



N.º 1.546

**INFORME DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y CON ENFOQUE
EVALUADOR DEL FONDO DE GARANTÍA DEL PAGO DE
ALIMENTOS, EJERCICIO 2022**



El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 20 de diciembre de 2023, el Informe de fiscalización operativa y con enfoque evaluador del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos, ejercicio 2022 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INICIATIVA, ALCANCE Y OBJETIVOS	9
II. RESULTADOS DE FISCALIZACIÓN	10
II.1. ¿TIENE EL FONDO UN IMPACTO POSITIVO EN LA POBLACIÓN AFECTADA Y EN EL PROBLEMA SOCIAL SUBYACENTE?	10
II.1.1. Objeto y contenido de la política pública implementada mediante el FGPA.....	10
II.1.2. Impacto efectivo de la política pública	15
II.2. ¿SE HA FORMULADO LA POLÍTICA PÚBLICA DE ACUERDO CON UNA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN COHERENTE?	19
II.2.1. Elementos del diseño de la política pública.....	19
II.2.2. Principios fundamentales de la regulación de los anticipos del FGPA	20
II.2.3. Propuestas de mejora examinadas.....	22
II.3. ¿SE APLICAN LOS PRINCIPIOS DE BUENA GESTIÓN, DE ACUERDO CON LOS CRITERIOS DE EFICIENCIA, ECONOMÍA Y EFICACIA?	24
II.3.1. Eficiencia de los sistemas y procedimientos	24
II.3.2. Economía de recursos	30
II.3.3. Eficacia en el cumplimiento de los objetivos.....	32
II.3.4. Implementación de la política pública mediante un FCPJ	33
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	34
ANEXOS	37

RELACIÓN DE ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado
Apdo.	Apartado
Art.	Artículo
DA	Disposición adicional
DGOSS	Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social
DT	Disposición transitoria
FCPJ	Fondo carente de personalidad jurídica
FGPA	Fondo de Garantía del Pago de Alimentos
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
PGE	Presupuestos Generales del Estado
SDG	Subdirección General
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto-ley

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO 1. COMPARACIÓN DEL UMBRAL DE INGRESOS MÁXIMO DE ACCESO AL FGPA RESPECTO DEL UMBRAL DE LA POBREZA (EUROS).....	18
CUADRO 2. CAMBIOS NORMATIVOS DE LA INTEGRACIÓN ORGÁNICA DEL FGPA	25
CUADRO 3. DÍAS PROMEDIO PARA TRAMITAR LOS EXPEDIENTES DEL FGPA EN LOS ÚLTIMOS EJERCICIOS (DÍAS NATURALES)	26
CUADRO 4. MOTIVOS DE DENEGACIÓN DE ANTICIPOS DEL FGPA EN EL AÑO FISCALIZADO Y EN LA SERIE HISTÓRICA	27
CUADRO 5. PORCENTAJE DEL IMPORTE DE DERECHOS DE COBRO POR REEMBOLSOS DE ANTICIPOS DEL FGPA QUE FUE RECAUDADO, ANULADO O CANCELADO EN 2022, O PERMANECIÓ PENDIENTE AL CIERRE DEL EJERCICIO.....	29
CUADRO 6. CÁLCULO DE COSTES IMPUTABLES A LA GESTIÓN DEL FGPA EN 2022	31
CUADRO 7. OBJETIVOS E INDICADORES PRESUPUESTARIOS 2022 DEL PROGRAMA 231G	32

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1.	NÚMERO DE PENSIONES DE ALIMENTOS ESTABLECIDAS POR AÑO A NIVEL NACIONAL	11
GRÁFICO 2.	PROPORCIÓN DE MUJERES Y HOMBRES AL FRENTE DE FAMILIAS MONOPARENTALES EN ESPAÑA, Y PROPORCIÓN DE ESTADO CIVIL DE LAS MUJERES AL FRENTE DE FAMILIAS MONOMARENTALES EN ESPAÑA.....	12
GRÁFICO 3.	NÚMERO DE SOLICITUDES Y TOTAL DE PAGOS REALIZADOS POR AÑO.....	16
GRÁFICO 4.	NÚMERO DE SOLICITUDES Y CONCESIONES DE ANTICIPOS POR AÑO	17

I. INICIATIVA, ALCANCE Y OBJETIVOS

La *fiscalización operativa y con enfoque evaluador del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos, ejercicio 2022* figura incluida, a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas, en el Programa Anual de Fiscalizaciones para el año 2023, aprobado por el Pleno en su sesión del 21 de diciembre de 2022.

Esta fiscalización se vincula al objetivo 1 del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas, contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público y, fundamentalmente, a sus objetivos específicos: 1.4 incrementar las fiscalizaciones operativas que contribuyan al buen gobierno y a orientar la toma de decisiones en la gestión de la actividad económico-financiera pública y la ejecución de los programas de ingresos y gastos y 1.5 acortamiento de plazos de ejecución de las fiscalizaciones. Además, contribuye a avanzar en la inclusión de aspectos de evaluación de las políticas públicas en las fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas.

La inclusión de esta fiscalización en el Programa Anual se motivó en la propia importancia de la problemática social subyacente al impago de las pensiones de alimentos a los hijos y su instrumentación a través de un fondo carente de personalidad jurídica (FCPJ). El uso extendido y creciente de la figura de los FCPJ en la instrumentación de políticas públicas hace especialmente útil el examen de su aplicación práctica para identificar buenas prácticas y aspectos mejorables, que puedan informar tanto a la gestión pública como a futuras fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas.

La fiscalización del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos (FGPA, o el Fondo), por tratarse de un FCPJ de los mencionados en el art. 2.2.f) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), ha incluido en su **ámbito subjetivo** a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS), órgano gestor que tiene la consideración de cuentadante respecto del Fondo, de acuerdo con el art. 139 bis de la misma Ley.

El FGPA se constituyó en 2008, con el objeto de garantizar el pago de las pensiones de alimentos debidas por los progenitores a sus hijos menores de edad, en caso de incumplimiento de esta obligación. Se financia mediante aportaciones anuales de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y se prevé el reembolso de las pensiones pagadas a los hijos beneficiarios, consideradas anticipos por cuenta de los padres deudores. En el anexo 1 se pueden consultar los aspectos fundamentales de su régimen jurídico y organización. Las cuentas anuales del Fondo correspondientes al año 2022 se han rendido en plazo al Tribunal de Cuentas.

El **ámbito objetivo** de la fiscalización ha consistido en determinar si la gestión del FGPA se desarrolla según criterios de buen gobierno, acorde a los principios de economía, eficiencia y eficacia. También se ha evaluado la política pública atribuida al Fondo, en virtud del art. 3.2 de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado (AGE).

Este objetivo general se ha desarrollado y concretado en los siguientes objetivos específicos:

1. ¿Tiene el Fondo un impacto positivo en la población afectada y en el problema social subyacente?
2. ¿Se ha formulado la política pública de acuerdo con una metodología de evaluación coherente?

3. ¿Se aplican los principios de buena gestión, de acuerdo con los criterios de economía, eficiencia y eficacia?

Los aspectos de regularidad (cumplimiento normativo y representatividad contable) relevantes que se han puesto de manifiesto en el curso de los trabajos se han incluido entre los resultados de fiscalización. Además de los objetivos específicos de la fiscalización, se ha examinado la observancia durante el periodo fiscalizado de la normativa en materia de igualdad efectiva de mujeres y hombres y de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todo aquello que tuviera relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

El **ámbito temporal** de la fiscalización es el año 2022, sin perjuicio de que en los aspectos operativos se examinen los procedimientos y el desempeño existentes en el momento de realización de las pruebas de auditoría y se revise la documentación y datos más recientes disponibles.

Se han practicado las actuaciones necesarias para fundamentar la opinión del Tribunal de Cuentas sobre las áreas fiscalizadas de acuerdo con las Normas de Fiscalización aprobadas por su Pleno el 23 de diciembre de 2013, sin que se hayan producido limitaciones al alcance previsto. No obstante, como se señala en los epígrafes correspondientes, la ausencia de datos estadísticos oficiales sobre el problema social al que se dirige la política pública dificulta la evaluación del impacto de la misma. Del mismo modo, la falta de documentación sobre los antecedentes y alternativas que sustentaron las decisiones de diseño adoptadas al regular el Fondo condiciona su evaluación. Estas dificultades se han paliado mediante la consulta de antecedentes legislativos, el estudio de casos, la comparación internacional realizada por el Gabinete Técnico de este Tribunal y la información recabada de grupos de expertos y partes interesadas, de acuerdo con la metodología habitual de evaluación de políticas públicas.

Los órganos de la DGOSS han cumplido con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas, proporcionando la información y documentación disponible e indicando aquella inexistente o de la que carecen, sin que esta circunstancia haya obstaculizado la consecución de los objetivos previstos.

El anteproyecto de informe de la presente fiscalización se remitió para **alegaciones** al titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Transcurrido el plazo concedido, no se han formulado alegaciones.

II. RESULTADOS DE FISCALIZACIÓN

Para una mejor comprensión de los resultados de la fiscalización, se exponen en primer lugar los relativos a la evaluación de la política pública, puesto que una vez revisados estos, aquellos relativos a los procedimientos aplicados para la implementación de la política tendrán un contexto más claro.

II.1. ¿TIENE EL FONDO UN IMPACTO POSITIVO EN LA POBLACIÓN AFECTADA Y EN EL PROBLEMA SOCIAL SUBYACENTE?

II.1.1. Objeto y contenido de la política pública implementada mediante el FGPA

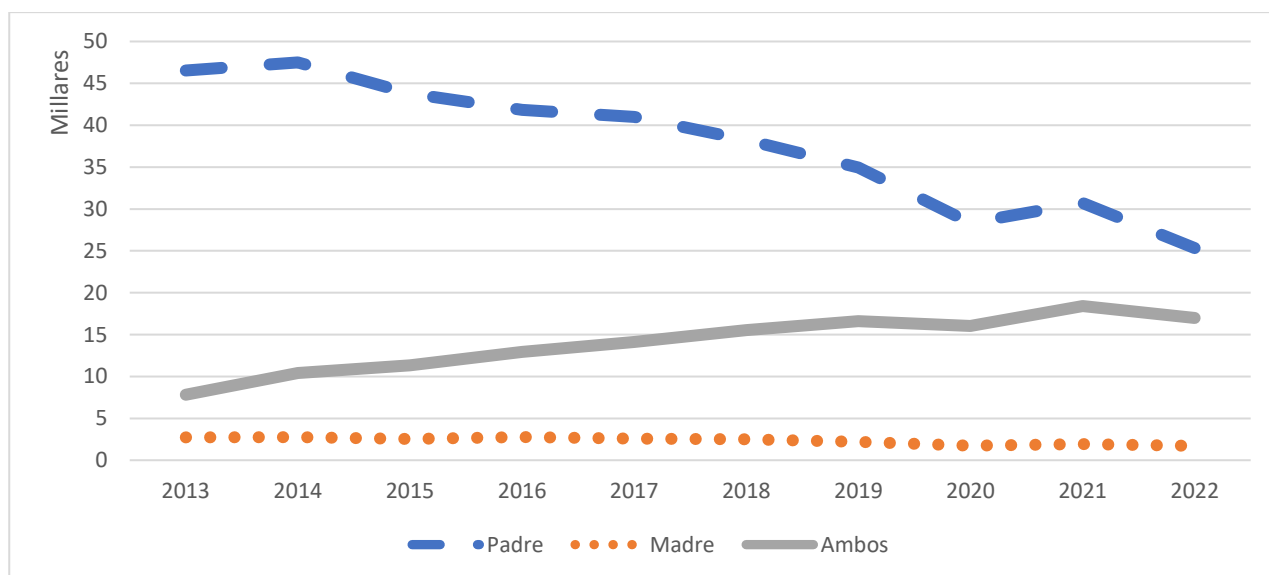
La política pública implementada mediante el FGPA establecido en el RD 1618/2007, de 7 de diciembre, consiste en la protección subsidiaria por el Estado a los menores afectados por el impago de la pensión de alimentos reconocida por resolución judicial firme. El mecanismo es el pago por el Fondo al beneficiario – por ser este menor de edad, el pago se realiza al progenitor que ostenta la

guarda y custodia-, en sustitución de las mensualidades impagadas, como máximo por 100 euros mensuales y hasta 18 meses, y siempre en concepto de anticipo que debe ser reembolsado por el progenitor deudor de la pensión, y que no la pagó a su vencimiento¹.

Concretamente, las pensiones de alimentos se establecen “en convenio judicialmente aprobado o en resolución judicial en procesos de separación, divorcio, declaración de nulidad del matrimonio, filiación o alimentos” (art. 2.2 RD 1618/2007). Están reguladas, junto a otras modalidades, en los arts.142 y siguientes del Código Civil, y consisten en la obligación del progenitor no conviviente con los hijos de satisfacer mensualmente al progenitor con la guarda y custodia una asignación monetaria para los gastos necesarios de aquellos.

En el gráfico 1 se muestra la evolución en los últimos 10 años del número de pensiones de alimentos establecidas judicialmente, detallando el sexo del progenitor obligado al pago de las mismas.

GRÁFICO 1. NÚMERO DE PENSIONES DE ALIMENTOS ESTABLECIDAS POR AÑO A NIVEL NACIONAL



Fuente: Consejo General del Poder Judicial.

En la última década se establecieron alrededor de 54.000 pensiones de alimentos al año, que en su mayoría deben satisfacerse por el padre –16 veces más frecuente que a la inversa-, porque la madre suele ser quien queda al cargo de la crianza de los hijos. En los últimos tiempos existe una tendencia a aumentar el número de pensiones de alimentos que deben compartir ambos progenitores, mientras desciende el número total de pensiones de alimentos. Ambas tendencias se

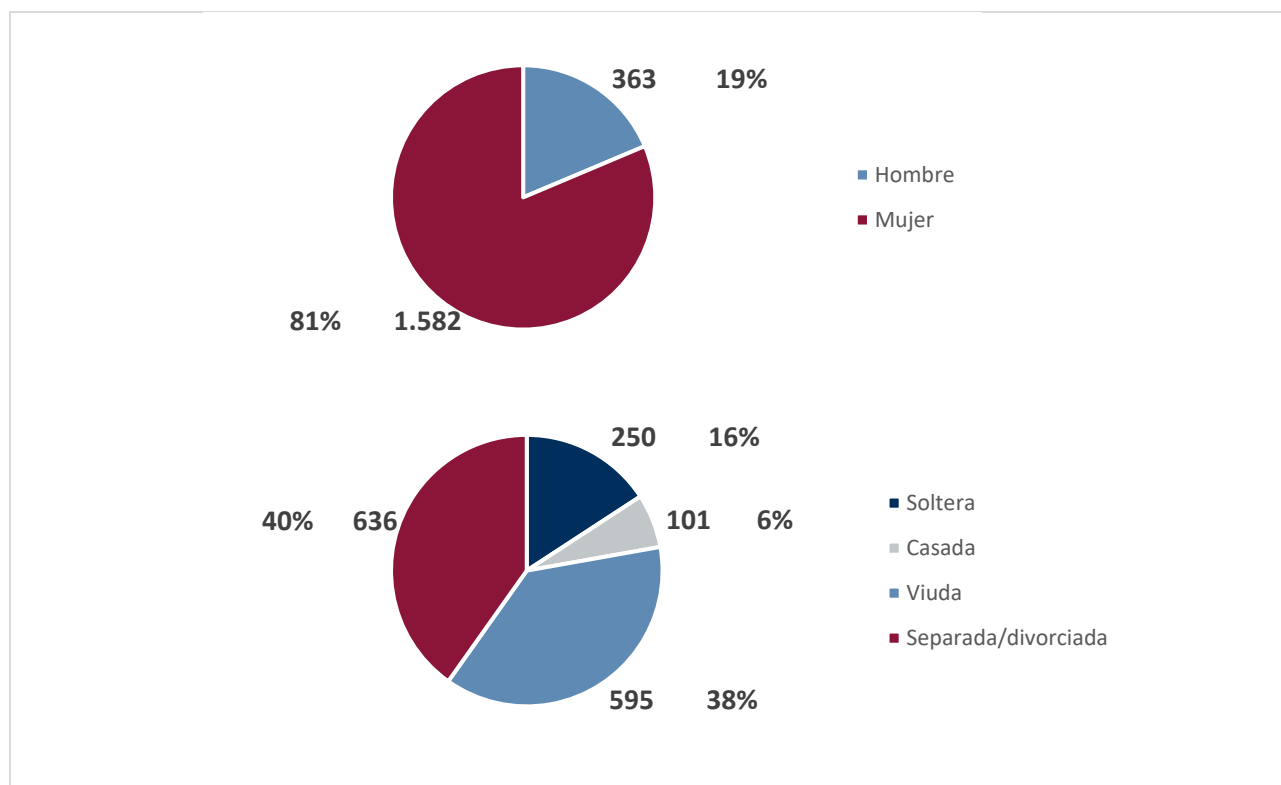
¹ La voz “anticipo” para este supuesto, en el que el pago del Estado se realiza muy posteriormente al impago al que suple, no resulta apropiada, dada la definición del término “anticipar” en el Diccionario de la Lengua Española: “entregar una cantidad de dinero antes de la fecha estipulada para ello”. No obstante, es el término que emplea la regulación del Fondo y se utilizará en este proyecto.

deben, de acuerdo con todos los expertos consultados, al aumento sostenido en el número de custodias compartidas².

