



Resolución 2018S-812-18 del Ararteko, de 19 de diciembre de 2018, que sugiere al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que revise una resolución declaratoria de la obligación de reintegro de unas cuantías indebidamente percibidas en concepto de la Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda.

Antecedentes

1.-Una ciudadana ha presentado una queja ante el Ararteko que tiene por motivo el desacuerdo con una actuación de Lanbide, concretamente, la declaración de la obligación de reintegrar 29.453,41 euros por prestaciones indebidamente percibidas en concepto de Renta de Garantía de Ingresos (en adelante RGI) y Prestación Complementaria de Vivienda (en adelante PCV).

Previamente, mediante resolución de fecha del 23 de noviembre de 2016, Lanbide acordó extinguir el derecho a la prestación de la RGI y PCV de la promotora de la queja, en base a: *"No comunicar, en el plazo máximo de quince días naturales contados a partir del momento en el que se produzcan, los hechos sobrevenidos que pudieran dar lugar a la modificación, suspensión o extinción del derecho a la prestación. Ocultación de datos sobre la composición de la UC. Usted está registrada como pareja de hecho desde el 08/04/2011. Este hecho supone la extinción de la prestación y un año de sanción sin poder cobrar la misma. "*

Con la misma fecha y por las mismas causas, el organismo autónomo de empleo inició un procedimiento de reintegro por la cuantía de 29.453,41 euros correspondiente al período revisado que transcurría del 13 de noviembre de 2012 al 31 de octubre de 2016.

La reclamante presentó un escrito de alegaciones mostrando su desacuerdo con esta medida; no obstante, mediante resolución con fecha del 4 de febrero de 2017 Lanbide resolvió declarar la obligación de reintegrar la cuantía total señalada en el inicio de procedimiento, sin tener en consideración las alegaciones presentadas por la reclamante con el fin de acreditar que no ha habido una relación conyugal o análoga entre ella y su expareja y padre de su hija.

Añadía que había formulado recurso de reposición frente a dicha resolución, aunque no aportaba justificante de haberlo hecho.

2.-Con el objeto de contextualizar los hechos expuestos, la interesada explicó tanto en el escrito de alegaciones al procedimiento de reintegro como en su escrito de queja dirigido a esta institución, las circunstancias por las que no se dio de baja en el Registro de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco nada más dar por finalizada su relación.

En este sentido, informaba de que había conocido a esta persona en el año 2011 y que se inscribieron como pareja de hecho muy poco tiempo después, en concreto el 8 de abril de 2011; añadía que no fue consciente del alcance del trámite que estaba realizando.

Al de poco tiempo de comenzar la convivencia ocurrieron varios episodios de violencia por parte de su expareja y aunque ella no los denunció, la relación terminó y él abandonó el domicilio. La reclamante asegura que desde ese momento no ha existido convivencia en común con esta persona.

Pasados tres años, en el año 2014, el mismo sujeto entró en su domicilio en contra de la voluntad de la reclamante y de nuevo ocurrió un episodio violento que, esta vez, sí que fue denunciado; la denuncia se efectuó en la comisaría de Sestao el día 22 de noviembre de 2014 y como consecuencia de ello, por resolución 1520439/2014 del Juzgado de lo Penal de Barakaldo (Nº 2), de 1 de diciembre, se ejecutó una orden de alejamiento por 6 meses.

En el año 2015, una vez de que la orden de alejamiento llegó a su fin, la promotora de la queja volvió a encontrarse con la misma persona y como consecuencia de uno de estos encuentros, el 11 de marzo de 2016 nace la hija que tienen en común, actualmente de dos años y a cargo de la interesada. En este sentido, en su escrito de alegaciones ante Lanbide puso énfasis en el hecho de que no compartieron vida conyugal o análoga, ni siquiera tras el nacimiento de su hija.

3.-La promotora de la queja presentó el 2 de febrero de 2017 la solicitud de baja en el Registro de Parejas de Hecho tras haber sido informada en Lanbide de que constaba aún de alta en dicho Registro y de que no se ajustaba a la situación declarada en su expediente de RGI. Con fecha 2 de marzo de 2017 adjuntó a su expediente el certificado de baja expedido por el Registro de Parejas de Hecho.

4.-El Ararteko, tras la admisión de la queja a trámite, solicitó la colaboración de

Lanbide y pidió información sobre los anteriores hechos. En concreto, se solicitó información acerca de las siguientes cuestiones:

- a) Motivos por los cuales no se han valorado las difíciles circunstancias que la reclamante ha trasladado a Lanbide, concretamente, a los distintos datos que ha proporcionado para acreditar que no compone una misma UC con la persona indicada, y sobre todo, a la existencia de una orden de alejamiento fechada el 1 de diciembre de 2014 que lo corrobora.
- b) Opinión que le merecen las consideraciones previas trasladadas por esta institución, en especial la relativa al debido respeto del principio de proporcionalidad y el interés superior del menor.
- c) Opinión que le merece la consideración relativa a que el retraso en la baja en el Registro de Parejas de Hecho ya ha tenido respuesta sancionatoria al no haber sido titular de la RGI/PCV durante un año por lo que la reclamación de la cantidad de 29.453,41 euros es desproporcionada.
- d) Fecha en la que se prevé resolver el recurso de reposición interpuesto. Le ruego que me remita una copia de la resolución en tal caso.
- e) Cualquier otra circunstancia que considere de interés con relación a los hechos expuestos.

5.-En respuesta a la solicitud de colaboración, se ha recibido el siguiente informe del director general de Lanbide:

*“Visto el expediente referenciado, se constata que la persona interesada se encontraba registrada en el Registro de Parejas de Hecho desde abril del 2011. Por otra parte, **durante el tiempo que afirma no tener pareja de hecho tiene una hija con la persona de la que afirma estar separada. Estos hechos ponen en duda la afirmación de que no mantenía una relación análoga a la conyugal con dicha persona.***

*Entendemos que con estos hechos **no es posible determinar la unidad de convivencia** de la persona durante los años de referencia y, por tanto, procede exigir la devolución de las cantidades cobradas durante dicho periodo.*

En Lanbide no consta ningún recurso a la resolución emitida sino unas alegaciones al procedimiento de reintegro que fueron desestimadas.”

Consideraciones

1.-Lanbide acordó la extinción de las prestaciones de la promotora de la queja, mediante la resolución anteriormente mencionada, en base al siguiente motivo:

“No comunicar, en el plazo máximo de quince días naturales contados a partir del momento en el que se produzcan, los hechos sobrevenidos (...)” así como por *“Ocultación de datos sobre la composición de la UC”*.

Por tanto, no es posible, según Lanbide, determinar la unidad de convivencia al no haber informado al organismo autónomo de empleo de que estaba inscrita como pareja de hecho en el Registro a tales efectos del Gobierno Vasco. Lanbide añade, en el informe remitido, como otra razón para entender que no cumple los requisitos, que la interesada tuvo una hija en común con su expareja nacida el 11 de marzo de 2016.

Aunque en la resolución de extinción son dos las causas señaladas, según se desprende del informe del director general, la causa de la extinción sería la recogida en el artículo 28 1º c) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, que dice así: *“Pérdida definitiva de alguno de los requisitos exigidos para su reconocimiento”*.

De todo ello ha derivado, además de la extinción de la prestación de RGI/PCV, la aplicación de la previsión del artículo 28.3 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, como consecuencia de lo cual la demandante no ha podido solicitar de nuevo la RGI y PCV durante el año inmediatamente posterior a la fecha de la resolución de la extinción; así como, finalmente, la obligación de reintegrar las cuantías que la interesada percibió durante el período íntegro en el que fue titular de la RGI y PCV, esto es, 29.453,41 euros correspondientes al período revisado del 13 de noviembre de 2012 al 31 de octubre de 2016.

El Ararteko, por las razones que a continuación se desarrollan, interpreta que esta

presunción es ajena a las múltiples y severas circunstancias particulares que han acontecido en el caso concreto.

2.-En primer lugar, la institución cree necesario hacer alguna consideración con respecto de la normativa reguladora de las parejas de hecho.

