

### 3.1.2.9. Menores y familia

#### 3.1.2.9. a) Conflictos en el seno de la familia

Es frecuente que en el devenir cotidiano de relación entre los miembros que integran la familia surjan conflictos derivados de la organización y las relaciones domésticas; también desavenencias en relación con la crianza de los hijos, conciliación de la vida laboral con la familiar, cumplimiento de horario y normas, colaboración en las tareas del hogar, gestión del dinero, vestuario, relación entre hermanos u otros miembros de la familia. Además, en la relación entre padres e hijos pueden aparecer conflictos por otras cuestiones como la selección de amistades, consumo de alcohol y otras drogas, los estudios, entre otras.

**Y toda esta conflictividad es a su vez causa y efecto de rupturas de la relación de pareja, que a su vez, en aquellos supuestos en que no se llega a consensuar una solución amistosa -lamentablemente, este hecho se da en más ocasiones de las deseables- deriva en litigios de difícil solución.**

De este modo llegan a la Institución quejas relativas a los impedimentos del otro progenitor para ejercer el derecho de visitas (quejas 18/0071, 18/0949 y 18/2603); también en disconformidad con la resolución judicial que establece el régimen de guarda y custodia compartido o exclusivo (quejas 18/0303, 18/0457, 18/0552, 18/0590 y 18/1992); con la escasez o amplitud de las visitas acordadas por el juzgado en favor de progenitor no custodio (quejas 18/2448, 18/2474, 18/2602 y 18/5089); o por la escasa efectividad de la intervención judicial tras las denuncias por incumplimiento de la obligación de pago de una pensión de alimentos (quejas 18/2281, 18/3043 y 18/4153).

Para la resolución de muchos de estos litigios, que ya se encuentran en manos de los juzgados, resulta clave el informe técnico que ha de elaborar el equipo psicosocial. A este respecto destacamos el informe especial elaborado por esta institución bajo el título «Los Equipos Psico-sociales de Andalucía al servicio de la Administración de Justicia» que relata el trabajo diario de estos profesionales, sus técnicas de abordaje, las relaciones con las personas que acuden a sus exploraciones, las necesidades que requieren los menores, la calidad de estos “informes”, su impacto en las decisiones judiciales y numerosas cuestiones que se describen en el presente documento. Después de recoger las posiciones de todos los colectivos profesionales y protagonistas de este recurso judicial especializado, también ofrecemos las resoluciones y propuestas para estudiar las vías de mejora de estos Equipos.

En otro apartado de este documento se contiene una referencia más extensa al señalado informe. <http://www.defensordelmenordeandalucia.es/los-equipos-psico-sociales-de-andalucia-al-servicio-de-la-administracion-de-justicia>.

**Entre los litigios familiares consecuencia del desacuerdo entre las partes afectadas por una relación de pareja se encuentran los relacionados con el empadronamiento en un nuevo domicilio.** En relación con esta cuestión tramitamos la reclamación de una persona que se mostraba disconforme con el modo en que gestiona el Ayuntamiento de Torrox su padrón municipal de habitantes. En concreto, el interesado nos decía que tras romper la relación de pareja con la madre de su hija, esta trasladó su residencia de un municipio de la provincia de Málaga a Torrox, solicitando su empadronamiento en este último junto con su hija, y obteniendo una resolución favorable de la corporación local, todo ello a pesar de no contar con el consentimiento expreso de él, como padre del menor.

Tras analizar la normativa aplicable al asunto, en especial las Instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal, emitidas por el Instituto Nacional de Estadística y la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, concluimos que el criterio general a seguir cuando se solicite el empadronamiento de menores junto con uno solo de sus progenitores será exigir la firma de ambos progenitores para la inscripción o

cambio de domicilio, siempre y cuando la guarda y custodia del menor no esté confiada en exclusiva al progenitor que realiza la solicitud, lo que deberá acreditarse convenientemente mediante resolución judicial en los casos de separación o divorcio, Libro de Familia con un solo progenitor, etc.

En consecuencia formulamos al Ayuntamiento una **recomendación** para que proceda a la convalidación del acto administrativo del empadronamiento de madre e hijo, afectado de vicio de anulabilidad por haberse dictado con infracción del ordenamiento jurídico. Y solicitamos que en lo sucesivo el Ayuntamiento de Torrox observe escrupulosamente la normativa sobre el empadronamiento de menores no emancipados, en los casos de que este empadronamiento sea instado por un solo progenitor ([queja 18/0193](#)).

