Territorial justificó su intervención en función de lo establecido en el artículo

172 ter.4 del Código Civil, que señala que «... En los casos de declaración de situación de desamparo o de asunción de la guarda por resolución administrativa o judicial, podrá establecerse por la Entidad Pública la cantidad que deben abonar los progenitores o tutores para contribuir, en concepto de alimentos y en función de sus posibilidades, a los gastos derivados del cuidado y atención del menor, así como los derivados de la responsabilidad civil que pudiera imputarse a los menores por actos realizados por los mismos». En este sentido en marzo de 2016 se requirió a los padres adoptivos de la menor el abono de dichos gastos, y ante la respuesta negativa se presentó posteriormente la correspondiente demanda ante el juzgado de primera instancia/familia.

La sentencia de dicho juzgado fue estimatoria de la demanda, y posteriormente fue ratificada en apelación por la Audiencia Provincial, acordando el pago de una pensión de alimentos en favor de la menor.

### 3.1.2.13 Infancia y adolescencia ante la Administración de Justicia.

**En el ámbito de Justicia, el objeto fundamental y mayoritario de las quejas que nos son planteadas hacen referencia a la discrepancia con las resoluciones judiciales y la dilación indebida e injustificada padecida durante la sustanciación de los procedimientos judiciales, en los que se desenvuelven sus promotores, bien en defensa de los propios intereses de los progenitores y que afectan en mayor o menor medida a los menores, bien en defensa de los intereses de los propios menores.**

En todo caso, identificada la pretensión de los interesados, en el supuesto que de una u otra forma se vea implicado un menor, esto supone un plus en nuestra intervención. Así, la problemática que afecta a los menores suele estar referida a procedimientos de índole familiar y matrimonial, donde los cónyuges generalmente dirimen sus conflictos y los menores se ven atrapados entre ambos progenitores.

El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes (art. 117.3 CE.), el respeto a este principio nos impide el que podamos pronunciarnos en asuntos que hayan sido planteados a un órgano judicial, estableciendo nuestra norma reguladora en su artículo 17.2 que «El Defensor del Pueblo Andaluz no entrará en el examen de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiere por persona interesada demanda o recursos ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional».

No obstante, este mismo precepto termina indicando que «Ello no impedirá, sin embargo, la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas», y en relación con esto el precedente artículo 15 viene a establecer que «Cuando el Defensor del Pueblo reciba quejas relativas al funcionamiento de la Administración de Justicia en Andalucía, deberá dirigirlas al Ministerio Fiscal o al Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de hacer referencia expresa en el Informe general que deberá elevar al Parlamento de Andalucía».

Por lo tanto, sin entrar a cuestionar las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional, ni intervenir en relación con hechos pendientes de un proceso judicial en tramitación, la referida normativa (artículos 15 y 17 Ley 9/1983, de 1 de diciembre) nos permite poder entrar a valorar cuestiones como las dilaciones singulares, medios personales o materiales, planta y demarcación, o el reconocimiento de la justicia jurídica gratuita.

Esta imposibilidad de intervenir concurre en la queja 21/0621 ante la disconformidad con el Auto de sobreseimiento provisional dictado por el Juzgado de Instrucción, en la queja 21/5194 por el desacuerdo con la medida cautelar adoptada en relación a sus hijas, o en la queja 21/5351 tras la denegación de la devolución de lo embargado.

...

**También actúa la Defensoría ante quejas en las que se relatan demoras en los trámites de una acción ejercida por progenitores en beneficio de su hijo o hija, como cuando se demanda la ejecución de una pensión de alimentos ya reconocida.** Así en la queja 21/4702 el interesado nos

comunicaba la dilación injustificada que se viene produciendo por un Juzgado de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz) en la entrega de las cantidades ya embargadas como pensión de alimentos de su hijo en el procedimiento de Ejecución, y que a pesar de que se estaba produciendo el embargo mensual de las cantidades acordadas, con fecha 9 de marzo de 2020 se procedió a reclamar el pago de las cantidades embargadas que desde 2015 a esa fecha de 2020 ascendían a 11.200 euros, por lo que restando lo ha abonado -4.045,57 euros- se le debía la cantidad de 7.154,43 euros.

A pesar de ello, con fecha 6-5-2020 se le ingresó tan solo 1.216,80 euros, siendo muy superior la deuda y estando abonada e ingresada en la cuenta del Juzgado. Y desde dicha fecha no se había procedido a realizar ningún otro pago, por lo que se le debía la cantidad de 9.337,63 euros.

Por informe del Juzgado Decano recibimos copia del Auto de fecha 31 de julio de 2021 -si bien firmado el 31 de agosto siguiente-, así como extracto consulta de movimientos de la cuenta judicial, habiendo solicitado una ampliación del mismo ya que las cantidades ya abonadas por la ejecutada en virtud de los embargos trabados constan en la cuenta judicial (a fecha 1 de septiembre de 2021 la cantidad de 9.537,63 euros), que las mismas han sido repetidamente reclamadas por el ejecutante, y que su concepto es la pensión de alimentos de un menor.

A fecha de redacción del presente informe nos encontramos aún pendientes de recibir la información solicitada.

La misma dilación se nos trasladaba en la queja 21/7026, si bien en este caso no fue admitida a trámite al estar la causa sub-iudice y no haberse acreditado una dilación injustificada en la tramitación.

De la misma forma en la queja 21/8227 la interesada nos comunica que en un Juzgado de Sanlúcar la Mayor (Sevilla), se tramita a su instancia el procedimiento de Ejecución por impago de la pensión de alimentos de sus hijos, en donde todos los meses el empleador embarga la cantidad de la pensión de alimentos que asciende a 600 euros, pero el Juzgado no le hace entrega de dichas cantidades a pesar de los escritos presentados y llamadas de teléfono realizadas tanto por ella como por su abogada.

Actualmente existe en la cuenta de ese juzgado 4.800 euros que no le han entregado, y que se supone que deberían ser destinados a la alimentación de sus hijos, estando pasando por una situación económica muy mala y precaria, y esa cantidad suponen ocho meses de pensión que no han recibido sus hijos.

...

### 3.1.2.14 Las personas menores de edad en el ámbito del empleo público.

#### 3.1.2.14.1 Conciliación familiar dentro del empleo público.

Entre estas quejas, destacar la [queja 20/0931](#), y [queja 20/1099](#), promovidas ante la negativa de la Consejería de Educación y Deporte a diferir el **disfrute del permiso de paternidad que les había sido reconocido al haberse producido un cese y un nuevo nombramiento como funcionarios interinos docentes** tras el reconocimiento inicial del derecho al mismo. Finalmente, se concluyó recomendando a la Consejería de Educación y Deportes que se promueva las medidas que procedan para que se pueda disfrutar el permiso del progenitor diferente de la madre biológica por nacimiento, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo o hija, previsto en el art. 49.c) del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que se hubiera reconocido al personal docente interino de dicha Consejería por los órganos competentes para ello, en los casos en que se produzca cese y posterior nombramiento del mismo dentro del plazo establecido para disfrutar de dicho permiso, y siempre que se sigan cumpliendo los requisitos legalmente establecidos para su reconocimiento.

## 4 RELACIONES INSTITUCIONALES

### 4.2 Colaboración con otras Defensorías y Organismos Públicos

...