En este sentido, la Ley 2/2003, de 7 de mayo, reguladora de las parejas de hecho, establece como **concepto de pareja de hecho** en su art. 2, que *"A los efectos de la aplicación de esta ley, se considera pareja de hecho **la resultante de la unión libre de dos personas mayores de edad o menores emancipadas, con plena capacidad, que no sean parientes por consanguinidad o adopción en línea recta o por consanguinidad en segundo grado colateral y que se encuentren ligadas por una relación afectivo-sexual, sean del mismo o de distinto género. Asimismo ambos miembros de la pareja deberán cumplir el requisito de no estar unidos a otra persona por vínculo matrimonial o pareja de hecho**".*

La inscripción en el Registro de Parejas de Hecho tiene como efecto la aplicación de la anterior normativa a las personas inscritas, es decir, la aplicación de los beneficios y obligaciones que en ella se recogen; así se deduce del artículo 3 del mismo cuerpo legal: *"1. La inscripción de la pareja en el Registro de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que se creará al efecto, tendrá carácter constitutivo, de modo que a las no inscritas no les será aplicable la presente ley."*

Es decir, la inscripción en el Registro tiene como efecto la aplicación de la regulación prevista en la Ley 2/2003, de 7 de mayo, a las parejas que decidan hacer dicho trámite jurídico.

Asimismo, el Capítulo V de la misma Ley regula **la extinción de la pareja de hecho a los efectos de la anterior normativa**, estableciendo las distintas causas que dan lugar a la extinción.

La extinción de la pareja de hecho se produce, según el artículo 18 de la mencionada normativa, por las siguientes causas:

- a) *De común acuerdo.*
- b) *Por decisión unilateral de uno de los miembros de la pareja, comunicada fehacientemente al otro.*

- c) *Por muerte o declaración de fallecimiento de uno de los miembros de la pareja.*
- d) *Por matrimonio entre los propios miembros de la pareja.*
- e) *Por matrimonio de cualquiera de los componentes de la pareja.*

Relacionado con ello, en el artículo 19, sobre *“Efectos y obligaciones derivados de la extinción”*, se establece que: *“1. Cuando se produzca la extinción de la pareja de hecho, ambos miembros de la pareja, o uno de ellos en los casos de decisión unilateral, deberán instar la cancelación de la inscripción en el correspondiente registro. Ninguna de las partes podrá constituir nueva relación de pareja sometida a esta ley sin la previa cancelación de la anterior. (...)”*

De todo ello se desprende que, una vez que se haya producido la extinción de la pareja de hecho, las partes, o al menos una de ellas, estarán obligadas a instar la cancelación de la inscripción en el Registro de Parejas de Hecho. Efectivamente, se trata de una obligación que la reclamante debió cumplir cuando, meses después de la inscripción, la unión de hecho terminó; no obstante, aunque no lo hiciera, ello no significa necesariamente que siguiera manteniendo una relación de pareja. La relación de pareja pudo perfectamente haber cesado aunque no se llevara a efecto la comunicación preceptiva en el Registro de cancelación de la inscripción.

En opinión del Ararteko el no haber cumplido con esta obligación no implica que Lanbide automáticamente pueda afirmar que la composición de la UC no fuera la que ella manifestara ser, es decir, la compuesta únicamente por ella misma (y, posteriormente, su hija). **Y es que la extinción de la pareja de hecho no se produce con la solicitud de baja en el registro, sino por la mera constatación de que ha tenido lugar alguna de las causas previstas en el mencionado artículo 18.** La obligación de darse de baja en el Registro realmente se crea una vez que la ruptura o extinción se ha producido, pero sin que quepa concluir que la cancelación de la inscripción sea la causa de extinción.