Las familias en las que sólo uno de los progenitores convive con los hijos se denominan *monoparentales*, si bien, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) mostrados en el gráfico 2, son mayoritariamente las madres y no los padres quienes conviven con los hijos, por lo que el término que se va imponiendo en la literatura sobre la materia es el de *familias monomarentales*, para identificar específicamente estos casos.

Este es un primer dato relevante sobre la incidencia del aspecto de género en la política pública fiscalizada, que como se verá más adelante tiene gran importancia. Aquí puede adelantarse que, de las solicitudes de anticipos del FGPA en 2022, el 96 % fueron presentadas por mujeres –un 97 % en la serie histórica desde 2008-.

GRÁFICO 2. PROPORCIÓN DE MUJERES Y HOMBRES AL FRENTE DE FAMILIAS MONOPARENTALES EN ESPAÑA, Y PROPORCIÓN DE ESTADO CIVIL DE LAS MUJERES AL FRENTE DE FAMILIAS MONOMARENTALES EN ESPAÑA
(Miles de hogares)



Fuente: INE, *Encuesta Continua de Hogares*, valores medios en 2020 (último dato disponible).

La situación socioeconómica de los hogares monoparentales puede describirse por el mayor riesgo de pobreza y de carencia material severa. Así, por un lado, los hogares conformados por un adulto y uno o más descendientes dependientes tienen una tasa de riesgo de pobreza del 43,2 %, frente

² En el gráfico se aprecia una bajada anómala en el número absoluto de pensiones de alimentos establecidas en el año 2020. Esto se debió al bajo número de divorcios o separaciones registrados en el periodo del confinamiento por la pandemia de COVID-19. La tendencia se ha recuperado y continúa desde el año 2021.

al 20,4 % del total de hogares, de acuerdo con los datos de la *Encuesta de Condiciones de Vida* del INE, correspondientes a 2022³.

Las causas inmediatas y generalizadas del agravamiento de la pobreza en los hogares que sufren una ruptura de pareja radican en la menor posibilidad de compartir costes domésticos entre los adultos con capacidad de generar ingresos. A esto se añade el impacto del incumplimiento de las obligaciones civiles de hacer frente a las pensiones compensatorias entre exparejas y a las de alimentos a los hijos. El FGPA se destina a atender exclusivamente el impago de las pensiones de alimentos⁴.

No es objeto de seguimiento estadístico específico el número de impagos de pensiones de alimentos a los hijos por la Administración de Justicia –Comisión Nacional de Estadística Judicial, Consejo General del Poder Judicial- ni por la Fiscalía General del Estado, ni siquiera del número de ellos que desembocan en una solicitud de ejecución judicial de la deuda. Tampoco el INE dispone de información a este respecto, ni se han encontrado estudios independientes sobre esta materia en los últimos años⁵.

Por tanto, se carece de datos de detalle, como los importes afectados por el impago, la tipología y circunstancias de las familias víctimas de esta situación, o las posibles causas del impago de pensiones de alimentos a los hijos. Una respuesta parlamentaria del Gobierno el 10/2/1999 señalaba la carencia de estos datos como un problema para dimensionar el fondo de garantía, y en otra respuesta, de 28/9/2000, se reiteraba la falta de datos tras solicitar informe a dos universidades. En el anexo 5 se puede consultar una lista cronológica de actividades parlamentarias relacionadas con la garantía del pago de las pensiones de alimentos.

Las causas del impago de las pensiones de alimentos pueden ser diversas, partiendo por ejemplo de las propias dificultades económicas del progenitor deudor. No obstante, el deudor puede solicitar en sede judicial la modificación de las condiciones de la pensión de alimentos cuando se producen esas dificultades –la capacidad económica de los padres es una de las variables que influyen en la magnitud de las pensiones-. Las partes interesadas y el panel de personas expertas consultadas señalan que, frecuentemente, a través de esta vía se busca presionar a la otra persona en un ejercicio de violencia económica de género.

El Convenio de Estambul de 2011, Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, ratificado por España en 2014, no establece una definición concreta sobre esta modalidad, aunque considera que, dentro de los conceptos de violencia contra las mujeres y violencia doméstica, la violencia económica es uno más de los daños o sufrimientos que puede soportar la mujer (art. 3). Por otra parte, la definición de violencia contra las mujeres por razones de género incluida en el art.3.d) de este Convenio la extiende a “toda

³ La tasa de riesgo de pobreza se define como el porcentaje de población por debajo del umbral de pobreza, a su vez definido como el nivel de ingresos situado en el 60 % de los ingresos medianos en toda la población.

Está prevista la aprobación por el Tribunal de Cuentas en este mismo año 2023 de un Informe sobre esta materia: Fiscalización de la implementación del objetivo de desarrollo sostenible 1 "Fin de la Pobreza" en el ámbito del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, ejercicio 2021.

⁴ En las intervenciones parlamentarias ha sido frecuente considerar conjuntamente la pensión de alimentos a los hijos con la pensión compensatoria. Finalmente, el FGPA no ha incorporado las pensiones compensatorias, por lo que no son objeto de esta fiscalización. Ver anexo 5.

⁵ Existen estudios relativamente antiguos, de los que han sido consultados en particular los siguientes:

- Azagra Malo, Albert. «El Fondo de Garantía del Pago de Alimentos. Comentario al RD 1618/2007, de 7 diciembre». *InDret*, 2008, núm. 4. <https://raco.cat/index.php/InDret/article/view/124304>.
- Asociación de Mujeres Juristas Themis. *El impago de pensiones en Andalucía. Análisis Jurídico-Procesal*. Estudios, Instituto Andaluz de la Mujer, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía. 2004, núm. 21.

violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada”, lo que la conecta directamente con el sesgo de género existente en la desprotección por impago de pensiones de alimentos que ya se ha señalado⁶.

La inclusión del impago de las pensiones de alimentos a los hijos en el ámbito de la violencia económica de género tuvo reflejo legal explícito en la Ley Orgánica 10/2022, al situarse la garantía estatal del pago de alimentos “en el marco de la protección contra la violencia económica en los términos previstos en esta ley”, instando al Gobierno a que modificara “la regulación actual del Fondo de Garantía de Pensiones en el sentido de mejorar su accesibilidad, su eficacia y su dotación económica [...] para reforzar las medidas de apoyo a las víctimas de violencia económica”⁷.

En todo caso, la consecuencia inmediata del impago es el agravamiento de las dificultades económicas que en general sufren las familias monomarentales. Las dificultades económicas a las que busca dar cobertura el FGPA son las que afectan a los hijos menores con derecho a una pensión de alimentos reconocida judicialmente, por lo que debe atenderse a la situación de este colectivo específico.

La tasa de pobreza recogida en la *Encuesta de Condiciones de Vida 2022* del INE, correspondiente al colectivo de descendientes dependientes –que incluye a los menores y a mayores hasta 24 años económicamente inactivos-, medida como porcentaje de la población bajo el umbral de la pobreza, alcanza el 27,7 %, frente al 20,4 % del total de la población.

El indicador AROPE –siglas en inglés de *En Riesgo de Pobreza y/o Exclusión*- empleado por la UE permite completar la información obtenida de la citada *Encuesta de Condiciones de Vida*, al añadir la exclusión social a través de otros indicadores adicionales al de los ingresos. Con datos de 2021, la tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social se situaba en el 54,6 % de los hogares integrados por una persona adulta con descendientes dependientes, mientras que para el total de hogares la tasa era del 27,6 %.

El estudio de *El Coste de la Pobreza Infantil en España*, del Alto Comisionado del Gobierno contra la Pobreza Infantil con datos hasta 2019, señala que los hogares monoparentales, junto a los hogares con mayor número de descendientes, son los más afectados por la incidencia de la pobreza crónica. Además, en estos tipos de hogar, los episodios de pobreza son de carácter más estructural que coyuntural, lo contrario que en las parejas con menos descendientes⁸.

Por otra parte, la distribución territorial de la pobreza infantil no es homogénea, como se señala en el citado estudio del Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil, como no lo son los niveles de ingresos o de precios. Por ello, este Tribunal considera que establecer niveles absolutos a nivel

⁶ El preámbulo del Decreto 123/2010, de 7 de septiembre, del Fondo de garantía de pensiones y prestaciones de la Generalitat de Catalunya cita una definición de violencia económica contenida en el art.4 de la Ley de Cataluña 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista, en estos términos: “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, y la limitación en la disposición de los recursos propios o compartidos en el ámbito familiar o de pareja”.

⁷ Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual: Disposición final novena “Modificación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre”, apdo.16. Los antecedentes y el marco normativo de la garantía de las pensiones de alimentos pueden consultarse en el anexo 1.

⁸ El documento puede consultarse en <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/es/publicaciones>.

nacional para diversas magnitudes como los límites de cobertura o los umbrales de acceso a la protección, puede introducir distorsiones en la política social⁹.

II.1.2. Impacto efectivo de la política pública

Para evaluar el impacto de la política pública es conveniente realizar algún tipo de medición del problema, de su evolución, y comparar, ante una misma realidad social, la situación del grupo de beneficiarios del Fondo respecto del grupo de quienes no lo son.

Al menos, sería necesario conocer el número de impagos que se producen en las pensiones de alimentos a hijos menores o discapacitados, completados con los importes de dichos impagos, la situación socioeconómica de las familias afectadas y la presencia de otras políticas públicas que pudieran incidir en este problema.

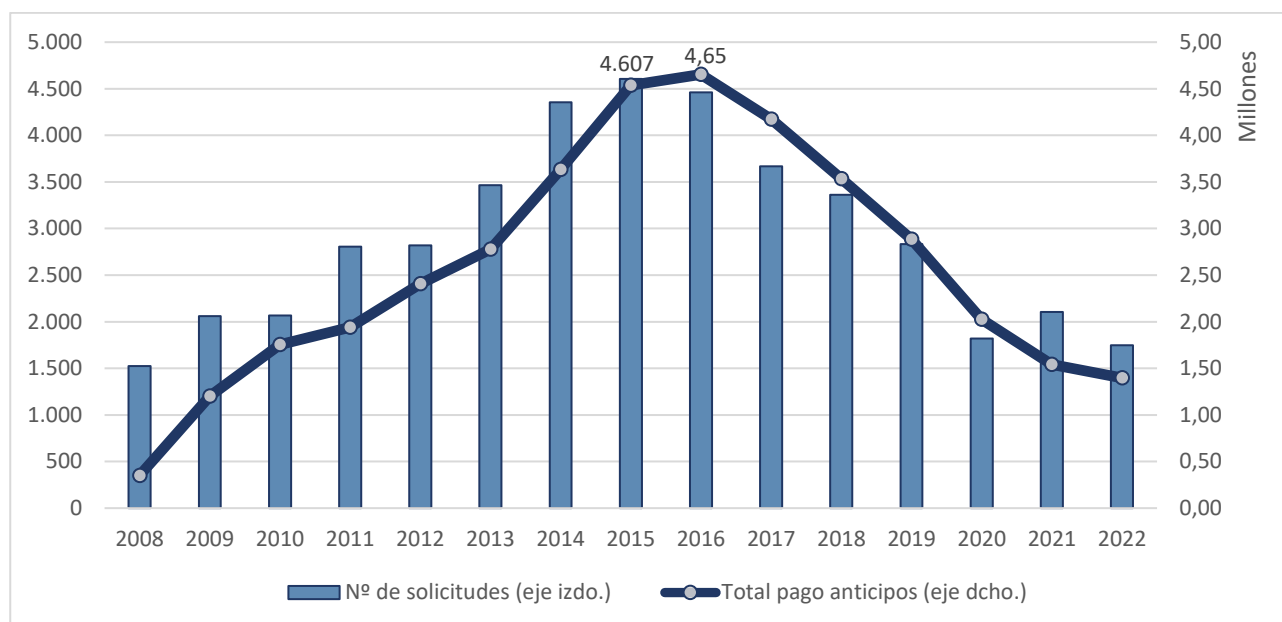
Esos datos, como se ha descrito antes, no son objeto de seguimiento estadístico, lo que impide una evaluación cuantitativa.

En cambio, sí se conoce con detalle la actividad efectiva del FGPA, en cuyas bases de datos se dispone del número de solicitudes recibidas, así como el total de anticipos pagados en cada año. El gráfico 3 muestra estos datos desde el año 2008, en que comenzó el funcionamiento del Fondo¹⁰.

⁹ El informe elaborado por el Gabinete Técnico del Tribunal de Cuentas, que se cita posteriormente en este proyecto, y cuyas conclusiones más importantes pueden encontrarse en el anexo 6, señala a este respecto que “el establecimiento de umbrales de ámbito nacional vinculados exclusivamente a los ingresos de la unidad familiar puede generar situaciones de desigualdad efectiva entre los diferentes territorios”. Este enfoque es también tenido en cuenta en las tablas orientadoras del Consejo General del Poder Judicial para determinar las pensiones alimenticias de los hijos en los procesos de familia, elaboradas a partir de los datos provinciales de la Encuesta de Condiciones de Vida y de la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE.

¹⁰ Debe tenerse en cuenta que estos datos pueden presentar un sesgo por la extracción social de los potenciales beneficiarios del Fondo, limitados, como después se detallará, a familias monomarentales de muy bajo nivel de ingresos.

GRÁFICO 3. NÚMERO DE SOLICITUDES Y TOTAL DE PAGOS REALIZADOS POR AÑO
(millones de euros)



Fuente: Datos proporcionados por la SDG de Gestión de Clases Pasivas.

Desde la puesta en marcha del FGPA tuvieron lugar varias iniciativas parlamentarias, motivadas por la preocupación de que el Fondo no parecía tener el impacto que debiera, a juzgar por el número de solicitudes presentadas y las resueltas favorablemente.

En particular, el 10 de marzo de 2009 el Congreso de los Diputados instó al Gobierno a remitir un informe sobre “las razones por las que el número de solicitudes y resoluciones positivas es tan bajo [...] específicamente si obran como elementos disuasorios para la solicitud el conjunto o algunos de los siguientes requisitos contemplados en el Reglamento: el que sea únicamente para menores de edad, el importe máximo de ingresos de la unidad familiar a la que pertenece el o la menor, el importe máximo mensual de 100 euros, la duración máxima de la percepción durante 18 meses, el que sea incompatible con cualquier otra prestación o ayuda, el plazo para resolver la solicitud y los trámites y documentación que se deben acompañar a la solicitud”. Así mismo, se le instaba a que “proceda a flexibilizar las condiciones para el acceso al Fondo, si del estudio se desprende que las mismas son limitadoras o desvirtúan las razones por las que se creó el mismo”¹¹.

Pese a que la resolución fijaba un plazo de seis meses, el Gobierno no trasladó al Congreso el citado informe, dando lugar a sendas preguntas parlamentarias al respecto los días 13/10/2009, 19/5/2010, 03/5/2011, 28/2/2012 y 10/7/2017.

En 2022 se aprobó una reforma legal con el mandato de “mejorar su [del Fondo] accesibilidad, su eficacia y su dotación económica”. Un posterior anteproyecto de ley de familias, que decayó por la disolución de las Cortes Generales, incluía una modificación de la regulación del Fondo, con diversas medidas de ampliación del colectivo beneficiario del Fondo y de la cobertura ofrecida¹².

¹¹ Ver anexo 5.

¹² Ver el epígrafe sobre “Regulación del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos” en el anexo 1.

