

=====
Ref. Queja nº 030132
=====

Sr. Director:

La presente queja se inicia por escrito de D. (...) en la que, sucintamente, exponía que, tras proceso de filiación contradictorio, se reconoció la paternidad sobre su hija (...) por el Juzgado nº 2 de Liria (Auto ...). La parte dispositiva de la resolución otorgaba al padre un régimen de visitas que comprendía todos los viernes desde las 15'00 hasta las 20'00 horas, pero estas visitas habrían de realizarse siempre y en todo lugar *en presencia y compañía de una tercera persona designada por los servicios sociales de la Comunidad Valenciana*. El motivo de la queja es que los Servicios Sociales han contestado señalando que no disponen de personal para tal función lo que ha dado lugar a que la resolución judicial sea inejecutable. El afectado tiene conocimiento de la existencia de un punto de encuentro en Valencia, pero, según ha podido saber, comprende sólo la capital, pero no los pueblos de la provincia.

La Dirección Territorial consideró que las visitas debían realizarse en presencia de una tercera persona en modo alguno ajena ni extraña para la menor, conocida de la niña. La interpretación de la resolución judicial no obligaba, a juicio de la Dirección Territorial, a que la tercera persona debiera ser un trabajador de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Liria, sino que tales Servicios Sociales municipales debían designar una persona del entorno familiar de la menor aceptado de mutuo acuerdo por la madre y por el padre tras entrevistar a la familia extensa materna y paterna o bien amigos allegados que estén dispuestos a que prevalezca la buena voluntad y el entendimiento con el único objetivo de lograr que la menor sufra lo menos posible.

Conferido traslado de lo anterior al interesado el 29 de abril de 2003, el mismo remitió contestación que tuvo entrada el 15 de mayo de 2003, en la que, resumidamente, se contenían las siguientes alegaciones:

- Que el Juzgado de Liria remitió al municipio de L'Eliana atento oficio de fecha 3 de octubre de 2002 con objeto de cumplir la resolución judicial, contestado el Concejal Delegado del Ayuntamiento que el servicio sería realizado por la Policía Local, incumpliendo la madre el régimen de visitas dado que la madre exigía que se realizara siempre en presencia de tercera persona designada por los servicios sociales,

dirigiéndose nuevamente el Juzgado al Ayuntamiento con este fin. El Ayuntamiento comunicó al Juzgado que carecían de personal para llevar a efecto este servicio.

- Visto lo anterior, el Juzgado se dirigió a la Conselleria de Bienestar Social que manifestó que “los servicios para atender dicha necesidad podrían derivar del mismo ayuntamiento de Liria dentro del programa de ayuda a domicilio o remitir a los progenitores al programa denominado punto de encuentro de Valencia, escrito de fecha 9 de enero de 2003. El denominado punto de encuentro se presta, sin embargo, exclusivamente para vecinos de la capital, encontrándose colapsado.
- Lo cierto es que, según refiere el interesado, durante todo ese período no pudo ver a su hija, acudiendo todos los viernes al domicilio con la Policía Local, con el mismo resultado negativo expuesto anteriormente.
- Finalmente, en fecha 3 de marzo de 2003, los servicios sociales de la Mancomunidad de Camp de Turia aceptan el caso y desde el 5 de marzo de 2003 comienza el régimen de visitas con la hija.

Refiere el interesado que desde el mes de septiembre en que se dicta la resolución judicial hasta el mes de marzo no ha podido ver a su hija de pocos meses porque no se ha designado un funcionario de servicios sociales para que le acompañe.

Por último, reseñar que el informe de la Coordinadora del Departamento de Bienestar Social emitido el 26 de marzo de 2003 establece la buena disposición y capacidad del padre para dar respuesta adecuada a las situaciones que se han ido presentando y la necesidad de ampliar la integración de la menor en la familia paterna

Parece razonable establecer las siguientes CONSIDERACIONES sobre lo anterior.

No cabe duda de que la Comunidad Valenciana está realizando un esfuerzo en orden a la búsqueda de soluciones que permitan la minimización de los efectos negativos que producen los conflictos familiares. Buena prueba de ello es la Ley 7/2001, de 26 de noviembre reguladora de la mediación familiar en el ámbito de la Comunidad Valenciana, norma que recoge la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 21 de enero de 1998 R(98) sobre la mediación familiar y que entronca con los esfuerzos del Consejo de Europa de reforzar los derechos de los menores como lo demuestra el Convenio Europeo sobre el ejercicio de los derechos de los menores de 25 de enero de 1996, cuyo artículo 13 resalta el deber de las partes de promover la mediación y otros procesos diferentes a los judiciales para resolver las disputas concernientes a los menores. Aunque dicho convenio todavía no ha sido ratificado por España, no cabe duda de que tiene un indudable valor de orientación.

Sin embargo, no nos hallamos aquí en el marco propiamente de la mediación, de esencia propiamente voluntaria (artículo 1 de la Ley), sino en el marco de la ejecución de las resoluciones judiciales que afectan a las relaciones personales de los menores.

Son muchas las causas del incumplimiento de las resoluciones judiciales en esta materia. Las más frecuentes remiten a situaciones de riesgo para la integridad del menor, incumplimientos por parte del titular del derecho de visitas o las derivadas de la manipulación psicológica del menor.

En muchos de estos casos, los jueces se ven impotentes para lograr su cumplimiento. Los remedios legales al uso suelen ser el requerimiento al incumplidor y el posterior testimonio penal por desobediencia (remedio al que se ha acudido en el caso presente, como demuestra la documentación obrante en la queja), las entregas de los menores en Comisaría, Juzgados, dependencias de la Guardia Civil o el auxilio material de las fuerzas del orden público. En otros casos se acude a soluciones materiales como son comparecencias en el propio juzgado o el recurso a centros de mediación familiar o la solución, sobre todo utilizada por los Juzgados de Primera Instancia ubicados fuera de las capitales de provincia, de acudir a los servicios sociales municipales.

Ninguno de estos medios suele resultar eficaz contra los incumplidores reiterados. En muchos casos, pese a la colaboración de profesionales desinteresados que actúan incluso fuera de horario de trabajo de los servicios municipales, lo cierto es que tales servicios precisan de una especialidad tanto en formación como en espacios de encuentro que excede de sus posibilidades reales.

Frente a esta problemática han surgido los denominados “puntos de encuentro”. Dichos recursos tienen amplia tradición internacional. Así, centrados preferentemente en criterios de seguridad y preservación de los menores de posibles perturbaciones físicas o psicológicas, podemos encontrar este tipo de recursos en Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. El modelo europeo se encuentra centrado en el objetivo de favorecer las relaciones paterno filiales. Las experiencias en España han seguido en esencia el modelo francés, cuyo primer centro data del año 1986, superando en la actualidad el centenar en todo el territorio galo. El primer punto de encuentro en España se creó en Valladolid en 1994, experiencia que tuvo acogida en otros puntos del territorio como Málaga, San Sebastián, Bilbao, Barcelona... en la actualidad son pocas las provincias españolas que no cuentan con un centro de Punto de Encuentro Familiar.

En Valencia capital se suscribió el 20 de julio de 2001 un Convenio para la creación de un Punto de Encuentro Familiar financiado por el Ayuntamiento de Valencia y la Conselleria de Bienestar Social que fue suscrito también por el Consejo General del Poder Judicial y por los Colegios Profesionales de Abogados, Psicólogos y Diplomados en Trabajo Social

La definición del programa Punto de Encuentro, que sigue las orientaciones de los restantes ya mencionados, se contiene en la cláusula primera del convenio:

lugar neutral para la ejecución de los regímenes de visitas en las situaciones de ruptura del núcleo familiar, que favorezca, básicamente, el derecho fundamental del menor a mantener la relación con ambos progenitores u otros parientes o allegados autorizados legalmente, estableciendo los vínculos necesarios para su buen desarrollo físico, afectivo y emocional y para preparar a los padres para que, en un futuro, puedan mantener la relación con sus hijos con plena autonomía. El programa facilita una serie de servicios y está atendido por un equipo multiprofesional compuesto por abogados, psicólogos, diplomados en Trabajo Social y auxiliares administrativos, estando abierta la posibilidad de contar con el apoyo de personal voluntario.

La extensión del programa a otras localidades es, sin duda, un objetivo a realizar, muestra de ello es el creado también en la localidad de Alicante. Sin embargo, esta solución todavía no ha podido llegar a muchos afectados de la Comunidad Valenciana al encontrarse el desarrollo de la red en un estadio inicial. No cabe duda de que se trata de un servicio social especializado con las características del artículo 15 de la Ley 5/1997, de 25 de junio por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana y de las competencias de la Generalitat en materia de gestión, coordinación de actuaciones de las diferentes Administraciones públicas y de la iniciativa privada y establecimiento de los mínimos de calidad de los centros y servicios (artículos 5 y 13 de la referida Ley).

Estamos hablando de derechos de singular relevancia. El derecho de los padres de relacionarse con los hijos resulta especialmente contemplado en el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y tiene reflejo en diferentes apartados de nuestra regulación positiva como los artículos 94 y 160 del Código Civil. Este derecho no es sólo de los adultos, es un derecho primordialmente de los menores, como lo demuestra el artículo 9.3 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

En caso de conflicto, es evidente que prevalece el interés del menor sobre cualquier otro, como lo demuestra el artículo 9.1 y 3 de la citada Convención o los artículos 2 y 11.2 de la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor. La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 8 del Convenio Europeo, otorga a los tribunales nacionales competencia para restringir o excluir este derecho de acuerdo con lo establecido con la ley siempre que sea una medida necesaria en una sociedad democrática.

Existen formas diferentes de establecer estas restricciones, una de las más frecuentes es establecer un contacto supervisado en ciertos casos como cuando existe riesgo de abuso, violencia o, como es el caso presente, el padre no ha visto al niño durante un período prolongado y es necesario un proceso de adaptación del menor con el fin de acostumbrarse a la nueva situación. Los contactos supervisados requieren la existencia de condiciones básicas para su ejercicio, tanto de personal como de lugares donde realizarlo. El contacto supervisado debe normalmente ser de naturaleza temporal, verificarse en un

lugar neutral y debe ser periódicamente evaluado con objeto de asegurar su realización en beneficio del menor.

En el momento presente, el texto internacional más desarrollado que establece los principios generales sobre las resoluciones judiciales en esta materia es el Convenio Europeo sobre las relaciones personales referentes a los menores hecho en Estrasburgo el 15 de mayo de 2003, en el marco del Consejo de Europa. Aunque, dado lo reciente del mismo, todavía España no es parte, el carácter orientador del citado documento es indudable puesto que, al margen de la más que previsible participación de nuestro país en el mismo, estriba el hecho de que sus disposiciones son reflejo fiel de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El artículo 4 del Convenio subraya el derecho de mantener relaciones personales, no sólo por parte de los progenitores, sino también por parte de otras personas allegadas (artículo 4). El artículo 10 incluye las cautelas y garantías que vienen en consideración, entre las que naturalmente se encuentra el modelo de contacto bajo supervisión.

Lo que interesa destacar es que los Estados partes del citado Convenio deben adoptar todas las medidas legislativas que sean necesarias para que los principios contenidos en el capítulo II (el destinado a los principios generales aplicables a las resoluciones judiciales de este tipo) sean aplicados por las autoridades judiciales, siendo obligación de los Estados parte tomar las medidas apropiadas para asegurar que tales resoluciones judiciales se llevan a efecto (artículos 3 y 9 del Convenio).

Lo dispuesto por el Convenio no es sino aplicación de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos respecto al artículo 8 del Convenio, en el sentido de reseñar que los Estados tienen obligaciones positivas inherentes al efectivo respeto por la vida familiar (entre otras, casos *Kroon et autres c. Pays-Bas*, de 27 de octubre de 1994 y caso *Glaser v. The United Kingdom*, de 19 de septiembre de 2000) que incluyen el deber de adoptar las medidas necesarias para asegurar las relaciones personales en supuestos de conflicto atendiendo al interés preponderante del menor. Los retrasos en los procesos tendentes a tal fin cobran especial significación (por ejemplo, caso *R. contre Royaume-Uni* de 8 de julio de 1987).

En nuestro Derecho, el artículo 24 de la Constitución garantiza el derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos y al proceso sin dilaciones indebidas. El artículo 118 de la norma fundamental subraya el deber de cumplir las sentencias y resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso. El artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Judicial recuerda la obligación de prestar la colaboración requerida en la ejecución de lo resuelto por parte de todas las personas, públicas y privadas. En el caso concreto de los menores, la Administración tiene el deber de facilitar la asistencia adecuada para el ejercicio efectivo de sus derechos (artículos 10 y 11 de la Ley de Protección Jurídica del Menor).

Aunque, en lo concerniente a la forma, existe un margen de discrecionalidad para los Estados en la forma de cumplir los deberes positivos impuestos por el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, lo cierto es que los retrasos y la carencia de mecanismos para la ejecución de las resoluciones judiciales en esta materia hacen que se produzcan, no sólo en el caso presente sino para muchos menores valencianos, situaciones que afectan directamente a sus derechos fundamentales.

Por todo lo expuesto, considerando que la situación descrita ha afectado a los artículos 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, 9.3 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y artículos 24 y 118 de la Constitución y en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 9 nº 1 y 29 nº 1 de la Ley de la Generalidad Valenciana 11/1988 de 26 de diciembre del Síndico de Agravios, se establecen las siguientes RECOMENDACIONES, a las cuales, conforme al último precepto citado, deberá responderse manifestando su aceptación o las causas que lo impidan en el plazo máximo de 15 días:

- Que se cree una red suficiente de servicios especializados similares a los “puntos de encuentro” ya establecidos en la Comunidad Valenciana dotados de profesionales y de lugares adecuados para facilitar las relaciones personales de los menores con sus padres y restantes allegados.
- Que, mientras no esté constituida la red, se arbitren soluciones particulares que impidan la existencia de retrasos que, como el presente, impiden que tales relaciones se produzcan de manera fluida con merma de los derechos fundamentales.

De conformidad con el art. 29.1 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, reguladora de esta Institución, le agradeceremos que en el plazo de 30 días nos remita el preceptivo informe en el que nos manifieste la aceptación o no de la Recomendación que se realiza o, en su caso, las razones que estime para no aceptarla.

Agradeciendo por anticipado la remisión de lo interesado, le saluda atentamente,

Bernardo del Rosal Blasco
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana