

en distintas quejas y contactos que la ciudadanía y colectivos profesionales hicieron llegar a esta Institución desde entonces.

Así las cosas, a pesar de haber recuperado los PEF su actividad, recalcamos a la Consejería los perniciosos efectos que la suspensión de su funcionamiento había provocado en muchas personas, especialmente en las menores de edad, que son especialmente acreedoras de estos delicados servicios, los cuales son requeridos, no lo olvidemos, por la autoridad judicial.

Añadimos también que la repentina decisión de cierre de estos PEF trajo aparejada en algunos casos, la permanencia de la custodia del menor con el progenitor que la asumía en ese momento crítico y que se encontró, de manera insospechada, con la desaparición del servicio que garantizaba la suplencia en estas funciones de custodia. Recíprocamente, encontramos al progenitor que aguardaba acudir al Punto de Encuentro Familiar para ejercer su periodo de custodia y dicho servicio fue interrumpido de manera sobrevenida.

El cierre de los PEF también tuvo efectos en la controversia y litigio familiar de fondo, pudiendo acreditar este impacto a través de las variadas quejas recibidas a cargo de estos mismos progenitores, o sus familiares, que reclamaron con auténtica angustia la continuidad de los servicios de los PEF, o medidas alternativas, que permitieran acatar los relevos normalizados en los periodos de guarda y custodia de los menores afectados.

Pero, sobre todo, no nos resistimos a resaltar el significativo papel que este servicio desempeña en los casos de violencia de género, donde el contacto entre los progenitores resulta de imposible cumplimiento por la existencia de órdenes de alejamiento. Sobre este particular asunto, han sido varios los colectivos que han insistido ante esta Institución para hacernos partícipes de su malestar por la posible situación de indefensión en la que podrían encontrarse algunos menores que permanecían con el progenitor maltratador tras la declaración del estado de alarma, circunstancia que ha sido negada por la Consejería en su informe.

Hechas estas consideraciones, trasladamos a la Consejería nuestra discrepancia por el criterio empleado de considerar los servicios de PEF como no esenciales, cesando temporalmente su actividad, sin que tampoco se hubieran propuesto alternativas suficientes, lo cual, ante el temor de una hipotética evolución de los acontecimientos de la pandemia que lleve a motivar nuevas medidas de confinamiento motivó que solicitáramos de la Consejería un replanteamiento anticipado frente a estas medidas de cierre, a fin de que quedasen mejor garantizadas la continuidad de las funciones de los PEF ante eventualidades futuras derivadas de la evolución de la pandemia.

En lo que atañe al contenido de las quejas tramitadas durante el ejercicio hemos de aludir a un conjunto significativo de ellas que aluden a retrasos en el inicio de sus actuaciones (quejas 19/5147, 19/6194, 20/1395, 20/1601, 20/5564).

Otro lugar común de las quejas relativas a Puntos de Encuentro Familiar guarda relación con discrepancias con el modo de proceder de los profesionales (quejas 20/5505, 20/5987).

### **c) Familias numerosas**

En relación con los expedientes administrativos en los que se tramita el reconocimiento, modificación o renovación de títulos de familia numerosa, esta institución viene tramitando desde 2010, y más específicamente en los últimos ejercicios, un conjunto significativo de quejas por la excesiva demora que acumulan estos procedimientos. Para la solución de esta problemática esta institución emitió en la queja 11/1170 una resolución con distintas Recomendaciones, cuyo cumplimiento efectivo seguíamos esperando.

Encontrándonos a la espera de la reglamentación que nos fue anunciada y que vendría a agilizar la tramitación de tales expedientes, unida a la previsión de incremento de efectivos de personal, esta institución siguió dando trámite a un importante volumen de quejas que coincidían en la excesiva demora con que se tramitaban los expedientes. Estas quejas, cuyo número durante 2019 ascendió a 228, procedían en su inmensa mayoría de las provincias de Sevilla y Málaga, y nos alertaban de que

las citadas demoras lejos de minorarse tenían tendencia a incrementarse, llegando en los últimos tiempos a demoras medias superiores a los 7 meses, provocando innumerables perjuicios a las familias afectadas al no poder beneficiarse de reducciones o exenciones fiscales, y otros incentivos o bonificaciones previstos tanto por las Administraciones Públicas como por empresas privadas. Es por ello que iniciamos, de oficio, la ([queja 19/3310](#)) en relación con esta problemática y solicitamos a la Secretaría General de Familias la emisión de un informe sobre los avances en la elaboración de la reglamentación que nos fue anunciada, así como también en relación con la adecuación de los medios personales y materiales en las provincias de Sevilla y Málaga para solventar el importante problema de demoras en la gestión de los expedientes para el reconocimiento o renovación de títulos de familia numerosa.

