

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.