**Por otro lado, son muchas las personas menores de edad que se ven inmersos en los litigios en los que sus protagonistas suelen ser sus progenitores que, en alguna medida, dirimen sus conflictos ante los tribunales y donde los niños y niñas bajo sus tutelas resultan inexcusablemente afectados por dichos procesos, sus vicisitudes y, desde luego, sus resultados.**

Los ejemplos son numerosos y los comentaremos con más detalle en adelante: la determinación de la persona que asumirá su custodia; la modalidad de este régimen ya sea exclusiva de un progenitor o compartida, como últimamente se ha consolidado como decisión judicial mayoritaria; o la fijación de las cuantías como pensiones de alimentos para los hijos. Todos son casos que ocupan los litigios judiciales que marcan la vida de estas niñas y niños.

También estas decisiones son motivo de frecuentes impugnaciones que se reanudan o de nuevas demandas para corregir o adaptar las medidas provisionales o definitivas que en una determinada fecha se adoptaron y que, más tarde, vuelven a ser controvertidas. Pensemos que los avatares y alteraciones del régimen de vida de padres e hijos son, por naturaleza, cambiantes y necesitados de adaptación a las circunstancias que se ciernen sobre estas familias y sus miembros. En suma, **litigios residenciados ante el poder judicial del Estado, a falta de saber encontrar una respuesta próxima e inteligente protagonizada por las partes, padres y madres, que deberían lograr alcanzar las decisiones en el ámbito normalizado de la vida familiar.**

Comenzamos relatando la queja que pudimos concluir a comienzos de 2018 en la que se planteaba el tipo de procedimiento civil que se ocupaba de estudiar una modificación de medidas acordadas en el curso de un litigio matrimonial con sus hijos afectados.

Una vez admitida a trámite, nos dirigimos al Fiscal jefe del área de Algeciras (Cádiz) dándole traslado de su queja, relativa a los dos años transcurridos desde que presentó ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de La Línea de la Concepción demanda de modificación de medidas, que no fue admitida a trámite hasta 2015. Su objeto no era otro que eximir el pago de la pensión de alimentos que se le impuso en su día respecto de su entonces menor hija tras haber adquirido esta su mayoría de edad y también su independencia económica, mientras que el padre había quedado en situación de desempleo e impedida para satisfacer el referido pago.

De la información recibida se constató que el procedimiento había sufrido una paralización de dos años, dilación que ya no se puede salvar. Sin embargo, nos asegura el referido Fiscal jefe que se había activado ya su tramitación y señalada la vista ([queja 17/1352](#)).

Un parecido impulso logramos aplicar en el pago de deudas por alimentos que se tramitaba en un juzgado de Sanlúcar la Mayor (Sevilla). Pensemos **el impacto que estas cuestiones generan en la vida de los menores que son los destinatarios finales de estas cuantías que resultan claves para su manutención y régimen de subsistencia, teniendo en cuenta que acostumbra a ser la madre la parte custodia y que sobre ella recae la obligación de sustento del menor** ([queja 18/3962](#) y [queja 18/4411](#)).

### 3.1.2.9. b) Puntos de Encuentros Familiar

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

A lo largo del ejercicio hemos intervenido en quejas relacionadas con la demora en el inicio efectivo de las visitas en el PEF, en las condiciones en que fueron establecidas por el juzgado, bien fuere mediante recogida y entrega del menor en dicho servicio, bien materializándose las visitas en la sede del PEF, bajo supervisión de algún profesional.

Al dar trámite a estos expedientes, y con independencia de la existencia de una acumulación de tareas en determinado PEF que provocan demoras o por dificultades técnicas para su activación (queja 18/0665 y queja 18/1832), también hemos podido constatar que en ocasiones la demora obedece a problemas relativos a la comunicación de la providencia del juzgado al PEF, por retrasos en dicha comunicación o por deficiencias en la misma, llegando a acumular una demora de ocho meses ([queja 17/3681](#)).

Las familias que utilizan el servicio suelen estar envueltas en procesos de ruptura conflictivos, por lo que es habitual recibir quejas de una de las partes denunciando falta de objetividad de los profesionales que prestan sus servicios en los PEF a favor de la otra parte (queja 17/4118), en otras ocasiones la queja guarda relación con incumplimientos o deficientes cumplimientos de lo establecido en la normativa reguladora de los PEF ([queja 17/4203](#), queja 18/4218 y queja 18/0816).

En estas reclamaciones nuestra actuación va orientada a comprobar que la Administración ejercer las potestades de dirección, supervisión y control del servicio contratado, pudiendo acreditar que en muchas de las reclamaciones se efectúan visitas de inspección a las dependencias del PEF y que los aspectos susceptibles de mejora dan lugar a las correspondientes medidas correctoras.

