

3. ACTUACIONES DE LA DEFENSORÍA: QUEJAS Y CONSULTAS

3.1. Quejas

3.1.2. Temática de las quejas

3.1.2.6. Derecho a la protección

3.1.2.6.1. Protección a menores en situación especial vulnerabilidad

3.1.2.6.1. a) Menores en situación de riesgo

La Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor en Andalucía, encomendó a esta institución las funciones de Defensor del Menor, y en su virtud **venimos recibiendo de la ciudadanía denuncias relativas a la situación de riesgo en que pudiera encontrarse alguna persona, menor de edad, solicitándonos a continuación alguna actuación en defensa de sus derechos.**

A pesar dicho encargo institucional, y por no disponer esta institución de medios para intervenir y solucionar de forma directa estas situaciones, hemos de recabar la colaboración de las administraciones e instituciones públicas que sí disponen de dichas competencias y medios materiales y personales, poniéndoles al corriente de los datos de que disponemos del concreto menor y su familia, y solicitando al mismo tiempo su intervención, informándonos de sus posibles actuaciones.

Es muy frecuente que sean los propios familiares quienes, conocedores de la situación de riesgo del menor, se dirijan a nosotros para denunciar los hechos y solicitar nuestra intervención, tal como en la queja 18/1381 en la que la interesada aludía al riesgo que corría su sobrina al recurrir sus padres a curanderos para el tratamiento de sus enfermedades; o en la queja 18/2512, en la que se relata la tormentosa relación de una madre con su hija adolescente, considerando la persona denunciante, familiar directo, que esta dinámica familiar es muy perjudicial para la menor; también en la queja 18/5050 la interesada denuncia que la pareja de su hermano tiene un hijo con síndrome de down, al cual maltratan de forma continuada.

En otras ocasiones son vecinos o allegados quienes se preocupan por la situación en que se encuentran algunos menores. Así en la queja 18/2523 se denuncia las constantes discusiones de unos vecinos en presencia de su hija, que tiene un llanto desconsolado; de igual modo en la queja 18/6700 la interesada denuncia la tibia intervención de los servicios sociales tras haberles puesto al corriente de la situación de grave riesgo en que se encontraría un amigo de su hijo.

Muy significativa es la alusión en tales denuncias a problemas de alcoholismo o drogadicción de los padres y cómo este hecho redundaría negativamente en los cuidados básicos de los menores a su cargo, tal como en la queja 18/3470 en que el interesado denuncia que sus vecinos llevan una vida desordenada, con consumo de drogas y alcohol, muy dañina para sus hijos; o la queja 18/5683 en la que se denuncia que una madre consume drogas en presencia de su hijo; también en la queja 18/4403 se alude a la situación de riesgo de una niña en los períodos en que convive con el padre, al tener éste un severo problema de alcoholismo.

Dejando a un lado los casos que antes hemos citado, hemos de referirnos también a nuestra misión de supervisión del funcionamiento de las administraciones públicas de Andalucía en sus relaciones con la ciudadanía. Es por ello que en este apartado aludiremos a **nuestra actuación supervisora de la intervención de los servicios sociales comunitarios, por tratarse del primer escalón de la intervención social con menores, correspondiéndoles las competencias para la detección y/o intervención en situaciones de riesgo.**

En cuanto a la detección de situaciones de riesgo, no es igual el modo de proceder de los servicios sociales de una localidad pequeña, en la que la relación entre los vecinos es estrecha y resulta difícil que escape del conocimiento del trabajador/a social la situación de riesgo en que pudieran encontrarse algunos menores de dicho entorno social; en contraposición a la intervención de los servicios sociales en grandes núcleos de población, en los que la detección de estas situaciones requiere bien de la colaboración altruista de personas que lo denuncien, o bien que otras administraciones públicas, en especial los servicios sanitarios o educativos, den traslado a los servicios sociales comunitarios de los hechos de que tuvieran conocimiento.

