

de madre e hijo, afectado de vicio de anulabilidad por haberse dictado con infracción del ordenamiento jurídico. Y para que, en lo sucesivo, el Ayuntamiento de Torrox observase escrupulosamente la normativa sobre el empadronamiento de menores no emancipados, en los caso de que éste empadronamiento sea instado por un solo progenitor.

El Ayuntamiento de Torrox responde a estas Recomendaciones señalando que acata las mismas, y señalando en defensa del proceder de dicha Administración, que en el momento de efectuarse el empadronamiento del menor no se había resuelto aún el procedimiento de divorcio, por lo que se había de entender que si el acto realizado era invalidante, lo era por el hecho de no haberse requerido la declaración jurada de la madre, siendo, efectivamente, en virtud de la resolución judicial recaída en el procedimiento de divorcio, que le otorga la guardia y custodia de la menor, exclusivamente, a su madre, cuando se realiza dicha convalidación del acto del empadronamiento.

### 3.1.2.5.2. Puntos de Encuentro 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.

En relación con esta cuestión hemos de destacar nuestra intervención en la queja 17/5203 en la que compareció ante esta institución un colectivo de personas usuarias del punto de encuentro familiar (PEF) de Granada que, relataban de manera pormenorizada una serie de incumplimientos del reglamento que regula dicho servicio público (Decreto 79/2014, de 25 de marzo, por el que se regulan los Puntos de Encuentro Familiar de la Junta de Andalucía) y también del Pliego de Prescripciones Técnicas que especifica la prestación que ha de realizar la empresa contratada para dicha finalidad.

Del mencionado escrito de queja extractamos, de forma sucinta y por bloques de materias, las siguientes irregularidades denunciadas por las citadas personas usuarias del PEF de Granada:

## **1. Vulneración del principio de neutralidad**

En el escrito de queja se indica que el personal del PEF minimiza u obvia los efectos de la violencia en los/as menores, favoreciendo el derecho del padre no custodio a relacionarse con sus hijos e hijas, ello a pesar de existir antecedentes de violencia de género y responsabilizando a la madre del rechazo de las personas menores de edad a cumplir con el régimen de visitas.

Refieren que prueba de esta intervención sesgada es que se emitan informes a instancia del padre, no aceptando la petición, ni realizando el informe, cuando es a instancia de la madre, y que en tales informes se emitan juicios de valor, recalcando que la sentencia penal por maltrato de género aún no es firme, o restando importancia a otros informes favorables a la madre.

También se discrepa de las indicaciones que se dan a los padres no custodios, en el sentido de que lleven regalos a sus hijos/as, para de este modo ganarse su confianza.

## **2. Vulneración del principio de especialización**

Se alude en la queja a los muchos casos de menores, cuyas madres han sido víctimas de violencia de género, y que a pesar de ello son derivados por el juzgado al PEF para que el padre pueda ejercer su derecho de visitas. Se resalta la contradicción de que en el Pliego de Prescripciones Técnicas para la contratación del Servicio del Punto de Encuentro Familiar en Granada no se exija formación de los/as profesionales en

materia de violencia de género, ni en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Alegan las personas titulares de la queja que el citado Pliego establece en su apartado 5.1 que «Las Entidades Licitadores deberán acreditar su solvencia, formación y experiencia previa en el desarrollo del Servicio de Punto de Encuentro Familiar o Servicios análogos, entendiéndose por tales: atención a víctimas, atención a menores y resolución extrajudicial de conflictos en el ámbito familiar».

Las interesadas también contraponen la ausencia de este requisito de formación con el hecho de que se establezca entre los objetivos del PEF «colaborar en la sensibilización en materia de violencia de género con diferentes colectivos sociales y profesionales, asegurando la capacitación de los miembros del equipo técnico en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y planificando sus actuaciones desde la perspectiva de género».

### **3. Incumplimiento de los objetivos específicos recogidos en el artículo 4.2, del Decreto 79/2014, y en el artículo 5.2.2 del Pliego de Prescripciones técnicas**

Las personas titulares de la queja argumentan que el PEF no favorece que las personas menores de edad expresen sus sentimientos y necesidades respecto al régimen de visitas; no se previenen situaciones de violencia en el transcurso de las visitas, con su negativo efecto en los menores; la personas usuarias del servicio no reciben un trato digno ni ajustado a criterios profesionales; y tampoco se planifican las actuaciones desde la perspectiva de género.