### 3.1.2.9. c) Registro de Parejas de Hecho

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

En relación con el funcionamiento y operatividad de tales registros, especialmente para solicitar agilidad en la tramitación de las solicitudes, hemos de reseñar la intervención que realizamos instando a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Cádiz a que resolviera sin mayores dilaciones la solicitud de inscripción en el Registro formulada por un ciudadano, y cuya tramitación excedía el plazo de un mes -contado desde la presentación de la solicitud- previsto en el artículo 19.4, del Decreto 35/2005, de 15 de febrero, por el que se constituye y regula el Registro de Parejas de Hecho de Andalucía.

En el informe que nos remitió la Delegación Territorial se indica que el retraso en la tramitación obedecía a la falta de efectivos de personal en relación con el volumen de solicitudes de inscripción en el Registro, condicionado además por el concurso de traslados del personal funcionario.

Por este motivo, no fue hasta el 23 de octubre de 2017 cuando se le solicitó que aportara documentación que acreditase el domicilio común de la pareja (contrato de alquiler a nombre de ambos, escritura de la hipoteca de una vivienda a nombre de ambos, certificado de empadronamiento en la misma vivienda, etc.).

Recibida esta documentación y al no haber podido cumplir con los plazos, la Delegación Territorial emitió una resolución estimatoria -por silencio administrativo- de la inscripción de esta pareja en el Registro.

Una vez valorada la información comunicamos a la Delegación Territorial señalada que la demora en la tramitación administrativa del expediente parece guardar relación con una situación coyuntural de falta de efectivos de personal condicionados por el concurso de traslado de personal funcionario. Pero en el supuesto de que no se tratase de una situación coyuntural, sino que la falta de personal continuase siendo reiterada y tuviese repercusión negativa en la gestión de los expedientes administrativos relativos al Registro de Parejas de Hecho consideraríamos necesario una solución provisional acorde con los mecanismos previstos de provisión de personal en coordinación con la Dirección General de Función Pública ([queja 17/5131](#)).

### 3.1.2.9. d) Familias numerosas

En lo que atañe a familias numerosas hemos de recalcar que la Comunidad Autónoma de Andalucía solo dispone de competencias para el reconocimiento, renovación y consecuente expedición de los títulos que acreditan dicha condición, debiendo aplicar para ello lo dispuesto en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, que tiene el carácter de legislación básica, y por tanto de obligatoria aplicación por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

**A este respecto, la Institución recibe quejas de personas afectas por incidencias acaecidas en la tramitación de su expediente, y también hemos abordado el problema general que se plantea en las distintas unidades administrativas que vienen gestionando los expedientes relativos a títulos de familia numerosa en Andalucía, especialmente por la excesiva demora que acumulan su reconocimiento o renovación.**

En respuesta a esta problemática desde la entonces Dirección General de Infancia y Familias se recibió información sobre las medidas que se estaban implementando para su solución. Decía el centro directivo que, lamentando y compartiendo el malestar ocasionado en los casos concretos planteados, dada la implicación y mejoras realizadas por parte de los órganos tramitadores en las Delegaciones Territoriales, no se puede hacer una generalización de estos problemas a todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Es por ello que para mejorar el sistema se ha focalizado los problemas detectados en aquellas provincias en las que pudieran producirse a fin de su adecuado abordaje, dado que el volumen de expedientes no es igual en todas ellas y por consiguiente los posibles tiempos de tramitación.

Asimismo, se informaba que desde la entonces Consejería de Igualdad y Políticas Sociales se continúan realizando todos los esfuerzos para seguir avanzando en las consultas de datos desde el sistema (DNI, declaración del IRPF, empadronamiento, discapacidad, acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción, entre otros) así como reducir los plazos de tramitación para la expedición y renovación del título de familia numerosa, en coordinación con las Delegaciones Territoriales.

Anunciaba la Dirección General la elaboración de un proyecto de orden para regular dicho procedimiento con la que se pretende dar adecuada solución a los plazos de vigencia de los títulos en determinadas circunstancias, pero también a otros problemas que dificultan la tramitación de los títulos y que tienen su origen en la a veces compleja interpretación de la Ley de protección de las familias numerosas, dadas las casuísticas presentadas en las unidades familiares, como son la justificación de las condiciones económicas, la interpretación del artículo 4,3 de dicha Ley respecto al doble cómputo de los hijos o hijas con discapacidad o la simplificación de la documentación justificativa que deberán aportar las personas interesadas, entre otros.

Dicho proyecto de orden -anunciaba el centro directivo- se encontraba en la fase de consulta a las Delegaciones Territoriales de la Consejería para la elaboración de un primer borrador, fruto de la

evaluación del procedimiento y las propuestas de mejoras propuestas a lo largo del tiempo tanto desde las Delegaciones Territoriales como desde el colectivo representativo, a través de la Federación andaluza de familias numerosas principalmente, con la intención de iniciar la tramitación normativa en el último trimestre del presente ejercicio.

La citada Orden también contempla realizar, por vía telemática, la presentación de las solicitudes, la consulta de documentos previa autorización de las personas interesadas o la consulta del estado de tramitación de los expedientes, dando así cumplimiento al mandato de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuanto a la tramitación electrónica de los procedimientos, lo que promoverá la simplificación y racionalización de los trámites para la expedición y renovación de los títulos.

Por ello, tan pronto como queden resueltas las incidencias para la implantación de dicha tramitación, se tiene previsto un funcionamiento que, junto con una suficiente asignación de los efectivos adecuados en las Delegaciones Territoriales, supondrá una reducción significativa de los plazos de tramitación, por lo que esperamos que en breve dejen de producirse situaciones como las descritas en las quejas que se presentan ante la Institución.

Pero a pesar de disponer de dicha información, con posterioridad hemos seguido recibiendo un conjunto significativo de quejas, referidas en su mayoría a las provincias de Sevilla y Málaga, que reiteran el excesivo retraso en la tramitación de tales expedientes, cuya media podemos señalar en torno a los cinco meses, tiempo que consideramos excesivo y que, a juicio de esta Defensoría, hace más perentoria la elaboración de un reglamento que regule el procedimiento administrativo que se ha de seguir en estos expedientes, simplificando trámites y permitiendo una solución ágil a los mismos tal como solicitan las personas afectadas.

Por otro lado, como es conocido, **uno de los supuesto que da derecho a ser beneficiario del bono social eléctrico es ostentar la condición de familia numerosa**. Para conseguir el reconocimiento de este derecho el procedimiento establecido por la normativa de bono social eléctrico obliga a la presentación de una solicitud acompañada de una serie de documentos, entre lo cuales se incluye, además del propio carnet de familia numerosa en vigor, un certificado de empadronamiento acreditativo de que todos los miembros de la unidad familiar residen en el domicilio objeto del bono y copia del libro de familia en el que figuren todos los miembros de la unidad familiar.

Esta petición documental, añadida a la exhibición del propio carnet de familia numerosa, ha originado la protesta de algunas personas que consideran totalmente innecesaria e injustificada la misma por cuanto el único requisito contemplado en la normativa reguladora del bono social es la acreditación de la condición de familia numerosa del titular del contrato de suministro, por lo que debería bastar con la aportación del carnet de familia numerosa en vigor, sin que tenga justificación legal alguna el requerimiento de documentación complementaria, ni menos aun la exigencia de requisitos adicionales como pueda ser el empadronamiento de todos los miembros de la unidad familiar en la vivienda cuyo suministro se pretende bonificar.

Esta Institución comparte esta argumentación, e incluso considera innecesaria la petición al solicitante de aportación del carnet de familia numerosa en vigor, por cuanto el mismo obra en poder de la administración y debería ser requerida su acreditación al órgano pertinente y no al consumidor.

Por ello, aprovechando algunas de las quejas recibidas, hemos considerado oportuno dirigirnos a la empresa suministradora para requerirle que nos aclare las razones por las que se exige esta documentación adicional, a nuestro entender innecesaria. Aun no hemos obtenido respuesta a nuestra consulta (queja 18/6305).

Por otro lado, esta Institución ha venido cuestionando la ausencia de equiparación legal entre las familias casadas y las que conviven como pareja de hecho en cuanto a los derechos derivados de la condición de familia numerosa.

Citemos un ejemplo que se deriva de la aplicación del denominado bono social. Se nos planteó una queja por la denegación del bono como consecuencia de no estar casados los padres, aunque sí inscritos en el registro de parejas de hecho y no constar uno de los progenitores en el carné de familia numerosa por así estipularlo la normativa reguladora de las familias numerosas. Recordemos que la Ley 40/2003 en su artículo 2.3 solo reconoce a ambos progenitores el derecho a figurar en el título de familia numerosa cuando están casados, si son pareja de hecho, solo puede figurar uno de ellos. En este caso, se daba la circunstancia de que quien figuraba en el título -la madre- no era la persona titular del contrato de suministro que se pretendía bonificar al estar el mismo a nombre del padre.

El problema planteado en esta queja se ha podido solucionar sin que fuera necesaria nuestra intervención ante la compañía suministradora ya que la misma ha decidido reconocer el bono social a esta unidad familiar estimando la reclamación presentada por el padre.