Y una vez que se detecta la posible situación de riesgo, corresponde a los servicios sociales comunitarios llegar a cuantos mayores datos mejor para documentar el estado de los menores, recabando la colaboración de la red de servicios públicos a los que pudiera acudir la familia, e incluso realizando investigaciones directas, en colaboración con la policía local, sobre el entorno social y familiar en que se integran los menores.

Completada esta fase inicial de instrucción del expediente social, es cuando se suele citar a la familia directa del menor para realizar entrevistas personales e incluso se producen desplazamientos para visitar in situ el domicilio en que residen los menores, a fin de comprobar su estado y la dinámica familiar.

Con todos estos datos, de detectarse carencias en la familia que inciden negativamente en los menores, se consensúa con ésta una serie de pautas de mejora y se advierte del seguimiento que se va a efectuar de su evolución, al tiempo que se facilitan a la familia las ayudas económicas o de otro tipo que pudiera aportar directamente la corporación local, y también se les ayuda a solicitar aquellas otras a las que pudieran tener acceso, proporcionadas por otras administraciones.

De todas estas actuaciones, relacionadas con menores, realizadas por los servicios sociales comunitarios existentes en los distintos municipios de Andalucía, recibimos quejas que en unos casos aluden a la falta de efectividad de sus actuaciones bien en la prevención del absentismo escolar (queja 18/6791 y queja 18/3640); en otros casos se censura la tibia intervención que a juicio del denunciante realizan los servicios sociales con el menor o menores (queja 18/2601, queja 18/2129, queja 18/4255 y queja 18/5804); o incluso se alude al retraso con que se le asigna una cita en los servicios sociales en la que se pretende denunciar la situación de riesgo de un menor (queja 18/0714).

En la mayoría de estas quejas la información aportada por la administración nos permite descartar irregularidades en su actuación, estando esta condicionada por las dificultades inherentes a la obtención de información sensible sobre la dinámica familiar, así como en relación a la carencia de recursos con que atender la alta demanda de prestaciones sociales o la falta de colaboración de la familia en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Los Equipos de Tratamiento Familiar (ETF) son el principal instrumento de intervención de las corporaciones locales con familias en situación de riesgo. Se trata de un servicio social especializado cuya intervención resulta clave para ayudar a solventar carencias familiares, evitando con ello actuaciones en protección de los derechos de los menores que impliquen la separación de éstos de su entorno social y familiar.

Cuando una familia es derivada a un equipo de tratamiento familiar ya está documentada la situación de riesgo por la que atraviesa, estando identificadas las carencias susceptibles de mejorar o reconducir, y en esos momentos es cuando el equipo ha de elaborar un programa de intervención que contemple las diferentes actuaciones y prestaciones de las que se haya de beneficiar la familia, siendo necesario el previo compromiso de ésta para someterse a dicha intervención y para alcanzar los objetivos programados.

Las reclamaciones de las familias pueden venir referidas bien al excesivo celo de los profesionales por supervisar su evolución, por la escasez o ineficacia de las ayudas que reciben, o bien por diferir de la valoración que se realiza de su situación.

A título de ejemplo citaremos la queja en la que el interesado se mostraba absolutamente disconforme con la actuación desarrollada por el ETF que venía interviniendo con su ex esposa y sus hijos, relatando que los informes que remitió al juzgado, eran favorables a su ex esposa y que condicionaron su decisión sobre el régimen de guarda y custodia. Su expectativa al presentar queja al Defensor era que desde esta institución se corrigiese la valoración realizada por los profesionales del Punto de Encuentro Familiar e incluso la asunción de esta valoración por parte del órgano judicial, circunstancia ésta que excede las competencias de esta institución (queja 17/4600).

En otro caso la interesada se lamentaba por el trato recibido por parte de uno de los ETF de Sevilla. Nos decía que habían tenido con ella un trato descortés y amenazante, y que en su opinión se aparta de la praxis profesional que sería exigible a los profesionales que lo integran.