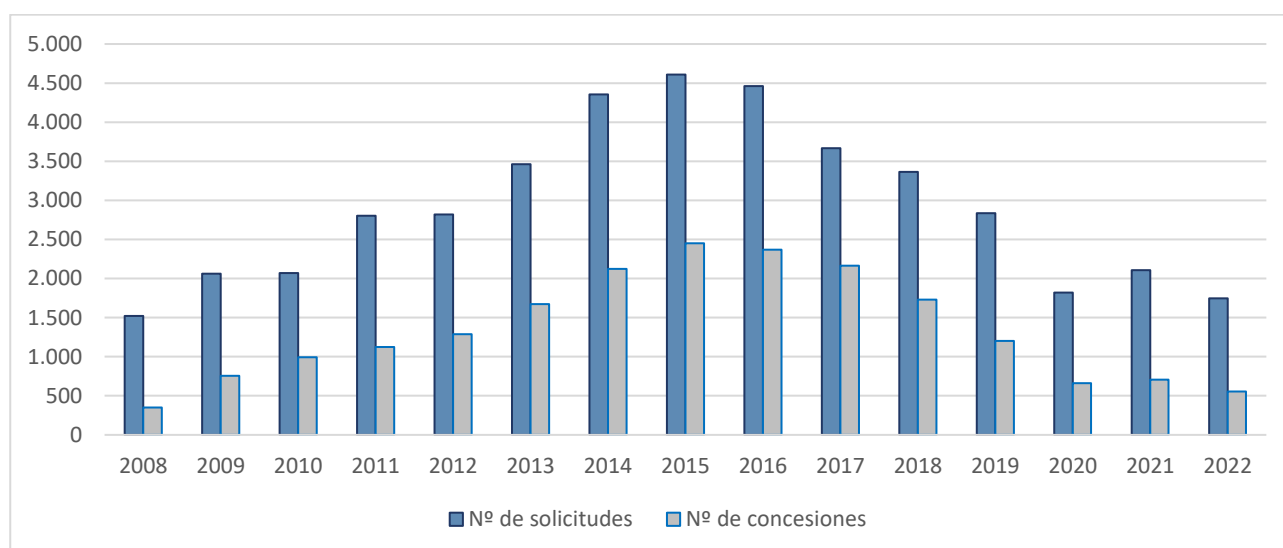
Todas las partes interesadas y expertos consultados han coincidido con estas apreciaciones sobre la escasez de la cobertura del fondo y la excesiva limitación en el acceso por nivel de ingresos.

Como conclusión, a pesar de la falta de datos y estudios cuantitativos sobre el impacto del Fondo sobre la situación del colectivo social al que se dirige, la opinión unánime de que su alcance debe ampliarse constituye una señal consistente de que esta política pública es necesaria y positiva, aunque su impacto resulta insuficiente.

II.1.2.1. DIFUSIÓN DE LA PROTECCIÓN DEL FONDO Y EXTENSIÓN DE LA MISMA

Tanto las partes interesadas como los gestores del Fondo coinciden en que, en el momento de constituirse el FGPA en 2008, se inició una campaña de difusión de la existencia de esta nueva garantía estatal entre el colectivo preexistente de potenciales beneficiarios¹³.

GRÁFICO 4. NÚMERO DE SOLICITUDES Y CONCESIONES DE ANTICIPOS POR AÑO



Fuente: Datos proporcionados por la SDG de Gestión de Clases Pasivas.

El éxito de ese proceso explica el crecimiento de las solicitudes y, correlativamente, de los anticipos concedidos en los primeros años, hasta el ejercicio 2015, en que se alcanzó un máximo de 4.607 solicitudes. A partir de dicho año, el número de anticipos que se solicitan y reconocen anualmente disminuye paulatinamente.

Ello se explica porque se redujo el colectivo de beneficiarios potenciales preexistente a la implantación del Fondo que cumplían los requisitos para acogerse a estos anticipos, y que así lo hicieron durante los primeros años. Independientemente de si los impagos subsisten, las ayudas se extinguen en un máximo de 18 meses desde su concesión, por lo que la masa de anticipos pagados disminuye paralelamente con el número de solicitudes.

¹³ A esta campaña de difusión se hace referencia en una pregunta oral al Gobierno en Comisión de 19/05/2010. Ver anexo 5.

II.1.2.2. UMBRAL DE ACCESO AL FGPA

El umbral de ingresos familiares máximos para acceder a la protección del Fondo se establece, en el art. 6 del RD 1618/2007, como el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) multiplicado por un coeficiente en función del número de hijos e hijas menores: 1,5 si sólo hubiera un hijo, y un 0,25 por cada hijo adicional. Este umbral está significativamente por debajo del umbral de la pobreza fijado por el INE, como muestra el cuadro 1¹⁴.

CUADRO 1. COMPARACIÓN DEL UMBRAL DE INGRESOS MÁXIMO DE ACCESO AL FGPA RESPECTO DEL UMBRAL DE LA POBREZA
(euros)

Tipo de familia: Un progenitor...	2021 (último dato disponible)			2020		
	Umbral de acceso al FGPA (euros al año por familia)	Umbral de la pobreza (euros al año por familia)	Umbral FGPA respecto umbral pobreza	Umbral de acceso al FGPA (euros al año por familia)	Umbral de la pobreza (euros al año por familia)	Umbral FGPA respecto umbral pobreza
+ 1 hijo	10.168,20	13.114,53	78%	9.681,12	12.395,76	78%
+ 2 hijos	11.862,90	16.140,96	73%	11.294,64	15.256,32	74%
+ 3 hijos	13.557,60	19.167,39	71%	12.908,16	18.116,88	71%
+ 4 hijos	15.252,30	22.193,82	69%	14.521,68	20.977,44	69%

Fuente: Elaboración propia con base en el art.6 RD 1618/2007, leyes de PGE –datos del IPREM- e INE –nivel de ingresos y metodología de cálculo de los umbrales de pobreza-.

En una familia de un adulto y un menor, no es suficiente con estar por debajo del umbral de la pobreza (ingresos anuales familiares de 13.114,53 euros en 2021) para tener acceso a los anticipos del FGPA, sino que hay que situarse por debajo de un 78 % de dicho umbral (10.168,20 euros). La situación, además, empeora a medida que se incrementa el número de hijos en la familia monoparental y, por ejemplo, con cuatro menores en la familia, si el nivel de ingresos familiares supera el 69 % del umbral de la pobreza (15.252,30 euros en 2021), se estaría por encima del máximo para acceder al Fondo.

Dicho de otro modo, existen familias con ingresos considerados de pobreza sin la oportunidad de poder acceder al FGPA.

II.1.2.3. COHERENCIA CON OTROS PROGRAMAS SOCIALES

El art. 11 del RD 1618/2007 establece la incompatibilidad de los anticipos del Fondo “con la de otras prestaciones o ayudas de la misma naturaleza y finalidad reconocidas por las distintas Administraciones Públicas”, es decir, que se impide la concurrencia de distintas fuentes de financiación pública para el mismo problema.

No hay programas con prestaciones de la misma naturaleza –anticipos a cuenta reembolsables por un obligado ajeno a la Administración- y finalidad –garantizar las pensiones de alimentos a los hijos

¹⁴ El umbral de la pobreza se fija por el INE, con metodología homogénea Eurostat, como un nivel de ingresos equivalente al 60 % de la mediana a nivel nacional. Para tomar como objeto de estudio la unidad familiar, se aplica la escala OCDE modificada, que concede un peso de 1 al primer adulto, un 0,5 a los demás adultos y un 0,3 a los menores de 14 años.

menores- en otras administraciones públicas, salvo en Cataluña, donde está prevista expresamente la posibilidad de conceder un complemento adicional a la cuantía concedida por el FGPA¹⁵.

El mismo programa presupuestario 231G “Atención a la infancia y a las familias” incluye, en la Sección 29 de los PGE –Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030- otras actuaciones al cargo de la Dirección General de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia y la Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales. No obstante, no tiene ninguna conexión con la actuación del FGPA, más allá de la coincidencia del colectivo al que se dirigen las políticas públicas.

Por su parte, el ingreso mínimo vital y, en particular su complemento de ayuda para la infancia, regulados en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, u otras ayudas económicas que pudieran recibir los eventuales beneficiarios del FGPA, se computarían en todo caso como parte de los ingresos familiares a los efectos del ingreso máximo para acceso al Fondo, de modo que no puede considerarse que exista duplicidad.

II.2. ¿SE HA FORMULADO LA POLÍTICA PÚBLICA DE ACUERDO CON UNA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN COHERENTE?

II.2.1. Elementos del diseño de la política pública

Los gestores actuales del Fondo no disponen de los antecedentes del diseño de la política pública al elaborarse el RD 1618/2007. Es con posterioridad cuando se producen avances en la regulación del diseño de políticas públicas, primero mediante el RD 1083/2009, de 3 de julio, sustituido posteriormente por el RD 931/2017, de 27 de octubre, relativos a la memoria de análisis del impacto normativo y después con la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la AGE, que establecen la necesidad de disponer de una valiosa documentación para poder evaluar con posterioridad el impacto y la eficacia de las medidas adoptadas.

En los antecedentes legislativos (Diario de Sesiones y Boletín Oficial del Congreso de los Diputados) hay menciones al proceso de conformación del Fondo a lo largo del tiempo. En una intervención del Gobierno el 10/2/1999, se mencionaba un grupo de trabajo en el que participaban tres ministerios a la vez que ya se señalaba la carencia de datos como un problema para cuantificar el impacto del Fondo. En todo caso, el Gobierno señaló repetidamente que la falta de datos sobre el impago de pensiones de alimentos y su cuantía dificultaron el diseño del Fondo y la cuantificación de su impacto sobre la Hacienda pública¹⁶.

Una posterior pregunta al Gobierno, de 17/3/1999 permite identificar dos criterios explícitos que se tenían en cuenta en el diseño: no fomentar la extinción de la responsabilidad de los padres y determinar el coste de la política pública de protección. Otra pregunta al Gobierno, de 28/9/2000, revela que los estudios que se encargaron a sendas universidades públicas habían concluido, pero que no suministraron datos sobre el número de los impagos de pensiones ni sobre su importe. Los informes mencionados en los antecedentes parlamentarios no han podido localizarse.

¹⁵ Decreto 123/2010, de 7 de septiembre, del Fondo de garantía de pensiones y prestaciones de la Generalitat de Catalunya.

¹⁶ Ver Anexo 5.

Por lo demás, no se tiene conocimiento de más antecedentes manejados en las decisiones de diseño del FGPA, aunque en el propio preámbulo del RD 1618/2007 se hizo explícita la preocupación por este problema “tanto en nuestro país como en el ámbito internacional”¹⁷.

En cuanto a la política pública equivalente en países de nuestro entorno, el objetivo común identificado es evitar la pobreza de niños, niñas y jóvenes en formación, debida al impago de las pensiones de alimentos. En nueve de los diez países analizados en el informe realizado por el Gabinete Técnico de este Tribunal hay un organismo especializado que se encarga de la garantía del pago de la pensión de alimentos, extendiendo su cobertura a los mayores de edad económicamente dependientes. En estos sistemas se otorga especial importancia a la agilidad en la respuesta ante las situaciones de necesidad, considerándose suficiente la solicitud con un título ejecutivo, como puede ser la sentencia o el convenio judicialmente aprobado, reguladores de la pensión. La subrogación de la Administración en los derechos del beneficiario es también habitual.

II.2.2. Principios fundamentales de la regulación de los anticipos del FGPA

II.2.2.1. CARACTERIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN DEL FONDO

La exposición de motivos del RD 1618/2007 orienta el FGPA a “garantizar a los hijos e hijas menores de edad la percepción de unas cuantías económicas, definidas como anticipos, que permitan a la unidad familiar en la que se integran subvenir a sus necesidades ante el impago de los alimentos por el obligado a satisfacerlos”. Esto apuntaría a una sustitución contemporánea de las mensualidades impagadas, en el momento en que resultan impagadas.

No obstante, el art.14.2.b) del RD 1618/2007, exige acudir a la ejecución judicial y obtener una “certificación expedida por el Secretario Judicial que acredite el resultado infructuoso”, para poder solicitar los anticipos al FGPA, siempre por una cuantía limitada a lo señalado en tal documento. Así pues, los pagos del Fondo no sustituyen la pensión devengada e impagada en esos momentos, sino que se están supliendo cantidades que se devengaron, y resultaron impagadas, muchos meses atrás. Sucesivos informes de la Abogacía del Estado, ante consultas de los gestores, han corroborado este enfoque, señalando que, incluso si en los mismos meses en que se han satisfecho anticipos se comprueba la existencia de pagos del obligado al beneficiario, no sería causa suficiente para exigir el reintegro de éste, sino que debería comprobarse si el total de pagos realizados ha cubierto el total de deudas pendientes.

Otro elemento que da cuenta de la prioridad del reembolso para conceder los anticipos es la consideración del fallecimiento del obligado como una de las causas de extinción del derecho al anticipo, en el art. 22.1.j) del citado RD. Dado que los anticipos están cubriendo en todo caso impagos vencidos muchos meses atrás, si estas necesidades han de tener una cobertura estatal (las leyes que lo configuran hablan de que “el Estado garantizará los derechos...”), la extinción de la pensión de alimentos podría motivar la imposibilidad de que se generen nuevos derechos a futuro, pero no sería coherente suprimir la cobertura de los impagos pasados, en mensualidades en las que esa pensión existía y no fue atendida. También en este caso, las garantías de reembolso del anticipo –que en caso de fallecimiento del obligado principal se ven evidentemente perjudicadas– deberían ceder frente a la necesidad de la cobertura de los anticipos, si además constatamos la poca probabilidad, en cualquier caso, de que se obtenga dicho reembolso.

¹⁷ En este último sentido, puede mencionarse la Declaración de Beijing, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en 1995, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas.

Esto demuestra el criterio mantenido en el diseño de esta política pública, basado en (a) mantener la obligación principal del padre a pagar los alimentos a sus hijos y (b) reducir al mínimo el impacto sobre los fondos públicos, de modo que prevalecen las relaciones jurídicas civiles entre particulares sobre la tutela social del estado¹⁸.

Por su parte, el alivio del peso de esta política sobre la Hacienda Pública mediante el reembolso de los anticipos satisfechos es muy escaso, puesto que el propio acceso al FGPA viene precedido necesariamente por el intento infructuoso de ejecución judicial –en otro caso no habría impago-. Así pues, hay poco fundamento para esperar que el Estado pueda recuperar estos importes o una proporción significativa de los mismos, como de hecho se ha comprobado al examinar la recuperación de los anticipos, según se detalla posteriormente en el epígrafe II.3.1.3.

Las necesidades cubiertas por el FGPA, teniendo en cuenta el perfil socioeconómico de los potenciales beneficiarios, además de básicas son, por ello mismo, urgentes, de modo que cualquier demora aumenta la penuria. De acuerdo con datos del Consejo General del Poder Judicial, en los últimos 10 años las ejecuciones procedentes del derecho de familia se han dilatado, en promedio, entre 29 y 35 meses¹⁹.

Debe hacerse mención de un último efecto negativo, que surge cuando no es posible determinar la cantidad en la que el Estado tendría que subrogarse en la posición del acreedor, cuando las pensiones de alimentos no se fijan con una cuantía mensual determinada sino una proporción de los ingresos del progenitor obligado, o en general no cuantificada, y que no se determina en el procedimiento posterior de ejecución. En estos supuestos, la resolución, conforme a la normativa, es invariablemente denegatoria y, aunque no son frecuentes, son indicativos de los efectos de condicionar la protección a la posibilidad de subrogación en los derechos de los beneficiarios.

II.2.2.2. COBERTURA

El capítulo III del RD 1618/2007 regula la “Determinación y efectos del anticipo”. Su art. 8 establece que el beneficiario tiene derecho a la misma cuantía mensual fijada como pensión de alimentos, con el máximo de 100 euros al mes. El art. 9, por su parte, establece que la cobertura máxima alcanzará los 18 meses.

De acuerdo con el INE, aplicando el Índice de Precios al Consumo desde la aprobación del citado RD, para alcanzar el valor adquisitivo de 100 euros de diciembre de 2007 deberían emplearse 129,10 euros al finalizar el año 2022. Al margen de la falta de actualización, las partes interesadas y expertos consultados coinciden que el máximo de 100 euros está por debajo de las pensiones de alimentos habituales, de entre 150 y 200 euros al mes. En todo caso, se ha comprobado la existencia de pensiones aún inferiores al citado límite. Estas pensiones, que dan lugar a anticipos de menos de 100 euros al mes, no son mayoritarias, pero tampoco son infrecuentes entre los beneficiarios del Fondo, lo que de nuevo lleva a subrayar la muy baja extracción socioeconómica de la población protegida por el FGPA.