En relación a esta misma línea argumental, debemos recordar que la posibilidad de una separación de hecho en una relación matrimonial está prevista en la regulación del matrimonio en el Código Civil. En efecto, en el régimen jurídico matrimonial vigente la separación de hecho tiene efectos jurídicos. Así, al regular la disolución y liquidación de la sociedad de gananciales, el artículo 1393.3 del Código Civil prevé: *“Llevar separado de hecho más de un año por acuerdo mutuo o por abandono del hogar.*

A mayor abundamiento, se mencionan las características que determinan la existencia de una relación conyugal o análoga. Según la doctrina jurisprudencial la convivencia *more uxorio* conlleva la concurrencia de determinadas condiciones. En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 469/1992, de 18 mayo de 1992, especifica *“la convivencia more uxorio ha de desarrollarse en régimen vivencial de coexistencia diaria, estable, con permanencia temporal consolidada a lo largo de los años, practicada de forma externa y pública con acreditadas actuaciones conjuntas de los interesados”*¹.

Como es notorio, la jurisprudencia da una especial importancia a la convivencia común entre las partes; en el caso que nos ocupa, recordemos que el padre de su hija durante todo este tiempo no ha estado inscrito en el padrón, ni hay ninguna otra prueba que permita concluir que convivían con una relación diaria de coexistencia estable, practicada de forma externa y pública con acreditadas actuaciones conjuntas.

3.-Por otro lado, la acreditación de que la expareja de la titular de prestaciones ha **ejercido violencia continuada sobre ella**, podría constituir justificación suficiente para cuestionar la existencia de vida en común entre ambos y para explicar el hecho de indudable transcendencia como es la existencia de una hija en común.

Como la reclamante puso en conocimiento de Lanbide en su escrito de alegaciones ante el inicio de procedimiento de reintegro, al de poco tiempo de comenzar la convivencia ocurrieron varios episodios de violencia por parte de su expareja y aunque ella no los denunció, la relación terminó y la expareja abandonó el domicilio. La reclamante aseguraba que desde ese momento no había habido convivencia en común con esta persona. Posteriormente, en el año 2014, de nuevo ocurrió un episodio violento que, esta vez, sí que fue denunciado; como consecuencia de ello, se decretó una orden de alejamiento que estuvo vigente

¹ Véase, igualmente, sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Vitoria-Gasteiz, la cual expuso en su sentencia 9/2014, de 20 de enero, que para la existencia de una convivencia marital *“more uxorio”* se requiere que: *“concurra una comunidad de vida y de intereses a la manera de unión matrimonial, siendo preciso para apreciar su existencia que se dé una convivencia que reúna las notas de **habitualidad, estabilidad y permanencia en el tiempo**, con la creación de apariencia similar al conyugal, no siendo suficiente la convivencia esporádica, circunstancial u ocasional, ni tampoco la simple relación afectiva, aunque sea prolongada en el tiempo, si no va acompañada de esa **comunidad de vida**, con las notas indicadas, que permita asimilarla a la marital.”*

durante 6 meses. Finalmente, tras un encuentro puntual, el 11 de marzo de 2016 nace la hija que tienen en común, actualmente de dos años y a cargo de la interesada.

Una copia de la documentación que acredita esto último fue entregado en el servicio Zuzenean con fecha del 31 de enero de 2017, ello en el transcurso de la tramitación del procedimiento de reintegro por parte de Lanbide. Sin embargo, según se confirma en el informe del director general del organismo en respuesta al Ararteko, estas alegaciones fueron desestimadas.

La **complejidad de las relaciones personales** en muchas ocasiones hace difícil encasillarlas en un precepto legal concreto que define situaciones “planas”. Más aun cuando entra en juego una **variable tan perversa como la violencia contra la mujer**, que tiende a presentarse de forma cíclica, intercalando periodos de calma y afecto hasta situaciones que puedan poner en peligro la vida.