Esta queja es fiel reflejo de la tensión emocional inherente a la intervención de profesionales de los servicios sociales en la vida privada de las familias. Y es que en muchas ocasiones, y a pesar del tacto con el que se ha de realizar dicha labor, lo cierto es que su misión consiste precisamente en resaltar las actuaciones erróneas de la familia con los menores que la integran y advertir de las consecuencias de perseverar con dicha actitud, proponiendo a la familia posibles pautas de mejora.

Esta intervención, muy invasiva en la vida privada de las familias, no siempre es aceptada de buen grado, y por ello resulta muy complicado analizar las quejas que nos llegan en disconformidad con esta intervención, todo ello sin dejar de lado el mayor o menor acierto del concreto profesional al trasladar sus observaciones (queja 18/1897).

3.1.2.6.2. Protección a menores en situación de desamparo

3.1.2.6.2. a) Declaración de desamparo. Tutela y Guarda Administrativa

...

Uno de los puntos conflictivos, motivo de frecuentes quejas ante esta Institución, es el régimen de visitas inherente al alejamiento del menor de sus padres biológicos mediante la constitución del acogimiento familiar o residencial, siendo frecuente que padres, madres, resto de familiares, o incluso personas allegadas a los menores, se dirijan a la Institución en disconformidad con el régimen de visitas que tienen asignado por considerarlo excesivamente limitado.

En todas estas quejas nos interesamos por el estado de los menores y por el cumplimiento de las garantías de procedimiento en cuanto a notificaciones y posibilidad de recurso u oposición a las decisiones que pudiera adoptar el Ente público.

De este modo, en la queja 17/6702, un padre solicita que se amplíe el tiempo de visitas a sus hijos y que éstas puedan efectuarse en su misma localidad; en otras quejas 18/0162, 18/2810, 18/3529, 18/2972 y 18/5673, la reclamación viene referida al establecimiento de un régimen de visitas, el cual se niega por el Ente público atendiendo al supremo interés del menor por los perjuicios que dichas visitas pueden ocasionar a su estabilidad emocional e integración en la vida del centro o en el seno de la familia con la que convive.

En ocasiones, la negativa al establecimiento del régimen de visitas se deriva de la voluntad expresa manifestada por el menor, tal como en la reclamación que tramitamos a instancias de la madre de un menor a quien se le había notificado la suspensión temporal de las visitas. Dicha resolución

se fundamentaba en los informes técnicos que señalaban los perjuicios que dichas visitas venían ocasionando al menor, siendo la actitud de la familia no adecuada ya que incumplía reiteradamente las indicaciones realizadas por el personal encargado de velar por su bienestar e interés superior. De igual modo, entre los motivos de dicha decisión se recalca la voluntad manifestada por el menor tanto a dichos profesionales como a la Fiscalía, en el sentido de no querer más visitas de sus padres y hermanos, mostrándose por el contrario favorable a ser visitado por otros familiares a los que señalaba expresamente (queja 18/3430).

En cuanto al derecho de visitas concedido a personas no familiares pero sí conocidos o amistades de los menores hemos de citar como ejemplo la reclamación que tramitamos a instancias de unas personas que dirigieron un escrito a la correspondiente Comisión Provincial de Medidas de Protección, a fin de que fuese establecido un régimen de visitas por su condición de allegados a unos menores tutelados por el Ente público de dicha provincia. Al entender denegada su petición presentaron un recurso judicial que no fue admitido a trámite por considerar que no existía resolución administrativa denegatoria de dicha petición. Es por ello que posteriormente reiteraron su demanda y al no recibir respuesta formal se dirigieron en queja al Defensor del Menor.

Tras interesarnos por el trámite dado a esta solicitud pudimos comprobar que se había incoado un expediente para darle respuesta, el cual se encontraba pendiente de recibir las alegaciones que habrían de realizar las propias menores como personas directamente afectadas por la decisión, recalando el Ente Público que la decisión final se adoptaría atendiendo prioritariamente al interés superior de las menores (queja 18/5182).

3.1.2.6.2. b) Medidas de protección; acogimiento familiar, acogimiento residencial y adopciones

Constatada la situación de desamparo de un menor, la medida de protección por antonomasia consiste en constituir su acogimiento, bien en un centro residencial, bien en una familia sustituta, siendo éste provisional en tanto se solucione la situación que motivó la medida, o bien "con fines de adopción", si se constata que la situación es definitiva o de tal entidad que se estime imposible una solución satisfactoria.

Las mayores controversias surgen cuando existe familia extensa dispuesta a acoger a los niños, y por contra se decide apartarlos de su entorno familiar y confiar su custodia a una familia que nada tiene que ver con la propia, o bien internarlos en un centro residencial.

Respecto de la figura del acogimiento familiar, hemos de recordar que la Administración, en ejercicio de sus atribuciones como Ente público de protección, que asume la tutela de un menor ha de orientar sus actuaciones a que éste sea acogido por su familia extensa. De no ser esto posible por una familia ajena, y en última instancia, de fallar estas opciones, se optaría por su internamiento en un centro residencial. A lo expuesto se une la obligatoriedad de que los menores de tres años sean acogidos por una familia y no internados en un centro, todo ello conforme a la modificación que introdujo la Ley 26/2015, también de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia.

Y no siempre resulta fácil hacer efectivos estos principios de intervención. Es frecuente la oposición de la familia a tales decisiones, dándose también el caso de disputas entre distintas ramas familiares por el acogimiento de un menor.

En estos casos, el Ente público ha de cumplir escrupulosamente con las garantías que marca el procedimiento administrativo en que se sustenta la resolución administrativa por la que finalmente se constituye el acogimiento familiar, aportando al expediente los informes y resto de documentación que sustentan y motivan la decisión final, siempre orientada al interés superior del menor.

En este contexto es frecuente recibir quejas de familia extensa, sobre todo abuelos, solicitando que se les confiera el acogimiento familiar de sus nietos (**queja 17/4698**), queja 17/4096 y queja 18/1558).

En cuanto a qué se debe entender por familia extensa versaba la reclamación en la que una prima, por línea materna, se quejaba de que la Administración no la considerara familia extensa a los efectos de acogimiento familiar. Sobre este particular hubimos de remitirnos a lo establecido en el artículo 3, del Decreto 282/2002, de 12 de noviembre, sobre Acogimiento Familiar y Adopción, que entiende por familia extensa aquella en la que existe una relación de parentesco por consanguinidad o por afinidad hasta de tercer grado, entre el menor y los solicitantes de acogimiento (tíos y abuelos) y familia ajena aquella en la que no exista la relación de parentesco referida, siendo así que con los primos de la madre el parentesco es por consanguinidad de quinto grado (queja 18/2175).

Fuera de los casos de familia extensa, el Decreto 282/2002, sobre Acogimiento Familiar y Adopción, pretende evitar los acogimientos u adopciones ad hoc, o lo que es lo mismo, los acogimientos o las adopciones “a la carta”, para lo cual se establece un procedimiento administrativo en el que se valora el ofrecimiento de las familias para un acogimiento u adopción en abstracto, sin referencias a un menor en concreto.

Sobre esta cuestión resulta de interés destacar la queja en la que una **plataforma de asociaciones de familias acogedoras se lamentaba de que aún no hubiera actualizado el contenido de la Ley 1/1998, de 20 de noviembre, de los Derechos y la Atención al Menor en Andalucía para adaptarla a las modificaciones operadas en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor**, como consecuencia de la aprobación de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; y por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, también de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

En la reunión que mantuvieron en la sede de esta Institución solicitaron mayor compromiso del Gobierno Andaluz con el acogimiento familiar en detrimento de medidas de acogimiento residencial, al ser éste un principio inspirador de la legislación en materia de protección de menores. Se lamentaban de que existieran criterios dispares a la hora de acometer medidas de acogimiento familiar entre diferentes provincias, y también denunciaban problemas de gestión presupuestaria de las ayudas correspondientes al acogimiento remunerado.

Nos hicieron partícipes de algunas dificultades en la relación de las asociaciones que integran la plataforma con los respectivos Entes Públicos provinciales y de la dificultad que encuentran para denunciar irregularidades ante el temor de las familias a perjudicar a los menores que tienen acogidos.

