



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

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

EL FONDO DE GARANTÍA DEL PAGO DE ALIMENTOS, ¿TIENE
UN IMPACTO POSITIVO EN LA POBLACIÓN BENEFICIARIA Y EN
EL PROBLEMA SOCIAL SUBYACENTE?



Informe n.º: 1.546
[Aprobado por el Pleno el 20/12/2023](#)



El Fondo de Garantía del Pago de Alimentos, ¿tiene un impacto positivo en la población beneficiaria y en el problema social subyacente?

FONDO DE GARANTÍA DEL PAGO DE ALIMENTOS



¿Qué es?

Fondo carente de personalidad jurídica cuyo objetivo es garantizar a los menores las pensiones de alimentos cuando no las pagan sus progenitores, a través del anticipo de las cantidades adeudadas.



¿Por qué es importante su control?

Los menores, tras la ruptura del núcleo familiar, ven mermado su acceso a los bienes y servicios necesarios, lo que se agrava en caso del impago de la pensión de alimentos.

La fiscalización operativa con enfoque evaluador



¿Qué se ha analizado?

Ámbito objetivo

Gestión del Fondo e impacto sobre la realidad social que motiva su existencia

Ámbito subjetivo

Fondo de Garantía del Pago de Alimentos

Ámbito temporal

2022



¿Con qué objetivos?

- ¿Tiene el Fondo un impacto positivo en la población afectada y en el problema social subyacente?
- ¿Se ha formulado la política pública con una metodología de evaluación coherente?
- ¿Se aplican los principios de buena gestión, de acuerdo con los criterios de economía, eficiencia y eficacia?



Conclusiones

- Consenso en la existencia del problema social y en la **necesidad de ampliar su cuantía y duración**, a pesar de la **ausencia de datos** que permitan una evaluación del impacto del Fondo.
- **Rigurosas exigencias económicas** que limitan el acceso a familias con ingresos significativamente inferiores al umbral de la pobreza.
- La percepción de la ayuda llega **con retraso** como consecuencia de la exigencia previa de ejecución judicial infructuosa.
- **Buena gestión** en la tramitación de expedientes, sin debilidades reseñables de control interno.
- Mejorable **forma jurídica** para la gestión de esta política pública.



Recomendaciones

- **Impulsar** un seguimiento estadístico del impago de las pensiones de alimentos.
- **Modificar** el Fondo, al menos para:
 - Ampliar el acceso a la cobertura (ingresos máximos, edad máxima, condiciones sociales).
 - Ampliar la cuantía y duración máximas de la protección y mantener los umbrales actualizados.
 - Eliminar la ejecución judicial previa y facilitar la solicitud y tramitación.
 - Extender la protección del Estado más allá de la pensión de alimentos, en los casos de mayor necesidad.
- **Cambiar**, desde un fondo sin personalidad jurídica, hacia una actividad directa de la AGE.

[Informe núm. 1.546](#)
[De fecha 20/12/2023](#)

Enlace al informe...



■ Introducción

¿Qué se ha fiscalizado?

El Fondo de Garantía del Pago de Alimentos. Este instrumento de tutela del Estado a la infancia 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.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas realiza esta fiscalización?

El impago de las pensiones de alimentos a los hijos constituye un problema social que impacta en capas muy vulnerables de la sociedad. La instrumentación de la política de protección ante esta situación, a través de un fondo carente de personalidad jurídica, resulta también relevante para el Tribunal de Cuentas.

El uso extendido y creciente de la figura de estos fondos en la instrumentación de políticas públicas hace especialmente útil identificar buenas prácticas y aspectos mejorables de esta forma de gestión.

■ Principales resultados y conclusiones

1. Hay una **carencia significativa de datos e información**, que dificulta el diseño de esta política pública, así como la medida de su impacto. No existe la siguiente información oficial:
 - Número de impagos en general
 - Número de impagos que desembocan en una solicitud de ejecución judicial
 - Importes de las pensiones impagadas
 - Tipología y circunstancias de las familias víctimas de esta situación
 - Causas que explican los impagos
2. El impago de las pensiones de alimentos **agrava la situación general** en que se encuentran los menores y las familias monoparentales en España, que presentan tasas significativamente mayores de riesgo de pobreza y exclusión social que el resto de la población.
3. La **cobertura** proporcionada por el Fondo viene delimitada por:
 - una cuantía máxima de 100 euros/mes
 - un periodo de duración máximo de 18 meses
 - la mayoría de edad como límite de edad para los beneficiarios

4. El acceso al Fondo exige disponer de una **renta significativamente inferior al umbral de la pobreza** y acudir previamente a la ejecución judicial de la pensión impagada, lo que agrava y retrasa la acción pública de protección.

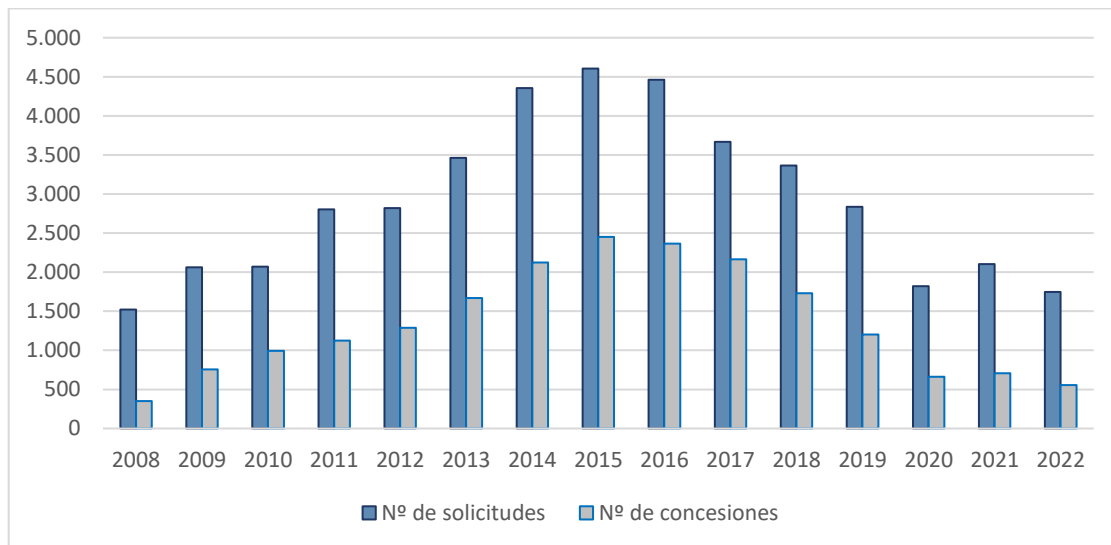
COMPARACIÓN DEL UMBRAL DE INGRESOS MÁXIMO DE ACCESO AL FGPA RESPECTO DEL UMBRAL DE LA POBREZA

Tipo de familia: Un progenitor...	2021 (último dato disponible)			2020		
	Umbral de acceso al FGPA (euros al año por familia)	Umbral de la pobreza (INE) (euros al año por familia)	Umbral FGPA respecto umbral pobreza	Umbral de acceso al FGPA (euros al año por familia)	Umbral de la pobreza (INE) (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-.

5. **Los expedientes de concesión de los anticipos se inician 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 se tramitaron 1.748 solicitudes de las que solo resultaron positivas 554. El periodo medio de resolución fue de 56 días.
6. **Hay un elevado porcentaje de resoluciones denegatorias.** Los principales motivos fueron el desistimiento del solicitante y la superación del umbral de ingresos familiares. Ambos motivos explican más del 80 % del total de denegaciones en 2022.
7. **Hay un bajo índice de recaudación de los reembolsos (14 % en 2022).**
8. **Las aportaciones presupuestarias al Fondo en 2022 fueron de 1,8 millones de euros y los importes satisfechos por anticipos 1,4 millones de euros.** El coste de la gestión del Fondo en ese año se ha estimado aproximadamente en 225.000 euros, lo cual supone el 16 % del total de los anticipos pagados.
9. **Las Cuentas Anuales del ejercicio 2022** 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.

NÚMERO DE SOLICITUDES Y CONCESIONES DE ANTICIPOS POR AÑO



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

10. La naturaleza de la actividad del Fondo presenta unas características específicas, que no lo justifican como instrumento apropiado para la gestión de esta política pública:

- Se nutre exclusivamente de transferencias de los Presupuestos Generales del Estado.
- Los anticipos no están sometidos a intervención previa, ni la gestión a control financiero permanente por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).
- La tramitación se realiza por unos servicios ministeriales especializados en la gestión de nóminas mensuales de prestaciones públicas (pensiones de clases pasivas y otras), a los que la administración de una tesorería y una contabilidad autónomas y diferenciadas para el Fondo solo introduce complejidad y tareas adicionales.

■ Valoración Global

La política pública de protección a los hijos de familias vulnerables, cuyos progenitores no satisfacen la pensión de alimentos, es positiva y necesaria, pero la regulación vigente es insuficiente, tanto por la limitación de ingresos de los potenciales beneficiarios –significativamente por debajo del umbral de la pobreza- como por la escasa cuantía y duración de las garantías.

Algunos aspectos procedimentales pueden mejorarse significativamente (la exigencia de ejecución judicial previa de la pensión impagada, mecanismos alternativos de exigencia de la responsabilidad de los padres, ...). En todo caso, la problemática subyace en el diseño de los mecanismos para la implementación de esta política pública, ya que los procedimientos y sistemas aplicados son conformes con la normativa aplicable y principios de buena gestión.

La necesidad de reposición continua de la tesorería de este Fondo Carente de Personalidad Jurídica, desde los Presupuestos Generales del Estado, hace que desaparezca la mayor virtualidad de esta forma de instrumentación de políticas públicas y, a su vez, se añade complejidad mientras disminuyen los controles de gestión.

■ Principales recomendaciones

→ Al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, con la debida coordinación a nivel del Gobierno

1. **Impulsar el seguimiento estadístico** del impago de las pensiones de alimentos, al menos de los procedimientos de ejecución judicial seguidos por esta causa.

2. **Modificar la regulación del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos:**

- Ampliar el acceso a la ayuda (elevación del ingreso máximo, incluir a jóvenes mayores de 18 años, atender a las condiciones sociales).
 - Ampliar las cuantías máximas garantizadas y mantenerlas actualizadas.
 - Prolongar la protección en caso de mantenerse la situación de impago, hasta la mayoría de edad del beneficiario o su independencia económica.
 - No exigir previamente un intento de ejecución judicial.
 - Extender la protección por encima de la pensión de alimentos, en los casos de mayor necesidad.
 - Imponer al deudor un recargo sobre las cantidades impagadas, e inscribirlo en registros de morosos.
 - Regular la suspensión de la prescripción de la obligación del pago de alimentos durante la minoría de edad del beneficiario.
 - Facilitar la solicitud y tramitación (no solicitar datos innecesarios y cruzar información mediante interconexión con otros servicios y/o registros públicos).
-

3. **Configurar la garantía como una prestación propia de la Administración**, y no a través de un Fondo Carente de Personalidad Jurídica.