Ciertamente, los **procesos de “ida y vuelta”, rupturas y reconciliaciones, se reproducen con asiduidad**, constituyendo en muchas ocasiones para las mujeres víctima de violencia, parte de su salida y superación. Es necesario considerar que las mujeres víctimas de violencia, una vez que deciden salir de esta situación, se enfrentan a una ruptura con sus hábitos, costumbres y modo de vida adquirido, no siendo siempre lineal el proceso de desarrollo de sus capacidades de autonomía personal y adaptación a la nueva realidad. **El riesgo que existe de no tener en cuenta el carácter cíclico o de altas y bajas de este proceso, es el de alejar a estas mujeres de los servicios sociales que pretenden apoyarlas en su recuperación.**

Dicho esto, **es necesario que las administraciones velen por la protección integral de las mujeres víctimas de violencia en todas sus actuaciones, así como que integren una perspectiva de género en las mismas;** así, en el artículo 2 f) de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, se incluye el siguiente fin:

“f) Establecer un sistema integral de tutela institucional en el que la Administración General del Estado, a través de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, en colaboración con el Observatorio Estatal de la Violencia sobre la Mujer, impulse la creación de políticas públicas dirigidas a ofrecer tutela a las víctimas de la violencia contemplada en la presente Ley.”

En esta misma línea, en la Ley vasca 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, en su artículo tercero sobre principios generales, se establece que:

Artículo 3.4: *“Los poderes públicos vascos han de incorporar la perspectiva de género en todas sus políticas y acciones, de modo que establezcan en todas ellas el objetivo general de eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres.*

A efectos de esta ley, se entiende por integración de la perspectiva de género la consideración sistemática de las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres, incorporando objetivos y actuaciones específicas dirigidas a eliminar las desigualdades y promover la igualdad en todas las políticas y acciones, a todos los niveles y en todas sus fases de planificación, ejecución y evaluación.”

En este caso, esto se traduce en que Lanbide interprete los requisitos y obligaciones inherentes al reconocimiento de prestaciones sociales de acuerdo con una visión integradora de la perspectiva de género.

En opinión del Ararteko, tiene enorme relevancia, a la hora de resolver el presente asunto, el hecho de que se trata de una mujer víctima de violencia de género. Tal y como se ha señalado con anterioridad, no ha quedado demostrado en este caso que la reclamante haya mantenido una relación de convivencia estable que permita estimar que ha habido un incumplimiento de los requisitos para ser titular de las prestaciones de RGI/PCV. Por consiguiente, carece de justificación la reclamación de todas las prestaciones abonadas.

En este sentido, parece útil mencionar, por su similitud con el caso que se está tratando y porque se hace eco de la jurisprudencia sobre los efectos de la separación de hecho, **una sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, SAPB 487/2012, de 12 de julio de 2012**, que establece la fecha de terminación de la sociedad de gananciales de un matrimonio el día en el que se dictó un auto de prohibición de aproximación del cónyuge varón a la mujer, aunque la sentencia de divorcio no se dictara hasta dos años después.

Concretamente: *“Por otra parte se ha de partir del hecho de que el cese efectivo*

de la convivencia matrimonial se produjo a partir del 17 de mayo de 2006 fecha en la que se dictó por el Juzgado de Violencia contra la Mujer nº 1 de Barcelona, Auto prohibiendo la aproximación del actor a la demandada. Se interpuso demanda de divorcio a finales de 2005, dictándose sentencia de divorcio en fecha 16-1-2007 que fue confirmada por sentencia de 16-12-07 dictada por esta Sección de la Audiencia Provincial. Es reiterada la doctrina del Tribunal Supremo en el sentido de que la separación de hecho consentida quiebra la base de la sociedad de gananciales, por lo que desde que se produce dejan de existir bienes comunes sujetos a la normativa de dicha sociedad, sin que ello impida por supuesto que así se califiquen los habidos hasta la separación."

La sentencia se basa en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, STS, de 23 de febrero de 2007, que dicta así: *"es la separación de hecho la que determina, por exclusión de la convivencia conyugal, que los cónyuges pierdan sus derechos a reclamarse como gananciales bienes adquiridos por éstos después del cese efectivo de la convivencia, siempre que ello obedezca a una separación fáctica, sería, prolongada y demostrada por los actos subsiguientes de formalización judicial de la separación y siempre que los referidos bienes se hayan adquirido con caudales propios o generados con su trabajo o industria a partir del cese de aquella convivencia "en la medida que la separación de hecho libremente consentida destruye el fundamento de la sociedad conyugal."*

Y concluye: *"Ahora bien, siempre que como se ha indicado, se trate de una separación de hecho prolongada, pues en la generalidad de los supuestos hemos de estar a lo que dicen los meritados arts. 95.1 y 1392 CC. De acuerdo con la jurisprudencia no depende tanto del periodo de duración de la separación de hecho como de "la efectiva e inequívoca voluntad de romper la convivencia conyugal" (Sentencia de 23 de febrero de 2007), o la "inequívoca voluntad de poner fin, con la separación de hecho, al régimen económico matrimonial" (Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2000) efectiva e inequívoca voluntad que puede derivar de actos concluyentes como la interposición de denuncia por maltrato y solicitud de medidas de protección, en concreto orden de alejamiento, como ha ocurrido en el supuesto de autos."*

En coherencia con este pronunciamiento judicial y con lo dicho en los apartados anteriores, no parece razonable que, mientras el Código Civil y la Jurisprudencia otorgan efectos a la separación de hecho, Lanbide no tenga en consideración la realidad de la separación de hecho salvo que se haya cancelado la inscripción en el

Registro de Parejas de Hecho.

4.-Lanbide ha reclamado la devolución de las prestaciones abonadas durante el periodo comprendido entre el 13 de noviembre de 2012 al 31 de octubre de 2016. El Ararteko mantiene una posición divergente con Lanbide sobre la interpretación de la normativa de aplicación.

En primer lugar, cabe reproducir el contenido del artículo 56 del Decreto 147/2010, de Renta de Garantía de Ingresos, que señala que: *“Si, como consecuencia de un procedimiento de modificación, suspensión o extinción, o por cualquier otra circunstancia, se comprobara la percepción indebida de la Renta de Garantía de Ingresos, la Diputación Foral² competente establecerá la obligación de reintegro por parte de la persona titular de las prestaciones indebidamente percibidas o en cuantía indebida”*.

De forma general, esta institución analizó con detalle el procedimiento que Lanbide estaba siguiendo en la reclamación de prestaciones indebidas en concepto de RGI/PCV; entre otras, 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](#), de 2017, poniendo de relieve que es necesario reflexionar sobre cuáles son los supuestos que llevan aparejada la devolución de prestaciones. La normativa establece la obligación de devolver las prestaciones percibidas **si como consecuencia de un procedimiento de modificación, suspensión o extinción o por cualquier otra circunstancia “se comprobara” la percepción indebida de la Renta de Garantía de Ingresos**. En opinión del Ararteko la obligación de devolver únicamente cabe en el caso de que haya una pérdida de requisitos. Si, por el contrario, lo que tiene lugar es un incumplimiento de alguna obligación, cabe interpretar que no se ha comprobado la percepción indebida porque cumplía los requisitos para ser titular de la prestación. La normativa, prevé, en ese supuesto, la suspensión del abono de la prestación durante un periodo, que se valora como una respuesta más adecuada, en los casos en los que ha incumplido una obligación pero acredita el cumplimiento de los requisitos.

En resumen, se decía que: *“en el supuesto de incumplimiento de obligaciones por parte de la UC que cumple los requisitos para ser titular del derecho a la prestación, la reclamación de las prestaciones (además de las otras consecuencias*

que se derivan del incumplimiento) es excesivamente gravosa”.

A juicio del Ararteko, como ya se ha apuntado anteriormente, el hecho de no haberse dado de baja en el Registro de Parejas de Hecho y la realidad de que en el año 2016 ha tenido una hija en común con su expareja, son indicios importantes que pueden producir dudas sobre si constituía una unidad de convivencia de un miembro o bien una unidad junto con su pareja. No obstante, ello no implica obligatoriamente la existencia de un incumplimiento de requisitos; en este sentido, deberían de diferenciarse entre dos realidades distintas: o bien el incumplimiento del requisito establecido en el art. 9.1 del Decreto 147/2010 *“Constituir una unidad de convivencia como mínimo de un año de antelación”*; o bien se trata de un incumplimiento de la obligación establecida en el art 12.1.f.1) del Decreto 147/2010 *“Comunicar al Ayuntamiento, en el plazo máximo de quince días naturales contados a partir del momento en que se produzcan hechos que afecten a la composición de la unidad de convivencia.*

Existe, en opinión de esta institución, **una realidad material, la existencia de una separación de facto, además de una situación de violencia acreditada judicialmente, que se opone, o que, cuanto menos, modifica sustancialmente la realidad formal**, esto es, el hecho de que la reclamante no había cancelado la inscripción en el Registro de Parejas de Hecho.

Asimismo el nacimiento de una hija en común tampoco es determinante de la existencia de una convivencia estable, practicada de forma externa y pública con acreditadas actuaciones conjuntas que reúnan las notas de habitualidad, estabilidad y permanencia en el tiempo en la que concurren elementos de comunidad de vida y de intereses. La existencia de familias monoparentales es una realidad habitual en nuestra sociedad que cuestiona dicha aseveración.

Cabe insistir en que, en todo caso, ha quedado acreditado que durante los 6 meses de periodo de vigencia de la orden de alejamiento, esa convivencia marital *“more uxurio”* y *“comunidad de vida”* a los que la jurisprudencia hace referencia, no ha existido.

5.-En opinión del Ararteko, la reclamación de 29.453,41€ en las circunstancias anteriores a una mujer víctima de violencia de género en situación de exclusión social es una cantidad muy elevada. Lanbide no ha ponderado adecuadamente las

² Lanbide.

circunstancias concurrentes, a pesar de que entre los principios de intervención de las administraciones públicas está previsto la aplicación del principio de proporcionalidad, en el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público:

“1. Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”.

El principio de proporcionalidad es un principio constitucional que ha sido desarrollado ampliamente por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la del Tribunal de Justicia Europeo. Está orientado a resolver conflictos entre derechos, intereses o valores en concurrencia y a valorar como excesivas las consecuencias de una aplicación normativa que, como en este caso, lleva a un resultado excesivamente oneroso.

Hoy es doctrina consolidada que el control de proporcionalidad integra a su vez un control de adecuación o idoneidad de la medida objeto de examen (relación medio-fin), un examen de la necesidad de la misma (inexistencia de una alternativa menos gravosa) y un control de proporcionalidad en sentido estricto atendidas sus consecuencias (se calibran los intereses afectados y en conflicto para comprobar si las ventajas superan o al menos compensan los inconvenientes). Este último también es conocido como prohibición de exceso.

Se trata, en definitiva, de ponderar la gravedad de las consecuencias que está implicando en una UC integrada por una mujer que ha sido víctima de violencia de género con una hija menor de edad a su cargo que cumple los requisitos materiales para ser titular de la RGI/PCV, pero que ha incumplido determinadas obligaciones como es la de cancelar la inscripción en el Registro de Parejas de Hecho y comunicar a Lanbide dicha cancelación en tiempo y forma.



6.-A modo de conclusión, el Ararteko interpreta que Lanbide, ante la duda, debió desplegar otra serie de recursos con el fin de determinar la composición real de la UC titular de prestaciones, y conocer si se trataba de un incumplimiento de obligaciones o de requisitos de cara a iniciar un procedimiento de reintegro, el cual únicamente procedería en el segundo de los casos. De no efectuarse tal actuación por parte de la administración, ésta debió entender que las circunstancias alegadas por la reclamante tenían peso suficiente para, cuanto menos, revisar la cuantía de la deuda a reintegrar en coherencia con el período de vigencia de la prohibición de aproximación de su expareja.

En definitiva, esta institución entiende que no hay un justo equilibrio entre la actuación u omisión por parte de la reclamante y la respuesta de Lanbide, ya que es una carga desproporcionada que ésta tenga que devolver todas las prestaciones percibidas durante el periodo señalado, que en este caso engloba todo el tiempo que ha sido titular de prestaciones.

Por todo lo expuesto, 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 el Ararteko, eleva al Departamento de Empleo y Políticas Sociales la siguiente

SUGERENCIA

Que Lanbide revise la resolución que declara la obligación de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas en concepto de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda.