



Resolución 2020R-514-18 del Ararteko, de 10 de enero de 2020, por la que recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que tome en consideración la situación de violencia machista que sufren las mujeres en la interpretación del requisito y obligación de hacer valer un derecho de contenido económico para ser titulares de la renta de garantía de ingresos y prevea las medidas de coordinación necesarias con los servicios sociales.

Antecedentes

1. El Ararteko ha tramitado en los últimos años un número elevado de quejas que tienen un objeto similar, a saber, el desacuerdo con la suspensión, extinción, denegación o no renovación del derecho a las prestaciones de renta de garantía de ingresos (en adelante RGI) y prestación complementaria de vivienda (en adelante PCV) por parte de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, en base a la interpretación extensiva que realiza del requisito y obligación de *“no hacer valer un derecho de contenido económico”* previsto en la normativa para poder acceder y mantener el derecho a las referidas prestaciones.

La mayor parte de las unidades de convivencia (en adelante UC) en los expedientes agrupados por esta temática son monoparentales, con menores a cargo, con medidas paterno-filiales establecidas judicialmente, entre las que se destacan las pensiones de alimentos, pero que han sido incumplidas por los progenitores de las hijas e hijos en común. Asimismo, son UC que se encuentran con enormes dificultades para cubrir sus necesidades básicas, dado que son uno de los grupos de población con mayor riesgo de pobreza al no poder contar con el apoyo que representaría poder contar con el abono de las pensiones de alimentos por parte del otro progenitor. Es por ello que suelen solicitar la RGI/PCV para satisfacer los gastos fundamentales de la familia, al cumplir los requisitos previstos en la normativa.

El problema detectado por el Ararteko en la tramitación de las quejas es que Lanbide viene requiriendo a las mujeres titulares de la RGI/PCV que denuncien ante los tribunales, de forma sistemática, el impago de las pensiones de alimentos, en cumplimiento del requisito previsto en el artículo 31 del Decreto 147/2010, de 26 de mayo:

“2.- En el caso de que la persona solicitante o las personas miembros de su unidad de convivencia fueran acreedoras de derechos de carácter económico que no se hubiesen hecho valer, inclusive el derecho de alimentos en aquellos casos en los que se constate el cese efectivo de la convivencia conyugal o análoga a la conyugal, el Ayuntamiento ¹instará a

¹ Téngase en cuenta que el Decreto 147/2010, de 26 de mayo, que desarrolla la Ley 18/2008 de 23 de diciembre no se ha adaptado a las modificaciones que incorporó la Ley 4/2011, de 24 de



la persona solicitante para que, con carácter previo a la finalización de la instrucción del expediente, se hagan valer sus derechos de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente..”

Lanbide interpreta que la ausencia de dicha reclamación periódica de la pensión de alimentos conlleva un incumplimiento del requisito y de la obligación de “hacer valer derechos de contenido económico”, por lo que acuerda la denegación de la solicitud o la suspensión/extinción del derecho a la RGI/PCV, sin tomar en consideración otras circunstancias relevantes que conciernen el procedimiento judicial y que se analizan en la presente resolución.

Las decisiones de denegación, suspensión o extinción adoptadas por Lanbide en base a la interpretación mencionada en el párrafo anterior suponen la imposibilidad de disponer de las prestaciones económicas de RGI/PCV dirigidas a hacer frente a sus necesidades básicas. Además, en ocasiones, van acompañadas de la penalización de un año sin volver a poder solicitarlas. A ello se añade, en algunos expedientes, la obligación de reintegrar cantidades indebidamente percibidas en concepto de ambas prestaciones, por considerar que las prestaciones previamente abonadas eran indebidas al haberse incumplido el requisito previsto en el ya mencionado artículo 31 del Decreto 147/2010, tal y como es interpretado por Lanbide.

2. En este contexto general, el Ararteko considera como un elemento a destacar y diferenciador frente a otros supuestos, el de los casos en los que las mujeres han sido víctimas de violencia de género o tienen credencial de víctima de violencia de género por existir órdenes de protección, calificación del Ministerio fiscal o sentencias que acrediten dicha condición, algunas veces junto a sus hijos e hijas. Ciertamente, estas situaciones de violencia de género se acreditan frecuentemente en el expediente mediante documentos de diferentes administraciones públicas (Ertzaintza, Osakidetza, Lanbide, servicios sociales municipales...), no sólo mediante documentos judiciales. **En ese contexto de mayor vulnerabilidad y situación de riesgo, en el que muchas veces resulta difícil, si no imposible, demandar el pago de la pensión a la ex pareja y agresor, Lanbide ha requerido igualmente –como ya se ha mencionado– a estas mujeres, víctimas de violencia de género con menores a cargo, que reclamen pensiones impagadas de forma regular.**

Ante esta situación, muchas de estas reclamantes, tras denunciar judicialmente el impago de las pensiones de alimentos por parte del progenitor al menos una vez, solicitan un informe a servicios sociales que pueda justificar la excepción

noviembre, por lo que la referencia al Ayuntamiento hay que entenderla a Lanbide como órgano gestor.



de no seguir realizándolo, tal y como contempla el apartado 9.2 del Documento de Criterios de Lanbide, de mayo de 2017.

Si embargo, en muchos casos, los servicios sociales municipales no responden a su solicitud ni realizan el informe solicitado por la reclamante, argumentando una excesiva carga de trabajo o, simplemente, que la emisión de tal informe no entra dentro de sus funciones.