El informe que nos fue remitido vino a reconocer esta situación anómala, señalando a continuación las medidas que en esos momentos se estaban implementando para su solución:

Respecto de la elaboración de la reglamentación nos indicaron que con fecha 18 de junio de 2019 fue remitido a la Viceconsejería de Salud y Familias el borrador del Proyecto de decreto por el que se regulará el procedimiento de expedición, renovación, modificación o pérdida del título de familia numerosa en Andalucía, con el que se espera agilizar estos procedimientos no solo documentalmente sino también en lo que respecta a las herramientas de modernización de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, en colaboración con la Dirección General de Política Digital, se destaca que en la Carpeta Ciudadana de Andalucía se incluye el procedimiento de reconocimiento de Familia Numerosa, con la posibilidad de descargar el certificado correspondiente; así como de justificar esta condición mediante dispositivos móviles con un código QR como carné de familia numerosa, facilitando así cualquier tipo de acceso a servicios.

En lo que respecta a los elevados retrasos que acumulan los expedientes en las provincias de Sevilla y Málaga, nos indican que tales retrasos se mantienen por tratarse de las Delegaciones Territoriales que soportan una mayor carga de trabajo. Se indica que en dichas delegaciones es precaria la disponibilidad de recursos humanos en materia de familias, y que esta carencia se viene arrastrando desde hace años; de ahí que en las gestiones que se vienen realizando para la implementación de una estructura de personal acorde a las nuevas competencias en materia de familias, asignadas a la Consejería de Salud y Familias, se haya planteado la necesidad de mejorar las Relaciones de Puestos de Trabajo.

Precisa el informe recibido que, no obstante, sí se había abordado un planteamiento radical; dado que se observaban demoras en casi todas las Delegaciones Territoriales y al objeto de desbloquear la situación a la que se había llegado y poder dar respuesta a las familias. En el Consejo de Gobierno, de fecha 11 de junio de 2019, se aprobó un Plan de choque para la incorporación eventual de 24 personas para toda Andalucía, durante 6 meses, con destino en las distintas Delegaciones Territoriales de Salud y Familias. Y más concretamente, para Sevilla y Málaga (entre ambas alcanzan unos 7.000 expedientes de demora) estaba previsto el refuerzo de 7 personas en cada una de ellas, tanto de personal técnico como administrativo.

Tras valorar esta información, esta Defensoría permaneció a la expectativa de que las medidas adoptadas fueran arrojando resultados positivos, resultando previsible una minoración del número de familias en lista de espera y de los tiempos medios de resolución. Lamentablemente, en febrero de 2020 el acuciante problema de los retrasos lejos de minorarse había empeorado, encontrándonos con quejas nuevas, recibidas al inicio de 2020, en que se hacía referencia a solicitudes sin respuesta con más de 9 meses de espera. E incluso recibíamos quejas de otras provincias (Cádiz, Granada) con demoras inferiores pero que superan el plazo máximo de 3 meses establecido en la normativa.

Unavez relatadas las incidencias acaecidas en la tramitación de este expediente, hubimos de formalizar un Recordatorio de Deberes Legales a la Secretaría General de Familias, en el que contrastamos tales irregularidades con las previsiones establecidas en la Constitución, que concibió la actuación de la Administración Pública inspirada por el principio del servicio a la ciudadanía, y de este modo (art.

103) introdujo el criterio de eficacia en su actuación; este criterio se reproduce y amplía con los de celeridad y simplificación en los trámites administrativos introducidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A lo expuesto recordamos lo preceptuado en el artículo 20, de la citada Ley 39/2015, en cuanto a la responsabilidad en la tramitación de los expedientes de las unidades administrativas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, siendo responsables directas de su tramitación y con la obligación de adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de las personas interesadas o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos.

También remarcamos la obligatoriedad del cumplimiento de términos y plazos establecida en el artículo 29 de la Ley 39/2015, que vincula a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos.