En cualquier caso, insistimos nuevamente en la necesidad de acometer sin mas demora una modificación de la Ley 40/2003 para establecer la oportuna equiparación de derechos entre los distintos tipos de familia (queja 18/6382).

### 3.1.2.9. e) Otras ayudas económicas a las familias

Durante el ejercicio 2018 **hemos seguido recibiendo quejas por la falta de respuesta a las solicitudes de ayuda por tercer hijo y parto múltiple**, contempladas en la Orden de 6 de mayo de 2002, de la Consejería de Asuntos Sociales. Al dar trámite a estas quejas la respuesta que obtenemos de las distintas Delegaciones Territoriales es similar a la recibida en ejercicios anteriores, refiriendo la imposibilidad de tramitar tales solicitudes por no existir crédito presupuestario disponible para ello.

Toda vez que estas reclamaciones se refieren a solicitudes presentadas en el año 2018, y por tratarse de una convocatoria de ayudas económicas a familias permanentemente abierta, hemos de suponer que con cargo al ejercicio presupuestario 2018 no existe crédito presupuestario habilitado para dar cobertura a las obligaciones económicas derivadas de la citada Orden de 6 de mayo de 2002, o bien que el crédito disponible en el presupuesto iba a ser destinado a atender obligaciones procedentes de años anteriores, según el orden de prioridad que se hubiera establecido.

En cualquier caso, **se trata de un asunto que viene a incidir en la resolución que esta Institución emitió en el año 2015** para exponer a la entonces Consejería de Igualdad y Políticas Sociales la problemática existente con el reconocimiento y pago de estas ayudas económicas, formulando una **recomendación** con la intención de que se dictasen las instrucciones u órdenes de servicio necesarias para que las unidades administrativas competentes pudieran acometer la resolución de las solicitudes pendientes de tramitación relativas a expedientes de ayudas económicas contempladas en los artículos 4 y 5 del Decreto 137/2002, para lo cual sería preciso incluir crédito presupuestario idóneo en el correspondiente anteproyecto de Ley de Presupuestos o, en su caso, realizar las modificaciones presupuestarias necesarias para dicha finalidad.

También formulamos una **recomendación** para que se adoptasen las medidas necesarias para evitar la reiteración de situaciones similares de retrasos en la resolución de tales ayudas económicas en futuras anualidades.

En respuesta a estas recomendaciones la Consejería señaló expresamente su aceptación.

Sobre esta cuestión se ha de tener presente que la Ley 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018, en el número quince de su disposición final

primera introduce un nuevo artículo en el Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, el artículo 120 bis. «Procedimiento de gestión presupuestaria», que supone una innovación en el procedimiento de ejecución del gasto público derivado de la concesión de subvenciones cuya intención es que la correspondiente convocatoria pública haya de ser precedida de la autorización del gasto correspondiente.

En desarrollo de este artículo y en general del procedimiento de gestión presupuestaria del gasto público derivado de las subvenciones otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias administrativas y de régimen especial, la Consejería de Hacienda, una vez oídas las Consejerías con competencia en materia de subvenciones y ayudas, dicta la Orden de 6 de abril de 2018, que en su artículo 10, referido al procedimiento de subvenciones de concurrencia no competitiva, establece que en estas convocatorias se deberá concretar necesariamente el periodo de tiempo en el que aquellas quedan abiertas, así como los créditos presupuestarios que financien las subvenciones convocadas, especificando la cuantía total máxima destinada a cada línea de subvenciones y los créditos presupuestarios a los que se imputan.

En virtud de cuanto antecede, nos hemos dirigido a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales exponiendo esta cuestión y solicitando la emisión de un informe al respecto, el cual nos hizo llegar la entonces Dirección General de Infancia y Familias y del cual podemos concluir que el problema planteado se encuentra en vías de solución (queja 18/2146).

### 3.1.2.9. f) Conciliación de la vida familiar y laboral

**La conciliación de la vida laboral y familiar es un derecho que tienen los trabajadores y trabajadoras y que deriva directamente de la Constitución Española (CE).** En concreto, de su artículo 14, que proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo, del artículo 9.2, que consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, y del artículo 39.1, que establece el deber de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia.

La necesidad de conciliación del trabajo y la familia ha sido ya planteada a nivel internacional y comunitario (Directivas del Consejo 92/85/CEE, de 19 de octubre, y 96/34/CE, del Consejo, de 3 de junio) como una condición vinculada de forma inequívoca a la nueva realidad social que, igualmente, compromete a los poderes públicos a promover las acciones oportunas para procurar una conciliación efectiva de las responsabilidades laborales y familiares.

En este marco, la conciliación como un derecho de los trabajadores y trabajadoras se reconoce de forma expresa por la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, estando en la actualidad plenamente garantizado por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en su artículo 44, con carácter general, y en su artículo 56, para el personal al servicio de la Administración Pública.

En el ámbito andaluz, el Estatuto de Autonomía para Andalucía impulsa un fuerte compromiso en esa dirección al promover, en su artículo 10.2, la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluzes, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social, y garantizar la efectiva igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos (artículo 15).

Por su parte, la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, aprobada por el Parlamento andaluz para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, dedica el Capítulo III de su Título II a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal, incluyendo también el reconocimiento de este derecho en el ámbito del empleo público.

En este ámbito, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) garantiza de forma efectiva este

derecho de conciliación de la vida familiar y laboral de este personal al establecer en su artículo 48.1. h) un permiso cuando se produzca alguna de las siguientes circunstancias:

«Por razones de guarda legal cuando el funcionario tenga el cuidado directo de algún menor de doce años, de persona mayor que requiera especial dedicación, o de una persona con discapacidad que no desempeñe actividad retribuida, tendrá derecho a la reducción de su jornada de trabajo, con la disminución de sus retribuciones que corresponda.

Tendrá el mismo derecho el funcionario que precise encargarse del cuidado directo de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo y que no desempeñe actividad retribuida».

Para el personal estatutario de los servicios de salud, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, que aprueba el Estatuto Marco por el que se rige dicho personal, tras la modificación introducida por la Disposición adicional vigésima segunda.2 de la Ley Orgánica 3/2007, establece que «El personal estatutario tendrá derecho a disfrutar del régimen de permisos y licencias, incluida la licencia por riesgo durante el embarazo, establecido para los funcionarios públicos por la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, sobre conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras y por la ley orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres» (artículo 61.2).

En desarrollo de este marco legal, en el ámbito del Servicio Andaluz de Salud, al regular la materia de vacaciones, permisos y licencias del personal de centros e instituciones sanitarias de esta Agencia, en la Resolución de la Dirección General de Profesionales de 23 de septiembre de 2013 que aprueba el Manual de normas y procedimientos en dicha materia, establece el derecho a la reducción de jornada por guarda legal, en los supuestos que se concretan en los siguientes términos:

a) Tener a su cuidado directo un menor de 12 años, una persona mayor que requiera especial dedicación, o de una persona con discapacidad que no desempeñe actividad retribuida.

b) Tendrá el mismo derecho el personal que precise encargarse del cuidado directo del cónyuge o de persona con quien conviva en análoga relación de afectividad, o de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o de enfermedad no pueda valerse por sí mismo y no desempeñe actividad retribuida. Existirá la opción de ejercitar este derecho durante el tiempo en que dicha persona permanezca en situación de incapacidad, según los informes médicos correspondientes (artículo 7).

El contenido de este derecho se concreta en el referido Manual en el que se establece:

a) La «reducción de jornada de un tercio o de la mitad de la misma».

b) La «percepción de un 80% o 60% respectivamente, de la totalidad de las retribuciones, tanto básicas como complementarias con inclusión de los trienios».

**En definitiva, la conciliación de la vida laboral y las responsabilidades familiares se configura como un derecho de los profesionales del Servicio Andaluz de Salud que se encuentra plenamente garantizado en las normas citadas y cuyo ejercicio, siempre que se cumplan las circunstancias establecidas en las mismas, debe posibilitarse por la Administración sanitaria adoptando las medidas que procedan para ello.**

En este contexto, debe repararse que las medidas garantizadoras del ejercicio de este derecho no constituyen solo una cuestión de orden legal sino también de orden constitucional, siendo así reconocido por el propio Tribunal Constitucional en su sentencia núm. 3/2007, de 15 de enero, en la que se señala que **estas medidas de conciliación forman parte del mandato constitucional de protección a la familia y a la infancia que se contempla en el artículo 39 CE**, pudiendo afectar



también, en el caso de mujer trabajadora, al derecho fundamental a la no discriminación por razón de sexo del artículo 14 CE.

En la valoración de estos datos, es cierto que no puede dejar de tenerse en cuenta que las decisiones de sustitución de las reducciones de jornada tienen que adoptarse por la dirección de estos sanitarios en el ejercicio de las facultades organizativas que corresponde a dicha Administración, tras la valoración de diversos factores y de circunstancias concretas, de carácter asistencial y estructural, que determinan la decisión final de sustitución o no de la reducción de jornada.

Sin embargo, ello no puede obstar a que, en el ejercicio de esas facultades, la Administración sanitaria debe tener en cuenta la realidad de las plantillas de personal de sus dispositivos asistenciales, muy ajustadas como consecuencia de la situación de crisis vivida, con tasas de reposición prácticamente congeladas durante varios años, y en las que cualquier merma de efectivos repercute directamente en el resto de la plantilla pudiendo afectar igualmente al funcionamiento de la unidad, servicio o centro asistencial a los que están adscritos los profesionales que tienen reconocida una reducción de jornada.

Tampoco debe ser un obstáculo para las sustituciones de las reducciones de jornada por guarda legal concedidas que procedieran, en términos de eficiencia y eficacia en la atención asistencial, el "coste social" que pudieran tener las mismas al haberse establecido que se percibirán el 60% de las retribuciones, en el caso de reducción de un 50% de la jornada, y el 80%, en caso de una reducción del 33%.

Este incremento neto de las retribuciones del coste del puesto de trabajo afectado por la reducción de jornada que se sustituya, y más en las actuales circunstancias de recuperación de los derechos económicos y sociales del personal del sector público afectado por la crisis que se está produciendo, no puede constituir un obstáculo para proceder a la efectiva sustitución de la misma, toda vez que ese sobrecoste derivado de la asignación de un porcentaje retributivo por encima del porcentaje de reducción de jornada, constituye un derecho reconocido por la Administración sanitaria que sigue vigente y que debe contar con el respaldo económico-presupuestario correspondiente para posibilitar su efectividad.

Ante la constatación de que sólo se sustituyen el 66% de las reducciones de jornadas concedidas, para la conjunción del ejercicio de este derecho que tiene reconocido el personal del Servicio Andaluz de Salud (SAS) con las facultades organizativas y directivas correspondientes a esa Administración, esta Defensoría ha dirigido una **sugerencia** al Servicio Andaluz de Salud para que, en el marco de la negociación colectiva, prevista en el Capítulo XIV del Estatuto Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud, se pudieran acordar criterios de sustitución de las reducciones de jornada por guarda legal, en términos de eficacia y eficiencia.

Asimismo, y a dichos efectos, hemos **recomendado** que se articule una coordinación efectiva entre los servicios centrales del SAS y los periféricos que permita disponer a las Áreas de Gestión Sanitaria de los recursos necesarios para poder realizar las sustituciones que se consideren necesarias para que el ejercicio del derecho a la reducción de jornada por guardia legal no repercuta negativamente en el resto de plantilla y en la atención asistencial ([queja 17/0884](#)).

### 3.1.2.9. g) Relaciones familiares en centros penitenciarios

Nos hemos interesado por el modo en que se desarrollan las visitas y encuentros de los menores de edad con sus aquellos progenitores que se encuentran cumpliendo penas de privación de libertad en centros penitenciarios de Andalucía.

A la hora de abordar este asunto, y conocedores de la atención que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias presta a las peculiares situaciones que se generan cuando están presentes

en estas instalaciones menores que acompañan a sus familiares, estimamos oportuno tomar mayor conocimiento de la situación en el seno de una actuación de oficio con objeto de conocer los criterios o pautas establecidas en relación con la presencia y acceso de menores a las instalaciones, descripción de las diferentes dependencias existentes en los centros penitenciarios radicados en Andalucía donde los internos realizan las comunicaciones familiares en general y contactos con sus hijos menores en particular, o la existencia o no de parques infantiles en cada uno de los centros.

Sobre este aspecto, conocimos, a través de diferentes expedientes de queja, de las posibles diferencias existentes entre algunos de los centros penitenciarios ubicados en Andalucía en relación a las condiciones de los espacios y habitáculos donde se desarrollan las comunicaciones íntimas, familiares y de convivencia de los internos en los centros penitenciarios con sus hijos menores.

Así, con ocasión de la tramitación del expediente de queja 18/0449, donde nos interesábamos por el cierre del parque infantil del centro penitenciario de Huelva, se nos informaba que según la normativa penitenciaria «Las comunicaciones de convivencia se celebrarán en locales apropiados y debidamente acondicionados», «En los establecimientos que no dispongan de tales locales podrán utilizarse otras dependencias con las debidas medidas de seguridad». En el caso que nos ocupa, se utilizan las mismas dependencias que para las comunicaciones familiares. Al objeto de favorecer la interacción padres/hijos y dotar al encuentro de un carácter más humano, los internos tienen la posibilidad de introducir en estas juegos de mesa u otros objetos lúdicos, tales como material de dibujo, adquiridos a su costa en los economatos o a través del servicio de demandadero.