¹⁸ Como se mencionó en el epígrafe II.2.1, ambos objetivos se hicieron explícitos en diferentes intervenciones parlamentarias del Gobierno sobre esta materia, cuando el Fondo aún se encontraba en estudio. Ver en particular la pregunta al Gobierno de 17/03/1999, referenciada en el anexo 5.

¹⁹ Ver en el Portal de Transparencia del Consejo General del Poder Judicial:

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/ch.Estimacion-de-los-tiempos-medios-de-duracion-de-los-procedimientos-judiciales.formato1/?idOrg=20&anio=2022&territorio=Espa%C3%B1a&proc=Ejecuciones%20procedentes%20del%20de-recho%20de%20familia>

La ausencia de estadísticas oficiales impide conocer la frecuencia de casos en que persiste el impago de las pensiones de alimentos a los hijos después de agotado el recurso al FGPA. Se dispone, en cambio, de datos sobre la edad media de los beneficiarios, que se ha mantenido estable alrededor de los 10 años desde la entrada en funcionamiento del Fondo, en 2008 –en 2022 los beneficiarios tenían una edad media de 10,7 años-. Esto indica que, en promedio, y si se reconoce el derecho al anticipo por el periodo máximo de 18 meses, el beneficiario agotará su derecho a la cobertura con 12 años, aún lejos de la mayoría de edad²⁰.

Al margen de este problema, la exclusión de protección de los hijos al alcanzar la mayoría de edad hace que estos, que tienen derecho a la pensión de alimentos mientras sean económicamente dependientes, pertenecen a un colectivo que, en nuestro entorno, es completamente común que se dediquen a su formación superior. Tanto las obligaciones civiles de alimentos, que subyacen a los anticipos del Fondo, como la generalidad de las medidas de protección social, ponen el acento en la necesidad y la dependencia de los hijos jóvenes, más que en la mayoría de edad.

II.2.2.3. OTRAS DISTORSIONES DEL SISTEMA

Los estudios de caso aplicados sobre expedientes concretos tramitados por el FGPA han proporcionado evidencia acerca de algunos otros extremos mejorables en la regulación del Fondo:

- Los límites establecidos en el citado art.8 del RD 1618/2007 a la mensualidad del anticipo (por un lado 100 euros, por otro lado “la mensualidad fijada en la resolución judicial”), junto con la limitación a un máximo de 18 mensualidades, puede dar lugar a efectos paradójicos por falta de equidad. Por ejemplo, puede cubrirse, mediante un anticipo de 10 mensualidades de 100 euros cada una, el impago de 5 mensualidades de una pensión de alimentos de 200 euros al mes, totalizando 1.000 euros. En cambio, no podría cubrirse otra pensión impagada, también por un total de 1.000 euros, pero de la que estuvieran impagadas 20 mensualidades, cada una de ellas de 50 euros, dado que el Fondo solo podría cubrir 900 euros, al no poder pagar más que 18 mensualidades, ni poder exceder cada una de 50 euros²¹.
- Debido a la definición de unidad familiar que hace el art.5 del RD 1618/2007, se incluyen en ella únicamente “aquellos hijos e hijas menores de edad, titulares de un derecho de alimentos judicialmente reconocido e impagado”. Esto hace que a los efectos de los coeficientes que se aplican al IPREM unos hijos que, de hecho, conviven en la misma unidad familiar, no cuenten como sujetos con necesidades, y el umbral máximo de ingresos quede más bajo de lo que debería.

II.2.3. Propuestas de mejora examinadas

Como se ha mencionado más arriba, desde 2022 existe un mandato legal que sitúa la garantía estatal del pago de alimentos “en el marco de la protección contra la violencia económica en los términos previstos en esta ley”, y que emplaza al Gobierno a que modifique “la regulación actual del Fondo de Garantía de Pensiones en el sentido de mejorar su accesibilidad, su eficacia y su dotación económica [...] para reforzar las medidas de apoyo a las víctimas de violencia económica”²².

²⁰ A este respecto, debe tenerse en cuenta que la mayoría de edad como un límite para ser beneficiario no opera en los casos de discapacidad grave, según lo establecido en la DA 1ª del RD 1618/2007.

²¹ Esta interpretación del criterio está respaldada por la Abogacía del Estado.

²² Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual: Disposición final novena “Modificación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre”, apdo.16.

Pese a que el Proyecto de Ley de Familias presentado en las Cortes Generales el 30/3/2023 decayó con la posterior disolución de éstas, tiene interés señalar que preveía modificar el RD 1618/2007, incrementando la accesibilidad y la cobertura del Fondo, lo que haría preciso ampliar su dotación económica²³.

Por otra parte, el estudio comparativo elaborado por el Gabinete Técnico del Tribunal de Cuentas entre algunos países miembros de la Unión Europea incluye una serie de buenas prácticas y posibilidades de mejora que deben tenerse en cuenta²⁴:

- Posibilidad de presentar la solicitud del adelanto ante la entidad garante desde los dos meses de impago de la pensión de alimentos. En algunos países los dos meses de impago pueden ser consecutivos o alternos, de modo que no se vea afectado por la dinámica perniciosa de cumplimiento de la obligación unos meses sí, y otros no.
- Eliminación del requisito previo de intentar la ejecución judicial de las obligaciones vencidas. Acceso al anticipo con un título ejecutivo, para las pensiones vencidas y las sucesivas que resulten impagadas. Como garantía para la entidad garante, se puede exigir de la persona solicitante el compromiso a no emprender medidas de ejecución, por ella misma o por un tercero que no sea la entidad. También la declaración de que interrumpirá cualquier acción iniciada, una vez que la entidad garante acuerde conceder su protección.
- Establecimiento de plazos taxativos para que la entidad garante responda motivadamente a la solicitud de su intervención.
- Además del reembolso de los importes que la entidad garante haya anticipado, se puede establecer un recargo extra al obligado por un porcentaje de las cantidades que se hayan adelantado al beneficiario.
- Puede sustituirse la duración predeterminada de las garantías por unos requisitos exigidos para su concesión, ligados a la necesidad de los hijos beneficiarios y sus familias. Una posibilidad adicional sería garantizar las pensiones de alimentos a menores y jóvenes dependientes en los supuestos de fallecimiento del deudor, o para las situaciones en las que éste esté indeterminado.
- Para garantizar la posibilidad de que el beneficiario pueda exigir las pensiones de alimentos no pagadas durante su minoría de edad, podría establecerse que la acción para la exigencia de sus derechos suspenda su prescripción hasta la mayoría de edad del menor.
- Otra buena práctica observada es la posibilidad de que el Fondo complete los ingresos que perciba el menor si la cantidad pactada para la pensión de alimentos, debido a la falta de recursos del obligado, no cubre las cantidades que se estimen necesarios para sus hijos.

Las partes interesadas y el panel de personas expertas consultadas han coincidido en general en la necesidad de ampliar el acceso y la cobertura del fondo. Las sugerencias de mejora que han proporcionado inciden en la agilización de la protección, eliminando la necesidad de acudir previamente a la ejecución judicial, mientras se refuerza la acreditación de ingresos familiares con

²³ El hecho de que una Ley modificara el RD habría producido un efecto de congelación del Reglamento por adquirir rango legal la normativa correspondiente.

²⁴ Este estudio abarca 10 países de la UE: Alemania, Bélgica, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Suecia. En el anexo 6 de este proyecto puede encontrarse una tabla con las conclusiones de este informe relativas a las buenas prácticas detectadas.

la colaboración de los servicios sociales competentes, mediante informes de vulnerabilidad o certificados de exclusión social. También proponen, para no mitigar la responsabilidad de los obligados, algún tipo de sanción adicional que incentive el cumplimiento, como podrían ser los recargos arriba sugeridos, o la inclusión en registros públicos de morosos.

La falta de datos sobre el colectivo de potenciales beneficiarios, ante la ampliación de la protección que estos cambios supondrían, constituye un riesgo para el diseño de las políticas públicas.

II.3. ¿SE APLICAN LOS PRINCIPIOS DE BUENA GESTIÓN, DE ACUERDO CON LOS CRITERIOS DE EFICIENCIA, ECONOMÍA Y EFICACIA?

Los criterios de economía, eficiencia y eficacia, que delimitan la calidad de la gestión pública de acuerdo con la normativa relativa a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, se han evaluado en los siguientes aspectos concretos²⁵:

- ¿Se emplean los métodos más eficientes y productivos disponibles?
- ¿Se realiza la actividad con la menor utilización de recursos? ¿Es razonable la dotación del presupuesto y su ejecución?
- ¿Se alcanzan todos los objetivos planteados para el Fondo?

Cada uno de estos aspectos se trata en un epígrafe propio dentro del presente apartado del proyecto de informe. Por su parte, los aspectos de regularidad que se han puesto de manifiesto en el curso de los trabajos realizados, y que sean relevantes, se incluyen junto con los aspectos operativos con los que están relacionados.

II.3.1. Eficiencia de los sistemas y procedimientos

II.3.1.1. UBICACIÓN ORGÁNICA DE LA GESTIÓN DEL FONDO

La gestión del FGPA se atribuyó en sus inicios al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, en la que se encuadraba la Subdirección General (SDG) de Gestión de Clases Pasivas, que ha gestionado el Fondo desde entonces. A partir de 2020 se han sucedido varias modificaciones organizativas que han afectado a la adscripción del mismo, principalmente por los cambios sufridos por la SDG, como se muestra en el cuadro 2. Como puede apreciarse, las modificaciones más recientes aún no se han llevado a efecto a la fecha de cierre de los trabajos de esta fiscalización²⁶.

²⁵ Art.9.1 Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas; art.27.1 Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas; art.3.2 Ley 27/2022, de 20 diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

²⁶ En el anexo 1 "Antecedentes y marco normativo" pueden consultarse los pormenores de los cambios normativos sobre el órgano gestor del Fondo.

CUADRO 2. CAMBIOS NORMATIVOS DE LA INTEGRACIÓN ORGÁNICA DEL FGPA

Norma	Adscripción del FGPA	Efectos
RD 1618/2007 (art..2.1)	Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas – Ministerio de Economía y Hacienda	Puesta en funcionamiento del FGPA por la SDG Gestión de Clases Pasivas.
RDL 15/2020 (DA 8.4)	DGOSS – Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	Cambio de adscripción de la SDG Gestión de Clases Pasivas. Postpuesta al RD de estructura del Ministerio de Inclusión.
RD 497/2020 (DA 3)	Instituto Nacional de Seguridad Social	La SDG de Gestión de Clases Pasivas se adscribirá al INSS cuando se apruebe el correspondiente RD de estructura. A la fecha de cierre de este proyecto no se ha producido este hecho.
RD 689/2020 (DT 7)	-	El RD de estructura del Ministerio de Hacienda y Función Pública ya no incluye a la SDG Gestión de Clases Pasivas, pero prevé que sus funciones “seguirán siendo ejercidas en los mismos términos hasta el cumplimiento de lo previsto en el Real Decreto 497/2020.”
Ley 22/2021 (DA 110.4)	Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales - Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030	A diferencia de las normas anteriores, no modifica la adscripción de la SDG de Gestión de Clases Pasivas, sino únicamente la gestión del Fondo, cuando se apruebe el correspondiente RD de estructura. A la fecha de cierre de este proyecto no se ha producido este hecho.

Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín Oficial del Estado.

En todo caso, no se ha observado evidencia de que estas transiciones hayan afectado al funcionamiento regular del Fondo. En este sentido, es probable que el pequeño volumen de gestión que éste implica, comparado con otros ámbitos de actuación de la SDG de Gestión de Clases Pasivas (pensiones de clases pasivas del Estado, prestaciones a víctimas del terrorismo, prestaciones a víctimas de delitos violentos, entre otras) haya contribuido a esta relativa estabilidad interna.

II.3.1.2. GESTIÓN DE LOS ANTICIPOS

Los expedientes de concesión de anticipos se inician en todo caso a solicitud del beneficiario, sin que se prevea la posibilidad de actuación de oficio de los gestores del Fondo o de otras instituciones públicas (art. 2.3 y 12.1 RD 1618/2007).

Los procedimientos y sistemas de tramitación de expedientes se han encontrado conformes a los principios de buena gestión, empleando sistemas de tratamiento de información para hacerlos más eficientes. Se considera una buena práctica observada la existencia de sendos manuales de procedimientos y de criterios aplicables, que permiten una predecibilidad y estabilidad de la actuación administrativa y facilita su transición ante situaciones de incorporación de personal inexperto. No obstante, dichos manuales deben actualizarse y completarse cuando se crean nuevos procedimientos por la vía de los hechos, como el ponerse en contacto directo con las solicitantes cuando se constata alguna dificultad en la subsanación de solicitudes.

No se han encontrado indicios de que la centralización de las oficinas del Fondo en Madrid constituya un obstáculo para los residentes en cualquier punto de España, debido a las posibilidades de acceso a los Registros mediante ventanilla única (registros de otras administraciones u oficinas de Correos). Adicionalmente, las Delegaciones de Hacienda permiten una atención presencial

distribuida en todo el territorio nacional, para solicitar información o presentar las solicitudes en formato papel.

En el cuadro 3 se muestran los días naturales que transcurren en promedio desde la solicitud y desde la apertura del expediente hasta la resolución en los últimos 5 ejercicios, tanto en el caso general como para las solicitudes presentadas electrónicamente.

CUADRO 3. DÍAS PROMEDIO PARA TRAMITAR LOS EXPEDIENTES DEL FGPA EN LOS ÚLTIMOS EJERCICIOS
(Días naturales)

Año de resolución	General			Presentación electrónica		
	Promedio días desde solicitud	Promedio días desde apertura	Diferencia: días solicitud-apertura	Promedio días desde solicitud	Promedio días desde apertura	Diferencia: días solicitud-apertura
2018	62	54	8	30	25	5
2019	51	44	7	11	10	1
2020	61	57	4	48	46	2
2021	50	47	3	52	50	2
2022	56	48	7	54	49	5

Fuente: Elaboración propia basada en los datos del sistema de gestión de expedientes del FGPA.

Las solicitudes que no se reciben directamente a través de la Sede Electrónica de Clases Pasivas presentan un mayor plazo de resolución, aunque en los últimos años no especialmente significativo. Durante el ejercicio 2022 el periodo medio de resolución de las solicitudes fue de 56 días (50 días en 2021), mientras que para los que se iniciaron por presentación electrónica el número promedio de días hasta su resolución fue de 54 (52 en el año anterior).

Debe señalarse, no obstante, que el sistema de gestión del FGPA no dispone de la fecha de las resoluciones cuando son estimatorias, sino de la fecha de su inclusión en la primera nómina mensual, aunque no se han advertido demoras, por lo que la diferencia es de menos de un mes en todos los casos.

El primer paso del procedimiento es el que transcurre desde la presentación de la solicitud –en cualquiera de los registros y oficinas válidos en toda España- hasta la apertura del expediente de solicitud de anticipo en el sistema de gestión del FGPA, momento en que los gestores conocen de la existencia de la solicitud y pueden trabajar sobre ella. Este primer paso puede presentar demoras significativas en algunos casos –de los 1.756 expedientes resueltos en 2022, en 309 casos transcurrieron más de 10 días naturales desde la solicitud hasta la apertura del expediente- pero en promedio solo transcurre alrededor de una semana en el caso general, o 5 en los expedientes de presentación electrónica –en los años precedentes este promedio era menor, de 2 días en 2021 o 2020, o incluso 1 día en 2019-.

El examen realizado sobre la gestión y resolución de recursos e impugnaciones, revela que estos procedimientos cumplen la normativa aplicable.

No obstante, cabe mencionarse que se mantiene un porcentaje muy alto de denegaciones de anticipos. En 2022 un 68 % de las resoluciones eran denegatorias, porcentaje que resulta el más alto de la serie histórica desde 2008, aunque en ningún año ha bajado del 44 %. El principal motivo de denegación es el desistimiento del solicitante, que se produce al no presentar la información o documentación requerida por la Administración para subsanar el expediente. El siguiente motivo, que con el anterior suman más del 80 % del total de denegaciones en 2022, es el de sobrepasar el umbral de ingresos familiares máximos.²⁷

CUADRO 4. MOTIVOS DE DENEGACIÓN DE ANTICIPOS DEL FGPA EN EL AÑO FISCALIZADO Y EN LA SERIE HISTÓRICA

Motivo de denegación	2022		Total 2008-2022	
	Expedientes	%	Expedientes	%
Desistimiento	559	47	5.368	23
Ingreso familiar superior al umbral máximo	417	35	4.931	21
Falta testimonio de ejecución	1	0	3.033	13
Solicitantes de países sin ayuda análoga	88	7	2.332	10
Falta de ejecución civil (reclamación penal)	0	0	2.000	9
Caducidad	33	3	1.842	8
Mayor de edad	90	7	1.625	7
Otros	14	1	1.813	8
Total denegaciones	1.202	100%	22.944	100%

Fuente: Datos del sistema de gestión de expedientes del FGPA.

El bajo porcentaje de recursos contra las resoluciones denegatorias del Fondo indica que la alta frecuencia de las mismas no se debe a una mala praxis, sino a la existencia de una realidad social a la que no alcanza a dar solución la actual regulación del Fondo.

En la gestión de los expedientes cabe introducir algunas mejoras en los siguientes aspectos:

- Reducir la carga administrativa a las solicitantes, exigiendo únicamente la información y documentación imprescindible. En el modelo oficial de solicitud la solicitante debe cumplimentar “el importe total de las cantidades no pagadas durante los últimos seis meses por pensiones alimenticias”. Esta información, aunque útil para conocer la situación actual, no es necesaria para la resolución²⁸.
- Mejorar la presentación electrónica. Del total de solicitudes del anticipo en 2022 (1.746), el 18 % (322) se presentaron electrónicamente. La gestión electrónica produce un ahorro de tiempo al ciudadano, reducción de plazos y menores costes a la Administración, además de un menor impacto ambiental. No obstante, como confirman los gestores, es difícil de alcanzar a corto plazo por las carencias del colectivo beneficiario del fondo (a menudo carecen de firma electrónica).
- Estudiar las posibilidades de interconexión telemática con otras administraciones públicas, tanto para agilizar las gestiones como para aliviar las obligaciones de aportación de datos y

²⁷ El desistimiento en una solicitud no excluye una nueva solicitud, que puede concluir con la concesión posteriormente, si se inicia un nuevo expediente con la documentación completa.

²⁸ Punto recogido en el apdo. 2.1.1 (7) del Manual de Criterios del Fondo. Véase art.53.1.d) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

documentos a las personas solicitantes. Actualmente el sistema informático de gestión de los anticipos del FGPA cuenta con interconexión con la Tesorería General de la Seguridad Social, donde se consulta la vida laboral de la persona solicitante a los efectos de contrastar su declaración de ingresos. No obstante, no se realiza una revisión del mantenimiento de las condiciones del anticipo si no se declara por la interesada alguna variación o se solicita el reconocimiento de algunas mensualidades adicionales, en los casos en que no se hubieran agotado los 18 meses máximos. Mientras subsista el límite actual a la duración de la cobertura, no hay necesidades reales de revisión de oficio del mantenimiento de las condiciones.

- Actualizar la información sobre protección similar recíproca para los españoles en países no pertenecientes a la UE. Los nacionales de estos países solo pueden acceder al Fondo si existe en ese país una protección recíproca para los españoles. Esta información se recaba mediante una carta enviada a las Embajadas de esos países. La última consulta se hizo en 2018.

II.3.1.3. REEMBOLSO DE LOS ANTICIPOS POR LOS OBLIGADOS PRINCIPALES

El art.3 del RD regulador del Fondo, relativo a su financiación, establece en su apdo. 1: “El Fondo estará dotado con las aportaciones que anualmente se consignen en los PGE y, cuando así lo prevea la ley, con los retornos procedentes de los reintegros y reembolsos de los anticipos concedidos”.

Lo que establece la Ley en este sentido es que el “Estado se subrogará de pleno derecho, hasta el importe total de los pagos satisfechos al interesado, en los derechos que asisten al mismo frente al obligado al pago de alimentos”²⁹.

Esta previsión legal se ha venido interpretando en el sentido de que los reembolsos de los anticipos no se consideran ingresos propios del Fondo, que pudieran reponer su patrimonio para hacer frente a sucesivos anticipos, sino del Presupuesto de Ingresos del Estado. En el anexo 4 se recoge la ejecución del presupuesto de ingresos en esta partida³⁰.

De este modo queda sin efecto la principal característica de un FCPJ, a saber, la autonomía económico-financiera respecto de los presupuestos públicos anuales. Si los reembolsos y reintegros de los anticipos que paga el FGPA no se reintegran a su tesorería, esta se repone con cargo a su única fuente de financiación, las aportaciones de los PGE. Así, este Fondo lo es solo formalmente, y únicamente sustituye la imputación presupuestaria del gasto por cada nómina mensual de anticipos por una imputación presupuestaria anual al realizar la aportación para reponer el Fondo. Más adelante se realiza una valoración de este hecho junto con otros elementos, para concluir sobre la naturaleza del FGPA³¹.

El reconocimiento de los derechos de cobro por reembolso contra los obligados principales de las pensiones de alimentos se realiza automáticamente y su gestión en el periodo voluntario queda a

²⁹ Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria: Disposición final quinta. Fondo de Garantía del Pago de Alimentos.

³⁰ La imputación se realiza en el subconcepto 83108, “Reintegros de préstamos fuera del Sector Público a largo plazo – a familias e instituciones sin fin de lucro”, clasificación orgánica 95, “Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones”.

³¹ Ver el epígrafe II.3.4 “Implementación de la política pública mediante un FCPJ”.

cargo de las delegaciones provinciales de Hacienda. Transcurrido el plazo legal sin haberse producido el ingreso, se produce el pase a ejecutiva y su recaudación queda a cargo de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

El cuadro 5 muestra el resultado de los procedimientos de recaudación sobre estos ingresos en el ejercicio fiscalizado.

CUADRO 5. PORCENTAJE DEL IMPORTE DE DERECHOS DE COBRO POR REEMBOLSOS DE ANTICIPOS DEL FGPA QUE FUE RECAUDADO, ANULADO O CANCELADO EN 2022, O PERMANECIÓ PENDIENTE AL CIERRE DEL EJERCICIO

	Ejercicio corriente	Ejercicios cerrados	Total
Porcentaje de derechos recaudados	5%	15%	14%
Porcentaje de derechos anulados o cancelados	16%	58%	51%
<i>Por insolvencia</i>	13%	36%	32%
<i>Por prescripción</i>	0%	22%	19%
Porcentaje de derechos pendientes de cobro al cierre	79%	27%	35%

Fuente: Elaboración propia a partir del registro de operaciones de ejecución del presupuesto de ingresos de la AGE.

El bajo porcentaje de recaudación de estos ingresos no es sorprendente si se tiene en cuenta que para acceder a los anticipos del Fondo debe acudir previamente a un procedimiento de ejecución judicial de la deuda. Este hecho objetivo, unido a la experiencia empírica de la baja recaudación, aconseja seguir una política contable de asumir un alto deterioro del importe de estos saldos pendientes de cobro en la Cuenta de la AGE.

El reconocimiento del derecho de cobro contra los deudores por el reembolso de los anticipos satisfechos a cuenta por el FGPA se realiza cuando ha terminado el periodo para el que fue reconocido cada expediente de anticipos, reduciendo la carga administrativa. Esto produce una desviación respecto del principio de devengo, pero en el peor de los casos sería de 17 meses, habida cuenta del máximo periodo de reconocimiento de anticipos por 18 meses. Este hecho, unido a la escasa cuantía de la mensualidad máxima –100 euros- y a la baja probabilidad de su recaudación efectiva, permite reconocer el encaje de esta práctica dentro del principio contable de importancia relativa. No obstante, en el caso de aumentarse las cuantías y, especialmente, el periodo máximo de la cobertura de los anticipos, debería implementarse un sistema mediante el cual cada pago mensual de anticipo diera lugar al correspondiente derecho de cobro, o al menos su acumulación dentro del mismo ejercicio.

Además, no todos los anticipos se reconocen contablemente, debido a que frecuentemente se desconocen datos básicos del deudor, en particular el Número de Identificación Fiscal o su residencia, en España o en el exterior. Esto, unido al desfase temporal mencionado en el párrafo anterior, ha producido una diferencia entre los pagos de anticipos del FGPA y el total de ingresos reconocidos por el Estado en 2022 de 153.146,56 euros.

II.3.2. Economía de recursos

Los recursos empleados en la política pública fiscalizada son, en primer lugar, monetarios, constituidos por el importe de los anticipos reconocidos y pagados a los beneficiarios, y en segundo lugar los humanos y materiales necesarios para la gestión y administración del Fondo.

II.3.2.1. PRESUPUESTACIÓN DEL FGPA

Los presupuestos del FGPA son estimativos, de acuerdo con el art. 33.1.b) LGP. En el anexo 2 se encuentran las cifras presupuestadas para el ejercicio fiscalizado, junto con su comparación con los importes efectivamente ejecutados.

El patrimonio del Fondo se nutre exclusivamente de las aportaciones de los PGE a través del programa 231G, “atención a la infancia y a las familias”. El anexo 3 muestra el detalle de la ejecución presupuestaria de dicho programa, que puede resumirse diciendo que la cifra íntegra presupuestada para 2022 (1,8 millones de euros) se libró efectivamente a la cuenta corriente del Fondo en el Banco de España, cuenta desde la que se realizan los pagos de anticipos.

La presupuestación de dicho programa 231G sigue la buena práctica de evaluar el gasto efectivo, de modo que se produce una asignación del crédito ajustado a la senda efectivamente producida y esperable de recursos necesarios.

En el lado del Fondo, esas aportaciones figuran como entradas de efectivo, clasificadas como incrementos de patrimonio. Por su parte, las únicas disposiciones, los pagos a los beneficiarios, se contabilizan como disminuciones de patrimonio. Los importes satisfechos ascendieron en 2022 a 1.397.830,07 euros. Este modo de operar determina que no exista cuenta de resultados, por cuanto entradas y salidas de fondos se contabilizan en la cuenta de patrimonio, desglosando la información en la memoria de las cuentas anuales³².

La gestión de la tesorería del FGPA cumple correctamente la normativa de aplicación.

II.3.2.2. COSTE TOTAL DEL FGPA, INCLUYENDO LA IMPUTACIÓN DE COSTES INDIRECTOS

El art. 3.3 del RD 1618/2007 prevé que “podrán atenderse con cargo a las dotaciones del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos los gastos que ocasione su gestión, conforme prevea la ley”. No se está realizando esta imputación de costes, puesto que no hay una ley que lo establezca expresamente. Tampoco los gestores del Fondo han realizado un cálculo estimativo de ese coste, debido a que no tendría ninguna operatividad práctica, sin perjuicio de su interés informativo.

Se ha realizado una estimación de los costes directos e indirectos que conlleva la gestión del FGPA, según se muestra en el cuadro 6.

³² En el anexo 2 pueden consultarse el Estado de Flujos de Efectivo y el Balance de Situación del FGPA relativos al ejercicio fiscalizado.

CUADRO 6. CÁLCULO DE COSTES IMPUTABLES A LA GESTIÓN DEL FGPA EN 2022
(euros)

Concepto	Costes SDG 2022	Costes imputables FGPA 2022
A Coste personal directo (Servicio Gestión FGPA)		158.971,41
B Total coste personal SDG	3.805.049,99	
C Coste personal dirección y servicios comunes	539.020,47	
A / (B-C) = D (%) Coste directo FGPA / Coste directo todos los servicios SDG	4,87%	
D·C = E Coste personal indirecto (cuota FGPA)		26.236,40
F Otros costes SDG	823.574,93	
D·F = G Otros costes indirectos (cuota FGPA)		40.086,86
A+E+G = H Total coste imputable al FGPA		225.294,67

Fuente: Elaboración propia con datos de la nómina de personal y gastos corrientes en bienes y servicios de la SDG de Gestión de Clases Pasivas en 2022.

Para dicha estimación se ha considerado el 100 % del coste del personal dedicado enteramente a la gestión del Fondo y un porcentaje del resto de los costes soportados por la SDG de Gestión de Clases Pasivas que presumiblemente serían repercutibles (4,87 %) ³³.

El coste de gestión estimado para 2022 está en torno a los 225.000 euros, que representa el 16 % del importe de los anticipos pagados en el mismo año.

II.3.2.3. ESTADOS CONTABLES

En el anexo 2 se incluyen el balance y el estado de flujos de efectivo de las cuentas anuales del FGPA correspondientes al ejercicio 2022, junto con las cifras del ejercicio anterior y con las cifras previstas en sus presupuestos estimativos para el año fiscalizado. Las cuentas, integradas por el balance, el estado de cambios en el patrimonio neto, el estado de flujos de efectivo, y la memoria, han sido formuladas de acuerdo con el Plan General de Contabilidad de los FCPJ, auditadas sin salvedades y aprobadas debidamente y en plazo ³⁴.

En opinión del Tribunal de Cuentas, coincidente con el informe de auditoría de cuentas de la IGAE, dichos estados financieros reflejan en todos sus aspectos significativos la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera del FGPA, así como de sus resultados y flujos de efectivo correspondientes al ejercicio 2022, de conformidad con el Plan General de Contabilidad de los FCPJ aprobado por Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) de 1 de julio de 2011 ³⁵.

³³ Se trata de una unidad integrada por cinco funcionarios. Ver en el anexo 1 el organigrama de unidades de la SDG de Gestión de Clases Pasivas que intervienen en la gestión del FGPA.

³⁴ El Plan General de Contabilidad de los FCPJ se aprobó como anexo I de la Resolución de la IGAE de 1 de julio de 2011, Boletín Oficial del Estado de 12 de julio.

³⁵ Los FCPJ no están sometidos a intervención previa ni a control financiero permanente por parte de la IGAE. El único control previsto en la LGP sobre la gestión de estos fondos es el correspondiente a la auditoría financiera de sus cuentas anuales. No obstante, la Intervención delegada para Clases Pasivas realizó un control financiero al FGPA en el marco del plan de controles correspondiente a 2019, sin que el mismo revelara nada reseñable.

II.3.3. Eficacia en el cumplimiento de los objetivos

II.3.3.1. OBJETIVOS DEL FONDO Y SU CUMPLIMIENTO

La única modalidad de gestión por objetivos implementada para el Fondo es la establecida mediante los objetivos e indicadores del programa presupuestario 231G, que se muestran a continuación para el año 2022:

CUADRO 7. OBJETIVOS E INDICADORES PRESUPUESTARIOS 2022 DEL PROGRAMA 231G

Objetivo	2021		2022		2023
	Presupuestado	Realizado	Presupuestado	Previsto	Presupuestado
1. Garantizar la prestación del pago de alimentos (% de exp.resueltos)	100%	100%	100%	100%	100%

Indicadores	2021		2022		2023
	Presupuestado	Realizado	Presupuestado	Previsto	Presupuestado
De resultados:					
1. Expedientes tramitados (Nº)	4.300	3.120	3.250	3.500	3.500
2. Tiempo medio de resolución (Días)	75	75	75	75	75

Fuente: PGE 2023

Los objetivos, las actividades señaladas para el Fondo, y los indicadores para su medición, son apropiados para la medición del desempeño. No obstante, la cuantificación de los indicadores alcanzados no coincide con los datos que figuran en el apdo. II.3.1.2, verificados por este Tribunal de Cuentas. La igualdad de los datos de porcentajes de expedientes resueltos (100 %) y de tiempo medio de resolución de los mismos (75 días) entre lo presupuestado y lo realizado, y entre ejercicios, indica que no se han incorporado los datos reales -como se indica en el cuadro 3, en el ejercicio 2021 la resolución de los expedientes tomó un promedio de 50 días y en 2022 de 56 días-.

En el caso del número de expedientes tramitados, sí se ha comprobado el dato “realizado” de 2021. A diferencia del número de solicitudes recibidas por año -en el ejercicio 2021 fueron 2.105 y en 2022 1.748-, el número de expedientes tramitados incluye también los casos de modificaciones cuando, para el mismo beneficiario que ya había solicitado el anticipo de ciertas mensualidades, se aporta nueva documentación para que se reconozca el anticipo de mensualidades impagadas adicionales.

II.3.3.2. EQUILIBRIO DE GÉNERO

El cumplimiento de la normativa sobre equilibrio de género en la AGE no afecta al FGPA por no disponer de personal, dada su naturaleza de FCPJ. En todo caso, el cumplimiento de las previsiones legales en esta materia (planes de igualdad, unidad de igualdad, equilibrio de género en los niveles superiores y en la plantilla, etc.) afectarían al conjunto del Ministerio en el que está adscrito el Fondo, lo que excede el ámbito subjetivo de esta fiscalización. Por otra parte, al estar integrada la unidad que gestiona directamente el Fondo por únicamente cinco personas, su tamaño es demasiado pequeño como para que el análisis de su distribución por sexos o de la brecha salarial de género

sea significativo. Cabe mencionar, no obstante, que la Jefa del Servicio era mujer, y de los cuatro funcionarios a su cargo tres eran mujeres y uno hombre.

II.3.3.3. TRANSPARENCIA

Se ha verificado la publicación de las cuentas anuales del FGPA en el portal de transparencia y en el portal de la IGAE. Así mismo, en la web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se incluye un “Portal de Clases Pasivas” donde se ofrece información sobre el FGPA, y da acceso a la normativa del fondo y sus servicios³⁶.

No obstante, el acceso a la sede electrónica para presentar solicitudes no es sencillo y debería mejorarse para hacerse amigable y más intuitivo para cualquier usuario y los potenciales beneficiarios.

II.3.4. Implementación de la política pública mediante un FCPJ

Los FCPJ se caracterizan por ser masas patrimoniales, dotadas desde los PGE o por aportaciones obligatorias de terceros, dedicadas exclusivamente a una determinada finalidad pública. Así pues, se trata de fondos públicos que ganan autonomía respecto de otras actividades desarrolladas por sus centros gestores. Por ello, en la regulación de cada FCPJ, se prevén diversos medios de recuperación de los pagos realizados, de forma que se pueda mantener un patrimonio estable con el que hacer frente a los objetivos marcados.

En el caso del FGPA, los anticipos se configuran como anticipos a cuenta reembolsables. En este sentido siguen la lógica descrita, con la diferencia de que el reembolso recae en persona distinta del receptor. No obstante, el principio de autonomía patrimonial se ve socavado por la atribución legal de los correspondientes ingresos directamente al Estado y no al Fondo y, en todo caso, por la escasa probabilidad de los reembolsos, lo que obliga a mantener año tras año consignaciones presupuestarias para cubrir las atenciones correspondientes³⁷.

Asimismo, la gestión del Fondo se realiza por unos servicios ministeriales especializados en la gestión de nóminas mensuales de prestaciones públicas (pensiones de clases pasivas, ayudas a víctimas de actos de terrorismo, ayudas a afectados por el virus de inmunodeficiencia humana, ayudas a las víctimas de delitos violentos, entre otras) y la tramitación y los procedimientos seguidos para el anticipo del pago de alimentos en general no se separan de los empleados en aquellos otros casos, salvo el menor nivel de control por situarse los FCPJ fuera del ámbito de la fiscalización previa y el control financiero permanente.

Por todo lo anterior, no se aprecian razones, operativas o de eficiencia, que aconsejen mantener la gestión de la política de la garantía del pago de alimentos mediante un FCPJ, que, por el contrario, repercute en una ineficiencia al tener que mantenerse una tesorería separada y una contabilidad específica adicional, con elaboración de estados financieros propios sujetos a una auditoría financiera anual, que suponen una carga evitable por innecesaria.

³⁶ <https://www.portalclasespasivas.gob.es/sitios/clasespasivas/es-ES/Paginas/inicio.aspx>. Acceso por “Otras pensiones y prestaciones” / “Anticipos del Fondo de Garantía de Alimentos”.

³⁷ Respecto de la atribución de los ingresos por reembolsos y su efectividad recaudatoria, ver el epígrafe II.3.1.3 de este proyecto.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. En los últimos 10 años se ha producido 54.000 pensiones anuales por alimentos a favor de los hijos en los supuestos de divorcio, separación o nulidad del matrimonio. El padre es con mucha frecuencia el responsable del pago, superando en 16 veces a los casos en que la obligada es la madre. No existe información sobre el número de impagos de pensiones de alimentos a los hijos, ni del número de ellos que desembocan en una solicitud de ejecución judicial de la deuda. Tampoco hay datos de mayor detalle, como los importes afectados por el impago, la tipología y circunstancias de las familias víctimas de esta situación, o las posibles causas, pero frecuentemente se trata de una forma de violencia económica de género. Para proporcionar una garantía para la protección económica y paliar las situaciones de mayor desatención a las familias que se encuentren en estas circunstancias, el Estado adoptó en 2008 un mecanismo de tutela mediante el Fondo de Garantía del Pago de Alimentos (FGPA, o Fondo) (epígrafe II.1.1).
2. El impago de las pensiones de alimentos agrava la situación general en que se encuentran los menores y las familias monomarentales en España, que presentan tasas significativamente mayores de riesgo de pobreza y exclusión social que el resto de la población. De todo este colectivo, solo familias con rentas sensiblemente inferiores al umbral de la pobreza tienen derecho al acceso al instrumento financiero de anticipos regulado por el Fondo. La Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, ordena al Gobierno a modificar la regulación actual ampliando la protección (epígrafe II.1.1).
3. La falta de datos no permite una evaluación cuantitativa del impacto del Fondo, sin embargo, la opinión unánime de que su alcance debe ampliarse constituye una señal consistente de que el impacto del FGPA es positivo, aunque todavía insuficiente (epígrafe II.1.2). En otros países de nuestro entorno la garantía del pago de alimentos es más amplia y más ágil (epígrafe II.2.1).

Recomendación 1

Al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que, con la debida coordinación a nivel del Gobierno, impulse un adecuado seguimiento estadístico del impago de las pensiones de alimentos en España, al menos de los procedimientos de ejecución judicial por esta causa.

4. La cobertura del FGPA está limitada a una cuantía mensual máxima de 100 euros y a un periodo máximo de 18 meses, y solo para menores de edad. Por este motivo, el derecho a la cobertura se agota demasiado pronto, de promedio cuando el niño o la niña alcanza los 12 años, aún muy lejos de la mayoría de edad o de la independencia económica (epígrafe II.2.2.2).
5. El umbral de ingresos familiares máximos para acceder a la protección del Fondo se establece significativamente por debajo del umbral de la pobreza calculado por el INE (Epígrafe II.1.2.2). Adicionalmente, para acceder al Fondo se exige acudir previamente a la ejecución judicial de la pensión impagada, lo que agrava y retrasa el acceso a la protección (epígrafe II.2.2.1).

Recomendación 2

Al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que, con la debida coordinación a nivel del Gobierno, estudie una nueva regulación del instrumento de apoyo, al menos para que:

- Se amplíen los supuestos objetivos para obtener el derecho de acceso a la ayuda (edad de los dependientes, ingresos máximos, condiciones sociales).
- Se amplíen las cuantías máximas y se regule su actualización.
- Se prolongue la protección en caso de mantenerse la situación de impago, hasta la mayoría de edad del beneficiario o su independencia económica.
- Se acceda a la ayuda con un título ejecutivo de la pensión de alimentos, sin necesidad de realizar previamente un intento de ejecución judicial.
- En los casos de mayor necesidad, se extienda la protección del Estado más allá de las mensualidades fijadas en la pensión de alimentos, aún sin posibilidad de subrogación en este caso.
- Se imponga un recargo al deudor sobre las cantidades impagadas.
- Se inscriba al deudor moroso en registros específicos.
- Se regule la suspensión de la prescripción de la obligación del pago de alimentos mientras el beneficiario sea menor de edad.
- Se facilite la solicitud y tramitación (no solicitar datos innecesarios y cruzar información mediante interconexión con otros servicios y/o registros públicos).

6. Los expedientes de concesión de anticipos se inician en todo caso a solicitud del beneficiario. Los procedimientos y sistemas de tramitación de expedientes se han encontrado conformes con la normativa aplicable y principios de buena gestión. Durante el ejercicio fiscalizado el periodo medio de resolución de las solicitudes fue de 56 días. A pesar de las buenas prácticas advertidas, es conveniente mantener lo más actualizada posible la información sobre protección recíproca para los españoles residentes en países no pertenecientes a la UE, cuyos nacionales son frecuentemente solicitantes (epígrafe II.3.1.2).
7. Es significativo el alto porcentaje de resoluciones denegatorias. Analizados los motivos de la denegación se pone de manifiesto la existencia de una realidad social a la que no alcanza a dar solución la actual regulación del Fondo (epígrafe II.3.1.2).
8. Existe un bajo índice de recaudación de reembolsos (14 % en 2022). Este bajo porcentaje es coherente con el hecho de que sea requisito para acceder a los anticipos del Fondo haber acudido previamente a un procedimiento de ejecución judicial que haya resultado infructuoso. Frecuentemente se desconocen datos básicos del deudor, como el Número de Identificación Fiscal o su lugar de residencia. (epígrafe II.3.1.3).
9. Las aportaciones presupuestarias en 2022 al FGPA fueron de 1,8 millones de euros y los importes satisfechos por anticipos concedidos 1,4 millones de euros (epígrafe II.3.2.1). El coste de la gestión del Fondo no se imputa a sus cuentas. Para el ejercicio 2022 se ha estimado en 225.000 euros, el 16 % del importe de los anticipos pagados en el mismo año (epígrafe II.3.2.2).
10. Las cuentas 2022 del FGPA fueron aprobadas y rendidas al Tribunal de Cuentas debidamente y en plazo y reflejan en todos sus aspectos significativos la imagen fiel del patrimonio, la situación financiera y los flujos de efectivo (epígrafe II.3.2.3).

11. Los FCPJ no están sometidos a intervención previa ni a control financiero permanente por parte de la IGAE. El único control previsto en la LGP sobre la gestión de estos fondos es el correspondiente a la auditoría financiera de sus cuentas anuales. No obstante, las pruebas realizadas permiten concluir que no hay debilidades de control interno que reseñar (epígrafe II.3.2.3).
12. La naturaleza de la actividad del FGPA presenta unas características específicas, distintas a los demás fondos carentes de personalidad jurídica que no lo justifican como instrumento específico para la gestión de esta actividad (epígrafe II.3.4):
- Se nutre exclusivamente de transferencias de los presupuestos generales del Estado.
 - Los escasos reembolsos que se recaudan se ingresan directamente al Tesoro Público.
 - La gestión se realiza por unos servicios ministeriales especializados en la gestión de nóminas mensuales de prestaciones públicas (pensiones de clases pasivas y otras) y los procedimientos seguidos son similares.
 - Se precisa de la llevanza de una contabilidad propia sujeta a auditoría que genera unas cargas innecesarias frente el volumen económico que se maneja.

Recomendación 3

Al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que, con la debida coordinación a nivel del Gobierno, estudie la conveniencia de configurar la actividad como una prestación propia de la Administración, con cargo directo a las partidas que presupuestariamente se habiliten para ello, sin perjuicio de mantener la obligación principal del progenitor a cuyo cargo está la pensión de alimentos, y reforzar las vías de su exigencia por el Estado.

Madrid, 20 de diciembre de 2023

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega



ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1 ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO	41
ANEXO 2 PRESUPUESTOS Y CUENTAS DEL FONDO DE GARANTÍA DE PAGO DE ALIMENTOS CORRESPONDIENTES A 2022	45
ANEXO 3 PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2022. PROGRAMA 231G ATENCIÓN A LA INFANCIA Y A LAS FAMILIAS	47
ANEXO 4 LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO 2022 - CONCEPTO IGAE 100828 - REEMBOLSOS Y REINTEGROS DEL FONDO DE GARANTÍA DE ALIMENTOS	49
ANEXO 5 ACTIVIDAD PARLAMENTARIA RELATIVA A LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES DE ALIMENTOS	51
ANEXO 6 BUENAS PRÁCTICAS EN LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES DE ALIMENTOS A LOS HIJOS HALLADAS EN LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO POR EL GABINETE TÉCNICO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS.....	55

ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO**Regulación del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos**

El FGPA se estableció en la Disposición adicional quincuagésima tercera de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de PGE para el año 2007, con una dotación inicial de 10 millones de euros “destinado a garantizar, mediante un sistema de anticipos a cuenta, el pago de alimentos reconocido a favor de los hijos menores de edad en convenios judicialmente aprobados o resolución judicial, en los supuestos de separación legal, divorcio, declaración de nulidad del matrimonio, procesos de filiación o de alimentos”.

El mismo precepto establecía que en seis meses se regularan “las condiciones y requisitos de acceso a estos anticipos, así como los procedimientos de abono y reembolso”. A este mandato se dio cumplimiento mediante el RD 1618/2007, de 7 de diciembre, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos, que regula su gestión y financiación, las características de los anticipos y requisitos de los beneficiarios, el procedimiento para su concesión y para el reembolso de lo anticipado por parte del obligado principal al pago de las pensiones de alimentos.

Con anterioridad a esas normas, la Ley Orgánica 1/2004, y la Ley 15/2005 establecían –ambas en términos idénticos– que “el Estado garantizará el pago de alimentos reconocidos e impagados a favor de los hijos e hijas menores de edad en convenio judicialmente aprobado o en resolución judicial”³⁸.

Posteriormente, la Ley Orgánica 10/2022 modificó la mencionada Ley Orgánica 1/2004, situando la garantía estatal del pago de alimentos “en el marco de la protección contra la violencia económica en los términos previstos en esta ley”, y añadiendo un párrafo con el mandato al Gobierno de que modificara “la regulación actual del Fondo de Garantía de Pensiones en el sentido de mejorar su accesibilidad, su eficacia y su dotación económica [...] para reforzar las medidas de apoyo a las víctimas de violencia económica”³⁹.

La Ley 41/2007 estableció la subrogación del Estado en la posición acreedora del beneficiario de los anticipos frente al obligado al pago de alimentos, reconociendo dichos importes como derechos de naturaleza pública, y previendo expresamente su recaudación en vía ejecutiva. La misma naturaleza pública se reconoce a los eventuales reintegros que eventualmente deban hacer los perceptores de anticipos. Esta ley también reguló la colaboración y coordinación entre los órganos judiciales y la administración tributaria para facilitar la satisfacción de estos derechos del Estado⁴⁰.

El propio preámbulo del RD 1618/2007 parte de la existencia de un problema social “de indudable importancia” y que “ha suscitado preocupación tanto en nuestro país como en el ámbito internacional”, por el incumplimiento de la obligación del pago de alimentos reconocidos a los hijos

³⁸ Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de protección integral contra la violencia de género: Disposición adicional decimonovena “Fondo de garantía de pensiones de alimentos”.

Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio: Disposición adicional única “Fondo de garantía de pensiones”.

³⁹ Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual: Disposición final novena “Modificación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre”, apdo.16.

⁴⁰ Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria: Disposición final quinta “Fondo de Garantía del Pago de Alimentos”.

en supuestos de divorcio, separación, declaración de nulidad del matrimonio, o en procesos de filiación o de alimentos. El mismo texto señala que “estos incumplimientos [...] se producen, muy frecuentemente, de forma deliberada por la negativa del obligado [...] y, en otros casos, por la imposibilidad real del deudor [...] En ambos supuestos, el resultado es que se producen numerosas situaciones de precariedad para los hijos menores y, con ello, para la unidad familiar en que se integran”.

En consecuencia, al Fondo se le atribuye “dar cobertura y solución a estas situaciones de desatención de los hijos e hijas menores, proporcionando una adecuada garantía para la protección económica de las familias que se encuentren en estas circunstancias”.

La disposición adicional primera del RD extiende la protección a los hijos e hijas mayores de edad con un grado de discapacidad del 65 % o más. Por otra parte, el art. 6 la limita a aquellas unidades familiares con ingresos inferiores a un umbral definido por el IPREM, por aplicación de un coeficiente de 1,5 en hogares con un menor, incrementado en 0,25 puntos por cada hijo adicional.

Esa cobertura se concreta en un anticipo por importe mensual de la pensión reconocida judicialmente, limitado a un máximo de 100 euros mensuales y por un periodo máximo de 18 meses⁴¹.

El reconocimiento de los anticipos se efectúa mediante un procedimiento reglado en el propio RD 1618/2007, iniciado en todo caso a solicitud del miembro de la unidad familiar que tenga la guarda y custodia del menor beneficiario y en el que debe acreditarse que la ejecución judicial de la pensión impagada ha sido infructuosa.

Organización: Fondos carentes de personalidad jurídica

Los FCPJ constituyen una de las modalidades del Sector público institucional estatal enumeradas en el art. 2.2.f) de la LGP. Con posterioridad a esa norma, la Ley 40/2015, le dedicó un capítulo propio a su regulación, pero sus tres artículos, al margen de exigir una norma de rango legal para la creación de los mismos –y la alusión expresa a su naturaleza en la denominación–, no añadieron más que remisiones a sus normas particulares de creación y el resto de las que fueran de aplicación⁴².

Como indica su denominación de “fondo”, se trata de una suma de dinero público que se asigna a una finalidad concreta, cuya gestión se encomienda a algún órgano o entidad y de ahí su consideración “carente de personalidad jurídica”. El art.137.1 LRJSP exige que la ley de creación de un fondo determine expresamente su adscripción a la AGE. Por su parte, el art. 139.bis LGP atribuye la condición de cuentadante de estos fondos a “los titulares de los órganos de decisión en relación con su administración o gestión”.

Debido a esa naturaleza contable-patrimonial, las notas definitorias de los FCPJ se encuentran en su régimen de control, reflejo contable de su actividad y rendición de cuentas. La citada LGP establece, en este ámbito, que los presupuestos de los FCPJ son estimativos y no limitativos (art. 33.1.b), y en cuanto a su régimen de control, no están incluidos entre los sometidos a la función interventora (art. 149) ni al control financiero permanente (art. 158), pero sí entre los sujetos a auditoría de cuentas anuales, efectuada por la IGAE (art. 168.e).

⁴¹ Art. 8 RD 1618/2007: Cuantía del anticipo. Art. 9: Plazo máximo de duración de la garantía del Fondo.

⁴² Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), Título II “Organización y funcionamiento del sector público institucional”, Capítulo VIII “De los fondos carentes de personalidad jurídica del sector público estatal”, arts. 137-139.

La adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a los FCPJ se aprobó como anexo I de la Resolución de 1 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado (Boletín Oficial del Estado de 12 de julio).

Órgano gestor del FGPA

En este contexto, la normativa reguladora del FGPA se contiene fundamentalmente en el antes citado RD 1618/2007, que atribuyó inicialmente su gestión al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas (art. 2.1).

Posteriormente, el RDL 15/2020 atribuyó las competencias de gestión del FGPA a la DGOSS del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, “con entrada en vigor en la fecha que se determine en el Real decreto por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio”. Dicha entrada en vigor se produjo el 6 de octubre de 2020, de acuerdo con el RD 497/2020, que estableció adicionalmente la adscripción de la Subdirección General de Gestión de Clases Pasivas al Instituto Nacional de la Seguridad Social, que debía gestionar el Régimen de Clases Pasivas del Estado⁴³.

No obstante, la misma norma estableció un régimen transitorio (disposición transitoria segunda, apdo. 7) durante el cual la citada Subdirección General se adscribía a la DGOSS, que asumía en ese periodo todas las funciones de gestión del Régimen de Clases Pasivas del Estado. A la fecha de elaboración de este proyecto sigue en vigor este régimen transitorio.

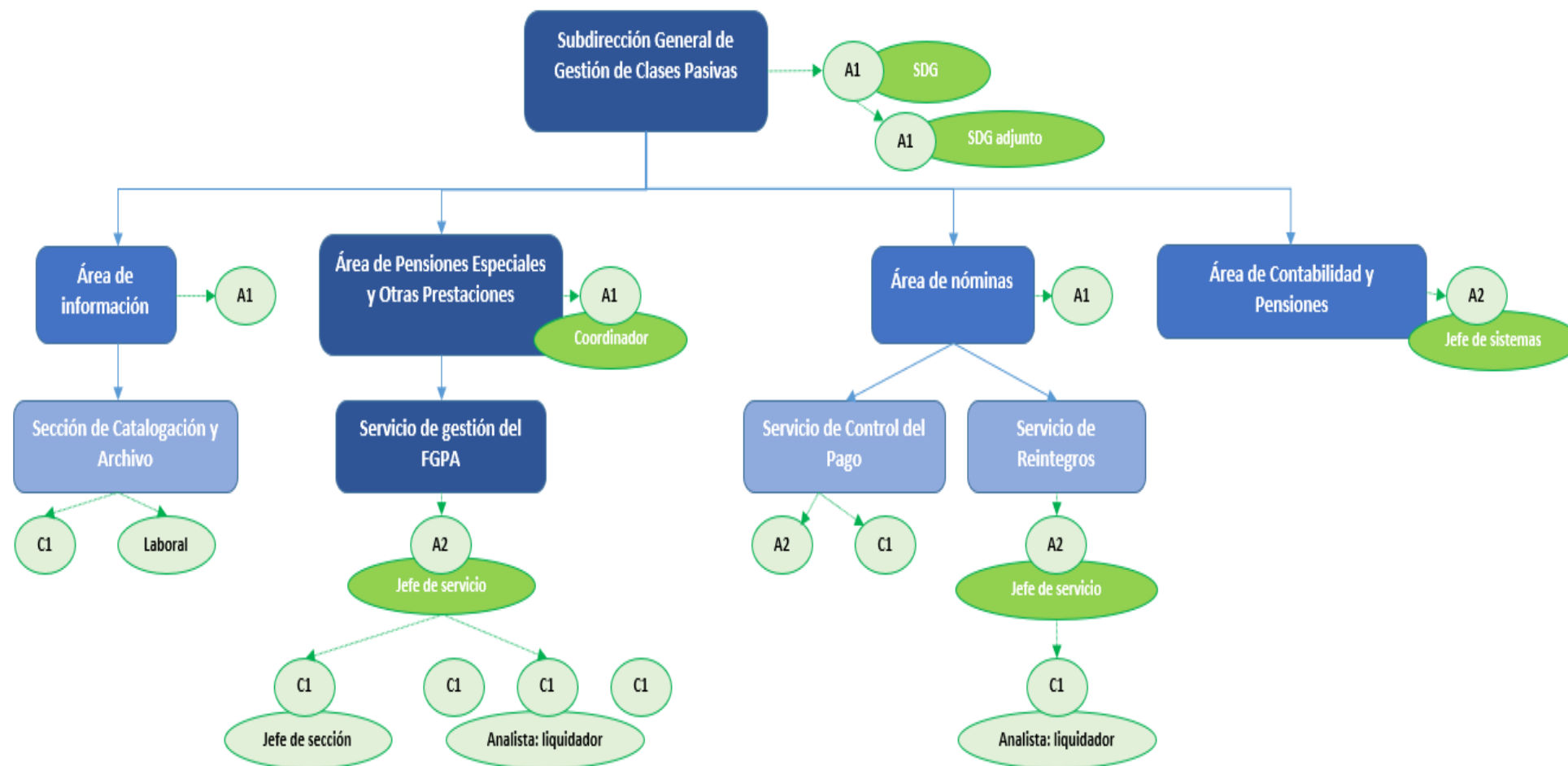
Por último, La Ley 22/2021 ha previsto que las competencias de gestión del FGPA se ejerzan por la Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, “en la fecha que se determine en la modificación de los reales decretos por los que se desarrolla la estructura orgánica básica de los Ministerios de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y de Derechos Sociales y Agenda 2030”, sin que tal modificación se haya llevado a efecto a la fecha de elaboración de este proyecto⁴⁴.

⁴³ Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, Disposición adicional octava “Gestión por la DGOSS de determinadas prestaciones públicas”, apdo. 4.

Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: Disposición adicional tercera “Régimen de Clases Pasivas del Estado y otras prestaciones públicas”. La Subdirección General de Clases Pasivas siguió ejerciendo sus funciones bajo dependencia de la Dirección General de Costes de Personal hasta el cumplimiento de lo previsto en el RD 497/2020, de acuerdo con la DT séptima del RD 689/2020, de 21 de julio.

⁴⁴ Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de PGE para el año 2022: Disposición adicional centésima décima “Gestión por la Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 de determinadas prestaciones públicas”, apdo. 4.

Organigrama de la ubicación de las unidades que gestionan el FGPA



Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2

**PRESUPUESTOS Y CUENTAS DEL FONDO DE GARANTÍA DE PAGO DE ALIMENTOS
CORRESPONDIENTES A 2022**
(euros)

Estado de flujos de efectivo	Cuenta 2021	Cuenta 2022	Presupuesto 2022	Desviaciones presupuestarias 2022
I. FLUJOS NETOS DE EFECTIVO POR ACTIVIDADES DE GESTIÓN				
Pagos	-1.543.119,59	-1.397.830,07	-1.800.000,00	402.169,93
III. FLUJOS NETOS DE EFECTIVO POR ACTIVIDADES DE FINANCIACIÓN				
Cobros por aportaciones de la entidad en la que se integra el Fondo	950.000,00	1.800.000,00	1.800.000,00	0,00
VI. INCREMENTO/DISMINUCIÓN NETA DEL EFECTIVO Y ACTIVOS LÍQUIDOS EQUIVALENTES AL EFECTIVO (I+II+III+IV+V)	-593.119,59	402.169,93	0,00	402.169,93
EFFECTIVO Y ACTIVOS LÍQUIDOS EQUIVALENTES AL EFECTIVO AL INICIO DEL EJERCICIO	978.681,45	385.561,86	129.000,00	256.561,86
EFFECTIVO Y ACTIVOS LÍQUIDOS EQUIVALENTES AL EFECTIVO AL FINAL DEL EJERCICIO	385.561,86	787.731,79	129.000,00	658.731,79

Balance	Cuenta 2021	Cuenta 2022	Presupuesto 2022	Desviaciones presupuestarias 2022
ACTIVO CORRIENTE				
Efectivo y otros activos líquidos equivalentes	385.561,86	787.731,79	129.000,00	658.731,79
TOTAL ACTIVO = TOTAL PATRIMONIO NETO Y PASIVO	385.561,86	787.731,79	129.000,00	658.731,79
Balance	Cuenta 2021	Cuenta 2022	Presupuesto 2022	Desviaciones presupuestarias 2022
PATRIMONIO NETO				
PATRIMONIO APORTADO	385.561,86	787.731,79	129.000,00	658.731,79
TOTAL PATRIMONIO NETO Y PASIVO = TOTAL ACTIVO	385.561,86	787.731,79	129.000,00	658.731,79

Fuente: PGE y cuentas anuales del FGPA.

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2022.
PROGRAMA 231G ATENCIÓN A LA INFANCIA Y A LAS FAMILIAS
 (euros)

PARTIDA PRESUPUESTARIA: 3202 231G 875

DESCRIPCIÓN: Fondo de Garantía del Pago de Alimentos

Créditos presupuestarios

Iniciales	1.800.000
Modificaciones	0
Definitivos	1.800.000
Gastos comprometidos	1.800.000
Obligaciones reconocidas netas	1.800.000
Pagos	1.800.000
Remanentes de crédito	0

Fuente: PGE y ejecución del presupuesto de gastos del Estado.

Anexo 4

**LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO 2022 - CONCEPTO IGAE 100828 -
REEMBOLSOS Y REINTEGROS DEL FONDO DE GARANTÍA DE ALIMENTOS**
(euros)

	Presupuesto de Ingresos Ejercicio corriente		Ejercicios Cerrados		Total	
	Importe	Nº expdtes.	Importe	Nº expdtes.	Importe	Nº expdtes.
Derechos reconocidos						
Contraído previo	1.288.864,21	904	4.413.041,74		5.701.905,95	
Otros ingresos	2.900,00	3				
Rectificaciones			3.062.618,61	2.465	3.065.518,61	2.468
Total derechos reconocidos	1.291.764,21	907	7.475.660,35	2.465	8.767.424,56	2.468
Anulaciones y cancelaciones						
Anulación liquidaciones	1.800,00	1	1.800,00	1	3.600,00	2
Aplazamientos y fraccionamientos	19.015,47	25	1.500,00	2	20.515,47	27
Devoluciones ingresos	7.153,30	6			7.153,30	6
Cancelación por insolvencia	173.266,74	137	2.666.189,06	3.049	2.839.455,80	3.186
Prescripciones			1.637.371,70	1.246	1.637.371,70	1.246
Otras causas			900,00	1	900,00	1
Total anulaciones y cancelaciones	201.235,51	169	4.307.760,76	3.052	4.508.996,27	3.221
Total derechos a recaudar	1.090.528,70		3.167.899,59		4.258.428,29	
Recaudación						
De contraído previo	72.098,97	449	1.152.886,22	14.621	1.224.985,19	15.070
De autoliquidación y otros	2.900,00	3			2.900,00	3
Devoluciones de ingresos	-7.153,30	6			-7.153,30	6
Total recaudación neta	67.845,67		1.152.886,22		1.220.731,89	
Total derechos pendientes cobro	1.022.683,03		2.015.013,37		3.037.696,40	

Fuente: Registros de la contabilidad del presupuesto de ingresos del Estado. Subconcepto 83108, "Reintegros de préstamos fuera Sector Público a largo plazo – a familias e instituciones sin fin de lucro", clasificación orgánica 95 "Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones".

Anexo 5

ACTIVIDAD PARLAMENTARIA RELATIVA A LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES DE ALIMENTOS

Fecha	Expediente Congreso Diputados	Tipo	Objeto
17/03/1987	122/000047	Proposiciones de Ley	Creación de un Fondo de Garantía de pensiones alimentos y compensatorias - Rechazada
18/09/1990	162/000082	Proposiciones no de Ley	Creación de un Fondo de Garantía para pensiones alimenticias - Rechazada
30/04/1996	122/000007	Proposiciones de Ley	Creación de un Fondo de Garantía de pensiones alimentos y compensatorias - Rechazada
04/06/1996	122/000023	Proposiciones de Ley	Creación de un Fondo de Garantía para pensiones alimenticias - Rechazada
11/06/1996	122/000025	Proposiciones de Ley	Creación de un Fondo de Garantía de pensiones alimentos y compensatorias - Rechazada
10/02/1999	184/025217	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Creación de un Fondo de Garantía de pensiones alimentos y compensatorias. Se han elaborado diferentes borradores de Anteproyectos de Ley. Lo retrasa "la falta de datos concretos sobre el número de pensiones impagadas" para la valoración económica del fondo. Se ha creado una Comisión de tres ministerios, con colaboración con el INE, para tomar una decisión.
23/02/1999	122/000253	Proposiciones de Ley	Creación de un Fondo de Garantía de pensiones alimentos y compensatorias - Rechazada
07/04/1999	122/000265	Proposiciones de Ley	Creación de un Fondo de Garantía para pensiones alimenticias - Rechazada
04/03/1999	180/001635	Preguntas orales al Gobierno	Creación de un Fondo de Garantía de pensiones alimentos y compensatorias - Decaída
17/03/1999	180/001665	Preguntas orales al Gobierno	Creación de un Fondo de Garantía de pensiones alimentos y compensatorias. Se ha constituido un grupo de trabajo interministerial que lo está analizando. Dos criterios: no fomentar la liberación de responsabilidad de los padres y determinar el coste.
12/04/2000	122/000001	Proposiciones de Ley	Creación de un Fondo de Garantía para pensiones alimenticias - Rechazada
03/05/2000	122/000029	Proposiciones de Ley	Creación de un Fondo de Garantía de pensiones alimentos y compensatorias - Rechazada
28/09/2000	184/003706	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Estudios del grupo interministerial sobre el Fondo de Garantía de pensiones alimentos y compensatorias. Los estudios universitarios concluidos no incluyen el dato de pensiones impagadas ni su importe. Se aportan datos sobre delitos por estos impagos.
20/02/2001	122/000099	Proposiciones de Ley	Creación de un Fondo de Garantía de pensiones alimentos y compensatorias - Rechazada

Fecha	Expediente Congreso Diputados	Tipo	Objeto
27/02/2002	184/026107	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Respuesta a la recomendación del Defensor del Pueblo sobre creación de un Fondo de Garantía de pensiones alimentos y compensatorias. Se está estudiando. Es un problema ligado al cumplimiento de sentencias judiciales, y al incumplimiento voluntario de los responsables, no por carecer de recursos.
07/05/2002	162/000509	Proposiciones no de Ley	Creación de un Fondo de Garantía para pensiones alimenticias - Caducada
14/05/2002	122/000215	Proposiciones de Ley	Creación de un Fondo de Garantía para pensiones alimenticias - Caducada
17/07/2002	122/000231	Proposiciones de Ley	Creación de un Fondo de Garantía para pensiones alimenticias - Caducada
12/12/2002	161/001861	Proposiciones no de Ley en comisión	Creación de un Fondo de Garantía para pensiones alimenticias - Caducada
13/05/2003	184/057391	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Previsiones acerca del Fondo de Alimentos para víctimas de violencia doméstica - Caducada
19/05/2004	184/000873	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Opinión del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales acerca de si el fondo de garantía de alimentos debe estar ligado al problema de la violencia de género. Aunque hay relación, no debe restringirse la cobertura solo a los casos de violencia de género.
08/06/2004	162/000101	Proposiciones no de Ley	Creación de un Fondo de Garantía para pensiones alimenticias - Aprobada
07/09/2004	122/000096	Proposiciones de Ley	Creación de un Fondo de Garantía de pensiones alimentos y compensatorias - Retirada
27/09/2006	181/000090	Preguntas orales al Gobierno en comisión	Previsiones acerca de la puesta en marcha del Fondo aprobado en la LO 1/2004. También en la Ley 15/2005. Se está trabajando con varios ministerios. Se pretende un fondo reintegrable, pero hay pocos antecedentes en la UE.
20/06/2007	184/123002	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Fondo de garantía de alimentos. Se está preparando un RD de organización y funcionamiento del fondo, así como el reconocimiento legal de ingresos de derecho público al reembolso de los anticipos.
28/06/2007	184/124198	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Importe del Fondo de garantía. La LPGE para 2007 ha fijado 10 millones de euros, respetando los principios de buen uso del dinero público y la recuperación de los anticipos. Se está preparando la regulación.
08/05/2008	184/001967	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Datos del Gobierno acerca del funcionamiento del Fondo por Comunidades Autónomas.
05/06/2008	184/007971	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Datos del Gobierno acerca del funcionamiento del Fondo por Comunidades Autónomas.
11/11/2008	184/040065	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Ejecución del presupuesto de 10 millones de euros para el Fondo en 2008. Se prevén 360.000 euros en 2008 y están presupuestados 300.000 para 2009.

Fecha	Expediente Congreso Diputados	Tipo	Objeto
04/12/2008	172/000055	Interpelaciones	Funcionamiento del fondo de garantía de alimentos - Decaída
12/02/2009	172/000066	Interpelaciones	Funcionamiento del Fondo de Garantía de Alimentos. El acceso al Fondo es muy restringido y además da poca cobertura. El Vicepresidente del Gobierno manifiesta que el Fondo acaba de empezar y es previsible que aumente su actuación. No hay un problema presupuestario si fuera necesario aumentar la cobertura.
19/02/2009	173/000051	Moción	Moción consecuencia de interpelación 172/000066 - Aprobada Petición de informe al Gobierno: <ul style="list-style-type: none"> • el funcionamiento del Fondo y la caída de solicitudes y resoluciones positivas • el posible carácter disuasorio de determinados elementos (importe de la cuantía, duración, ...) • soluciones a la vista del resultado del informe
13/10/2009	184/067490	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Razones de la dotación al Fondo en 2010, visto el mandato de no limitar el acceso al mismo. No hay inconveniente presupuestario para dotar al Fondo, pero se está estudiando la cuestión, concretamente la evolución de solicitudes y las causas de denegación.
29/03/2010	184/079797	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Miembros del Consejo de Administración de varias empresas públicas, entre ellas el Fondo. Respuesta conjunta: se está realizando un plan de reducción de gastos, y cuando se materialice se podrá tener esa información, que por el momento se ha solicitado a los ministerios competentes para responder.
29/03/2010	184/082044	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Equipo directivo de varias empresas públicas, entre ellas el Fondo. Respuesta conjunta: se está realizando un plan de reducción de gastos, y cuando se materialice se podrá tener esa información, que por el momento se ha solicitado a los ministerios competentes para responder.
28/04/2010	184/082182	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Mejora de la eficiencia de varias entidades, entre ellas el Fondo, por la tramitación electrónica impuesta por la Ley 11/2007. La respuesta incluye una acotación de la aplicabilidad de la ley e información anexa no publicada en los diarios de las Cortes.
19/05/2010	181/002685	Preguntas orales al Gobierno en comisión	Medidas en cumplimiento de la moción del Pleno de 2009. El Gobierno no tiene el informe, pero se realizó una campaña informativa que aumentó el número de solicitudes en 2009. El Fondo está funcionando sin problemas. La desestimación se debe en general al límite de ingresos. Por restricciones presupuestarias no está previsto aumentar el Fondo, pero sí se está estudiando hacerlo compatible con otras actuaciones de Comunidades Autónomas que están interesadas, por ejemplo Cataluña.
20/01/2011	184/101276	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Nombres de dominio registrados por el Fondo. El Gobierno responde que la Ley 11/2007 no es de aplicación al Fondo.
20/01/2011	184/101483	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Instrumento de creación de la sede electrónica del Fondo. El Gobierno responde que la Ley 11/2007 no es de aplicación al Fondo.

Fecha	Expediente Congreso Diputados	Tipo	Objeto
15/02/2011	184/101445	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Respeto de las normas de accesibilidad en la sede electrónica del Fondo. El Gobierno responde que la Ley 11/2007 no es de aplicación al Fondo.
15/02/2011	184/101534	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Sistema de publicación de la sede electrónica del Fondo, El Gobierno responde que la Ley 11/2007 no es de aplicación al Fondo.
20/01/2011	184/101807	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios de la sede electrónica del Fondo. El Gobierno responde que la Ley 11/2007 no es de aplicación al Fondo.
03/05/2011	184/102449	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Grado de cumplimiento de la recomendación de flexibilizar el Fondo aprobada en 2009 - Caducada
28/02/2012	184/002886	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Previsiones acerca de flexibilizar el acceso al Fondo. El Gobierno responde que no está previsto.
05/02/2014	213/001277	Comparecencia del Gobierno en Comisión	Solicitud de comparecencia para explicar medidas de varios instrumentos -entre ellos el Fondo-, para luchar contra la pobreza infantil - Caducada
10/07/2017	184/015120	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Previsiones acerca de incrementar el máximo de 100 euros mensuales, mientras las pensiones suelen oscilar entre los 150 y 200 euros. El Gobierno responde que no está previsto aumentar el máximo mensual y que no hay dilaciones en las resoluciones.
16/10/2017	184/015122	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Existencia de dilaciones en la tramitación del anticipo del Fondo. El Gobierno responde que no está previsto aumentar el máximo mensual y que no hay dilaciones en las resoluciones.
16/10/2017	184/015123	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Número de mujeres víctimas de violencia de género que han solicitado el anticipo en los últimos cinco años. El Gobierno detalla el número de anticipos concedidos por año.
16/10/2017	184/015124	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Número de personas que han solicitado el anticipo de la pensión de alimentos para sus hijos, que establece el Fondo de Garantía del Pago de Alimentos, en los últimos cinco años. El Gobierno detalla el número de anticipos concedidos por año.
27/03/2019	184/015121	Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	Razones por las que los mayores de edad no tienen derecho al anticipo – Caducada
11/04/2023	121/000151	Proyecto de Ley	Proyecto de Ley de Familias – Caducado

Fuente: Diario Oficial de las Cortes Generales y Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.

Anexo 6

BUENAS PRÁCTICAS EN LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES DE ALIMENTOS A LOS HIJOS HALLADAS EN LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO POR EL GABINETE TÉCNICO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Este estudio abarca 10 países de la UE: Alemania, Bélgica, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Suecia.

1	Ampliar los potenciales beneficiarios a los mayores de 18 años y menores de 25.
<p>El cese de la percepción de la pensión de alimentos a los 18 años perjudica la trayectoria formativa de la persona y puede dejar en una situación de precariedad a la unidad familiar en un momento de trascendental importancia para la formación de la persona joven. Será precisa la justificación de que la persona mayor de edad, en ese tramo de edad, esté cursando formación académica. Por cada joven mayor de 18 años, con derecho a pensión alimenticia, deberá aportar un certificado escolar o de un curso de integración social. (Práctica en Bélgica)</p>	
2	Admisión de los títulos ejecutivos
<p>Con el reconocimiento de los títulos ejecutivos como documentos bastantes para la solicitud de la prestación del Fondo, se agiliza la tramitación que, con la exigencia actualmente vigente de que los alimentos estén reconocidos por convenio judicialmente aprobado o en resolución judicial pueden sufrir una dilación incompatible con la protección ágil que se debe realizar. Se trata de dar una respuesta rápida para evitar la pobreza infantil; si se exigiera una reclamación previa sin resultado, demoraría el cobro de la deuda, además de generar gastos, en el caso de proceso judicial.</p>	
3	Solicitud del adelanto desde los dos meses de impago
<p>Es práctica en algunos países que los dos meses de impago pueden producirse consecutiva o no consecutivamente. El efecto de una dinámica perniciosa de cumplimiento de la obligación unos meses sí, y otros no, se puede aliviar con esta medida. Deberá declarar que la pensión por alimentos dejó de pagarse por dos veces (o bien, el importe total de la pensión o el parcial) en los doce meses anteriores a la solicitud de intervención del Fondo. (Práctica en Bélgica) Como práctica extendida en los países de nuestro entorno, se establece, para mayor seguridad jurídica, que cuando el acreedor solicita la intervención del Fondo debe declarar que se compromete a no utilizar el título ejecutivo para emprender medidas de ejecución, por él mismo, o por la intervención de un tercero que no sea el Fondo. Y, también debe declarar que, interrumpirá cualquier acción iniciada, una vez que el Fondo haya acordado su intervención. (Práctica en Bélgica)</p>	
4	Establecer un plazo taxativo para que el Fondo realice el pago al acreedor, cuando reúna las condiciones para recibir los anticipos de las P.A.
<p>En las experiencias consultadas, el Fondo debe actuar con agilidad para cubrir las necesidades detectadas. En este sentido, cuando el Instituto de la Seguridad Social (en Finlandia) conceda al menor una ayuda de alimentos como consecuencia del impago de la pensión por parte del obligado, tendrá el derecho —y la obligación— de recuperar de este la totalidad de las cantidades pendientes de pago.</p>	
5	Dotar al Fondo de Garantía de los instrumentos adecuados para que pueda repercutir en los deudores que tengan medios para ello los adelantos realizados.
<p>El Estado se revela como un actor importante en la calidad de vida de las personas y, con esta razón de base, en Bélgica, a modo de ejemplo, una vez que el SECAL comunica al deudor los importes debidos, éste tiene 15 días para pagarlos, a partir de ese plazo sin haber abonado la deuda, se le empezarán a aplicar comisiones e intereses al deudor.</p>	

6	Ampliar la actuación del Fondo de Alimentos incluyendo los supuestos de fallecimiento del deudor o su indeterminación.
<p>Este es el supuesto que se ha observado en Finlandia, donde la institución pública actúa no solo en los supuestos de que el deudor no pague la P.A. debida, sino también cuando no se haya podido determinar quién es el deudor, o habiendo sido determinado, hubiera fallecido.</p>	
7	Procedimiento urgente para familias monoparentales
<p>La situación de las familias monoparentales extrema sus dificultades, como queda probado por los datos del informe sobre la pobreza incluidos en el Anexo 1. En la mayoría de los estados miembros no se prevé ningún procedimiento de urgencia ya que el establecido ya es, en todos los supuestos, ágil. Sin embargo, se sugiere que se considere la posibilidad de establecer una vía rápida para atender casos de urgente necesidad.</p>	
8	El establecimiento de umbrales de ámbito nacional vinculados exclusivamente a los ingresos de la unidad familiar puede generar situaciones de desigualdad efectiva entre los diferentes territorios.
<p>Existe la posibilidad de no establecer un umbral de ingresos de la unidad familiar donde se encuentre el menor, o probar su establecimiento con otros criterios que no sean meramente los establecidos a nivel nacional. Un aspecto por reflexionar, en cuanto a los umbrales que pudieran establecerse es que podría considerarse que una persona es formalmente pobre o deja de serlo según el lugar en el que reside y no tanto de sus ingresos. Lo que denominamos pobreza corresponde a un conglomerado de problemáticas que no pueden ser resumidas en un único número y que, por tanto, no pueden ser explicitadas con un solo indicador. La utilización de umbrales regionales genera otro punto de vista, quizá necesario, pero probablemente tampoco suficiente, para la comprensión territorial de la pobreza.</p>	
9	Los importes de las cuantías adelantadas de la pensión podrían correlacionar con indicadores objetivos (IPC, salario mínimo interprofesional o el IPREM).
<p>Se sugiere que se considere la posibilidad de adoptar un modelo similar al existente en Luxemburgo, donde existe un límite cuantitativo a los adelantos que realiza el Fondo. Los importes de las pensiones alimenticias no pueden superar las cuantías establecidas de la prestación pública denominada “renta mínima garantizada” o “ingreso de inclusión social” (REVIS). Y si lo superan, el Fondo solo abona estos límites. La prestación social REVIS también es gestionada por el FNS, entidad que adelanta la pensión de alimentos a menores y, su cuantía, depende del número de miembros que forman parte de la “comunidad doméstica”.</p>	
10	El Fondo tiene la obligación de recuperar el dinero que ha adelantado e imputará un 10 % de las cantidades debidas al Fondo por el alimentante.
<p>Este mecanismo de recuperación de los recursos públicos empleados en la obtención de los importes debidos al alimentante puede resultar disuasorio al alimentante que no abone las pensiones en tiempo y forma cuando puede hacerlo, al suponer un recargo sobre los importes debidos.</p> <p>La intervención del SECAL (en Bélgica) conlleva el pago de una contribución a los gastos de funcionamiento de éste. Esta contribución corre a cargo del deudor de la pensión de alimentos, y asciende al 13 % de las sumas que deben cobrarse o recuperarse. Sin perjuicio de los intereses que hubiera que aplicar.</p> <p>En Luxemburgo, la intervención del FNS, conlleva un cargo para el deudor del 10 % del importe la deuda, en beneficio del fondo, en concepto de gastos de cobro. Asimismo, el deudor es responsable de las costas del procedimiento.</p>	
11	La duración de las prestaciones del Fondo no tiene límite específico.
<p>En los sistemas consultados mientras existe la necesidad del alimentista y reúne los requisitos para ellos, por el impago de la pensión de alimentos, los mecanismos de protección persisten y no se sujetan a ningún plazo limitativo de su duración.</p>	

12	Regular la prescripción de 5 años después de la mayoría de edad.
<p>Con esta medida se da la oportunidad al menor de reclamar la pensión de alimentos que no le ha sido pagada, de exigirla una vez que haya cumplido la mayoría de edad cuando, por las razones que hubieran acaecido, la persona que ejerciera su guarda y custodia no hubiera exigido su derecho durante su minoría de edad.</p>	
13	Establecer otras actuaciones del Fondo para completar las pensiones
<p>Las cuantías fijadas como pensiones de alimentos están relacionadas con la situación de los progenitores y es posible que sean insuficientes para garantizar una vida digna de los beneficiarios. En consecuencia, se sugiere que se valore la adopción de un modelo instaurado en otros países en el que además de anticipar pensión de alimentos acordada, cuando esta es inferior a los importes considerados mínimos, el Fondo podría intervenir, completando el importe recibido.</p> <p>Así, el menor tiene derecho asimismo a una ayuda para alimentos si la pensión que se le reconoce en el convenio o en la resolución judicial es en ese momento, como consecuencia de las dificultades económicas del progenitor obligado al pago, inferior a la cuantía de la ayuda que se conceda. (Práctica en Finlandia)</p> <p>Igualmente, en Francia, el Estado actúa ante el fallo en el pago de acuerdo con la sentencia de manutención, o la manutención establecida en la sentencia es menor que la necesitada por el menor.</p>	
14	Otras actuaciones del Fondo sobre la situación de los alimentistas
<p>Los Fondos de Garantía podrían intervenir en los supuestos en que el acreedor de alimentos se encuentre en una situación económica difícil, tenga o no, créditos pendientes de cobro del deudor de alimentos.</p> <p>Así, por ejemplo, en Luxemburgo, el Fondo actúa si el acreedor se encuentre en una situación económica difícil, esta situación de dificultad la determina el propio Fondo, a partir del análisis de todos los ingresos y de la riqueza de la unidad familiar, realizando una verificación de la riqueza de las personas interesadas y de los que conviven con ellas en una "comunidad doméstica" (personas que viven en un hogar común y que disponen de un presupuesto común). Para ello, en la solicitud, el acreedor debe detallar todos los elementos que permitan evaluar su situación económica.</p>	