Y en relación a la normativa específica sobre familias numerosas aludimos a lo establecido en los artículos 2.4 y 3.3 del Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas: Conforme al primero de estos preceptos (artículo 2.4) corresponde a las Comunidades Autónomas establecer el procedimiento administrativo para la solicitud y expedición del título, así como para su renovación. Por su parte, el artículo 3.3 atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para desarrollar el procedimiento administrativo para renovar, modificar o dejar sin efecto el título de familia numerosa, incluyendo la determinación de los documentos que deberán acompañarse para acreditar que se mantienen, en su caso, todas las condiciones establecidas en la Ley.

En ausencia de esta reglamentación procedimental específica resultaba de aplicación lo establecido con carácter general en la antes citada Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en concreto su artículo 21.3 que determina que cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses, que se empezará a contar desde la fecha en que presentó la solicitud.

A este respecto remarcamos las previsiones establecidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, que en su artículo 17 establece la obligación de garantizar la protección social, jurídica y económica de la familia, asignando el artículo 61 a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva de promoción de las familias y de la infancia, que, en todo caso, incluye las medidas de protección social y su ejecución.

En respuesta a nuestro Recordatorio de Deberes Legales la Secretaría General de Familias nos remitió un informe, en el que tras reconocer la existencia de una elevada demora en la gestión de los expedientes de reconocimiento, renovación o modificación de títulos de familia numerosa, especialmente en las provincias de Sevilla y Málaga, nos informó de las actuaciones desarrolladas en los últimos tiempos para su solución que se resumen en lo siguiente:

1.- Se ha aprobado el nuevo Reglamento, aplicable a Andalucía, que vendrá a agilizar y simplificar los trámites en los procedimientos de reconocimiento, modificación o renovación de títulos de familia numerosa. Dicho reglamento (Decreto 172/2020, de 13 de octubre, cuya entrada en vigor será el próximo 23 de enero de 2021) impulsa el uso de medios electrónicos en la tramitación y pone a disposición de las personas interesadas el acceso a la Carpeta Ciudadana, para evitar cargas administrativas accesorias y racionalizar la gestión.

Destaca también (artículo 9.4 del citado Decreto 172/2020) que el plazo máximo que se ha establecido para resolver y notificar las solicitudes de expedición, renovación o modificación del título de familia numerosa será de tres meses contados desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el Registro Eléctrico Único de la Administración u Organismo competente para su tramitación. Transcurrido dicho plazo la solicitud se entenderá estimada (silencio administrativo estimatorio), de

acuerdo con lo establecido en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

2.- Se han habilitado nuevos efectivos de personal que refuercen las plantillas de las provincias más afectadas (se encuentra también en trámite una reforma estructural de la Relación de Puestos de Trabajo).

3.- Se han mantenido contactos con las universidades de Andalucía para que alarguen el plazo de presentación de los justificantes de los títulos de familia numerosa más allá del plazo reglamentariamente establecido, teniendo en consideración para ello el problema de gestión existente en las provincias que acumulan mayor demora.

Veamos algunos ejemplos. En la queja 19/6946 el interesado nos dice que tras haber superado uno de sus hijos la edad máxima para estar incluido en el título de familia numerosa, dicho título ha sido rebajado de categoría por la Junta de Andalucía, pasando de la categoría especial a la categoría general. Por estar disconforme con esta decisión presentó ante la Delegación Territorial de Salud y Familias de Sevilla, una solicitud para que al resto de sus hijos se les mantuviese la categoría especial en su título de familia numerosa, sin que hasta la fecha haya tenido respuesta a dicha solicitud.

Al dar trámite a la queja hubimos de instar a la aludida Delegación Territorial para que resolviera sin mayores dilaciones la solicitud de cambio de categoría del título de familia numerosa que presentó el interesado y cuya tramitación excedía el plazo de respuesta previsto en la normativa. De igual modo solicitamos que nos fuese remitido un informe comprensivo de los motivos por los que se acordó una rebaja en la categoría del título a los hermanos del excluido por razón de edad, en aparente contradicción con lo establecido en Ley 26/2015 de 28 Julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, en cuya disposición final quinta se establecía que las familias numerosas podrían mantener el título hasta que el último de los hijos cumpliera los 21 años o los 26 años, en este último caso para el supuesto de estar realizando estudios orientados a acceder al mercado laboral.

También hemos de destacar la intervención que realizamos en la [\(queja 19/0980\)](#) en la que se dirigió al Defensor una persona quejándose de la resolución administrativa que dejaba sin efecto su título de familia numerosa, todo ello con el argumento de que no cumplió con el requisito de comunicar su sentencia de divorcio. A este respecto la interesada replicaba que acudió a su ayuntamiento para aportar una copia de la sentencia y que allí le comunicaron que no tenía que aportar nada más ya que ella junto con sus hijos seguían reuniendo los requisitos para disfrutar del título y éste no caducaba hasta 2020. Más adelante recibió una notificación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) suspendiéndole el abono anticipado de la deducción por familia numerosa, por lo que acude a pedir explicaciones a la Delegación Territorial de Salud y Familias. Allí le comunicaron que no tenían constancia de que ella hubiera notificado su divorcio y que por tanto, en aplicación de lo dispuesto en la legislación reguladora de las familias numerosas, debía iniciar de nuevo los trámites para obtener el título, teniendo que asumir los perjuicios que conlleva la pérdida de efectos de su título anterior.

En el supuesto que nos ocupa nos encontramos con que la sentencia de divorcio se emite estando en trámite el expediente conducente a la obtención del título de familia numerosa -el divorcio se produce incluso un mes antes de que se emitiera la resolución declarativa de la condición de familia numerosa-, lo cual, por constituir una infracción del ordenamiento jurídico (artículo 8.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) conlleva un evidente vicio de anulabilidad del mencionado título de familia numerosa.

Y es que según lo establecido en el artículo 2.3, de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, se han de considerar de forma conjunta como ascendientes incluidos en un mismo título al padre y madre cuando exista entre ellos vínculo conyugal. En caso contrario, opera lo establecido en el artículo 2.1.c) de la misma Ley que determina que pueden disfrutar del título de familia numerosa el padre o la madre separados o divorciados, con tres o más hijos, sean

o no comunes, aunque estén en distintas unidades familiares, siempre que se encuentren bajo su dependencia económica, aunque no vivan en el domicilio conyugal. Y esto último en relación con lo establecido en el artículo 3.3 de la mencionada Ley 40/2003 que determina que nadie podrá ser computado en dos unidades familiares al mismo tiempo.

Así pues, se produce una resolución no ajustada a derecho que reconoce un título de familia numerosa, siendo el motivo por el que no es ajustada a derecho la inclusión en el mismo de una persona que no reunía los requisitos para ello, pero las restantes sí. Es por ello que una vez que la Administración competente para su reconocimiento, renovación o revocación (Delegación Territorial de Salud y Familias) tuvo conocimiento de este hecho debió incoar, de oficio o a instancia de parte, un expediente para subsanar tales defectos y convalidar o convertir el acto administrativo por el que se reconoció dicho título, excluyendo del mismo a la persona que no reunía los requisitos y preservando su validez para el resto de personas que desde el origen sí los reunían, pudiendo disfrutar de este modo de todas las ventajas sociales que le son inherentes, entre ellas las exenciones o deducciones fiscales establecidas en la legislación tributaria.

Para dicha finalidad la Administración competente ha de acudir a la técnica establecida en los artículos 49, 50, 51 y 52 de la antes aludida Ley 39/2015, según los cuales la anulabilidad en parte de un acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquélla, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado. El órgano administrativo que anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción, siendo así que los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de éste.

Se da la circunstancia de que la interesada ha comunicado formalmente a la Delegación Territorial el vicio de anulabilidad de que adolecía su título de familia numerosa y ha solicitado su rectificación para que se subsanen los defectos del mismo que afectan a su validez y eficacia. En consecuencia esa Delegación Territorial ha de dar trámite a esta petición e incoar el correspondiente expediente que culminará con una resolución expresa y motivada sobre el contenido de lo solicitado (artículo 21.1 de la Ley 39/2015).

En virtud de lo expuesto formulamos una Recomendación a la Delegación de Salud y Familias de Cádiz para que se incoase un expediente administrativo para dar respuesta a la solicitud presentada por la interesada procurando que fuesen subsanados los defectos existentes en su título de familia numerosa, con un pronunciamiento expreso sobre la conversión del título, declarando su validez y efectos para los miembros de la familia que desde un principio reunieron los requisitos para ello.