Se indica en el escrito de queja que cuando los menores manifiestan su oposición a cumplir con el régimen de visitas, el personal del PEF no actúa de forma neutra sino que ejerce presión sobre ellos, con mensajes y actos que los intimidan y

coaccionan para que accedan a relacionarse con sus padres y cumplir así con lo dispuesto en la sentencia.

A lo expuesto se añade que cuando un niño o niña cuenta al personal del PEF sus vivencias -episodios de maltrato físico, psíquico e incluso abusos-, no se informa inmediatamente al Juzgado, ni se emite la correspondiente Hoja de detección y Notificación de Maltrato Infantil, tal como se prevé en el artículo 17 del Decreto 79/2014, y en ocasiones ni siquiera queda reflejado en los informes que se remiten al juzgado.

#### **4. Incumplimiento del artículo 11, apartado 3 del Decreto 79/2014 (visitas tuteladas)**

Se indica en la queja que el PEF no cumple con los requisitos establecidos para las visitas tuteladas, al establecer el artículo 11. 3, del Decreto 79/2014, que éstas se habrán de desarrollar íntegramente dentro de las dependencias, con la presencia y bajo la supervisión de un miembro del equipo técnico.

Según las denunciantes este requisito no se cumple ya que cuando en la sentencia se establecen visitas tuteladas, al materializarse éstas en las instalaciones del PEF, las profesionales dejan a las personas menores de edad a solas con el progenitor no custodio. Y también se lamentan de que aún estando presente el profesional, éste tenga una actitud pasiva, desentendiéndose de cuanto ocurre y sin realizar anotaciones que a la postre servirían para elaborar el informe sobre la evolución de las visitas.

#### **5. Vulneración del artículo 13 del Decreto: «Incorporación al expediente de todos los documentos que aporten las partes»**

Refieren las interesadas que las profesionales del PEF no admiten, de manera generalizada, informes médicos de pediatras, psiquiatras o psicólogos del SAS, ni se ponen en

contacto con ellos cuando se les informa que los/las niños/niñas están en tratamiento, y existe riesgo o consecuencias confirmadas por dichos profesionales para la integridad psíquica y/o física de la persona menor de edad, si se siguen desarrollando las visitas.

En aquellos casos excepcionales en los que se han recogido por las profesionales los informes, éstos no se incorporan a su expediente, y se limitan a señalar que su misión consiste sólo en favorecer que se cumpla el régimen de visitas establecido por el juzgado.

## **6. Sistema de evaluación de calidad**

El artículo 10, del Decreto 79/2014, prevé que las actuaciones realizadas seguirán un sistema de evaluación de calidad conforme lo establecido en el artículo 6 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía y en el Decreto 317/2003, de 18 de noviembre.

A tales efectos las personas titulares de la queja reclaman el cumplimiento de la resolución que emitió esta institución del Defensor del Menor de Andalucía, para que se aprobasen las Cartas de Servicio correspondientes a los PEF de Andalucía.

Sobre este asunto se lamentan no haber sido informadas acerca de la posibilidad de presentar quejas o sugerencias relativas al funcionamiento del PEF, y aunque lo fuesen, refieren que las madres usuarias del servicio suelen tener miedo a posibles represalias y por tanto no se atreven a presentar ninguna reclamación o sugerencia.

## **7. Incumplimiento del establecimiento de un Plan de Intervención Individualizado (artículo 14 del Decreto 79/2014)**

Se alega en el escrito de queja que el PEF no tiene en cuenta las circunstancias de los/as menores en situaciones de violencia de género. La previsión del artículo 6.2 del Decreto 79/2014 es que cada caso se atienda de forma individualizada, con criterios técnicos de neutralidad e imparcialidad, obedeciendo a un plan de acción personalizado.

A este respecto, se señala en al queja que el plan de intervención individualizado no se adapta a las especiales características de los/las menores víctimas de violencia de género, puesto que se prima el derecho del progenitor no custodio a relacionarse con el menor sobre el derecho del hijo o hija a una vida libre de violencia, por ello no se tiene en cuenta la opinión ni la negativa de las personas menores de edad a esta relación en circunstancias de violencia de género, culpabilizando a la madre de estar interfiriendo en dicha relación paterno-filiar.

Para apostillar esta denuncia se alude en la queja al colectivo de abogados de familia y violencia de género de Granada, relatando que dicho colectivo es conocedor de las actuaciones irregulares que se desarrollan en el PEF y que han mostrado su disposición a prestarles ayuda. De igual modo, se alude en la queja a un importante número de profesionales del Servicio Andaluz de Salud: pediatras, psiquiatras y psicólogos, que han transcrito los testimonios de los niños víctimas del maltrato sufrido en el PEF.

## **8. Incentivos económicos al PEF en función del número de expedientes**

Se remiten las denunciantes a lo establecido en el punto 8.5 del Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato, según el cual el pago del servicio se realizaría por número de expedientes

tramitados, incompletos, número de menores atendidos y modalidad de régimen de visitas.

A este respecto, consideran que este sistema de facturación tiene como consecuencia la disminución de la calidad del servicio y la celeridad con que actuaría la entidad para cerrar los casos cuanto antes posible, finalizando su intervención con informes realizados previa presión a los menores para que accedan a realizar las visitas y se muestren receptivos a sus propuestas.

Tras analizar las cuestiones planteadas por este colectivo de personas usuarias del PEF decidimos formular **Recomendaciones** a la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación sobre la necesidad de dictar instrucciones al PEF de Granada para que *“en los casos de derivación judicial para realizar visitas supervisadas se cumpla de forma estricta con la obligación establecida en el artículo 11, apartado 3, del Decreto 79/2014, de que las visitas se desarrollen en el interior de las instalaciones del PEF y con presencia continuada del personal que ha de realizar la supervisión, quienes han de tener una actitud vigilante, de escucha activa de cuanto acontece en el desarrollo de las visitas.*

*También para que en el ejercicio de la potestad de supervisión y control del servicio contratado se realicen las actuaciones necesarias para evitar que los menores sufran presiones que lleguen a coaccionar su voluntad, libremente expresada, en torno al ejercicio del derecho de visitas por parte de su familiar”.*

Y aprovechamos también la ocasión para dirigir la **Sugerencia** de que *“se acometa, para su aprobación en 2019, la elaboración de Cartas de Servicio de los diferentes Puntos de Encuentro Familiar existentes en Andalucía”.*

A punto de concluir el año 2019 recibimos respuesta a nuestra resolución de la aludida Dirección General. En relación a la primera de las recomendaciones, relativa a la modalidad de visitas supervisadas, se indica que la prestación del servicio de Punto de Encuentro Familiar, regulada en el Decreto 79/2014, de 25 de marzo, se configura como un servicio prestado por la Administración de la Junta de Andalucía por derivación judicial en procesos y situaciones de separación, divorcio u

otros supuestos de interrupción de la convivencia familiar, cuando las relaciones familiares son de difícil cumplimiento o se desenvuelven en un ambiente de alta conflictividad, y con el fin de cumplir con el régimen de visitas acordado y establecido por resolución judicial. Con el fin de dar cumplimiento a sus objetivos, el citado Decreto establece y define los distintos tipos de intervención que se podrán llevar a cabo, uno de los cuales es el de las visitas tuteladas. En éstas, la comunicación de la persona menor de edad con la persona progenitora no custodia o familiar se desarrolla íntegramente dentro de las dependencias, con la presencia y bajo la supervisión de un miembro del equipo técnico y con una duración máxima de dos horas.

Relata la Dirección General que de acuerdo con el informe emitido en su día por la Delegación del Gobierno en Granada, durante las visitas de inspección al Punto de Encuentro Familiar quedó constatado que éste cumple con los requisitos establecidos para las visitas tuteladas. Ello no obstante, desde la Delegación ya se recomendó al equipo técnico que se extremasen las precauciones en las mismas. Y para dar cumplimiento a la recomendación se anuncia la intención de la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación de reiterar la citada recomendación al PEF de Granada.

En relación con la segunda de las recomendaciones, orientada a evitar posibles coacciones a los menores para influir en su voluntad, libremente expresada, de aceptación o rechazo de los contactos con su progenitor o familiar, la Dirección General señala que la actuación del equipo técnico viene determinada por los juzgados que les derivan los expedientes con objeto de que se cumpla el régimen de visitas por ellos previsto, no existiendo constancia de que los profesionales que trabajan en el Punto de Encuentro Familiar de Granada coaccionen a los menores, pues prima siempre en sus actuaciones el interés superior del menor sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir, de manera que se establezcan los vínculos necesarios para su buen desarrollo psíquico, afectivo y emocional, actuando en su beneficio y defendiendo sus derechos, teniendo como prioridad su bienestar y desarrollo integral. No obstante lo anterior, la Dirección General manifiesta la aceptación de la recomendación y en tal sentido nos anuncia una comunicación al equipo técnico del Punto



de Encuentro Familiar para que continúe favoreciendo que las personas menores de edad expresen sus sentimientos y necesidades respecto del régimen de visitas.

Por último, en cuando a la Sugerencia realizada de que se acometa, para su aprobación en 2019, la elaboración de Cartas de Servicio de los diferentes Puntos de Encuentro Familiar existentes en Andalucía, se informa que desde la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación se está trabajando en dichas Cartas de Servicios de los Puntos de Encuentro Familiar de la Junta de Andalucía.

También hemos de resaltar nuestras actuaciones en la [queja 17/4719](#) en la que el interesado se mostraba disconforme con que el Juzgado hubiera acordado que las visitas a su hijo se realizasen en el punto de encuentro familiar (PEF) de Jerez, habilitado por una asociación privada. Argumentaba su queja señalando que dicho PEF no es de titularidad pública, ni está incluido entre la red de puntos de encuentro familiar de que dispone la Junta de Andalucía para facilitar el cumplimiento de los regímenes de visitas a menores acordados por los juzgados de primera instancia (familia). Al estar disconforme con dicha decisión, en el año 2012 presentó ante dicho juzgado una demanda de modificación de medidas, que fue desestimada y por la que formalizó un recurso ante la Audiencia Provincial de Cádiz, que también fue desestimado en 2014.

Posteriormente, volvió a solicitar que cesase la obligación de comparecer ante dicho PEF para realizar las visitas a su hijo, desestimado de nuevo su petición el juzgado, y sin que por tanto se hubiese aplicado lo establecido en el Decreto 79/2014, que regula el servicio de punto de encuentro familiar para Andalucía.

***Insistimos en la necesidad de dotar a los Puntos de Encuentro Familiar de Cartas de Servicio que especifiquen sus prestaciones y definan el ámbito de sus compromisos de calidad***

A lo expuesto añadía que la intervención de dicho PEF privado adolece de irregularidades, en especial por cuanto los informes remitidos al juzgado los considera sesgados y tendenciosos, y porque no han sido comunicadas al juzgado determinadas incidencias relevantes, tal como serían los acercamientos producidos entre padre y madre para alcanzar una solución consensuada y que expresamente han sido comunicados por las partes al PEF.

Una vez analizada la cuestión que el interesado sometía a la consideración de esta institución, le comunicamos la imposibilidad de admitir su queja a trámite en lo relativo a la supervisión del contenido de las resoluciones emitidas por el aludido Juzgado y Tribunal, todo ello en aplicación de lo establecido por el artículo 117.3 de la Constitución que establece que las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial.

No obstante lo anterior, sí consideramos oportuno admitir su queja a trámite en relación con la actividad de supervisión y control por parte de la Administración Pública de las actuaciones del mencionado Punto de Encuentro Familiar de carácter privado, así como respecto de la compatibilidad de los servicios que viene prestando dicho ente privado al margen de los cauces establecidos en el Decreto 79/2014, de 25 de marzo, por el que se regulan los Puntos de Encuentro Familiar de la Junta de Andalucía.

A este respecto resaltamos cómo en auxilio de la labor judicial, para hacer viable el cumplimiento de resoluciones relativas al derecho de relación entre progenitores y resto de familiares con los hijos, la Administración de la Junta de Andalucía creó una red de servicios de punto de encuentro familiar, concebidos como espacio neutral en los que se pretende favorecer el derecho esencial de toda persona, menor de edad, a mantener relaciones con sus progenitores y familiares, cuando debido a

***Debemos  
avanzar en la  
concepción  
estratégica que  
tienen los Puntos  
de Encuentro  
Familiar: de  
servicio, de  
acercamiento,  
de abordaje de  
soluciones***

conflictos familiares en los que ha resultado imposible llegar a un acuerdo satisfactorio, especialmente en situaciones de ruptura de la relación de pareja, así se determine por un órgano judicial.

Y para regular el modo de acceso a estos servicios, los criterios de actuación y las pautas de intervención de los puntos de encuentro familiar, el Gobierno de Andalucía aprobó el mencionado el Decreto 79/2014, de 25 de marzo, pero advirtiendo en su exposición de motivos que dicho reglamento no tiene la intención de regular por completo dicho sector de actividad, limitándose en exclusiva a regular los servicios de punto de encuentro familiar que presta la Administración de la Junta de Andalucía, bien de forma directa, con sus propios medios materiales y personales, bien de forma indirecta, mediante la contratación de tales servicios con entidades públicas o privadas. Y todo ello dejando bien claro que quedan excluidos de dicha regulación otros servicios similares que se presten en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Así pues, quedan al margen de la regulación establecida en este Decreto, y por tanto de la red de puntos de encuentro familiar habilitados por la Junta de Andalucía, todos aquellos puntos de encuentro familiar o servicios sociales asimilados prestados por entidades públicas o privadas no incluidos en la mencionada red pública autonómica.

El problema que se suscita en la queja es que el órgano judicial no solicitó la colaboración de la Junta de Andalucía, sino que en su resolución señaló que el régimen de visitas se tendría que realizar en un concreto servicio de punto de encuentro familiar, siendo éste de titularidad privada y al margen de la red pública habilitada por la Junta de Andalucía.

A este respecto no consideramos que sea asumible esta disparidad de redes de puntos de encuentro familiar, en unos casos de titularidad pública de la Junta de Andalucía (gestionados con sus propios medios o contratados con entidades públicas o privadas); en otros casos de titularidad de otros entes públicos pero al margen de la red habilitada por la Junta de Andalucía; y otros estrictamente privados.

Es así que el coste de los servicios prestados por los puntos de encuentro de la red pública autonómica es asumido en su integridad por la Junta de Andalucía, siendo por tanto gratuitos para las personas usuarias; pero en el caso de que la derivación por el juzgado se produzca a un punto de encuentro familiar privado, como acontece en el asunto que motiva la queja, las tarifas resultantes han de ser asumidas por las personas usuarias.

Y estas diferencias quedan remarcadas al contar la red de puntos de encuentro familiar de titularidad de la Junta de Andalucía con una normativa que regula con cierto detalle el protocolo de derivación e intervención en el caso, careciendo de dicha regulación reglamentaria el resto de recursos sociales asimilados, cuya normativa es la común al resto de servicios sociales, pero sin descender al detalle de los requisitos materiales y funcionales específicos de los puntos de encuentro familiar.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, formulamos las siguientes **Recomendaciones** a la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación:

*“1ª.- Que se promuevan mecanismos de coordinación con el correspondiente órgano de gobierno del Poder Judicial para consensuar los criterios de derivación de casos a puntos de encuentro familiar, priorizando la derivación a la red pública establecida por la Junta de Andalucía, y restringiendo la derivación a recursos privados a aquellos supuestos en que existe consenso entre las partes y que éstas aceptan voluntariamente asumir el coste de las tarifas derivadas de tales servicios.*

*2ª.- Que en coordinación con la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación se acometa la regulación de los servicios de punto de encuentro familiar de carácter privado, asimilando ésta a la establecida para los puntos de encuentro familiar existentes en la red pública de la Junta de Andalucía, estableciendo a tales efectos las correspondientes guías de funcionamiento y de recursos humanos”.*

A la fecha en que redactamos este informe nos encontramos a la espera de recibir la obligada respuesta de dicha Dirección General.

### 3.1.2.5.3. 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 realizamos en la [queja 18/3851](#) en la que el interesado se lamentaba de que la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía en Almería aún no hubiera dado respuesta a la solicitud que él y su pareja efectuaron para ser inscritos en el Registro de Parejas de Hecho, excediendo 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.

Tras analizar los hechos acaecidos en la tramitación de la solicitud de inscripción registral hubimos de formular un **Recordatorio de los Deberes Legales** que se habían incumplido por parte del Ayuntamiento de Roquetas de Mar, y de este modo resaltamos la desproporción del tiempo transcurrido para la inscripción de la pareja en el Registro de Parejas de Hecho, siendo así que dicha demora sería achacable en gran medida a la mala gestión realizada por ese Ayuntamiento, ya que tras presentar el interesado su solicitud en el registro del Ayuntamiento el 7 de mayo, no es hasta el 6 de julio -una vez transcurridos 2 meses- cuando ésta llega a la Delegación Territorial de la Junta de Andalucía para cumplimentar dicha inscripción.

Por tanto, en esos momentos ya se superaba en un mes de más el plazo establecido en la normativa para su tramitación; pero la demora se incrementó aún más puesto que la documentación remitida desde el