En otras muchas ocasiones la falta de presentación de la demanda de ejecución de las pensiones impagadas tiene que ver con cuestiones ajenas a su voluntad, como la actuación y circunstancias del abogado o abogada que le haya correspondido en el turno de oficio o con decisiones judiciales por estar el demandado en paradero desconocido. Dicho de otra manera, para poder acudir a la vía judicial necesitan presentar la solicitud del beneficio de justicia gratuita y la asistencia letrada. Posteriormente, las demandas de separación familiar, divorcio o ejecución de las medidas paterno-filiales tienen su curso judicial y están afectas a los requisitos de los procedimientos judiciales, como es la necesidad de notificación al demandado, que en muchos de estos procedimientos se encuentra en paradero desconocido, y ello evidentemente representa un serio obstáculo para una actuación ágil de las autoridades judiciales.

Por tanto, mediante la presente resolución, este Ararteko quiere llamar la atención sobre las referidas situaciones detectadas, en las cuales, además del rigor con el que Lanbide exige el cumplimiento del requisito de hacer valer un derecho de contenido económico, el cumplimiento de dicha exigencia se tiene que llevar a cabo en un contexto de violencia de género en la UC.

Según datos de Lanbide, dicha situación afecta a unas 1.406 mujeres, víctimas de violencia de género en su diversidad, que perciben la RGI en Euskadi. De entre ellas, 500 mujeres cobraron por primera vez la ayuda en 2018. En suma, un **2,7% de las 53.000 personas que actualmente reciben dicha prestación**, según datos de Lanbide².

3. En efecto, a modo de ejemplo de algunas de las quejas recibidas, como se ha señalado, las reclamantes y, en ocasiones, sus hijos e hijas tenían o tienen en vigor la credencial de víctima de violencia de género, y en otros casos cuentan con informes que avalan la situación de violencia de género vivida. Asimismo, constan en algunos casos órdenes de alejamiento contra sus exparejas, y en otros han sido a veces incluso escoltadas 24 horas al día por parte de la Ertzaintza. En dichos supuestos, **la situación de riesgo de violencia contra estas**

² Datos extraídos de la comparecencia de la Consejera de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, Beatriz Artolazabal, ante el Parlamento Vasco, noviembre 2019.



mujeres, así como hacia los y las menores, ha sido o es manifiesta y está suficientemente avalada.

Precisamente, en determinados expedientes de queja, la reclamación de la pensión de alimentos a su expareja se había postergado ante el temor de que la situación de la violencia sufrida pudiera reactivarse. De hecho, así ha ocurrido en varias situaciones, dado que, tras la interposición de otra demanda de ejecución de la pensión de alimentos, el padre de los hijos e hijas en común ha vuelto a agredir física y emocionalmente a algunas de estas mujeres.

En los casos analizados, además, los progenitores incumplen generalmente las medidas paterno-filiales ratificadas judicialmente, y en algunas otras ocasiones han sido declarados en rebeldía procesal o se encuentran en paradero desconocido, tanto dentro como fuera del país.

En definitiva, en la mayoría de los expedientes de queja, si bien Lanbide antes de tomar la decisión limitativa del derecho a la RGI había requerido, mediante el oportuno trámite de audiencia, la acreditación del cumplimiento del requisito de hacer valer los derechos de contenido económico, el organismo autónomo no ha tomado en consideración las alegaciones aducidas por las reclamantes (ya sea la solicitud de justicia gratuita o la acreditación de víctima de violencia de género), en base a la estricta exigencia del organismo autónomo de reclamar de manera regular en sede judicial las cantidades no abonadas en concepto de pensión de alimentos.

4. El Ararteko ha dado curso a los expedientes de queja sobre esta problemática y ha solicitado información al Departamento de Empleo y Políticas Sociales con relación a dicha manera de proceder.

Cabe señalar que en respuesta a todas estas actuaciones realizadas por el Ararteko, Lanbide no ha admitido las consideraciones, sugerencias y recomendaciones de esta institución.

A continuación se citan algunos extractos de las respuestas recibidas por parte de Lanbide a las peticiones de colaboración cursadas en los expedientes relativos a la cuestión objeto de esta recomendación:

"- En relación al punto 2) de su escrito las circunstancias de la recurrente no pueden justificar la no reclamación de unos derechos alimenticios que corresponden a una menor. Es decir, las medidas de protección que se le conceden como consecuencia del maltrato y amenazas, no impiden el ejercicio por su parte de las reclamaciones oportunas para hacer valer los derechos que le corresponden a su hija menor y que le fueron reconocidos en el año 2007.



En este sentido, la legislación civil y procesal prevé que la ejecución de dichas medidas debe de ser solicitada a instancia de parte. Por otro lado, la normativa que regula la RGI establece como requisito constitutivo del derecho a la prestación el hacer valer los derechos económicos que le pudieran corresponder sin establecer ninguna excepción, por lo que la resolución de extinción de la RGI se dictó conforme al principio de legalidad”³.

“- Desde que el XX/X/2018 se reclamara por lo penal (Lanbide recomienda por lo civil) el incumplimiento de la sentencia XX/2017) y el pago de 2250 por impago y 675 por intereses, no se ha presentado ningún avance: se ha dejado morir el proceso y no se han hecho valer derechos económicos.

Se considera que al igual que otras muchas personas en esta situación que así lo hacen, impulse a través de su abogado el proceso para que sea el juzgado quien determine la imposibilidad de continuar o no con la reclamación de ejecución de sentencia por impago de alimentos, resolviendo mediante sentencia lo que procesa en estos casos”.

- “Corresponde a Lanbide valorar si, formalmente, la interesada ha procedido a la defensa de sus derechos económicos en el momento en que la otra parte instó la modificación de medidas. Efectivamente, el hecho de ser titular de la prestación de RGI, genera un régimen de obligaciones que deber ser cumplidas, tal y como establece el artículo 19 de la Ley 18/2008 y el artículo 12 del Decreto 147/2010”. [...]

“La forma de hacer valer el derecho a la pensión de alimentos ha sido establecida en el criterio técnico 9.3.1 (dictado en mayo de 2017 y publicado por imperativo del art. 7.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia) que exige la interposición de demanda o la contestación a la misma en el marco de un procedimiento judicial de separación, divorcio o modificación de medidas, donde se pongan de manifiesto y se contrasten las posiciones de las dos partes, conforme al principio de contradicción (acreditando la situación económica de la parte

³ Transcripción literal de parte del contenido del informe del director general de Lanbide en respuesta a la petición de información remitida por parte de esta institución. La tramitación de dicho expediente de queja tuvo como resultado la emisión de la siguiente sugerencia, que no ha sido aceptada por parte del organismo autónomo:

Resolución 2019S-2469-18 del Ararteko, de 17 de mayo de 2019, por la que sugiere al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que revise una resolución de extinción de la Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda, por entender que no se ha incumplido la obligación de hacer valer un derecho o prestación de contenido económico, si se pondera debidamente la situación de violencia de género que sufre, acreditada mediante informes sanitarios, policiales y judiciales, así como el derecho al interés superior del menor.

Disponible en: http://ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4732_3.pdf

obligada al pago de la pensión de alimentos). Pudiendo en el seno del procedimiento contradictorio y una vez expuestas las posiciones, alcanzarse un acuerdo que le ponga fin, que deberá ser refrendado por el órgano judicial.

La parte perceptora de la RGI debe obtener la mejor resolución posible sobre sus intereses, y a partir de esta situación solicitar o revisar la RGI". [...]

"En relación con el hecho de que la promotora de la queja es una mujer que enfrenta una situación de violencia de género y que cuenta con una orden de alejamiento de dos años, así como el hecho de que la unidad de convivencia está compuesta por dos menores, indicar que este organismo debe servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho, tal y como dispone el artículo 3".

"- Lanbide, dentro de las excepciones de las Víctimas de Violencia de Género respecto a los requisitos para ser perceptora de la RGI, contempla en casos excepcionales la no reclamación de la pensión de alimentos siempre y cuando exista un informe del Servicio Social de Base que lo justifique, si bien, con carácter general, sí deberán reclamarla. En este caso la interesada no aportó ningún informe de los Servicios Sociales de Base y por tanto procede suspender la ayuda así como la reclamación de las cantidades percibidas indebidamente durante el tiempo en el que no se ha hecho valer ese derecho".

- 5.- La problemática que plantean estas quejas ha sido objeto de examen y debate en varias reuniones que el personal del Ararteko ha mantenido con Lanbide.

En consecuencia, la presente resolución analiza la conformidad a Derecho de las resoluciones de suspensión/extinción/denegación de las prestaciones RGI/PCV acordadas por Lanbide a unidades de convivencia monoparentales y con menores a cargo, por entender que incumplen la obligación y/o el requisito de "hacer valer derechos de contenido económico" recogido en la normativa, en referencia a la falta de demandas judiciales sistemáticas por el impago de la pensión de alimentos por parte de los progenitores y con la consiguiente reclamación de cantidades indebidamente percibidas en concepto de ambas prestaciones.

Consideraciones

1. La normativa actual en materia de prestaciones RGI/PCV prevé entre las obligaciones de las personas titulares del derecho a las mismas "hacer valer,

durante todo el periodo de duración de la prestación, todo derecho o prestación de contenido económico que le pudiera corresponder o que pudiera corresponder a cualquiera de los miembros de la unidad de convivencia". Dicha obligación se contempla tanto en el artículo 19.1.b) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, como en el artículo 12.1.b) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos.

Del mismo modo, se determina también como un requisito para acceder y mantener la titularidad del derecho a las prestaciones, de acuerdo con el artículo 9.8 del Decreto 147/2010.

Por otra parte, el artículo 28.1.h) de la Ley 18/2008, modificado por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, establece que se extinguirá la RGI por *"incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 19.1.b) de la presente Ley"*.

La idea que subyace no es otra que la configuración misma del derecho, y es que tal y como se define en su artículo 13.1 de la Ley 18/2008, se caracteriza por su *"...carácter subsidiario, y en su caso, complementario, de todo tipo de recursos y prestaciones de contenido económico previstas en la legislación vigente que pudieran corresponder a la persona titular o a cualquiera de los miembros de su unidad de convivencia..."*.

2. En opinión del Ararteko, **Lanbide interpreta de manera extensiva dicha exigencia, dando un alcance al contenido de este requisito que excede de la voluntad del legislador**, de tal manera que exige llevar a cabo determinadas actuaciones para entender que se ha cumplido dicho requisito, con independencia del contexto de violencia que sufren las mujeres, de la conducta del progenitor obligado al pago de las pensiones y de la existencia de una acción judicial ya iniciada y no caducada.

En ese sentido, queda patente esa extensión de la letra del reglamento a nuevos requisitos adicionales no explicitados en la norma, con la interpretación que ha realizado Lanbide del contenido de este requisito, que consta de manera pormenorizada, de un lado, en su Documento de criterios, actualizado en mayo 2017⁴ y, de otro lado, en el *"Documento por el que se informa de la obligación de hacer valer derechos"*. Este último se comunica a las personas solicitantes de ambas prestaciones a la hora de formalizar la solicitud de reconocimiento del derecho a la RGI/PCV, por el cual se comprometen a reclamar todos los derechos y prestaciones de contenido económico a los que pudieran acceder.

⁴ Disponible en: <https://www.lanbide.euskadi.eus/rgi/-/informacion/criterios/>

En dicho documento se recoge una lista de posibles “*derechos de contenido económico*” que, sin tratarse de una relación exhaustiva ni excluyente, señala los más habituales, entre otros: “Reclamar la pensión de alimentos o la pensión compensatoria”, cuestión que Lanbide desarrolla ampliamente a lo largo del apartado 9.

El mismo documento de criterios, además, exige la realización de determinadas actuaciones a la hora de comprobar si se han hecho valer derechos de contenido económico:

“- Transcurridos dos meses desde el impago, se exigirá que se solicite la justicia gratuita o en su caso se interponga la demanda de ejecución de sentencia.

- Si se dan nuevos impagos entre la interposición de la demanda y la sentencia, el abogado de la demandante deberá solicitar el pago íntegro de las cantidades no abonadas hasta la fecha de la sentencia, esto es, no se le obligará a interponer más demandas mientras una esté en vigor.

- En el caso de impagos posteriores a la sentencia, se volverá a exigir la interposición de una nueva demanda transcurridos dos meses de impagos”.

Por el contrario, el artículo 31.1.a) del Decreto 147/2010 establece cuándo se considerará por parte de Lanbide que se han hecho valer íntegramente esos derechos:

“En el caso de derechos o prestaciones ya reconocidas por resolución judicial y no percibidos, se entenderá que los mismos se han hecho valer cuando se justifique haber iniciado el incidente de ejecución de la resolución judicial correspondiente por incumplimiento de la persona obligada a prestar aquellos”.

La previsión normativa únicamente exige acreditar que se ha iniciado el incidente de ejecución de la resolución judicial correspondiente, mientras que los criterios de Lanbide establecen la obligación de formular demandas de ejecución de manera regular.

Por consiguiente, esta institución ha verificado que Lanbide exhorta a las reclamantes a llevar a cabo actuaciones judiciales, sistemáticamente, para reclamar las pensiones de alimentos impagadas, sin diferenciar situaciones tales como la existencia de una situación de violencia machista en la UC, que no haya caducado la acción judicial o que por cuestiones ajenas a su voluntad no haya sido posible culminar el procedimiento.

Esta cuestión se ha analizado en numerosas resoluciones de esta institución, así como en el Informe-Diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda por Lanbide del Ararteko, de 2017⁵, en su apartado 5.3.3.1 sobre *“No ejecución de la pensión de alimentos reconocida en la sentencia judicial de divorcio, separación o que establece las medidas paterno filiales”*, donde se apuntaba que Lanbide está realizando una interpretación extensiva del precepto hasta el punto de reclamar en muchas ocasiones la realización de actuaciones que quedan fuera de las posibilidades de la propia persona perceptora de la prestación. En consecuencia, el Ararteko sugería a Lanbide que debería ponderar la diligencia de la persona titular antes de adoptar cualquier decisión que implique la suspensión o extinción del derecho. Y es que, como se ha dicho, en ocasiones son motivos ajenos a la esfera de responsabilidad de la persona perceptora los que impiden la ejecución de la sentencia judicial sobre medidas paterno-filiales.

3. Por otra parte, cabe resaltar que el organismo público prevé ciertas excepciones a dicha exigencia, recogidas al final del apartado 9.2., donde se establece que no se considerará que se haya incumplido la presente obligación/requisito cuando:

“... exista un informe motivado de los Servicios Sociales de Base, que certifique claramente la incapacidad (limitación de la capacidad de comprensión, decisión o voluntad) de los interesados a la hora de realizar las acciones necesarias para hacer valer sus derechos económicos (por ejemplo, casos de esquizofrenia, demencia, violencia de genero/doméstica, grave enfermedad...). Para poder dar validez al informe de los Servicios Sociales de Base, debe existir también informe de la autoridad competente que acredite tal situación (informe médico, judicial, etc.). La aplicación de esta excepción deberá llevar aparejado el compromiso del perceptor de acudir periódicamente al Servicio Social de Base para que se le realice un seguimiento”.

Sin embargo, a pesar de su impacto y relevancia para acreditar esta situación de excepcionalidad, algunos servicios sociales de base no están realizando dichos informes, esgrimiendo al efecto razones de competencia y sobrecarga de trabajo, principalmente, sin que hasta el momento se haya previsto acreditar dichas situaciones mediante otros medios de prueba.

⁵ Informe-Diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda por Lanbide, 2017. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4199_3.pdf

También hay que incidir en que sigue pendiente de desarrollo normativo la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, a pesar de la previsión establecida en la Disposición final primera:

“Desarrollo reglamentario.

En el plazo de los doce meses siguientes a la aprobación de esta Ley, el Gobierno Vasco deberá dictar todas las disposiciones necesarias para su desarrollo y aplicación”.

La anterior Ley conllevó un cambio de enorme calado al pasar a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo las facultades de gestión de la RGI, lo que hacía necesario un desarrollo reglamentario que no se ha producido.

Por ello, en el Informe-Diagnóstico de 2017⁶, esta institución indicaba, en la recomendación 47^a, que se valorase la procedencia de algunas propuestas, entre las que cabe destacar, en el caso que nos ocupa, las siguientes:

“• Importancia de alcanzar un acuerdo del peso que van a tener los informes de los Servicios Sociales en los expedientes de prestaciones económicas que gestiona Lanbide, bien en la interpretación del cumplimiento de requisitos, bien en las resoluciones que acuerdan la suspensión o extinción de las prestaciones.

• Importancia de consensuar el contenido que deberían incorporar los informes sociales para ser útiles para el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social”.

Sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera corresponder a los servicios sociales en este ámbito, tampoco Lanbide ha instado a los servicios sociales municipales la realización de los referidos informes, al menos en los expedientes de queja analizados por el Ararteko, y ello a pesar de la previsión normativa establecida en el artículo 79 de la Ley 39/2015 del 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

“1. A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por las disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos”.

4. El derecho a la pensión de alimentos a favor de los hijos e hijas se proclama en el artículo 39.3 de la Constitución Española:

⁶ *Op. Cit.*, pp.142-143.

"Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda".

Por tanto, y de conformidad con el artículo 92 del Código Civil (CC), son los progenitores los obligados a prestar alimentos a los hijos e hijas menores, tras la separación, divorcio o nulidad matrimonial. También el Código Penal (CP) prevé, en su artículo 227.1, el delito de impago de las pensiones alimenticias:

"El que dejare de pagar durante dos meses consecutivos o cuatro meses no consecutivos cualquier tipo de prestación económica en favor de su cónyuge o sus hijos, establecida en convenio judicialmente aprobado o resolución judicial en los supuestos de separación legal, divorcio, declaración de nulidad del matrimonio, proceso de filiación, o proceso de alimentos a favor de sus hijos, será castigado con la pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a 24 meses".

Como dato de interés, entre los delitos que integran el CP, uno de los que más ha crecido en las estadísticas judiciales en los últimos años ha sido el delito de impago de pensiones alimenticias. Este tipo de delito, como preceptúa el artículo 228 CP, sólo se perseguirá *"previa denuncia de la persona agraviada o de su representante legal. Cuando aquélla sea menor de edad, persona con discapacidad necesitada de especial protección o una persona desvalida, también podrá denunciar el Ministerio Fiscal"*.

La inmensa mayoría de las denuncias las interponen las madres con menores a cargo, grupo de población con mayor riesgo de pobreza según los informes y estadísticas de los principales agentes sociales a nivel internacional, estatal y sub-estatal.

Además, según lo establecido en el artículo 131.1 CP, el delito de impago de pensiones prescribe a los cinco años, y su cómputo se inicia desde que deja de ser delito, dada su naturaleza de carácter permanente, de conformidad con el artículo 132.1.1 CP. Es decir, que mientras dure el impago de la pensión, el delito no ha prescrito.

Igualmente, en muchos de los casos analizados, la acción ejecutiva derivada de la sentencia judicial que acuerda las medidas paterno-filiales no había caducado cuando Lanbide extinguió el derecho a las prestaciones de las reclamantes. Según el artículo 518 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC):

"La acción ejecutiva fundada en sentencia, en resolución del tribunal o del secretario judicial que apruebe una transacción judicial o un acuerdo

alcanzado en el proceso, en resolución arbitral o en acuerdo de mediación caducará si no se interpone la correspondiente demanda ejecutiva dentro de los cinco años siguientes a la firmeza de la sentencia o resolución”.

El delito penal de impago de las pensiones de alimentos ha ido evolucionando en los últimos años a la luz de la realidad social y los informes y estadísticas judiciales , así como la visibilidad creciente de dicho impago, como una más de las manifestaciones de la desigualdad estructural y violencia contra las mujeres: la violencia económica, definida por Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer de la siguiente forma:

“Violencia que comprende cualquier acción consistente en la privación intencionada y no justificada de recursos para el bienestar físico o psicológico de una mujer y, si procede, de sus hijas o hijos o de otras personas económicamente dependientes de ella, así como la limitación en la disposición de los recursos propios o compartidos en el ámbito familiar o de pareja”⁷.

5. Como ya se ha adelantado, a lo mencionado sobre pensiones de alimentos impagadas se añaden situaciones de violencia machista, entre las que destaca –por lo que aquí nos ocupa– la perpetrada por la pareja o ex pareja, calificada como violencia de género por el Código Penal, que, en consonancia con el marco jurídico internacional, europeo, estatal y autonómico, afecta a las mujeres de muy diversas formas por el mero hecho de serlo.

Al respecto, resulta esclarecedora la definición de violencia machista contra las mujeres que ofrece el anteproyecto de reforma de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres:

“La violencia machista contra las mujeres es una violación de los derechos humanos y una manifestación de la desigualdad y discriminación contra las mujeres y abarca toda violencia que se ejerza contra las mujeres, incluidas las niñas y adolescentes, por el hecho de ser mujeres o que les afecte de forma desproporcionada, tanto en el ámbito público como en el privado. La violencia se puede ejercer tanto por acción como por omisión y los medios de comisión pueden ser físicos, psicológicos, económicos, incluidas las amenazas, intimidaciones y

⁷ Informe anual de Emakunde del 2019, “Análisis e interpretación de datos estadísticos sobre violencia contra las mujeres en la CAPV” (datos estadísticos 2018), elaborado por el Servicio de Investigación Social de la Fundación EDE.

Disponible en:

https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/violencia_evaluacion_informes/es_de_f/adjuntos/2018_informe_datos_estadisticos.pdf

coacciones, que tengan como resultado un daño sufrimiento o perjuicio físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial".

Esta institución estima que es necesario en este momento aludir al marco normativo en materia de igualdad y violencia machista contra las mujeres como premisa para proponer una **interpretación de la aplicación de la normativa reguladora de las prestaciones de RGI/PCV más acorde con el tratamiento especial que deben otorgar los poderes públicos a las mujeres que han sufrido y/o sufren algún tipo de violencia machista.**

En primer lugar, cabe incidir en la importancia del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, realizado en Estambul el 11 de mayo de 2011, y ratificado por España el 18 de marzo de 2014 (en adelante, Convenio de Estambul). En concreto, el Convenio de Estambul proclama una serie de obligaciones orientadas a la prevención de la violencia, así como a la protección y al apoyo a las víctimas, estableciendo los criterios por los que deben regirse las medidas encaminadas a ello, que deben integrar, en un sentido amplio, las circunstancias que rodean a la mujer y a sus hijos e hijas, primando la defensa de los derechos humanos y de su seguridad.

Además, el referido instrumento en su artículo 18.4 exige, entre otras cuestiones, que:

"La prestación de servicios no debe depender de la voluntad de las víctimas de emprender acciones legales ni de testimoniar contra cualquier autor de delito".

Es decir, **resulta esencial que la atención y asistencia prestada por los servicios públicos a estas mujeres y a sus hijos e hijas, se lleve a cabo en clave de defensa de sus derechos humanos y de la protección de su seguridad, y no dependa de la iniciación de acciones legales contra su presunto agresor.** Las referidas disposiciones no hacen sino reconocer que el miedo, ampliamente constatado, que sienten las mujeres que son víctimas de esta clase de violencia, les dificulta, e incluso bloquea, a la hora de emprender acciones legales contra su agresor, lo cual no debe ser óbice para que estas mujeres puedan ser atendidas, asistidas y protegidas por los servicios públicos. Esto afecta a la totalidad de los servicios y prestaciones públicas que puedan orientarse al apoyo de estas mujeres, comprendiendo no sólo a las prestaciones y a los servicios específicos de atención a las víctimas de violencia machista, sino también igualmente a los servicios y prestaciones destinados a la población general, como resulta ser la prestación de la RGI.

En segundo lugar, el artículo 45.1 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres contempla la siguiente previsión con el fin de promover la aplicación del principio de igualdad en el ámbito de la inclusión social:

“Las administraciones públicas vascas adoptarán las medidas necesarias para contrarrestar la mayor incidencia de la pobreza y la exclusión social en las mujeres. Y ello, por una parte, a través de la integración de la perspectiva de género en los diferentes programas sectoriales dirigidos a garantizar a todas las personas el disfrute de los derechos sociales básicos y, por otra, mediante el diseño de programas específicos para colectivos de mujeres que sufren discriminación múltiple”.

Este mandato legal apela a la obligación de los poderes públicos de incorporar medidas específicas para abordar el problema de la feminización de la pobreza, mediante acciones positivas y mediante un enfoque que integre el género en todas las medidas destinadas a promover el disfrute de los derechos sociales básicos, lo que, sin duda, exige de manera directa el necesario compromiso de Lanbide en este ámbito.

Por su parte, el anteproyecto de reforma de la Ley 4/2005 prevé la modificación del apartado 2 del artículo 45, que quedaría redactado en los siguientes términos:

“Las administraciones públicas vascas promoverán las medidas de índole jurídica y económica necesarias para mejorar las condiciones de las personas que se encuentren en una situación de precariedad económica derivada de la viudedad, así como del impago de pensiones compensatorias y alimenticias⁸ fijadas en convenio judicialmente aprobado o resolución judicial en los casos de nulidad matrimonial, separación legal, divorcio, extinción de la pareja de hecho por ruptura, o proceso de filiación o de alimentos. A tal fin, adoptarán medidas para evitar situaciones de impago de pensiones y establecerán complementos para las pensiones de viudedad más bajas”.

6. Por todo lo anteriormente expuesto, y como cuestión de especial relevancia que deriva del análisis de los expedientes de queja afectados, se constata de hecho la **necesidad de mejorar la coordinación entre diversas administraciones públicas** que atienden a personas en situación de vulnerabilidad, como es una mujer víctima de violencia de género, lo que exige una evaluación crítica de las medidas de coordinación existentes. En efecto, en el caso que nos ocupa, así como en otros similares objeto de

⁸ El subrayado es nuestro.

quejas y resoluciones por parte de este Ararteko, en relación con las líneas que anteceden, se observa que las medidas diseñadas por una administración pública para proteger a una mujer víctima de violencia de género pueden resultar ineficaces por la actuación o la inactividad de otra administración, o por la falta de coordinación con ella.

El Ararteko estima de interés volver a reiterar el análisis realizado en el Informe-Diagnóstico de 2017⁹, sobre *“la necesidad de establecer un marco estable de colaboración para atender de una manera integral las necesidades de las personas, sobre todo respecto a algunos colectivos en riesgo de exclusión social o que sufren discriminación o se encuentran en situación de vulnerabilidad por la edad o por la dependencia, la situación de violencia que han sufrido, entre otras dificultades sociales”*.

Se considera también de interés recordar la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género que señala en su Exposición de Motivos que:

“Los poderes públicos no pueden ser ajenos a la violencia de género, que constituye uno de los ataques más flagrantes a derechos fundamentales como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación proclamados en nuestra Constitución”.

Del mismo modo, en el art. 62 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, en su Sección 2 denominada “Atención y protección a las víctimas de maltrato doméstico y agresiones sexuales”, capítulo VII Violencia contra las mujeres de la al referirse a la coordinación interinstitucional se señala:

“1.- La Administración de la Comunidad Autónoma ha de impulsar la suscripción de acuerdos de colaboración interinstitucional con el resto de administraciones públicas vascas con competencias en la materia, a fin de favorecer una actuación coordinada y eficaz ante los casos de maltrato doméstico y agresiones sexuales y garantizar una asistencia integral y de calidad a sus víctimas. Asimismo, se han de promover fórmulas de colaboración con las restantes instituciones con competencia en la materia.

2.- En dichos acuerdos de colaboración se han de fijar unas pautas o protocolos de actuación homogéneos para toda la Comunidad dirigidos a las y los profesionales que intervienen en estos casos. También se preverán en los acuerdos mecanismos para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los compromisos adquiridos por las partes”.

⁹ *Op. cit.*, p. 104

Esta disposición debe servir de marco a la vía de los acuerdos interadministrativos que permitan una mayor eficacia en la gestión de las políticas de RGI cuando sus destinatarias son mujeres víctimas de violencia machista, mediante una coordinación efectiva con las administraciones con las que interactúan en lo que respecta a dicha prestación, como resultan ser los servicios sociales de base, con los que sería preciso buscar fórmulas de entendimiento y coordinación que sirvan al objetivo de la protección y apoyo suficiente a las mujeres, que sufren o han sufrido violencia. Para ello, deberían activarse medidas en el contexto del II Acuerdo Interinstitucional para la mejora en la atención de mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual¹⁰, adoptado a nivel autonómico ya en el 2009, cuyo punto primero destaca que:

“Es objeto del presente Acuerdo mejorar la coordinación entre las instituciones implicadas en la Comunidad Autónoma de Euskadi en la asistencia a las mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual, con el fin de garantizarles una protección y atención integral en sus vertientes sanitaria, policial, judicial y social”.

En esa misma línea, también el reciente Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género, plantea en su eje segundo la mejora de la coordinación, para evitar el riesgo de victimización secundaria y mejorar la confianza de las víctimas en las instituciones:

“La mejora de la respuesta institucional a las víctimas de violencia de género a través de la coordinación y el trabajo en red. Una buena coordinación entre las autoridades y organismos responsables en la lucha contra la violencia de género resulta indispensable para obtener resultados satisfactorios. Ello obliga a introducir medidas dirigidas a mejorar la respuesta institucional a todos los niveles maximizando el uso de los recursos disponibles, promoviendo recursos de apoyo en el ámbito local, perfeccionando los protocolos de actuación y de comunicación entre los diferentes agentes intervinientes con el fin de evitar el riesgo de victimización secundaria y mejorando la confianza de las víctimas en las instituciones”.

7. De igual forma, el Ararteko quisiera reiterar el contenido de la Recomendación general del Ararteko 2/2015, relativa a la obligada

¹⁰ II Acuerdo Interinstitucional para la mejora en la atención de mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual, de 3 de febrero de 2009.

Disponible en:

https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/violencia_coordinacion/es_def/adjuntos/2.acuerdo.interinstitucional.cas.pdf

consideración del **interés superior del menor** en las políticas públicas y, en especial, en el sistema de garantía de ingresos¹¹.

En la misma se analizaba la aplicación de la normativa tomando en consideración los instrumentos internacionales que se han acordado en materia de infancia, insistiendo en la importancia del derecho al interés superior del menor que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del niño 1989, la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero.

Se señalaba, en síntesis que, a juicio de esta institución, con carácter previo a la decisión de suspensión y/o extinción de prestaciones se deberían tomar en consideración los efectos que va a implicar en la vida de las niñas y los niños la ausencia de ingresos en la unidad de convivencia, y al resolver la misma ponderarse si se ha considerado de manera primordial este interés superior.

8. Finalmente, esta institución considera que **es fundamental atender al riesgo de pobreza que sufren estas familias en situaciones de mayor vulnerabilidad y desigualdad de ingresos, así como al riesgo, innecesario, al que se somete a la víctima al exigirle que interponga demandas de ejecución de la pensión de alimentos impagada, de forma reiterada y en contextos de violencia machista.**

De un lado, las familias monoparentales formadas por mujeres con hijos e hijas a cargo están siendo especialmente afectadas por situaciones de pobreza, tal y como se refleja en los informes y diagnósticos elaborados por el propio Departamento de Empleo y Políticas Sociales, entre otros¹².

¹¹ Recomendación general del Ararteko 2/2015, de 8 de abril. La obligada consideración al interés superior del menor en las políticas públicas y, en especial, en el sistema de garantía de ingresos.

Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3662_3.pdf

¹² -Informe de resultados de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) 2018: Disponible en:

https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/_epds_2018/es_epds2012/data/Informe%20EPDS%202018_FINAL.pdf;

-Estudio sobre las familias monoparentales perceptoras de Renta Mínima", elaborada por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN), 2019.

Disponible en:

https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1568715475_estudio-familias-monoparentales.pdf;

-Informe de Emakunde, "Cifras 2018. Mujeres y Hombres en Euskadi", p. 112.

Disponible en:

https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/servicio_cifras/es_emakunde/adjuntos/cifras_2018.pdf;

No se puede obviar que las prestaciones RGI/PCV reconocidas a una UC en el marco de la Ley 18/2008, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, tienen como objeto paliar situaciones de exclusión personal, social y laboral, y facilitar la inclusión de quienes carezcan de recursos personales, sociales o económicos suficientes para el ejercicio efectivo de los derechos sociales de ciudadanía (art. 1).

De otro lado, esta institución entiende que las unidades de convivencia analizadas por la situación se ven triplemente penalizadas: por el impago de la pensión de alimentos de sus hijos e hijas durante años; por tener que abordar en soledad y en el contexto de violencia machista la cobertura de las necesidades básicas de la UC; y por tener extinguido su derecho a las prestaciones RGI/PCV al no haber presentado una demanda de ejecución de una pensión, que puede, además, conducir a intensificar la violencia sufrida, dada la peligrosidad de las agresiones a medida que avanza la escalada de violencia.

9. En consecuencia, a juicio de esta institución la existencia de la demanda continuada en el tiempo de ejecución de las medidas paterno-filiales es una interpretación extensiva del requisito de hacer valer un derecho de contenido económico. El propio artículo 31.1 a) del Decreto 147/2010 entiende cumplido el requisito cuando se ha iniciado el incidente de ejecución de la resolución judicial correspondiente por incumplimiento de la persona obligada, sin forzar a presentar cada dos meses nuevas demandas de ejecución, como establecen los actuales criterios de Lanbide. Además, dicha acción judicial de reclamación caduca tras el transcurso de cinco años desde la firmeza de la sentencia, por lo que cabría por parte del organismo autónomo alertar de la necesidad de instar la acción judicial con carácter previo a denegar, suspender o extinguir el derecho, sin que ello afecte a la acción judicial, que sigue vigente.

Este Ararteko considera del todo imprescindible valorar la situación de violencia machista y el incumplimiento del progenitor del pago de la pensión como contexto ineludible y exigencia imperiosa hacia todos los poderes públicos, ex. art. 3 del Código Civil que señala que *“Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del*

-Informe de Emakunde “La evaluación de impacto en función del género en la exclusión social y pobreza”, 2018.

Disponible en:

http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas_evaluaciones_2/es_def/adjuntos/exclusion_pobreza_es.pdf

tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”.

En dicho contexto, exigir a una víctima de violencia machista la demanda de ejecución de la pensión en los términos en los que Lanbide lo hace, únicamente conduce a revivir la violencia sufrida y a colocar a la víctima en una situación de riesgo totalmente innecesaria y, además, sin, mayor alcance, ya que el progenitor previamente y voluntariamente ha incumplido su deber de pago de la pensión de alimentos a sus hijos e hijas. No puede ser que, ante el fallo de todas las medidas previstas para evitar el impago de las pensiones, se exija a la víctima una posición activa en la reclamación de la pensión, sometiendo a las mujeres a una vía innecesaria de contacto y eventual enfrentamiento con su agresor, que puede comportar una revictimización y un riesgo para ellas, por la sola razón de evitar ser penalizadas por Lanbide y dejar de recibir las prestaciones que permiten la cobertura de las necesidades básicas de toda la UC.

Por todo lo expuesto, en opinión del Ararteko, habría de valorarse todos los argumentos anteriormente expuesto a la hora de interpretar que no se ha cumplido la obligación o el requisito de hacer valer un derecho de contenido económico.

Por todo ello, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko eleva al Departamento de Empleo y Políticas Sociales la siguiente

RECOMENDACIÓN

1. Que se pondere el equilibrio entre el riesgo y la efectividad de la demanda de ejecución de la pensión de alimentos impagada en contextos de violencia de género en la unidad de convivencia y en la interpretación del requisito “hacer valer un derecho de contenido económico”, y se revise en ese sentido la exigencia de denuncia sistemática ante los tribunales del impago de las pensiones de alimentos.
2. Que se pongan en marcha las medidas de coordinación necesarias con los servicios sociales en cumplimiento del principio de continuidad en la atención, incorporando la perspectiva de género y generando, en su caso, acciones positivas, en aras de evitar que las acciones acordadas por un servicio público sean ineficaces por dificultades en la coordinación con otro.
3. Que se modifique la normativa con la finalidad de proteger de manera efectiva a las víctimas de violencia machista que carecen de recursos suficientes y cumplen los requisitos para ser titulares de la renta de garantía de ingresos.