En respuesta a nuestra resolución hemos recibido un informe de dicha Delegación considerando que no se producen los supuestos previstos en la Legislación para la incoación y tramitación de un expediente de revisión de oficio del acto administrativo que ha causado perjuicios a la interesada: Se considera que la Resolución del 25 de abril de 2015, estimatoria del título de familia numerosa, no resulta lesiva para el interés público ya que en el momento de su emisión se dictó de manera favorable a la solicitante y en congruencia con su solicitud. También se considera que en estos momentos no se reúnen los requisitos establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo Común para proceder a su impugnación ante el Orden Jurisdiccional Contencioso Administrativo.

A lo expuesto hasta ahora esa Delegación Territorial también añade lo siguiente: "... No obstante todo lo anteriormente expuesto, por parte de la Delegación Territorial de Salud y Familias en Cádiz se están estudiando detenidamente las propuestas de subsanación del presente caso, analizando la viabilidad jurídica del mismo de acuerdo con las fórmulas previstas en la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, tal y como determina la Ley 9/ 1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, le informaremos en la mayor celeridad posible sobre la decisión que se haya adoptado".

A este respecto, hemos vuelto a insistir a la Delegación Territorial sobre el hecho de que nos encontramos ante una resolución que reconoce un título de familia numerosa a una persona que no reunía los requisitos para ello (padre), pero las restantes sí (madre e hijos comunes). Es por ello que una vez que la Administración competente para su reconocimiento, renovación o revocación (Delegación Territorial de Salud y Familias) tuvo conocimiento de este hecho debió incoar, de oficio o a instancia de parte, un expediente para subsanar tales defectos y convalidar o convertir el acto administrativo por el que se reconoció dicho título, excluyendo del mismo a la persona que no reunía los requisitos y preservando su validez para el resto de personas que desde el origen sí los reunían, pudiendo disfrutar de este modo de todas las ventajas sociales que le son inherentes, entre ellas las exenciones o deducciones fiscales establecidas en la legislación tributaria.

Para dicha finalidad la Administración competente ha de acudir a la técnica establecida en los artículos 49, 50, 51 y 52 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común, según los cuales la anulabilidad en parte de un acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquella, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado. El órgano administrativo que anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción, siendo así que los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de éste.

Y se da la circunstancia de que la interesada ha comunicado formalmente a la Delegación Territorial el vicio de anulabilidad de que adolecía su título de familia numerosa y ha solicitado su rectificación para que se subsanen los defectos del mismo que afectan a su validez y eficacia.

En consecuencia, seguimos a la espera de que la Delegación Territorial nos comunique la solución que se arbitre para solventar el problema que afecta a la persona titular de la queja, para de este modo poder valorar la aceptación o rechazo de los argumentos expuestos en nuestra resolución.

#### **d) Ayudas económicas a las familias**

Además de las políticas públicas relativas a familias numerosas, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene establecidas otras líneas de actuación para compensar el nivel de renta de las familias que han de asumir los gastos de un parto múltiple o el nacimiento de un tercer hijo, cuando los hermanos de éste todavía tienen edades inferiores a los 3 años.

En ejercicios anteriores esta institución tuvo que intervenir ante la demora con que se tramitaban estas ayudas, acumulando retrasos de hasta 4 años, todo ello con el argumento de no disponer de crédito presupuestario para dicha finalidad. Este problema quedó solventado, aún así, en 2020 hemos recibido algunas reclamaciones, tal como la queja 20/1031 en la que la interesada nos dice que lleva 7 meses esperando que resuelvan su solicitud de ayuda económica que presentó tras nacer su tercer hijo. Tras nuestra intervención, y al tratarse de una ayuda económica plurianual y corresponderle el pago de tres anualidades (2019, 2020 y 2021), la Delegación Territorial nos confirmó que, dado el tiempo transcurrido, una vez presentase la interesada una declaración jurada de que seguía reuniendo los requisitos exigidos, se procedería al abono de dos anualidades 2019 y 2020 de forma conjunta.

La demora en la gestión de este programa de ayudas también provoca situaciones injustas tal como nos fue expuesto en la queja 19/2925 en la que el interesado se mostraba disconforme con la gestión del expediente administrativo mediante el que se dio respuesta a su solicitud de ayuda económica por el nacimiento de dos de sus hijos por parto múltiple. El interesado nos decía que presentó su solicitud en mayo 2016, y que no fue hasta febrero de 2019 cuando le fue notificado el reconocimiento de una sola de las tres anualidades a las que tendría derecho, todo ello con el argumento de que no había aportado documentación que le fue requerida en julio de 2018, por lo que quedó extinguido el derecho a percibir estas dos anualidades (2017 y 2018).