Por nuestra parte, indicamos que la intervención de esta Defensoría siempre va orientada a buscar vías de entendimiento y consenso, razonando nuestras resoluciones, y les animamos a poner en nuestro conocimiento las irregularidades que pudieran conocer para que en clave constructiva pudiéramos trasladar las mismas a la administración para su solución o mejora.

También les indicamos la posibilidad de acudir a nosotros en solicitud de mediación ante la Administración, mostrándonos una acogida muy favorable a esta nueva opción de intervención de la oficina del Defensor del Pueblo Andaluz (queja 18/2979).

En cuanto a las modalidades de acogimiento familiar, con independencia de que éste se realizara en familia extensa o ajena, el artículo 173 bis del Código Civil establece lo siguiente atendiendo a su duración y objetivos:

- Acogimiento familiar de urgencia, principalmente para menores de seis años, que tendrá una duración no superior a seis meses, en tanto se decide la medida de protección familiar que corresponda.

- Acogimiento familiar temporal, con una duración máxima de dos años, salvo que el interés superior del menor aconseje su prórroga por la previsible e inmediata reintegración familiar, o la adopción de otra medida de protección definitiva.

- Acogimiento familiar permanente, que se constituirá bien al finalizar el plazo de dos años de acogimiento temporal por no ser posible la reintegración familiar, o bien directamente en casos de menores con necesidades especiales o cuando las circunstancias del menor y su familia así lo aconsejen.

En relación con las incidencias que acontecen con las distintas modalidades de acogimiento familiar destacamos **nuestra intervención tras la publicación de la nueva reglamentación aprobada por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales (Orden de 26 de julio de 2017), reguladora de la remuneración de los acogimientos familiares**. A juicio de la persona que nos remitió la queja dicho reglamento discrimina a la familia extensa respecto del acogimiento en familia ajena, lo cual entra en contradicción con los principios extraídos de leyes estatales y autonómicas de preservación, siempre que fuera de posible, de los vínculos familiares y de primar el acogimiento en familia extensa sobre el acogimiento en familia ajena.

De manera especial se quejaba de la exclusión de compensación económica a la familia extensa que acogiese a un menor de forma temporal; también de la inexistencia de previsión de acogimientos, en la modalidad de especializado, en familia extensa; y por último de la carencia de ayudas económicas para las familias que colaboran con centros de protección, acogiendo temporalmente a menores, o colaborando en salidas o actividades.

Tras conocer los pormenores de la queja la entonces Dirección General de Infancia y Familias reconoció el error cometido en la mencionada Orden, de 26 de julio de 2017, al omitir de forma involuntaria la prestación económica a las familias extensas acogedoras de forma temporal de menores, y que por ello se estaba tramitando la correspondiente corrección de errores para su publicación en el BOJA.

Precisaba la Dirección General que el acogimiento temporal o permanente en familia extensa sería remunerado conforme a los criterios para la concesión de las prestaciones indicados en el artículo 10, de la Orden de 11 de febrero de 2004, por la que se regulan las prestaciones económicas a las familias acogedoras de menores, una vez que la familia fuese declarada idónea y se formalizase el acogimiento conforme al procedimiento establecido.

En la información que nos fue remitida, la Dirección General de Infancia y Familias señala la viabilidad del acogimiento especializado en familia extensa, y que de hecho en la Comunidad Autónoma se han reconocido algunos acogimientos en familia extensa con carácter especializado.

En cuanto a asunto planteado relativo a familias colaboradoras con centros de protección, se reconoce que en la actualidad la Comunidad Autónoma no tiene regulada ninguna prestación económica para apoyar a estas familias, hecho que no se descarta conforme esta modalidad se vaya consolidando ([queja 17/4612](#)).

Debemos reseñar asimismo nuestras actuaciones tras la petición de una familia que desde hace años venía colaborando con el Ente Público en el programa de acogimiento familiar de urgencia. Se lamentaba de los excesivos trámites burocráticos y demora con que se tramitaba el reembolso, entre otros, de los gastos funerarios que asumieron tras el fallecimiento de la recién nacida, con necesidades especiales, a la que tuvieron acogida.

A este respecto, la Delegación Territorial trasladó sus disculpas a la familia afectada y vino a reseñar que las incidencias que ralentizaron el expediente vinieron condicionadas por la documentación cuya aportación era necesaria para justificar, en el trámite de gestión presupuestaria, dicho reintegro de gastos, siendo así que la información aportada a la familia por la entidad colaboradora, y la

recibida por ésta a su vez del Ente Público no respondió en su integridad a las exigencias del Servicio de Gestión Económica y de la Intervención Delegada, tratándose de errores que una vez subsanados propiciaron el abono, aunque de forma tardía, de tales compensaciones económicas (queja 18/2716).

La existencia en las unidades familiares de menores en situación de acogimiento debería tener su reflejo en el acceso a las pensiones no contributivas, sin embargo, la normativa reguladora de estas prestaciones no contempla esta realidad.

Ciertamente, dicha normativa no reconoce a los menores acogidos con carácter permanente como parientes de primer grado y ni tan siquiera como miembros de segundo grado, dando lugar a que los menores no sean contabilizados sino invisibilizados en la valoración correspondiente para acceder a una pensión no contributiva, como miembros de su unidad familiar.

Tras interesarnos por este asunto ante la Secretaria General de Servicios Sociales de la Junta de Andalucía, se nos informa que, dado que la normativa básica que regula esta materia es de carácter estatal y corresponde únicamente a las Comunidades Autónomas la gestión de dichas pensiones, con fecha 18 de abril de 2017 la Dirección General de Infancia y Familias de la Junta de Andalucía remitió un informe al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, solicitando la modificación de la normativa reguladora al respecto.

Fuimos informados, asimismo, de que recientemente, en una reunión de coordinación entre el IMSERSO y las comunidades autónomas, se ha debatido sobre una reforma de la normativa reguladora de las señaladas pensiones, y por todas las administraciones, incluida la andaluza, se ha valorado la oportunidad de una modificación de la norma en el sentido de no computar los ingresos provenientes de la remuneración del acogimiento familiar.

Por otra parte, se ha instado desde la Junta de Andalucía a la Administración estatal a equiparar el cómputo de menores en régimen de acogida al de familiares con parentesco de primer grado por consanguinidad y, por lo tanto, a que no se computen los recursos provenientes de acogimiento familiar como recursos personales, o en todo caso, que mientras se materializa la modificación normativa se computen como recursos de la unidad familiar (queja 18/0099).

...

Cuestión de contenido diferente es la que se aborda en la queja en la que una familia se lamentaba de que no se hubiera dado respuesta a la solicitud que hace meses presentaron para participar en el programa de familias colaboradoras con centros de protección de menores, siendo así que ello les impedía ejercer la labor para la que se ofrecieron de modo altruista y que beneficiaría de modo especial a un menor con el que ya habían tenido alguna relación, el cual residía, bajo tutela de la Junta de Andalucía, en un centro de protección de menores.

Esta colaboración con centros de protección está normativamente prevista en el artículo 172.ter.3 del Código Civil, que prevé que cuando fuese conveniente para algún menor en acogimiento familiar residencial, el Ente público podrá acordar estancias, salidas de fines de semana o de vacaciones con familias o con instituciones dedicadas a estas funciones, previamente valoradas y seleccionadas para dicha finalidad.

Es por ello que al dar trámite a la queja nos interesamos por los motivos de la demora en responder a la solicitud formulada por esta familia, respondiéndonos que la valoración efectuada era favorable y que se encontraba en trámite la redacción y aprobación del documento regulador de relaciones personales con el menor. Así pues, apremiamos a la Delegación Territorial para que, dada la demora acumulada, se resolviera sin mayor demora la solicitud formulada por los interesados ([queja 18/2390](#)).

...

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 intervención el asunto se solucionó (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](#)».