

Por ello admitimos a trámite la queja y solicitamos la colaboración del Ayuntamiento para conocer si había desplegado actividad inspectora alguna en relación con los hechos denunciados.

Entendíamos que debía producirse alguna actividad del Ayuntamiento, a través de la policía local esencialmente, que pudiera comprobar si los actos denunciados podrían suponer la alteración de la convivencia, el descanso o que excediera de los usos sociales locales. Y, en su caso, si podría dar lugar a la incoación de algún expediente administrativo.

En su respuesta, el Ayuntamiento nos trasladó informe con el que nos daba cuenta de las actuaciones policiales llevadas a cabo ante las denuncias recibidas y las gestiones desde Urbanismo, donde no habrían visto circunstancias para intervenir desde el punto de vista de las competencias legales de los municipios, al estimarse puramente vecinal y dentro del ámbito de la Ley de Propiedad Horizontal.

Asimismo, nos informaba de que se había dado cuenta de ello a la Consejería competente en materia de turismo en la Junta de Andalucía.

No obstante, también nos anunciaban que desde el Ayuntamiento se estaba entonces llevando a cabo la elaboración de una ordenanza sobre la convivencia ciudadana cuya tramitación se encontraba próxima a su aprobación en Pleno municipal, en la que entre otras cuestiones *"está previsto en su art. 5 prohibir conductas que perturben la convivencia ciudadana, con fiestas particulares entre otros"*.

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 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

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

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 identifique.

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 hija 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.

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

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

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 descuerdo 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 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.

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

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

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

energía eléctrica con la finalidad de que estudien una posible flexibilización en la aplicación de lo dispuesto en la normativa reguladora del bono social.

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.

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

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.

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 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."*

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

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 la 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.

3.1.2.6 Derecho a recibir protección de los poderes públicos

3.1.2.6.1 Denuncias a la Defensoría de la situación de riesgo de menores de edad

En nuestra condición de Defensoría de la Infancia y Adolescencia de Andalucía **hemos dado trámite a denuncias relativas a posibles situaciones de riesgo menores de edad procedentes normalmente de su entorno familiar y social.** Suele ser frecuente que recibamos denuncias que relatan la situación de riesgo de algún menor, solicitando la intervención directa de esta Defensoría para solventar el problema. Y a tales efectos, por carecer esta Institución de competencias y medios para realizar dichas actuaciones de forma directa, nuestra intervención se centra en derivar de forma urgente el caso a las Administraciones Públicas competentes para ello, efectuando un seguimiento de las actuaciones que al respecto hubieran podido realizar.

Uno de los principales motivos de denuncia reside en la ausencia de cobertura de las necesidades básicas de los menores por parte de su familia, tal como en la queja 20/7218, en el que nuestro interlocutor relataba las vicisitudes de una pareja joven con un bebé, sin medios económicos para atender sus necesidades más elementales, tal como agua corriente u otros suministros básicos, por lo cual resultaba evidente que el menor se encontraba en situación de riesgo. De igual tenor era la queja 21/1926 en la que se relataba la situación de tres hermanos, de muy corta edad, que residían con sus padres en una vivienda ocupada, sin suministro de agua ni electricidad.