Sobre este particular, los establecimientos penitenciarios deberán contar, entre el conjunto de sus dependencias, con salas anejas de relaciones familiares que, para el concreto caso de los menores que no superen los 10 años y no convivan con la madre en el centro, quedará establecido reglamentariamente un régimen específico de visitas; y respecto a la habitabilidad, velará la administración para que en la distribución de los espacios y en la ornamentación de los edificios se cumplan los criterios generales de habitabilidad y comodidad, debiendo disponer todos los establecimientos penitenciarios de locales especialmente adecuados para las visitas de familiares o allegados.

Por parte de la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social se ha procedido a analizar las consideraciones de nuestro escrito en relación a los diferentes centros penitenciarios de Andalucía constatándose que, a tenor de la diferente idiosincrasia arquitectónica, naturaleza del centro penitenciario y destino de los internos, la situación varía, si bien se va a proceder a establecer unas pautas comunes para la celebración de las antedichas comunicaciones a todos los centros penitenciarios de forma motivada:

- 1.- Las comunicaciones familiares a celebrar en el centro penitenciario se llevarán a cabo en lugar adecuado para que los familiares, y en particular con hijos menores a su cargo, puedan acceder a la sala de comunicaciones en condiciones de comodidad.
- 2.- Dichas salas de comunicaciones contarán con los principios de habitabilidad exigidos por la legislación penitenciaria; a tal fin serán decoradas y contarán con la ornamentación suficiente que haga del lugar un espacio adecuado para la convivencia familiar en condiciones idénticas a cualquier espacio en libertad, siempre que las condiciones de seguridad lo aconsejen.
- 3.- La sala de comunicaciones contará con espacio adecuado para ludoteca de los menores, enseres y juguetes adecuados para el desarrollo de juegos con los menores en el centro, asimismo contará con aseo y artículos de higiene necesarios.
- 4.- Se autorizará que los internos puedan adquirir bienes del economato del centro a fin de poder ser consumidos durante la celebración de la convivencia familiar.

5.- En la medida de lo posible se instalarán parques infantiles en dependencias anexas a la sala de comunicaciones -internas o externas- que garanticen un espacio de convivencia con los menores durante la comunicación.

Seguiremos trabajando en sucesivos ejercicios en contribuir a las mejores condiciones de presencia de estos menores en sus visitas a los establecimientos penitenciarios ([queja 18/2880](#)).

## 3.2. Consultas

### 3.2.2. Temáticas de las consultas

#### 3.2.2.5. Menores y Justicia

Son numerosas las consultas por las demoras de procedimientos judiciales (custodia de menores, divorcios) y resoluciones judiciales. Sin embargo, percibimos que en esta área se van diversificando las consultas y nos llegan asuntos tan novedosos y delicados por la envergadura del contenido como son los ciberdelitos.

También la ciudadanía nos trasmite la ausencia de planes preventivos y personales con respecto a la delincuencia juvenil. Citamos el caso de un hermano mayor que nos solicita orientación sobre cómo proceder ante los problemas de conducta que presenta su hermano de 16 años. Viven los dos junto con su abuela materna y la situación es cada día más insostenible. El menor presenta conductas disruptivas, su abuela está muy asustada y no saben cómo actuar.

Al respecto, hemos de señalar que cada vez con mayor frecuencia se dan situaciones en que algún menor tiene una conducta violenta sin ningún respeto hacia la autoridad de sus padres o abuelos. En estos casos los padres intentan acudir a los poderes públicos en busca de ayuda ya que no encuentran solución y no saben o no pueden arreglar por si mismos la conducta de sus hijos. Muchas veces nos trasladan la lentitud y la falta de una respuesta adecuada ante la grave situación en la que se encuentran, temiendo tanto por su propia vida como por la de sus hijos.

#### 3.2.2.8. Defensa de otros derechos

##### 3.2.2.8. d) Otros asuntos

Cada año nos encontramos recibimos consultas cuyos problemas destacan por su singularidad y nos solicitan ayuda cuando sus posibilidades de solución no están cercanas. Como es el caso donde una madre, funcionaria de un ayuntamiento, que expone un problema de conciliación de la vida laboral y familiar con un hijo de cáncer. Al parecer, la Corporación municipal no respondía a su solicitud de cuidado de menores afectados por cáncer y solicita la mediación de la Defensoría. Al final, tras nuestra nuestra intervención el asunto se soluciono (C18/2758).

## 7. INFORME ESPECIAL

### 7.1. La oportunidad del Informe

En octubre de 2018 la Institución ha presentado ante el Parlamento de Andalucía un Informe especial titulado «[Los Equipos Psicosociales de Andalucía al servicio de la Administración de Justicia](#)».